

Klaus Weber | Henning Ottmann

Neugestaltung der Europäischen Union



Nomos

Klaus Weber | Henning Ottmann

Neugestaltung der Europäischen Union



Nomos

Dies ist eine gekürzte und aktualisierte Version des 2018 im Nomos Verlag erschienenen Werkes „Reshaping the European Union“ (ISBN 978-3-8487-4475-6).

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5994-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-0108-2 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das von uns Anfang 2018 veröffentlichte Buch mit dem Titel „Reshaping the European Union“ wurde in englischer Sprache abgefasst, um ein internationales Publikum zu erreichen. Von Anfang an bestand aber die Absicht, das Buch auch in deutscher Sprache zu publizieren. Von Verlagsseite wurde um eine Kürzung des Textes gebeten. Der Umfang des Buches wurde dementsprechend von 469 Seiten auf nunmehr 336 Seiten reduziert.

Den Autoren stellten sich somit zwei Aufgaben. Zum einen musste versucht werden, die wesentlichen Gedanken der englisch-sprachigen Fassung trotz der Seitenzahl-Reduzierung unangetastet zu lassen. Zum anderen war es nötig, die Neuerungen seit August 2017, dem Redaktionsschluss der englisch-sprachigen Ausgabe, einzubeziehen. Wegen der Einbeziehung der zahlreichen Neuerungen wurde Kapitel X der englisch-sprachigen Fassung nunmehr in drei Kapitel aufgeteilt.

Zu unserem Buch „Reshaping the European Union“ wurden bisher drei Rezensionen abgefasst.¹

Wir möchten Hans-Werner Sinn unseren besonderen Dank für das *Endorsement* aussprechen.

Mitte Mai 2019

Klaus Weber²
Henning Ottmann

1 Michael Gehler: „Neugestaltung durch Rückbau? – Ein Plädoyer für eine neue Balance zwischen Nationalstaaten und ‘Europa’“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. Juni 2018, Seite 6; Max Lügger: „Die Umgestaltung der Europäischen Union – Intergouvernementalismus stärken und auf wenige Ziele konzentrieren“, Portal für Politikwissenschaft, 21. März 2018; Ulrich Horstmann: „Detailliertes Werk mit ordnungspolitisch sinnvollen Vorschlägen zur Erneuerung der EU“, Amazon-Rezension, 26. Februar 2019.

2 E-Mail: dr.klausweber@t-online.de; www.klaus-weber-info.de.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	15
Einleitung	17
<i>Klaus Weber und Henning Ottmann</i>	
I. Zur Geschichte der EU	24
<i>Klaus Weber</i>	
1. Ideen für ein vereintes Europa	24
2. Nationale Interessen	25
3. Einfluss der USA	27
4. Die Montanunion	28
5. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	29
6. Zwei prekäre Urteile des EuGH	30
7. Die EU und De Gaulle	30
8. Erweiterung der EU	31
9. Die 1970er und 1980er Jahre	31
10. Ereignisse nach der deutschen Wiedervereinigung	33
II. Erörterung einiger Grundsatzfragen	35
<i>Klaus Weber</i>	
1. Die EU-Verträge	35
2. Zum Lissabon-Vertrag	35
3. Die Verfasstheit der EU	37
3.1 Bejahung des Verfassungsbegriffs	37
3.2 Verneinung des Verfassungsbegriffs	39
3.3 Kommentar	40
4. Die EU als besondere internationale Organisation	40
5. Supranationalität der EU	42
6. Souveränität	43

7. Legitimität	45
8. Verantwortlichkeit	47
9. Zwecke und Ziele der EU	48
10. Schlussfolgerungen	49
III. Zur Struktur und Funktionsweise der EU	50
<i>Klaus Weber</i>	
1. Allgemeine Vorbemerkungen	50
2. Europäische Kommission (Kommission)	52
2.1 Aufgaben der Kommission	52
2.2 Zusammensetzung der Kommission	53
2.3 Der Präsident der Kommission	54
2.4 Struktur und Abstimmung in der Kommission	55
2.5 Das Netzwerk zwischen EU und Mitgliedstaaten	56
2.6 Agenturen	57
3. Europäischer Rat	58
4. Rat (der Minister)	59
4.1 Assistenz-Komitees des Rates	61
5. Der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik	62
6. Europäisches Parlament	63
6.1 Politische Gruppen	64
6.2 Parlamentarische Organe	65
6.3 Funktionen des Europäischen Parlaments	66
7. Europäischer Gerichtshof (EuGH)	67
8. Europäische Zentralbank (EZB)	68
8.1 Funktion des Europäischen Zentralbanksystems	68
8.2 Zusammensetzung der EZB	69
9. Europäischer Rechnungshof	70
IV. Europäischer Gerichtshof – eine umstrittene Institution?	72
<i>Klaus Weber</i>	
1. Zur Rechtsprechung des EuGH	72
1.1 Rechtsordnung der EU	73
1.2 Unmittelbare Geltung des EU-Rechts	74
1.3 Rechtsakte der EU	75

1.4	Zum Vorrang des Unionsrechts	76
1.5	Vorabentscheidung	80
2.	Meinungen zur Rechtsprechung des EuGH	82
2.1	Zustimmende Meinungen	82
2.2	Kritische Meinungen	83
2.3	Weitere Meinungen	85
3.	Political Question Doctrine	89
3.1	Political Question Doctrine in den USA	90
3.2	Political Question Doctrine in der EU?	90
3.3	Kommentar	91
4.	Diskussion	91
4.1	Zur Rechtsordnung in der EU	93
4.2	Einheitlichkeit des Rechts in der EU	94
4.3	EuGH und Vertragsänderung	95
5.	Schlussfolgerungen	95
V.	Eurosystem und Eurokrise	98
	<i>Klaus Weber</i>	
1.	Einige grundlegende Vorbemerkungen	98
1.1	Währungsunionen	99
1.2	Wechselkurs-Systeme	100
1.3	Die Bürde öffentlicher Schulden	101
1.4	Lehren aus früheren Finanzkrisen	104
1.5	Staatsbankrott versus Firmenbankrott	107
1.6	Besonderheiten des Bankensystems	107
2.	Die Entstehung des Eurosystems	108
3.	Der Beginn der Großen Rezession	112
4.	Die Eurokrise	114
4.1	Wettbewerbsschwäche in der Eurozone	115
4.2	Die Eurokrise in Irland und den baltischen Staaten	116
4.3	Wettbewerb aus Mittelost- und Osteuropa	117
4.4	Zinsraten	118
4.5	Fiskalprobleme in der Eurozone	118
4.6	Privater Wohlstand in der Eurozone	119
4.7	Das Eurosystem in der Krise	119
4.8	Moralisches Wagnis (moral hazard)	123

5. Target-Bilanzen	123
6. Handhabung des Leistungsbilanz-Defizits	126
7. Rettungsprogramme	128
8. Strukturreformen und Austerität	129
8.1 Kritik an der Troika	131
9. Die Bankenunion	132
10. Die Fiskalunion	136
10.1 Fiskal-Föderalismus	136
10.1.1 Fiskal-Föderalismus in den USA	137
10.1.2 Fiskal-Föderalismus in der Schweiz	137
10.1.3 Fiskal-Föderalismus in Deutschland	138
10.2 Missachtung des No-Bailout Prinzips in der Eurozone	138
10.3 Benötigt die Eurozone eine Fiskalunion?	138
10.4 Fiskalische Empfehlungen	140
11. Frühere Vorschläge zur Gestaltung des Eurosystems	140
11.1 Transferunion und Schuldenvergemeinschaftung	140
11.2 Befürwortung gesunder Finanzen	142
11.3 Intermittierende Standpunkte	144
12. Entschuldung verschuldeter Staaten	146
13. Insolvenz-Ordnung	146
14. Ausscheiden aus der Eurozone	147
15. Schicksal der zukünftigen Eurozone	149
15.1 Auflösung der Eurozone	150
15.2 Interne Abwertung	151
15.3 Transferunion und Eurobonds	152
16. Eigene Reform-Vorschläge	153
17. Kommentar	156
VI. Mängel der existierenden EU	157
<i>Klaus Weber</i>	
1. Die Klausel von der immer engeren Union	157
2. Das Problem der Unterschiedlichkeit in der EU	157
2.1 Ungleichheit von Größe und Bevölkerung	158
2.2 Historische Gründe der Unterschiedlichkeit	158
2.3 Kulturelle und religiöse Unterschiedlichkeit	160

2.4	Ist Homogenität in der EU erstrebenswert?	161
2.5	Kleine und große Mitgliedstaaten	164
2.6	Die Herausforderung des Gleichheitsanspruchs	164
2.7	Kommentar	165
3.	Probleme mit der Demokratie	165
3.1	Gleichheit und Bürgerschaft	166
3.2	Mängel der repräsentativen Demokratie	166
3.3	Das Demokratiedefizit der EU	167
3.4	Mängel der parlamentarischen Repräsentation	169
4.	Fehlende Volkssouveränität	172
5.	Mängel der Gewaltenteilung	172
5.1	Mängel der horizontalen Gewaltenteilung	173
5.2	Mängel der vertikalen Gewaltenteilung	174
6.	Mängel der Rechtsprechung des EuGH	175
7.	Mängel bei der Rechtsetzung in der EU	175
8.	Fehlerhafte Aktivitäten der EZB	176
9.	Pflichtmängel	176
10.	Fragwürdige Rede zur Lage der Union	177
11.	Kommentar	177
VII.	Europäischer Nationalstaat versus EU	178
	<i>Klaus Weber</i>	
1.	Zur Geschichte des europäischen Nationalstaats	178
2.	Politische Ordnung und der Staat	180
2.1	Gute und schlechte politische Ordnung	181
2.2	Natur des Staates	181
2.3	Staatlichkeit in der EU	182
3.	Demokratie	183
3.1	Demokratie in der griechischen Polis	183
3.2	Demokratie und moderner Staat	184
3.3	Typen der Demokratie	185
3.4	Voraussetzungen für Demokratie	186
3.5	Grenzen der Demokratie	188
3.6	Demokratische Legitimität	188
3.7	Vorteile des demokratischen Staates	189
3.8	Die Demokratie in den EU-Mitgliedstaaten	189

3.9	EU-Demokratie versus staatlicher Demokratie	190
4.	Parlamentarismus	191
4.1	Das nationale Parlament	191
4.2	Nationale Parlamente in der EU	192
4.3	Europäisches Parlament	192
4.4	Kommentar	193
5.	Volkssouveränität	193
5.1	Volkssouveränität im Nationalstaat	193
5.2	Volkssouveränität in der EU	194
5.3	Kommentar	195
6.	Gewaltenteilung	195
6.1	Gewaltenteilung im Nationalstaat	195
6.2	Gewaltenteilung in der EU	196
6.3	Kommentar	197
7.	Rechtsstaatlichkeit	197
7.1	Europäische Rechts-Tradition	197
7.2	Rechtsstaatlichkeit bei den Klassikern	199
7.3	Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit	199
7.4	Rechtsstaatlichkeit in der EU	203
7.5	Kommentar	203
VIII.	Modelle für eine zukünftige EU	205
	<i>Henning Ottmann</i>	
1.	Eine kurze Geschichte der Föderationen	207
1.1	Die Polis und ihre Föderationen	207
1.2	Imperien	208
1.3	Der Nationalstaat	209
2.	Der gegenwärtige Status der EU	210
3.	Reformvorschläge	216
4.	Das Imperium und das neue Mittelalter	224
IX.	Volksbeteiligung an den EU-Verträgen	229
	<i>Klaus Weber</i>	
1.	Volksbeteiligung und Volkssouveränität in der EU	230
1.1	Volksbeteiligung in der EU	230
1.2	Volkssouveränität in der EU	231

2. Volksbeteiligung und Volkssouveränität in den USA	232
2.1 Volksbeteiligung in den USA	232
2.2 Volkssouveränität in den USA	235
3. Diskussion	237
3.1 Möglichkeiten der Volksbeteiligung	237
3.2 Volksbeteiligung bei den zukünftigen EU-Verträgen	239
3.3 Zur Volkssouveränität in der EU	240
4. Schlussfolgerungen	241
X. Gegenwärtige Krisen und Konflikte in der EU	242
<i>Klaus Weber</i>	
1. Nationalismus und andere Ideologien	242
2. Nord-Süd-Konflikt	244
3. West-Ost-Konflikt	244
4. Trump und die neue Weltordnung	245
5. Der Brexit	246
6. Das Migrationsproblem	252
XI. Ideen und Vorschläge anderer Autoren	260
<i>Klaus Weber</i>	
1. Ideen und Modelle für ein vereintes Europa	260
2. Nationalstaat und Governance	265
3. Abweichungen von Verträgen und Vereinbarungen	267
4. Demokratische Legitimität und Verantwortlichkeit	268
5. Versprechungen und enttäuschte Erwartungen	271
6. Herausforderungen	273
XII. Eigene Vorschläge zur Neugestaltung der EU	280
<i>Klaus Weber</i>	
1. Allgemeine Überlegungen	280
2. Zwecke der zukünftigen EU	282
3. Supranationalität und begrenzte Supranationalität	284
3.1 Supranationalität	284
3.2 Begrenzte Supranationalität	286

4. Die EU als besondere Politie	287
5. Struktur und Funktionsweise der zukünftigen EU	288
5.1 Der zukünftige Europäische Rat	288
5.2 Der zukünftige Rat	289
5.3 Die Kammer der Nationalen Parlamentarier	289
5.4 Das zukünftige Europäische Parlament	290
5.5 Die zukünftige Kommission	290
5.6 Der zukünftige EuGH	291
5.7 Die zukünftige EZB	292
6. Die zukünftige Vertragsgestaltung	293
7. Die zukünftige Rechtsetzung in der EU	294
8. Einheitlichkeit von Recht und Prinzipien	296
8.1 Unterschiede des Rechts	296
8.2 Einheitlichkeit von Werten und Prinzipien	297
9. Gleichheit der Mitgliedstaaten	298
10. Gesunde Finanzen	299
11. Die zukünftige Verteidigungspolitik	300
12. Die zukünftige Außen- und Sicherheitspolitik	302
13. Aufnahme neuer Mitgliedstaaten	304
14. Der zukünftige Bericht zur Lage der EU	305
15. Schlussbetrachtungen	305
Literaturverzeichnis	309
Register	331

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	<i>Bank for International Settlement</i>
CDS	<i>Credit Default Swap</i>
Coreper	<i>Comité des Représentants Permanents</i>
EBA	<i>European Banking Authority</i>
ECU	<i>European Currency Unit</i>
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungs-Fazilität
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ELA	<i>Emergency Liquidity Assistance</i>
EMS	<i>European Monetary System</i>
ERM	<i>European Exchange Rate Mechanism</i>
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Europäischer Unionsvertrag
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FTA	<i>Free Trade Area</i>
GAC	<i>General Affairs Council</i>
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIIPS	Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien
GIPSIC	Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Italien, Zypern
IGK	Intergouvernementale Konferenz
IWF	Internationaler Währungsfonds
KNP	Kammer der Nationalen Parlamentarier

Abkürzungen

KoG	Konferenz der Gouverneure der Zentralbanken
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NGO	<i>Non-Government Organization</i>
NZB	Nationale Zentralbank
OMT	<i>Outright Monetary Transactions</i>
QE	<i>Quantitative Easing</i>
PQD	<i>Political Question Doctrine</i>
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i>
SMP	<i>Securities Market Programme</i>
SSM	<i>Single Supervisory Mechanism</i>
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
USA	<i>United States of America</i>
VDE	Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone
WTO	<i>World Trade Organization</i>

Einleitung

Klaus Weber und Henning Ottmann

Seit ihrer Gründung im Jahr 1951 ist die Europäische Union (EU) jahrzehntelang durch eine Phase der Integration geprägt worden.³ Die EU stand unter dem Motto der „immer engeren Union“ seit dem Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957. In letzter Zeit haben sich die Verhältnisse jedoch geändert. Insbesondere die Eurozonen-Krise, der Brexit und die Migrations-Probleme haben eine Debatte über die Desintegration der EU ausgelöst. Selbst die Auflösung der EU wird nicht mehr ausgeschlossen. Europa würde dann in den Zustand der unabhängigen Westfälischen Staaten zurückfallen.

Die Diskussion über Integration und Desintegration führt notwendigerweise zu Bedenken, ob die EU noch eine Zukunft hat und wenn dies der Fall ist, wie diese Zukunft aussehen könnte. Die Autoren sind der Überzeugung, dass die EU nur dann eine Zukunft hat, wenn sie sich grundlegend reformiert. Denn die existierende EU weist derart gravierende Fehler auf, dass sie unfähig erscheint, die gegenwärtigen Krisen und Probleme zu meistern. Eine Neugestaltung der EU erscheint deshalb dringend erforderlich. Die Neugestaltung sollte nicht mehr unter dem Motto der „immer engeren Union“ stehen. Vielmehr sollte unideologisch eine bessere EU anvisiert werden.⁴

Das Verhältnis von nationalen Mitgliedstaaten und EU ist eine zentrale Frage, die im Zusammenhang mit der EU diskutiert werden muss. Hat der Nationalstaat in der EU ausgedient? Dem Nationalstaat wird vielfach vorgeworfen, zum Nationalismus und zur Kriegführung zu neigen. Diese Vorwürfe sind berechtigt. Aber bedeuten die Vorwürfe zugleich, den Nationalstaat gänzlich über Bord zu werfen? Bei genauerem Hinsehen relativieren sich die Probleme mit dem Nationalstaat. Kriege wurden auch von anderen politischen Gebilden (Politien) wie der griechischen Polis und verschiedenen Imperien wie den Römischen, Osmanischen und Russischen Reichen geführt. Quasi-nationalistischen Enthusiasmus hat es sehr wohl in

3 Obwohl die Bezeichnung Europäische Union erst im November 1993 eingeführt wurde, verwendet dieses Buch nahezu durchgehend den Begriff EU.

4 Ein unideologisches Vorgehen halten die Autoren hinsichtlich aller EU-Angelegenheiten für unabdingbar.

anderen Politien, wenn auch in anderer Form, gegeben. Derartige Tendenzen können zu negativen Effekten in allen Politien führen. Andererseits gibt es jedoch einen ausgesprochen positiven Aspekt im Zusammenhang mit dem Nationalstaat. Der gut-konstituierte westliche Nationalstaat hat wertvolle Prinzipien wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Parlamentarismus, Demokratie und Volkssouveränität entwickelt.⁵ Es kommt ein weiterer Aspekt hinzu. Wie dieses Buch aufzeigt, sind diese Prinzipien im gut-konstituierten europäischen Nationalstaat samt und sonders besser entwickelt als in der EU. Dies bedeutet, dass die EU schlecht beraten wäre, auf ihre gut-konstituierten Nationalstaaten zu verzichten. Im Gegenteil. Es ist für die EU von Vorteil, über derartige Nationalstaaten zu verfügen. Dies dürfte sich auch nicht ändern angesichts der Tatsache, dass die EU vermutlich auch in Zukunft nicht in der Lage sein wird, die genannten gut-konstituierten Nationalstaaten hinsichtlich der erwähnten Prinzipien zu übertreffen.

Auf Grund dieser Überlegungen hat dieses Buch das Konzept vom balancierten europäischen Nationalstaat kreiert. Dieses Konzept bedeutet einerseits Vermeidung von Nationalismus und Krieg und andererseits Aufrechterhaltung der genannten wertvollen Prinzipien der westlichen Zivilisation. Unter diesen Voraussetzungen ist die EU gut beraten, ihre gut-konstituierten nationalen Mitgliedstaaten als positives Element anzusehen. Dies gilt um so mehr, da der EU Mitgliedstaaten angehören, die erhebliche Mängel in Bezug auf die genannten Prinzipien aufweisen.

Alan Milward hat die These vertreten, dass die europäischen Nationalstaaten die EU gegründet haben, um sich selbst zu retten (Milward 2000: 1-20). Dies mag übertrieben sein. Eine These ist jedoch unter Historikern unumstritten. Die EU wurde im Interesse der europäischen Nationalstaaten geschaffen (Dinan 2014 c: 347). Zwei weitere Aspekte kommen hinzu. Zum einen sind die EU-Verträge von den Mitgliedstaaten kreiert worden. Zum anderen sind die gut-konstituierten Mitgliedstaaten demokratisch voll legitimiert im Gegensatz zu Netzwerken, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und multinationalen Unternehmen. Regionen und Kommunen sind gewöhnlich auch demokratisch legitimiert, aber eben nicht so bedeutsam wie der Nationalstaat. All dies bedeutet, dass die EU ohne ihre nationalen Mitgliedstaaten nicht ausreichend reformiert und neugestaltet werden kann. Dennoch schließen diese Überlegungen keineswegs aus, dass die EU gegenüber ihren Mitgliedstaaten nicht auch Vorteile hätte.

5 Gut-konstituierte westliche Nationalstaaten sind zum Beispiel Großbritannien, die USA, Frankreich, die Niederlande und Deutschland.

Die EU wird weithin als politisches Gebilde angesehen, das supranationale und intergouvernementale Elemente kombiniert (Fabbrini 2015: 248-250 und 265-268). Über die Jahre hinweg hat es Konflikte hinsichtlich dieser beiden Elemente gegeben. Die Mitgliedstaaten haben in letzter Zeit an Einfluß verloren. Andererseits hat die EU zunehmend Kompetenzen an sich gezogen. Es ist nun an der Zeit, das Verhältnis von EU und Mitgliedstaaten neu zu justieren. Dementsprechend präsentiert dieses Buch das Konzept der begrenzten Supranationalität. Letzteres beinhaltet, dass die EU nur noch in begrenztem Umfang über Kompetenzen verfügen sollte. Alles Übrige bleibt den nationalen Mitgliedstaaten überlassen.

Die EU sollte vor allem vier Zwecken dienen: Bewahrung des Friedens in Europa, Sicherung des Wohlstands durch einen gemeinsamen Binnenmarkt, Kompensation der relativ geringen Größe und Macht der Mitgliedstaaten und Sicherstellung der wertvollen Prinzipien der westlichen Zivilisation. Diese Zwecke können von der EU besser als von den Mitgliedstaaten erfüllt werden.

Dieses Buch enthält Ideen, die von Europa-Enthusiasten vermutlich als ungewöhnlich eingestuft werden. Einige scheinbar unumstößliche Prinzipien der EU werden in Frage gestellt. Schlagende Beispiele sind die Superiorität der EU-Rechtsordnung über die nationale Rechtsordnung und der allgemeine Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Infolgedessen muss der gesamte Rechtsetzungs-Prozess in der EU umgestaltet werden. Das Ergebnis eines derartigen Reformprozesses wäre eine Reduktion der Zahl der Gesetze und eine sorgfältigere Rechtsetzung.

Drei Besonderheiten sind im Zusammenhang mit der zukünftigen Gestaltung der EU-Verträge von Interesse. Erstens handelt es sich bei den EU-Verträgen nicht um eine Verfassung. Diese Auffassung entspricht derjenigen der Mitgliedstaaten, die den Lissabon-Vertrag ausdrücklich nicht als Verfassung gewertet wissen wollen. Zweitens sollte sich die Vertragsgestaltung in Zukunft lediglich auf den Kern des EU-Vertrages beziehen. Drittens sollte der Kernanteil des zukünftigen EU-Vertrages das Prinzip der begrenzten Supranationalität beherzigen. Dementsprechend sollten vorwiegend die vier erwähnten Zwecke der EU in dem zukünftigen EU-Vertrag berücksichtigt werden.

Die große Zahl der Mitgliedstaaten der EU bedeutet eine enorme Herausforderung für die EU. Aus diesem Grund werden die zukünftige EU-Vertragsgestaltung und die EU-Rechtsetzung durch hohe Komplexität belastet. Dies ist bedauerlich, läßt sich aber nicht ändern.

Die Volksbeteiligung an der zukünftigen Vertragsgestaltung erscheint zwingend. In diesen Prozess sollten die nationalen Parlamente einbezogen

werden, da in ihnen die Repräsentanten der Völker der Mitgliedstaaten vertreten sind. Darüber hinaus könnten spezielle vertragsgestaltende Konvente eine Rolle spielen.

Die nationalen Parlamente sollten im Zentrum der zukünftigen Rechtssetzung stehen. Die nationalen Parlamente sind voll legitimiert und ihre Vertreter sind voll dem jeweiligen Volk der Mitgliedstaaten gegenüber verantwortlich. Im Gegensatz dazu ist das Europäische Parlament nicht voll legitimiert. Es mangelt ihm unter anderem an einem *demos* (Volk) und an einer europäischen Öffentlichkeit. Deswegen wird das demokratische Defizit in der EU durch die Beteiligung der nationalen Parlamente an der zukünftigen Rechtssetzung am ehesten überwunden. Dieses Buch übernimmt die bereits 1993 anderweitig erstmals verwendete Bezeichnung „Kammer der Nationalen Parlamentarier“.

Die Struktur der zukünftigen EU sollte zum Teil geändert werden. Europäischer Rat und Rat (der Minister) sollten die vorherrschenden exekutiven Institutionen der EU sein. Die beiden Institutionen werden von direkten Vertretern der nationalen Mitgliedstaaten besetzt und sind zugleich EU-Organe. Die zukünftige Europäische Kommission (Kommission) sollte als rein administrative Behörde dem Europäischen Rat und dem Rat untergeordnet sein. Die Zusammensetzung der Kommission, des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Rates der Europäischen Zentralbank (EZB) sollte modifiziert werden. Das zukünftige Europäische Parlament sollte vorwiegend beratende Funktionen haben. Die Stimmrechte in der zukünftigen EU sollten sich vor allem an der Zahl der Einwohner der jeweiligen Mitgliedstaaten orientieren.

Kommission, EuGH und EZB sind keinem Volk gegenüber verantwortlich. Es ist deshalb kaum verwunderlich, dass gerade diese EU-Institutionen ihr Mandat häufig überschritten haben. Eine Kontrolle dieser Institutionen ist daher dringend erforderlich. Die Kommission sollte, wie soeben dargelegt, vom Europäischen Rat und dem Rat kontrolliert werden. Der EuGH sollte von einem *Court of Appeal* überwacht werden. Die EZB ist wegen ihrer Unabhängigkeit schwierig zu kontrollieren. Aber diesbezüglich wurden kürzlich Vorschläge unterbreitet (Tucker 2018: 546-572).

Die zukünftige Politik in der EU sollte so gestaltet sein, dass Animositäten zwischen den Mitgliedstaaten vermieden werden. Dies trifft insbesondere auf den Finanzbereich zu. Hier können Animositäten nur vermieden werden, wenn jeder Mitgliedstaat für seine eigenen Finanzen verantwortlich ist. Dies schließt Transferunion, Schuldenvergemeinschaftung und Eurobonds aus. Ähnlich verhält es sich mit der Verteidigungspolitik. Eine europäische Armee sollte nicht das Ziel der EU sein. Allerdings sind Koope-

rationen auf den Gebieten der Finanzen, der Verteidigung und der Sicherheit durchaus sinnvoll und oft notwendig, aber eben nicht eine komplette Europäisierung. Die Außenpolitik der EU sollte vorwiegend in den Händen der Mitgliedstaaten bleiben oder bei wichtigen Fragen einstimmige Abstimmungen in den EU-Gremien erfordern. Die Außengrenze der EU sollte jedoch vom Europäischen Rat in Zusammenarbeit mit den Grenzstaaten kontrolliert werden unter Assistenz des/ der Hohen Außenbeauftragten der EU. Letzterer/ letztere sollte dem Europäischen Rat und nicht mehr der Kommission unterstehen.

Verstöße gegen die genannten Prinzipien der westlichen Zivilisation sollten vom Europäischen Rat mit einer Stimmen-Mehrheit von $\geq 75\%$ geahndet werden. Die Verstöße sollten zuvor von einem renommierten Gremium wie dem der Venedig-Kommission festgestellt worden sein. Der Mitgliedstaat, der gegen die erwähnten Prinzipien nachweislich verstoßen hat, sollte wiederholt abgemahnt werden. Bei Erfolglosigkeit der Abmahnung sollten diesem Mitgliedstaat die Stimmrechte und die finanzielle Unterstützung entzogen werden. Im Extremfall muss diesem Mitgliedstaat mit Stimmen-Mehrheit im Europäischen Rat von $\geq 75\%$ der Ausschluss aus der EU angedroht und notfalls auch vollzogen werden.

Krisen waren in früheren Jahren nicht selten der Motor für die weitere Integration der EU. Gegenwärtig ist die EU jedoch mehreren Krisen zugleich ausgesetzt. Zu nennen sind vor allem Euro-Krise, Brexit und die Migrations-Probleme. Die Mängel der existierenden EU kommen noch hinzu. Diese und weitere Krisen und Probleme belasten die EU derzeit schwer. Die gegenwärtigen Krisen und Probleme der EU können wegen ihrer Vielzahl nicht als integrationsfördernd angesehen werden.

Die Rolle der wissenschaftlichen Vereinigungen ist in der Diskussion über die EU von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Antoine Vauchez sprach in diesem Zusammenhang von einem „behaglichen symbiotischen Verhältnis“ der wissenschaftlichen Vereinigungen mit der Kommission, dem EuGH und der EZB. Die wissenschaftlichen Vereinigungen würden finanzielle Unterstützung von der Kommission erhalten und als „Privatarmee im Dienst der europäischen Gemeinschaft“ funktionieren (Vauchez 2016: 75).

In diesem Buch sind wir in zwei Schritten vorgegangen. Erstens haben wir versucht, der komplexen Natur der EU gerecht zu werden und die Mängel der existierenden EU zu analysieren. Zweitens wurden auf Grund dieser Analyse Vorschläge für eine Neugestaltung der EU vorgelegt.

Kapitel I befasst sich mit einigen historischen Aspekten, sofern sie für die Diskussion in diesem Buch von Bedeutung sind. Es konnte in diesem

Kapitel nicht darum gehen, eine vollständige Darstellung der Geschichte der EU vorzulegen. Zwei Ereignisse sind von besonderem Interesse. Zum einen wird auf die Widerstände hingewiesen, die schon in den frühen 1950er Jahren gegen die Etablierung der dirigistischen Hohen Behörde, später Europäische Kommission genannt, entgegengebracht wurden. Zum anderen werden zwei Urteile des EuGH aus den Jahren 1963/ 64 thematisiert. Anfänglich belächelt und von den damaligen sechs Mitgliedstaaten mit Widerwillen zur Kenntnis genommen, haben diese Urteile eine erhebliche Rolle in der Geschichte der EU gespielt.

Kapitel II beschäftigt sich mit einigen grundsätzlichen Gesichtspunkten. Es wird die Frage diskutiert, ob die EU-Verträge eine Verfassung darstellen. Der Begriff *Verfasstheit* wird in diesem Zusammenhang bevorzugt. Darüber hinaus werden die Begriffe Supranationalität, Souveränität, Legitimität, Verantwortlichkeit, Zwecke und Ziele der EU thematisiert.

Die komplexe Struktur und Funktionsweise der EU werden in Kapitel III beleuchtet. Dieses Kapitel ist vorwiegend deskriptiv angelegt.

Im Kapitel IV kommt die umstrittene Rolle des EuGH zur Sprache. Die Rechtsprechung des EuGH wird an Hand einiger Beispiele erläutert. Dabei wird klar, dass der EuGH sein Mandat häufig überschritten hat. Es kommen zahlreiche Befürworter und Kritiker der Rechtsprechung des EuGH zu Wort. Eine Diskussion schließt sich an, ob Gerichte wie der EuGH politische Fragen entscheiden dürfen. Angesichts der Tatsache jahrzehntelanger schwerwiegender Verfehlungen des EuGH wird vorgeschlagen, dem EuGH ein Appellationsgericht als Kontrollorgan überzuordnen.

Kapitel V befasst sich mit dem Euro und der Eurozonen-Krise (Eurokrise). Das Kapitel wird mit einigen grundsätzlichen Erörterungen eingeleitet. Die Probleme bei der Einführung des Euros und bei der Gestaltung der Eurozone werden herausgearbeitet. Vorschläge zur Lösung einiger Probleme der Eurozone werden präsentiert. Es wird klar, dass das Schicksal der Eurozone das Schicksal der gesamten EU beeinflussen kann.

Im Kapitel VI werden die Mängel der existierenden EU aufgedeckt. Die historischen, politischen, ökonomischen, kulturellen, sprachlichen und geographischen Unterschiede in der EU bedeuten eine große Herausforderung für die EU. Große und kleine Mitgliedstaaten haben zum Teil unterschiedliche Interessen. Darüber hinaus leidet die existierende EU unter Mängeln im Hinblick auf Demokratie, Gewaltenteilung, parlamentarische Repräsentation und Volkssouveränität.

Kapitel VII vergleicht die EU mit dem europäischen Nationalstaat. Über dieses Verhältnis wurden bereits eingangs einige Bemerkungen gemacht.

Sowohl die EU als auch die nationalen EU-Mitgliedstaaten haben ihre Vorteile. Es gilt, die Vorteile beider zu nutzen.

Modelle einer zukünftigen EU werden in Kapitel VIII vorgestellt. Die Vereinigten Staaten von Europa sollten nicht das Ziel der zukünftigen EU sein. Eher kann von einer Konföderation ausgegangen werden. Selbst für ein Imperium lassen sich Gründe finden. Der europäische Nationalstaat bleibt die Quelle von Identität, Solidarität und Demokratie in der EU. Fragen der Hegemonie werden erörtert.

Kapitel IX befasst sich mit der Volksbeteiligung bei den zukünftigen EU-Verträgen. Es ist kein Geheimnis, dass die Volksbeteiligung bei der Gestaltung der bisherigen EU-Verträge völlig ungenügend gewesen ist. Hier sind Verbesserungen dringend erforderlich.

Im Kapitel X werden wichtige Probleme der gegenwärtigen EU thematisiert. Dabei kommen der Nationalismus und andere Ideologien, der Nord-Süd- und der West-Ost-Konflikt, die Politik des amerikanischen Präsidenten Donald Trump, der Brexit und das Migrationsproblem zur Sprache.

Kapitel XI befasst sich mit den Ideen und Vorstellungen anderer Autoren hinsichtlich der gegenwärtigen Situation und der Neugestaltung der EU. Gerade in letzter Zeit haben sich hierzu neue Gesichtspunkte ergeben.

In Kapitel XII stellt der Autor K.W. seine Vorschläge zur Neugestaltung der EU vor. Den eigenen Vorschlägen liegen die Konzepte der begrenzten Supranationalität und des balancierten europäischen Nationalstaats zugrunde. Außerdem wird dafür plädiert, zwischen dem Kernbereich und dem sekundären Recht bei der zukünftigen EU-Vertragsgestaltung zu unterscheiden. Die EU sollte vorwiegend den vier in dieser Einleitung erwähnten Zwecken dienen. Das Übrige sollte vorwiegend den nationalen Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Allerdings wird in mehreren Bereichen eine Kooperation zwischen EU und den Mitgliedstaaten empfohlen. Bei Beherrschung der in diesem Buch gemachten Vorschläge könnte die EU in Zukunft besser aufgestellt sein.

I. Zur Geschichte der EU

Klaus Weber

Es kann in diesem Kapitel nicht darum gehen, die Geschichte der EU umfassend darzustellen. Einige Themen werden herausgegriffen, die für die gegenwärtigen Debatten hinsichtlich des Zustandes der EU besonders relevant sind.

1. Ideen für ein vereintes Europa

Derartige Ideen gab es schon seit Jahrhunderten (Böttcher 2014; Dinan 2014 c: 349; Gehler 2018: 90-204). Zwischen 1925 und 1934 erschienen etwa 600 Bücher und Presse-Artikel, die sich mit dem vereinten Europa beschäftigten. Von besonderer Bedeutung waren die Aktivitäten der „Paneuropa-Union“, die von dem österreichischen Grafen Richard Coudenhove-Kalergi gegründet wurde (Brunn 2002: 19-32; Gehler 2018: 151-157).

Nach dem Zweiten Weltkrieg strebten die Vertreter der 1946 gegründeten Union Europäischer Föderalisten ohne Erfolg einen europäischen Bundesstaat an (Brunn 2002: 52-53). Winston Churchill hatte in seiner Züricher Rede im September 1946 die „Vereinigten Staaten von Europa“ angesprochen. Churchill hatte dabei vor allem an die künftige Partnerschaft von Frankreich und Deutschland gedacht. Aber Churchill wollte keineswegs ein supranationales Europa (Dinan 2014 b: 308-309). Die 1947 von Graf Coudenhove-Kalergi gegründete Union der Europäischen Parlamentarier versammelte Parlamentarier aus allen demokratischen Ländern Europas, von denen 43% eine europäische Föderation befürworteten. Mehr als 700 Teilnehmer aus den Bereichen von Politik, Kultur und Wirtschaft trafen sich 1948 in Den Haag, um über die Zukunft Europas zu diskutieren. Der Schwiegersohn von Winston Churchill, Duncan Sandys, kontrollierte diesen Kongress. Fragen einer Wirtschafts- und Währungsunion und eines föderalen Europas standen auf dem Programm. Eine Einigung über die Gestaltung eines vereinten Europas konnte nicht erzielt werden. Es wurde jedoch der Europarat gegründet. Großbritannien bestand auf einer losen Kooperation souveräner europäischer Staaten (Brunn 2002: 58-68; Dinan 2014 c: 348).

Altiero Spinelli schlug 1948 einen Verfassungskonvent zur Abfassung eines Entwurfs für eine europäische Verfassung vor. Dieser Vorschlag schloß sich an das von Spinelli und Rossi bereits 1941 formulierte *Manifesto Ventotene* an. Dieses Konzept stieß jedoch nicht auf Zustimmung (Dinan 2014 c: 348; Gehler 2018: 182-183).

Mehr oder weniger idealistische Vorstellungen hinsichtlich eines vereinten Europas stammten von Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak und Alcide de Gasperi. Milward bezeichnete diese Politiker als „europäische Heilige“ und Jean Monnet als „Erzheiligen“ (Milward 2000: 318-344). Dominik Geppert sprach in diesem Zusammenhang von „mehreren Generationen von europäischen Idealisten“ (Geppert 2013: 21). Ein geradezu glühender Verfechter der Idee von der politischen Einheit Europas war Walter Hallstein. Hallstein sah die Montanunion von 1951 nur als ersten Schritt auf dem Weg in die Vereinten Staaten von Europa an (Hallstein 1973: 364-404). Dieses Spektrum von Ideen zeigt auf, dass die Vorstellung von einem vereinten Europas weit verbreitet war, aber nicht auf ungeteilte Zustimmung stieß.

2. Nationale Interessen

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die europäischen Staaten zusammen mit den USA zum Handeln gezwungen, um der von der Sowjetunion ausgehenden drohenden Gefahr Herr zu werden. Aber es waren auch Interessen der europäischen Staaten im Spiel. Alan Milward behauptete, dass sich die europäischen Staaten mit Hilfe der zu gründenden Europäischen Gemeinschaft „retten“ wollten (Milward 2000: 1-20). Dies war vermutlich übertrieben, aber im Kern zutreffend (siehe Gehler 2018: 890).

Großbritannien war im Gegensatz zu Frankreich nicht so sehr an einer Eindämmung Deutschlands interessiert. Vielmehr hing Großbritannien noch an seinem Commonwealth und den engen Beziehungen zu den USA und war nicht geneigt, seine Souveränität zugunsten eines vereinten Europas aufzugeben (Gehler 2018: 265-267).

Die USA waren an einem raschen Wiederaufbau Europas interessiert, vor allem an einer Industrialisierung Deutschlands. Damit hofften die USA, ein ökonomisches Bollwerk gegen die immer aggressiver auftretende Sowjetunion zu etablieren. Denn die Sowjetunion hoffte, von einem wirtschaftlichen Desaster im Nachkriegs-Europa zu profitieren.

Westdeutschland fand sich nach dem Zweiten Weltkrieg an der Grenze zum Sowjet-Block gelegen. In der Präambel des im Mai 1949 ratifizierten

Grundgesetzes wurde festgelegt, dass Deutschland einen gleichrangigen Platz in einem vereinten Europa einnehmen wolle. Eine weitere bedeutsame Entwicklung war die Währungsreform vom Juni 1948, die von Ludwig Erhard wesentlich veranlaßt worden war. Danach startete der rasante wirtschaftliche Aufstieg Westdeutschlands. Erhard war ein scharfer Gegner der Planwirtschaft (Erhard [1964] 2009: 88-94).

Frankreich war ursprünglich stark an einer Eindämmung Deutschlands interessiert und wollte zu diesem Zweck einen entscheidenden Einfluß auf die Ruhr-Ressourcen erhalten. Jean Monnet und Mitarbeiter wollten Frankreich mittels Planwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg modernisieren und damit Deutschland eindämmen. Desmond Dinan hat diese Absicht von Monnet als Ausdruck nationalistischer Bestrebungen gewertet (Dinan 2014 c: 351). Frankreich drang mit seiner Eindämmungs-Politik zu Lasten Deutschlands bei den USA und Großbritannien nicht durch. Monnet hatte gute Beziehungen zu einigen wichtigen amerikanischen Persönlichkeiten aufgebaut, die ihn zu einem Kurswechsel in Bezug auf Deutschland veranlassten.

Monnet versammelte nun eine kleine Mannschaft, um einen neuen Plan auszuarbeiten. Er legte den Plan dem französischen Außenminister Robert Schuman vor, der ihn akzeptierte. Der in Elsaß-Lothringen geborene Robert Schuman war in eine deutsche Schule gegangen und hatte in Bonn Jura studiert. Schuman war ein Befürworter einer deutsch-französischen Aussöhnung ebenso wie Konrad Adenauer. Adenauer hatte bereits 1925 zusammen mit zwei Kollegen aus dem Deutschen Reichstag einen Anlauf zu einer Versöhnung mit Frankreich unternommen (Adenauer 1965: 298 und 327-335). Darüber hinaus hatte Adenauer im März 1950 in einem Interview mit dem amerikanischen Journalisten Kingsbury-Smith für eine deutsch-französische Vereinigung geworben, der sich auch Großbritannien, Italien und die Benelux-Länder anschließen sollten (Adenauer 1965: 311-316 und 328). Schuman legte den Plan von Monnet und Mitarbeitern, nun Schuman-Plan genannt, Konrad Adenauer im Mai 1950 vor, der ihn sofort akzeptierte (Monnet 1978: 375-386; Gehler 2018: 197-204).

Die Benelux-Länder hatten bereits 1948 eine Zollunion gegründet (Gehler 2018: 184). Die Niederlande lehnten einen westeuropäischen Machtblock unter der Vorherrschaft von Frankreich ab. Lieber wollten die Niederlande von den USA und Großbritannien gegen Attacken aus der Sowjetunion geschützt werden (Milward 2000: 173-179). Außerdem wollten die Niederlande ihren hauptsächlichen Handelspartner Deutschland nicht ausschließen (Brusse 2014: 98). Zeitgleich mit dem Schuman-Plan legten die Niederlande den Stikker-Plan vor, der einen Abbau von Quoten, Tari-

fen und Staatshandel in Europa vorsah (Brusse 2014: 103). Der belgische Vertreter François Vinck sprach von „Verrücktheit“ bezüglich der ideologischen planwirtschaftlichen Haltung von Jean Monnet in den Verhandlungen über die Montanunion. Der niederländische Chefunterhändler Dirk Spierenburg nannte die von Monnet vorgeschlagene Hohe Behörde (Europäische Kommission) „diktatorisch“ (Milward 2000: 64-65). Trotzdem stimmten Belgien und Niederländer der Bildung einer Montanunion und später den Römischen Verträgen zu (Brusse 2014: 97-110; Parsons 2014: 116-133).

3. Einfluss der USA

Die USA brauchten nur kurze Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, um die Bedrohung der westlichen Welt durch die Sowjetunion zu erkennen. Präsident Harry Truman erklärte im März 1947, dass die USA die Demokratie in Westeuropa verteidigen würden, wo auch immer sie durch den kommunistischen Block gefährdet sei. Im Juni 1947 kündigte US-Außenminister George Marshall an der Harvard-Universität Unterstützung für das darben-de Europa an. Das Ziel war, wirtschaftliche Hilfe anzuregen, das Aufblühen des Nationalismus vor allem in Deutschland zu verhindern und die kommunistische Expansion nach Westeuropa zu stoppen (Messenger 2014: 42). Der Marshall-Plan sollte die Koordination der freien europäischen Staaten unterstützen und für einen kontinentalen Markt basierend auf Sicherheit und wirtschaftlicher Freiheit sorgen. Jüngere historische Untersuchungen kommen zu folgender Einschätzung in Bezug auf den Marshall-Plan. Erstens hatte sich Europa bis zum Jahr 1948 bereits sichtbar erholt (Brunn 2002: 46; Dinan 2014c: 361). Zweitens diente der Marshall-Plan sowohl Europa als auch den USA. Die Europa zugewiesenen Dollars konnten für Einkäufe in den USA genutzt werden. Auf diese Weise wurde die nach dem Zweiten Weltkrieg vorliegende amerikanische Überproduktion abgeschöpft. Drittens bedeutete der Marshall-Plan eine große psychologische Hilfe für Europa (Brunn 2002: 44-48; Dinan 2014c: 361; Messenger 2014: 42-45).

Die USA engagierten sich für die europäische Vereinigung seit dem Ende der 1940er Jahre. Für die USA war dieses Engagement von großer Bedeutung. Die Eroberung Westeuropas durch die Sowjetunion hätte das Gleichgewicht zwischen den beiden Supermächten zugunsten der Sowjetunion verschoben. Dies konnten die USA nicht zulassen. Die Amerikaner demonstrierten mit der Berliner Luftbrücke zwischen Juli 1948 und März

1949 ihre Entschlossenheit (Gehler 2018: 224-232). Aber die Amerikaner zeigten sich hinsichtlich der zögernden Haltung der Europäer im Hinblick auf die Einigung Europa enttäuscht und versuchten, Druck auf die Europäer auszuüben.

4. Die Montanunion

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), kurz Montanunion genannt, wurde 1951 von den sechs Ländern Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg gegründet. Es waren weniger idealistische Ideen als nationale Interessen und der Einfluß der USA, der zu dieser Gründung führte (Milward 2000).

Craig Parsons hat in jüngster Zeit ein modifiziertes Bild von der Entstehung der Montanunion vorgelegt. Parsons zeigte auf, dass lediglich eine Minderheit die supranationale Konzeption der Montanunion unterstützte. Selbst in Frankreich war eine Mehrheit bestehend aus Traditionalisten und Konföderalisten gegen die Supranationalität. Lediglich die französischen Gemeinschafts-Befürworter um Jean Monnet wollten eine supranationale Lösung. Parsons sah eine „aggressive, nicht-repräsentative Führerschaft ... französischer ideologischer Verfechter der Supranationalität“ am Werk (Parsons 2014: 115-135).

Großbritannien wollte seine Souveränität nicht verlieren und favorisierte deshalb die OEEC und den Europarat. Deutsche Industrielle und Industrieminister Ludwig Erhard waren ebenso skeptisch hinsichtlich der Supranationalität wie die Beneluxländer. Die französischen Konföderalisten befürworteten eine lose Kohle- und Stahl-Kooperation unter der Führerschaft von Frankreich und Großbritannien, der OEEC und des Europarates. Die französischen Traditionalisten waren gegen die Einbeziehung Deutschlands und favorisierten die französische Dominanz im Ruhrgebiet (Erhard [1964] 2009: 322-332; Parsons 2014: 116-122).

Nach langen Verhandlungen stimmten die Vertreter der sechs genannten Länder dem Vertrag über die Errichtung einer Montanunion zu. Großbritannien war eingeladen, verweigerte aber die Teilnahme. Grundlage des Vertrages war ein sogenanntes *Document de Travail* der Gruppe von Jean Monnet. Entsprechend den dirigistischen Vorstellungen dieser Gruppe war eine mächtige Hohe Behörde vorgesehen. Abstimmungen in dieser Behörde sollten nach dem Mehrheitsprinzip erfolgen. Ein starker Präsident sollte an der Spitze stehen. Monnet wurde der erste Präsident. Er blieb bis 1954 im Amt. Die Niederländer, unterstützt von der deutschen Delegation,

schlugen einen Rat der Minister mit Vetorecht, einen Europäischen Gerichtshof und ein Überwachungs-Komitee vor. Die Hohe Behörde sollte nach französischen Vorstellungen die Kompetenz für die Preisgestaltung, Unternehmens-Programme und Langzeit-Planung erhalten. Die anderen Länder wollten diese planwirtschaftlichen Vorstellungen nicht akzeptieren. Erhard drohte, die Verhandlungen zu verlassen. Letztlich war es der amerikanische Kommissar McCloy, der den Europäern die Bedingungen des Vertrages über die Montanunion diktierte, um der Uneinigkeit der Europäer ein Ende zu bereiten (Gillingham 2014: 60-88).

Der Vertrag über die Montanunion war weit mehr als eine Übereinkunft über eine Regelung von Kohle- und Stahl-Fragen. Monnet ließ keinen Zweifel daran, dass er eine europäische Föderation wollte. Dementsprechend wurde in der Präambel des Vertrages von einem „ersten Eckstein für eine weitere und tiefere Gemeinschaft der Völker“ gesprochen. Die Vereinten Staaten von Europa wurden im Vertrag aber nicht als Ziel deklariert (Parsons 2014: 120). Jedoch wurden Frieden und Wohlstand als Ziele benannt und ein gemeinsamer Markt, gemeinsame Ziele und gemeinsame Organe angestrebt. Die Hohe Behörde sollte die Zwecke des Vertrages sicherstellen. Zu diesem Zweck konnte sie Entscheidungen, Empfehlungen und Meinungen deklarieren. Entscheidungen waren bindend für die Mitgliedstaaten. Empfehlungen waren bindend hinsichtlich gewisser Ziele und Meinungen waren nicht bindend.

Die Hohe Behörde wurde zu einem gewissen Grad vom Rat (der Minister), der Versammlung (dem Vorläufer des Europäischen Parlaments) und dem Europäischen Gerichtshof überwacht (Gillingham 2014: 78-80). Der Vertrag über die Montanunion trug somit bereits quasi-konstitutionelle Züge mit relativ stark ausgeprägter Supranationalität, ohne den Nationalstaat aufzugeben (Gehler 2018: 218-219).

Zu den Vereinten Staaten von Europa ist es allerdings bis heute nicht gekommen. Es ist bezeichnend, dass die sechs Gründerstaaten der EU das Ziel eines europäischen Bundesstaates nicht umsetzen wollten.

5. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

In der Präambel des Vertrages der im März 1957 in Rom gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wird die „immer engere Union der europäischen Völker“ propagiert und der Wille zu Frieden, Freiheit, Wohlstand, wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt, andauernder wirtschaftlicher Expansion, balanciertem Handel und ehrlichem Wettbe-

I. Zur Geschichte der EU

werb bekräftigt. Dem sollten unter anderem ein gemeinsamer Markt, eine Währungsunion sowie ein gemeinschaftlicher Markt für Güter und freie „Bewegung“ von Personen, Diensten und Kapital dienen. Allein aus dieser keineswegs vollständigen Aufzählung geht hervor, dass die Ziele hoch gesteckt waren.

Dem EuGH wurde die Interpretation und Anwendung des EU-Vertrages anvertraut. Außerdem wurde dem EuGH die Möglichkeit der Vorabentscheidung übertragen. Verschiedene Organe der EU konnten Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen erlassen.

6. Zwei prekäre Urteile des EuGH

In den Jahren 1963 und 1964 fällte der EuGH zwei Entscheidungen, die in den Mitgliedstaaten großen Unmut hervorriefen. Im Fall *Van Gend en Loos* von 1963 propagierte der EuGH die unmittelbare Geltung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten und die Überordnung der EU-Rechtsordnung vor der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten. Im Fall *Costa versus ENEL* von 1964 behauptete der EuGH, dass EU-Recht Vorrang vor dem nationalen Recht besitze. Die mit diesen spektakulären Urteilen zusammenhängenden Fragen werden in Kapitel IV erörtert.

7. Die EU und De Gaulle

De Gaulle lehnte den EWG-Vertrag von Rom 1957 ab, weil er die Souveränität Frankreichs beschneide. Später akzeptierte De Gaulle diesen Vertrag, vorwiegend weil besagter Vertrag Deutschland an Frankreich binde. De Gaulle trat für eine Union der europäischen Nationalstaaten unter Führung von Frankreich ein. Den Beitritt Großbritanniens lehnte er ab. De Gaulle wollte den Supranationalismus der EU durch einen Intergouvernementalismus ersetzen. Als er bestimmte Forderungen nicht durchsetzen konnte, verfiel er auf die Politik des „leeren Stuhles“. Schließlich setzte er den sogenannten Luxemburg-Kompromiss durch. Letzterer besagte, dass ein EU-Mitgliedstaat eine Entscheidung im Rat der Minister blockieren könne, wenn „sehr bedeutende Interessen“ berührt seien. De Gaulle trat 1969 zurück (Vanke 2014: 136-160).

8. Erweiterung der EU

Nach dem Rücktritt von De Gaulle wurden die Aussichten für weitere Beitritte besser. Im Jahr 1973 wurden Großbritannien, Dänemark und Irland in die EU aufgenommen (Gehler 2018: 386-392). Hiermit gehörten neun Mitgliedstaaten aus dem Bereich der westlichen Zivilisation der EU an. Das 1981 aufgenommene Griechenland gehörte nicht zur westlichen Zivilisation. Das orthodox-christliche Griechenland hatte jahrhundertlang unter der Herrschaft des Osmanischen Reiches gestanden und weder Aufklärung noch die Trennung von Staat und Kirche erfahren. Im Jahr 1986 erfolgte die Aufnahme von Spanien und Portugal, 1995 von Österreich, Finnland und Schweden und 2004 von 10 weiteren Staaten.⁶ Im Jahr 2007 wurden Rumänien und Bulgarien und 2013 Kroatien aufgenommen (Winkler 2013: 20 und 1194-1195; Kroll 2014; Michalski 2014: 176-178; Miliopoulos 2015: 133-146; Gehler 2018: 473-492).

Statt Vertiefung wurde die Erweiterung der EU betrieben. In jedem Fall wollte man in der EU irgendwie vorwärts kommen. Das Motto der „immer engeren Union“ hätte eigentlich die Vertiefung erfordert. Nachdem sich die Vertiefung jedoch nicht umsetzen ließ, beschritt man den Weg der Erweiterung (Zielonka 2006: 23-64; Michalski 2014: 276-278 und 296-299; Kielmansegg 2015).

Die mit der Erweiterung der EU zusammenhängenden Probleme sind immens. Natürlich bedeutete die Erweiterung ein größeres EU-Gebiet und mehr zur EU gehörige Menschen. Die Kommission versprach und verspricht sich mit immer mehr Mitgliedern eine Verdünnung der Macht der einzelnen Mitgliedstaaten und damit mehr Macht für sich selbst.

Durch die Erweiterung hat die Verschiedenartigkeit in politischer, wirtschaftlicher, kultureller, sprachlicher und historischer Hinsicht enorm zugenommen. Dies mag ein Vorteil sein, stellt aber auch eine große Herausforderung dar (Zielonka 2006; Winkler 2013: 20 und 1194-1195; Kroll 2014; Michalski 2014: 274-299).

9. Die 1970er und 1980er Jahre

In den 1970er Jahren verschlechterten sich die wirtschaftlichen Bedingungen in der EU. Infolge von höheren Ölpreisen und Rezession kam es zu

6 Zypern, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei und Slowenien.