

Die Etappen auf dem Weg der Gemeinschaft zu einer politischen Union

Quelle: CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

Urheberrecht: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/die_etappen_auf_dem_weg_der_gemeinschaft_zu_einer_politischen_union-de-4232e2a9-9d0f-449f-9545-451f98efod18.html



Publication date: 10/08/2016

Die Etappen auf dem Weg der Gemeinschaft zu einer politischen Union

Die europäischen Gemeinschaften: der supranationale Weg

Die EGKS: Wirtschaftliches Fundament zur Erreichung eines politischen Ziels

Da Europa nicht auf einen Schlag erschaffen werden kann, wie Robert Schuman dies in seiner Erklärung vom 9. Mai 1950 dargelegt hatte, werden die Europäischen Gemeinschaften aus praktischen Gründen und zum Zweck einer effizienten Arbeitsweise als wirtschaftlich ausgerichtete Organisationen mit stark technischem Charakter gegründet. Die Gemeinschaften verfolgen jedoch seit ihrer Gründung ein viel weitergehendes allgemeines Ziel: die politische Einigung des Kontinents.

Aus diesem Grund zeigen sich die sechs Gründerstaaten in der Präambel des Vertrages zur Gründung der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)** aus dem Jahr 1951 *entschlossen, durch die Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft die ersten Fundamente für eine größere und grundsätzlichere Gemeinschaft zu legen*. Die EGKS stellt damit eine erste Etappe auf dem langen Weg zu einem Gesamtwerk politischer Natur dar, der durch teils kühne, teils pragmatische Projekte gekennzeichnet ist.

Obwohl das Gemeinschaftsunternehmen in seinem Tätigkeitsbereich eingeschränkt ist, erweist es sich in Bezug auf den eingeschlagenen Weg als sehr mutig. Dieser Weg weicht grundsätzlich von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ab, die für die klassischen internationalen Organisationen charakteristisch ist und in deren Rahmen die einzelnen Staaten immer die Kontrolle über ihre Zuständigkeiten und die gemeinsam getroffenen Beschlüsse behalten, die von den Vertretern der nationalen Regierungen mit Einstimmigkeit angenommen werden. Die gemeinschaftliche Methode hingegen integriert bestimmte staatliche Zuständigkeiten in eine supranationale Organisation, die über eigene Organe für die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten verfügt. Diese Organe sind hierzu mit einer unabhängigen Entscheidungsbefugnis ausgestattet.

Die europäische politische Gemeinschaft: ein ehrgeiziger Versuch mit umfassendem Charakter

Der erste Versuch einer politischen Einigung wird sehr früh mit der Verabschiedung eines **Vertragsentwurfs für die Satzung der Europäischen Gemeinschaft** durch die *ad hoc*-Versammlung am 10. März 1953 in Straßburg unternommen. Dieser Versuch, der eng mit dem Plan zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) verknüpft ist, wird jedoch in einem zu frühen Stadium des europäischen Aufbauwerks angegangen und erweist sich für ein erfolgreiches Gelingen als zu ehrgeizig. Er ist Teil eines umfassenden Plans, der die empfindlichsten Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik betrifft und eine Beschleunigung der funktionellen Strategie einer schrittweisen Integration nach Sektoren vorsieht. Die neue Gemeinschaft ist als unauflösbare supranationale Organisation konzipiert, die sich auf die Union der Völker und der Staaten gründet und zusammen mit der EGKS und der EVG eine gemeinsame Rechtspersönlichkeit bildet. Der Plan einer politischen Gemeinschaft muss aufgegeben werden, nachdem die französische Nationalversammlung den Vertragsentwurf zur Gründung der EVG am 30. August 1954 ablehnt.

Die EWG und Euratom: Rückkehr zu einer schrittweisen funktionellen Herangehensweise

Nach dem Scheitern der EVG ist für eine Wiederbelebung des Gemeinschaftsprojekts eine Rückkehr zum bescheideneren funktionellen Ansatz einer sektoriellen Integration in Etappen notwendig. Die Strategie, im Vorfeld verstärkt wirtschaftliche Sektoren zu integrieren, führt im Jahr 1958 zur Gründung der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und der **Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom)**. Im Rahmen der EWG wird von einer Übergangszeit von 12 Jahren ausgegangen, die in drei Etappen unterteilt ist und eine schrittweise Verwirklichung des gemeinsamen Marktes vorsieht. Das Ziel einer späteren politischen Einigung wird erneut in der Präambel des Vertrages festgeschrieben. Mit der Entscheidung zur Gründung der EWG erklären die Sechs ihren festen Willen, *„die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen*.

Die Alternative zu den Gemeinschaften: der zwischenstaatliche Weg

Erst als erste Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Sechs außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaften einberufen, werden erneut gezieltere Maßnahmen ergriffen, um eine politische Einigung zu erreichen. Die von den Gipfeln ausgehenden entscheidenden Impulse sorgen für die allmähliche Einführung erster praktischer und außerhalb des Gemeinschaftssystems angesiedelter zwischenstaatlicher Kooperationsformen in der Politik.

Der Fouchet-Plan: ein französischer Versuch mit zwischenstaatlichem Charakter

Der erste Gipfel wird auf Initiative von Charles de Gaulle am 10. und 11. Februar 1961 in Paris abgehalten. Er beauftragt einen Regierungsausschuss unter dem Vorsitz des französischen Diplomaten Christian Fouchet, die „Probleme in Bezug auf die europäische Zusammenarbeit damit, vor allem jene, die im Zusammenhang mit der Entwicklung der Gemeinschaften stehen“, zu untersuchen. „Entschlossen, die politische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Vereinigung Europas zu entwickeln und gleichzeitig das bereits begonnene Werk der Europäischen Gemeinschaften weiterzuführen“ konkretisieren die am 18. Juli 1961 in Bad Godesberg bei Bonn versammelten Staats- und Regierungschefs der Sechs den Auftrag des Regierungsausschusses. Sie beauftragen den Ausschuss insbesondere damit, ihnen Vorschläge über Möglichkeiten zu unterbreiten, um so schnell wie möglich der Union ihrer Völker einen satzungsmäßigen Charakter zu geben. Die „Fouchet-Kommission“ erhält die Aufgabe, einen Vertragsentwurf auszuarbeiten.

Auf diesem zweiten Gipfel beschließen die Staats- und Regierungschefs ferner, in regelmäßigen Abständen Beratungen durchzuführen, auf denen sie ihre Meinungen austauschen, ihre Politik abstimmen und gemeinsame Positionen vereinbaren, um die politische Union Europas voranzutreiben. Sie betonen, dass die Zusammenarbeit der Sechs über den rein politischen Rahmen hinausgehen muss und vor allem auf die Bereiche Erziehung, Kultur und Forschung ausgeweitet werden soll. Die Gipfeltreffen werden damit zu einem entscheidenden Instrument für politische Impulse.

Am 2. November 1961 legt der Ausschuss unter dem Vorsitz von Christian Fouchet seinen Vertragsentwurf vor, der unter der Bezeichnung „**Fouchet-Plan I**“ bekannt wird. Darin wird die Errichtung einer unauflösbaren Union von Staaten mit stark zwischenstaatlichem Charakter vorgeschlagen. Dementsprechend soll der Rat als wichtigstes Organ über alle Fragen diskutieren, die auf Antrag eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in die Tagesordnung aufgenommen werden, und die für die Verwirklichung der Ziele der Union erforderlichen Entscheidungen mit Einstimmigkeit treffen, u. a. in Bezug auf die Festlegung einer gemeinsamen Außenpolitik und einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft und Kultur sowie die Verteidigung der Menschenrechte und der Demokratie. Die Versammlung als rein beratendes Organ bleibt so bestehen, wie dies im ersten Artikel des Abkommens von 1957 über gemeinsame Organe der Europäischen Gemeinschaften definiert wurde. Schließlich soll eine Europäische Politische Kommission aus hohen Beamten der Außenministerien der Mitgliedstaaten damit betraut werden, den Rat bei der Vorbereitung und Durchführung der Beratungen zu unterstützen.

Am 18. Januar 1962 wird von Frankreich eine zweite Fassung des Vertragsentwurfs mit der Bezeichnung „**Fouchet-Plan II**“ vorgelegt. Darin werden die Bereiche der Zusammenarbeit aufgeführt (Außenpolitik, Wirtschaft, Kultur und Verteidigung) und die Unterscheidung zwischen dem Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzt, und dem Ausschuss der Minister, die gegenüber dem Rat rechenschaftspflichtig sind, definiert. Die Entscheidungsbefugnis liegt jedoch weiterhin beim Rat.

Da die zweite Fassung des von Frankreich vorgeschlagenen Fouchet-Planes als zu sehr zwischenstaatlich orientiert angesehen wird, legen die fünf Partner am 20. Januar 1962 einen **Gegenentwurf des Vertrags** vor, in dem sie sich dafür einsetzen, eine Union der europäischen Staaten und Völker zu schaffen, die zum ersten Mal mit der Bezeichnung „Europäische Union“ belegt wird. Der Gegenentwurf, der den Gerichtshof als Organ der Union einschließt, sieht vor allem die Möglichkeit vor, in einem späteren Stadium Beziehungen zwischen der zwischenstaatlich geprägten Union und den supranational ausgerichteten Gemeinschaften einzurichten, die zu Beginn als unabhängige Organisationen konzipiert waren. So sieht der Gegenvorschlag eine grundsätzliche Revision des Vertrags zum Zeitpunkt des Übergangs von der zweiten zur dritten Stufe, die im Gründungsvertrag der EWG vorgesehen sind, das heißt am Ende der Übergangsphase für den

Gemeinsamen Markt. Diese allgemeine Revision, die vom Rat als *Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union* vorbereitet wird, soll parallel zu den Reformen in Kraft treten, die zur Vereinfachung und Rationalisierung der in den Verträgen von Paris und Rom festgelegten Strukturen in Kraft treten. Das Ziel bestand darin, die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften in einen institutionellen Rahmen zu integrieren. Die Revision sollte darüber hinaus die schrittweise Einführung des Mehrheitsprinzips bei der Willensbildung des Rates sowie die stärkere Einbindung der in allgemeiner Direktwahl gewählten Versammlung in die Festlegung und Durchführung der gemeinsamen Politik auf den verschiedenen Gebieten gewährleisten.

Die Unstimmigkeiten zwischen Frankreich und den anderen Partnern, vor allem den mehr zum gemeinschaftlichen System tendierenden Benelux-Staaten, bewirken die Aufgabe der „Fouchet-Pläne“. Jedoch bilden die Bestimmungen dieser zwei Entwürfe die Grundlage für die Unterzeichnung des Elysée-Vertrags vom 22. Januar 1963 über die deutsch-französische Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland.

Der Luxemburger Bericht: Ausgangspunkt der Europäischen Politischen Zusammenarbeit

Mit dem sich nähernden Beginn der letzten Phase des Gemeinsamen Marktes ist im Dezember 1969 der Zeitpunkt gekommen, um die Frage einer politischen Einigung erneut zu prüfen. Das Ende der Übergangsphase zum Jahresausgang bietet eine günstige Gelegenheit, um eine Bilanz des zurückgelegten Wegs zu ziehen und die wichtigsten Leitlinien für die Zukunft festzulegen. Darüber hinaus ist der Beginn der Verhandlungen mit vier Beitrittskandidaten (Dänemark, Irland, Norwegen und das Vereinigte Königreich) für das Jahr 1970 vorgesehen. In dieser Situation verleiht der Gipfel von Den Haag am 1. und 2. Dezember 1969 dem Einigungsprozess neue Impulse. Die Staats- und Regierungschefs der Sechs beschließen, im Laufe des Jahres 1970 einen schrittweisen Plan für die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten. Sie beauftragen darüber hinaus die Außenminister mit der „Prüfung der Frage, wie in der Perspektive der Erweiterung, am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können“.

In Erfüllung des Auftrags des Gipfels von Den Haag verabschieden die Außenminister der Sechs am 27. Oktober 1970 in Luxemburg den „**Davignon-Bericht**“, der auf weitere Fortschritte im Bereich der politischen Einigung durch die Zusammenarbeit auf außenpolitischem Gebiet ausgerichtet ist. In einer ersten Phase sollen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften die erforderlichen Instrumente schaffen, um ihre Standpunkte zur internationalen Politik untereinander abzustimmen. Dies beinhaltet insbesondere regelmäßige halbjährliche Treffen der Außenminister, die je nach Bedeutung der zu behandelnden Themen gegebenenfalls auch als Konferenzen der Staats- und Regierungschefs ausgerichtet werden können. Ein politisches Komitee, das sich aus den Leitern der politischen Abteilungen zusammensetzt, soll die Treffen der Minister vorbereiten. Indem gemeinsamen Standpunkten und eventuellen gemeinsamen Aktionen Priorität eingeräumt wird, sollen die Mitgliedsländer der Gemeinschaften allmählich auf die gemeinsame Wahrnehmung ihrer Verantwortung im Bereich der Außenpolitik vorbereitet werden und gleichzeitig die politische Mission Europas in der Öffentlichkeit bekannt machen.

Dem Bericht liegt der Gedanke zugrunde, dass jeglicher Fortschritt in diesem Bereich zwangsläufig die Entwicklung der Gemeinschaften fördert. Im Davignon-Bericht verpflichten sich die Minister, weiterhin an der Frage zu arbeiten, wie am besten Fortschritte in der politischen Einigung erzielt werden können. Außerdem wird die Vorlage eines zweiten Berichts angekündigt.

Die Berichte von Kopenhagen und London: die Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit

Bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 stellt der Davignon-Bericht die Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) dar. Er wird durch den Kopenhagener Bericht (1973) und den Londoner Bericht (1981) sowie durch die Feierliche Erklärung zur Europäischen Union (1983) ergänzt.

- Entsprechend dem Davignon-Bericht nehmen die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften am 23. Juli 1973 in Kopenhagen einen **Zweiten Bericht über die europäischen politischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik** an. In diesem zweiten Bericht „stellen die Minister fest, dass die mit dem Luxemburger Bericht eingeführten, durch Pragmatismus gekennzeichneten Mechanismen ihre Flexibilität und Wirksamkeit bewiesen haben“. Um die politische Zusammenarbeit weiter zu verbessern, beschließen sie, sich vier Mal im Jahr zu treffen. Darüber hinaus sehen sie die Einrichtung einer Korrespondentengruppe und die Schaffung von Arbeitsgruppen vor, legen die Rolle der Botschaften und der Ständigen Vertretungen fest und kommen überein, ein Kommunikationssystem einzuführen, um direkte Kontakte zwischen ihren Ministerien zu erleichtern (dieses System trägt die Bezeichnung „Coreu“, was für „Correspondance européenne“ steht). Die Minister weisen darauf hin, dass die Konsultation der Festlegung gemeinsamer Linien in konkreten Fällen dienen soll.

- Am 13. Oktober 1981 beschließen die Außenminister der Zehn in London einen **Bericht über die Europäische Politische Zusammenarbeit**, der einen einheitlicheren Ansatz zu internationalen Fragen, einschließlich zu Sicherheitsaspekten definiert. Die Minister betonen ihre Verpflichtung, keine nationalen Initiativen zu wichtigen Fragen der Außenpolitik zu initiieren, ohne vorher ihre Partner konsultiert zu haben. Das Ziel besteht darin, gemeinsame europäische Positionen durch Abstimmung der einzelnen Standpunkte zu formulieren und im Weiteren gemeinsame Aktionen durchzuführen. Dieses Dokument enthält einige praktische Verbesserungen mit dem Ziel, den Verlauf der Ereignisse selbst zu gestalten, anstatt sich darauf zu beschränken, lediglich im Nachhinein zu reagieren. Die Minister weisen ferner darauf hin, dass Analysen und Erklärungsvorschläge klare Empfehlungen und konkrete Optionen enthalten sollten, damit sie operative Entscheidungen treffen können. Der Bericht sieht vor allem die Einrichtung eines Krisenmanagementverfahrens vor, das die Einberufung des Politischen Komitees oder, falls erforderlich, eines Ministertreffens innerhalb von 48 Stunden auf Antrag von drei Mitgliedstaaten ermöglicht. Um die Reaktionsfähigkeit der Zehn in Krisenfällen zu verbessern, werden Expertengruppen mit der Analyse möglicher Krisenregionen und der Erarbeitung eines Spektrums möglicher Reaktionen der Zehn beauftragt.

- Am 19. Juni 1983 unterzeichnen die zehn Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften anlässlich einer Tagung des Europäischen Rates in Stuttgart eine **Feierliche Erklärung über die Europäische Union**. Sie betonen die Bedeutung einer größeren Kohärenz und engen Zusammenarbeit auf allen Ebenen der bestehenden Strukturen der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, um eine umfassende und aufeinander abgestimmte Aktion zur Verwirklichung der Europäischen Union zu ermöglichen. In diesem Sinn wird auch die Rolle der verschiedenen Organe für die EPZ wie folgt definiert: Der Europäische Rat legt die Richtlinien für die Förderung des europäischen Aufbaus fest und gibt allgemeine politische Leitlinien für die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit vor; der Rat behandelt sowohl die Fragen, für die er auf Grund der Verträge zuständig ist, als auch die Probleme der politischen Zusammenarbeit; das Europäische Parlament erörtert alle Fragen, die die Europäische Union und die Europäische Politische Zusammenarbeit betreffen, und die Kommission ist vollständig in die Europäische Politische Zusammenarbeit eingebunden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass den Mitgliedstaaten, selbst wenn die EPZ sich nur allmählich außerhalb des gemeinschaftlichen Systems entwickelt, daran gelegen ist, die Geschlossenheit ihrer Tätigkeit im Bereich der wirtschaftlichen Integration im Rahmen der Gemeinschaften und der zwischenstaatlichen politischen Zusammenarbeit durch Konsultationen und Abstimmung der Standpunkte zu erhöhen.

Die Zusammenführung des gemeinschaftlichen und des zwischenstaatlichen Weges: die Notwendigkeit abgestimmten Handelns

Politische Impulse durch die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs

Nach dem ersten Gipfeltreffen im Februar 1961 in Paris werden die Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs zunehmend zu einer wichtigen Instanz für politische Impulse, die sich außerhalb bzw. über dem institutionellen System der Gemeinschaft befindet. Durch den besonderen Status dieser Treffen kann dort eine Strategie zur schrittweisen Zusammenführung des Weges der Regierungszusammenarbeit und des

Weges der Gemeinschaftsmethode entwickelt werden, die schließlich zur Europäischen Union führt.

- Im Dezember 1973 beschließen die Staats- und Regierungschefs der Neun in Kopenhagen die **Erklärung zur europäischen Identität**. Sie verpflichten sich zur Entwicklung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Berichte von Luxemburg und Kopenhagen und bekräftigen ihre bereits im Oktober 1972 in Paris bekundete Absicht, bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts die Gesamtheit ihrer Beziehungen in eine Europäische Union zu überführen.

- Auf ihrer Zusammenkunft im Dezember 1974 unter Teilnahme der Außenminister und des Präsidenten der Kommission erklären die Staats- und Regierungschefs, dass es angebracht sei, die Entwicklung und die Gesamtkohärenz der einzelnen Tätigkeiten der Gemeinschaften und der Arbeiten auf dem Gebiet der politischen Zusammenarbeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck vereinbaren sie, sich mindestens drei Mal jährlich in Begleitung der Außenminister zu treffen. Dieses Treffen kennzeichnet den Beginn der Institutionalisierung des Europäischen Rates. Zur Ausarbeitung eines Gesamtkonzepts für die Europäische Union ergeht darüber hinaus die Forderung an die Versammlung, die Kommission und den Gerichtshof, bis zum Ende des ersten Halbjahres 1975 einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Der belgische Premierminister Leo Tindemans wird beauftragt, den Regierungschefs bis Ende 1975 einen zusammenfassenden Bericht auf der Grundlage der Berichte der verschiedenen Institutionen und der Konsultationen mit den Regierungen und Vertretern der öffentlichen Meinung innerhalb der Gemeinschaften vorzulegen.

In seinem **Bericht über die Europäische Union** vom 29. Dezember 1975 weist Leo Tindemans auf die Verknüpfung der unterschiedlichen Facetten der Europäischen Union hin. Seiner Meinung nach kann die Entwicklung der auswärtigen Beziehungen der Union nicht ohne eine parallel verlaufende Entwicklung der gemeinsamen Politiken innerhalb der Gemeinschaften stattfinden, wobei keine der beiden Entwicklungen ohne die Stärkung der Befugnisse und Effizienz der gemeinsamen Institutionen realisierbar ist. Er schlägt hierzu ein *einziges Entscheidungszentrum* vor, das sich mit allen Aspekten von Fragen beschäftigt, die die Interessen Europas betreffen. Bei der Definition einer gemeinsamen Außenpolitik müssen ebenfalls alle Aspekte der auswärtigen Beziehungen der Union berücksichtigt werden (Zoll- und Handelspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik usw.). Tindemans zufolge würde die Existenz eines einheitlichen Entscheidungszentrums (er unterstreicht dabei die besondere Rolle des Europäischen Rates und des Rates) zu keinen Verwirrungen in Bezug auf die Tätigkeiten führen, die zum Bereich der Gemeinschaften oder zur politischen Zusammenarbeit gehören. Es würde ausreichen, die unterschiedlichen Fragen in verschiedenen Verfahren zu behandeln. Hinsichtlich der gemeinschaftlichen Tätigkeiten erklärt er, die Entwicklung neuer Politiken auf der Basis der Verträge würde keine besonderen Probleme aufwerfen. Im Hinblick auf die politische Zusammenarbeit schlägt er jedoch vor, das politische Engagement der Mitgliedstaaten in eine rechtsverbindliche Verpflichtung umzuwandeln.

- Im November 1976 erklärt der Europäische Rat in Den Haag, er teile die im Bericht von Leo Tindemans vertretenen Auffassungen über die Notwendigkeit der Schaffung einer Europäischen Union und ihrer schrittweisen Ausstattung mit den für ihre Tätigkeit erforderlichen Instrumenten und Einrichtungen.

- Im Dezember 1978 beauftragt der Europäische Rat einen Ausschuss der Weisen, „die erforderlichen Anpassungen der institutionellen Mechanismen und Verfahren zur Verbesserung der Funktionsweise der Gemeinschaften und zur Gewährleistung von Fortschritten auf dem Weg zur Europäischen Union zu untersuchen“.

In dem **Bericht über die europäischen Institutionen**, der dem Europäischen Rat im Oktober 1979 vorgelegt wird, unterstreichen die drei Weisen die Probleme bei der Festlegung der Verfahren, wenn die Mitglieder der Gemeinschaften versuchen, Fortschritte in einer neuen Richtung zu erzielen. Ihrer Meinung

nach müsse definiert werden, welche Rolle die Methoden der Zusammenarbeit spielen können, die nicht in den Verträgen vorgesehen sind; dabei soll ihr Nutzen in bestimmten Situationen anerkannt und gleichzeitig die Gefahr einer übertriebenen Anwendung vermieden werden (Schädigung bestehender gemeinsamer Politiken, Komplexität und Schwerfälligkeit der Mechanismen, Schwierigkeiten der Abstimmung verschiedener Tätigkeitsbereiche). Die Anwendung von Methoden, die nicht in den Verträgen vorgesehen sind, soll nur vorläufig geschehen, als erstes Stadium der Zusammenarbeit auf einem neuen Tätigkeitsgebiet, wo nicht auf die Verträge als Rechtsgrundlage zurückgegriffen werden kann. Die Verpflichtungen gemeinschaftlicher Art würden sich später ergeben. Was den Rahmen der Verträge betrifft, sollte dabei von außen nach innen vorgegangen werden. Hinsichtlich der Arbeitsmethoden würde dem Europäischen Rat aufgrund seiner doppelten Zuständigkeit, die sich sowohl auf die Gemeinschaften als auch auf die Zusammenarbeit erstreckt, eine Sonderrolle zukommen. Die drei Weisen unterstreichen, dass die meisten Möglichkeiten und Notwendigkeiten für Verbesserungen in den Beziehungen des Europäischen Rates mit den in den Verträgen vorgesehenen Institutionen vorhanden sind: Sie schlagen vor, dem Rat eine entsprechende Rolle zu bewahren, die Kommission in ihrer Zusammenarbeit mit den Regierungschefs zu stärken und direkte Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Parlament einzurichten. Ziel sei es, den Europäischen Rat so weit wie möglich in den normalen Rahmen der interinstitutionellen Beziehungen einzubinden.

- Anlässlich der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1983 unterzeichnen die Staats- und Regierungschefs der Zehn in Stuttgart eine **Feierliche Erklärung zur Europäischen Union**. Sie weisen auf die Bedeutung einer engen Koordinierung auf allen Ebenen der bestehenden Strukturen der europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit hin, um auf umfassende und kohärente Weise auf die Verwirklichung der Europäischen Union hinzuarbeiten. Diese Erklärung ergänzt die Berichte von Luxemburg, Kopenhagen und London über die EPZ und greift einige Elemente des **Entwurfs einer Europäischen Akte** auf, der im November 1981 von den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und Italiens vorgelegt worden war (Genscher-Colombo-Plan).

Die Verschmelzung der gemeinschaftlichen und der zwischenstaatlichen Methoden in einer komplexen Rechtsstruktur

Initiativen auf dem Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte: Der Genscher-Colombo-Plan, der Spinelli-Entwurf und der Dooge-Bericht

Mehrere Initiativen führen direkt zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1986. Letztendlich setzt sich der Gedanke durch, über einen Vertrag eine *Rechtsunion* zu gründen, welche die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaften und die EPZ vereint.

Der Genscher-Colombo-Plan

Am 6. November 1981 legen die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Italien einen **Entwurf einer Europäischen Akte** vor, der von den Staats- und Regierungschefs der zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften anlässlich der Sitzung des Europäischen Rates unterzeichnet werden soll. Da die Akte den Charakter einer gemeinsamen Erklärung besitzt, in der die Staats- und Regierungschefs ihren politischen Willen bekräftigen, die Gesamtheit der Beziehungen ihrer Staaten zu entwickeln und eine Europäische Union zu schaffen, soll sie fünf Jahre nach ihrer Unterzeichnung einer generellen Überprüfung unterzogen werden. Zu diesem Zeitpunkt sollen dann die im europäischen Aufbauwerk erreichten Fortschritte in einem *Vertrag über die Europäische Union* zusammengefasst werden.

Das europäische Aufbauwerk sollte grundsätzlich mehr in Richtung seiner politischen Zielen ausgestaltet

und mit wirksameren Entscheidungsstrukturen sowie mit einem politischen und rechtlichen Rahmen ausgestattet werden, der gleichzeitig die bestehenden Elemente aufnimmt und in der Lage ist, sich weiter zu entwickeln. Zu diesem Zweck versucht die Akte, die bestehenden Strukturen der Europäischen Gemeinschaften (EG), der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und des Europäischen Parlaments zusammenzulegen, wobei im Parlament alle Fragen beraten werden, die die EG und die EPZ betreffen. Der Genscher-Colombo-Plan schlägt insbesondere vor, dass der Europäische Rat und die Ministerräte bei Fragen zur EG vom Ratssekretariat und bei Fragen der Zusammenarbeit im Bereich der Außen-, Kultur- und Sicherheitspolitik von einem Sekretariat der Europäischen Politischen Zusammenarbeit unterstützt werden.

Der Entwurf des Vertrages über die Europäischen Union

Am 14. Februar 1984 verabschiedet das Europäische Parlament den **Entwurf eines Vertrags zur Gründung einer Europäischen Union**, der als „Spinelli-Entwurf“, nach dem Namen des Berichterstatters des mit seiner Erstellung beauftragten institutionellen Ausschusses, bekannt ist. Damit der Vertrag in Kraft treten kann, muss er durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften ratifiziert werden, deren Bevölkerung zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaften ausmacht. Das Ziel des Vertrags besteht in der Schaffung einer Europäischen Union als Organisation mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit.

Die Union integriert den gemeinschaftlichen Besitzstand (darunter auch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie die sich auf die Gemeinschaften beziehenden Übereinkommen und Protokolle) und handelt zur Erreichung ihrer Ziele gemäß den Methoden der *gemeinsamen Aktion* oder der *Zusammenarbeit* zwischen den Mitgliedstaaten. Unter „gemeinsamer Aktion“ ist die Gesamtheit der von den Organen der Union initiierten Handlungen zu verstehen, während „Kooperation“ die Verpflichtungen bezeichnet, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Rates eingehen. Damit die Themen, die unter die Zusammenarbeit zwischen den Staaten fallen, zum Gegenstand gemeinsamer Aktionen werden, ist ein Übergangsverfahren von der ersten zur zweiten Methode vorgesehen. Die Union organisiert ihre internationalen Beziehungen je nach der jeweiligen Thematik durch Anwendung der Methode der gemeinsamen Aktion oder der Methode der Zusammenarbeit.

Nach dem institutionellen Schema des Spinelli-Entwurfs nimmt das direkt gewählte Parlament gemeinsam mit dem Rat an den gesetzgebenden und budgetären Verfahren teil und übt die politische Kontrolle über die Kommission aus.

Der Dooge-Bericht

Auf seiner Tagung in Fontainebleau am 25. und 26. Juni 1984 beschließt der Europäische Rat die Einsetzung eines *ad hoc*-Ausschusses, der sich aus persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs zusammensetzt (nach dem Modell des „Spaak-Ausschusses“, der 1955 nach der Konferenz von Messina geschaffen wurde). Seine Aufgabe besteht darin, „Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise der europäischen Zusammenarbeit sowohl im Bereich der Gemeinschaft als auch in der politischen Zusammenarbeit und auf anderen Gebieten“ zu unterbreiten.

Der „Dooge-Ausschuss“, der seinen **Bericht über institutionelle Fragen** im März 1985 vorlegt, verfolgt nicht die Absicht, einen neuen Vertragsentwurf in juristischer Form zu verfassen. Er beschränkt sich darauf, „die notwendigen Ziele, Politiken und institutionellen Reformen zu benennen, um Europa seine ursprüngliche Kraft und Ambition wiederzugeben“. Der Ausschuss fordert allerdings die Mitgliedstaaten auf, durch die Schaffung einer *echten politischen Einheit* in Form der Europäischen Union ihren gemeinsamen politischen Willen zu zeigen, und er schlägt vor, eine Konferenz von Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten einzuberufen, auf der der *Entwurf eines Vertrags über die Europäische Union* „auf der Basis des gemeinschaftlichen Besitzstandes, des vorliegenden Dokuments, der feierlichen Erklärung von Stuttgart über die Europäische Union und unter Übernahme des Geistes und der Methode des vom Europäischen Parlament beschlossenen Vertragsentwurfs“ ausgehandelt wird.

Der Ausschuss zählt einige vorrangigen Zielen auf: die Einrichtung eines vollständig integrierten Binnenmarkts als wichtige Etappe auf dem Weg zum Endziel der seit 1972 angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion, die Förderung der gemeinsamen zivilisatorischen Werte (Schutz der Umwelt, europäischer Sozialraum, homogener Rechtsraum, gemeinsame kulturelle Werte) und die Suche nach einer Identität nach außen (Wechselwirkung zwischen den gemeinsamen Politiken, die über eine externe Dimension verfügen, zwischen den auswärtigen Politiken, wie der Entwicklungs- und Handelspolitik, und zwischen den Bereichen der europäischen politischen Zusammenarbeit, einschließlich der Bereiche Sicherheit und Verteidigung).

Im Hinblick auf die Mittel schlägt der Ausschuss eine Rückkehr zu den Verträgen und der gemeinschaftlichen Methode mit grundsätzlicher Beschlussfassung durch eine qualifizierte Mehrheit im Rat, die Stärkung der Rolle der Kommission und des direkt gewählten Parlaments und die Konsolidierung der Rolle des Gerichtshofs vor. Nach Meinung des Ausschusses müsse die Tendenz umgekehrt werden, die Bedeutung des Europäischen Rates auf die eines neuen Organs zu reduzieren, das sich mit den laufenden Angelegenheiten der Gemeinschaft befasst. Der Europäische Rat solle vielmehr eine strategische Rolle spielen, indem er der Gemeinschaft die Richtung vorgibt und ihr politische Impulse verleiht.

Die Einheitliche Europäische Akte: Die Institutionalisierung der EPZ an der Seite der Gemeinschaften

Die Einheitliche Europäische Akte wurde 1986 unterzeichnet und trat 1987 in Kraft. Sie fasst die Änderungen der Verträge zur Gründung der Gemeinschaften und die Bestimmungen zur EPZ schließlich in einem einzigen Vertrag zusammen. Dieser rechtsgültige internationale Vertrag bestätigt erstmalig, dass die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit das Ziel verfolgen, gemeinsam dazu beizutragen, die *Europäische Union* konkret voranzutreiben. Die gemeinsamen Bestimmungen institutionalisieren letztendlich den Europäischen Rat als eine Instanz, die die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie den Präsidenten der Kommission umfasst.

Im gemeinschaftlichen Rahmen sieht die Einheitliche Europäische Akte insbesondere die schrittweise Einrichtung eines *Binnenmarkts* über einen Zeitraum bis zum 31. Dezember 1992 vor.

Hinsichtlich der EPZ enthält der Vertrag einen Titel III, dessen Bestimmungen die „in den Berichten von Luxemburg (1970), Kopenhagen (1973) und London (1981) sowie die in der feierlichen Erklärung zur Europäischen Union (1983) vereinbarten Verfahren sowie die nach und nach zwischen den Mitgliedstaaten eingeführten Praktiken bestätigen und ergänzen“.

Der Vertrag über die Europäische Union: Konsolidierung der Pfeilerarchitektur

Die Einheitliche Europäische Akte mit ihren zwei Bereichen der gemeinschaftlichen und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (und mit dem Europäischen Rat als gemeinsames impulsgebendes Organ in beiden Bereichen) bereitet den Weg zu einer *Pfeilernstruktur*, die endlich über einen einheitlichen institutionellen Rahmen verfügt. Diese neue europäische Architektur wird ab 1993 mit dem Inkrafttreten des 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrags über die Europäische Union errichtet.

Auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1990 in Dublin wird vereinbart, eine Regierungskonferenz (RK) über die politische Union einzuberufen und im Dezember in Rom zwei Konferenzen durchzuführen: eine über die bereits 1989 beschlossene Wirtschafts- und Währungsunion und eine über die politische Union. Der Europäische Rat kommt damit dem von **François Mitterrand** und **Helmut Kohl** im April 1990 geäußerten Wunsch nach, den Aufbau des politischen Europas unbedingt zu beschleunigen. In einer **gemeinsamen Mitteilung** wird vorgeschlagen, die Vorarbeiten zur Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion zu intensivieren und mit Vorarbeiten für eine Regierungskonferenz über die politische Union zu beginnen, die parallel zur ersten Konferenz stattfinden soll. Ziel sollte es sein, diese grundlegenden Reformen (Wirtschafts- und Währungsunion sowie politische Union) am 1. Januar 1993 nach der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente in Kraft treten zu lassen.

Am 15. Dezember 1990 gibt der Europäische Rat auf seiner Tagung in Rom in seinen Schlussfolgerungen den Rahmen für den Ablauf der zwei RK vor, die am gleichen Tag offiziell in Rom eröffnet werden. Auf der Grundlage der dominierenden Tendenzen, die sich im Laufe der Arbeiten der zwei RK herausbilden, legt der luxemburgische Vorsitz im Juni 1991 den **Entwurf eines Vertrags über die Union** in einem einzigen konsolidierten Text vor, der „eine neue Etappe im schrittweisen Prozess zu einer Union mit föderaler Ausrichtung“ einleiten soll. Nach dem Entwurf gründet sich die Union, die nun über einen einheitlichen institutionellen Rahmen verfügt, auf die Europäischen Gemeinschaften, die durch die im Entwurf vorgesehene Politik und Zusammenarbeit auf den verschiedenen Gebieten ergänzt werden. Neben den gemeinsamen Bestimmungen und den Bestimmungen zur Änderung der Gründungsverträge der Gemeinschaften enthält der Entwurf einen Teil mit *Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* und einen weiteren Teil, der sich mit den *Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres* beschäftigt.

Der Entwurf, der die Grundlage für weitere Verhandlungen innerhalb der zwei RK darstellt, legt damit für die Union eine Struktur mit drei Pfeilern fest (einen gemeinschaftlichen Pfeiler und zwei zwischenstaatliche Pfeiler). Diese Struktur wird auf der Tagung des Europäischen Rates in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 bestätigt.

Der am 1. November 1993 in Kraft getretene **Vertrag von Maastricht** stellt schließlich die Gründung einer *Europäischen Union* dar, die auf den Europäischen Gemeinschaften basiert und durch die im Vertrag definierten Politiken und Formen der Zusammenarbeit ergänzt wird. Wichtig ist, dass die Union, die über keine Rechtspersönlichkeit verfügt, – in Fortführung des Prozesses zur Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas – „im Hinblick auf weitere Schritte, die getan werden müssen, um eine europäische Integration voranzutreiben“ gegründet wird. Im gemeinschaftlichen Rahmen wird folglich die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion in drei Phasen vorgesehen. Im Rahmen der zwei Bereiche der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres) soll die Union schrittweise gemeinsame Standpunkte verabschieden und gemeinsame Aktionen umsetzen.

Der Vertrag über die Europäische Union sieht keine Verbindung zwischen den zwischenstaatlichen Pfeilern und dem gemeinschaftlichen Pfeiler zur Vergemeinschaftung der Bereiche der Zusammenarbeit vor. In den Schlussbestimmungen ist allerdings ein Verfahren zur Revision der Gründungsverträge der Union vorgesehen. Änderungen der Verträge müssen in gemeinsamem Einvernehmen durch eine RK beschlossen werden und treten nur nach der Ratifizierung der Reformakten durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen Verfassungsregeln in Kraft.

Ähnlich wie die Europäischen Gemeinschaften zum Zeitpunkt ihrer Gründung ist auch die Europäische Union entsprechend dem Maastrichter Vertrag auf Entwicklung ausgelegt. Die politische Union ist noch nicht vollendet.