

Zentrum für Europäische Integrationsforschung Center for  
European Integration Studies

Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn



Walter Hallstein

**Europäische Integration  
aus historischer  
Erfahrung**

Ein Zeitzeugengespräch mit  
Michael Gehler

**Discussion Paper**

**C286**

**2024**

Walter Peter Hallstein (\* 17. November 1901 in Mainz; † 29. März 1982 in Stuttgart), Jurist, Hochschullehrer und Politiker, besuchte das humanistische Rabanus-Maurus-Gymnasium in Mainz, studierte Rechts-, Staats- und Wirtschaftswissenschaften in Bonn, München und Berlin, promovierte 1925 zum Dr. jur. über den Lebensversicherungsvertrag im Versailler Vertrag und wurde 1927 Assessor und 1927 Referent am Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Berlin. 1929 folgte die Habilitation mit einer Arbeit über das Aktienrecht, worauf er als Privatdozent an der Juridischen Fakultät der Universität Berlin dozierte sowie von 1930 bis 1941 als ordentlicher Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Rostock wirkte. 1936 leistete Hallstein freiwilligen Wehrdienst bei einem Artillerieregiment in Güstrow. Bis 1939 nahm er an mehreren militärischen Ausbildungslehrgängen teil. 1942 wurde er als Reserveoffizier eingezogen und diente im Artillerie-Regiment 1709 (709. Infanterie-Division) in Nordfrankreich. Hallstein war Mitglied des NS-Rechtswahrerbundes, des NS-Lehrerbundes, der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt, des NS-Luftschutzbundes und des NS-Dozentenbundes, aber weder Mitglied der NSDAP noch der SA. Seit 1941 lehrte er als Professor für Rechtsvergleichung, Gesellschafts- und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Frankfurt am Main, Anfang 1944 meldete die Universität Frankfurt am Main ihn dem NS-Dozentenbund als NS-Führungsoffizier. Im Juli 1944 geriet er während der Kämpfe um Cherbourg in US-amerikanische Kriegsgefangenschaft. Im Kriegsgefangenenlager Camp Como im US-Bundesstaat Mississippi wirkte er an der Einrichtung einer Lageruniversität zur Weiterbildung mit. Im November 1945 kehrte er aus der Kriegsgefangenschaft zurück und setzte sich für die Wiedereröffnung der Frankfurter Universität ein. Er wurde nicht nur am 1. Februar 1946 Dozent an der wiedereröffneten Hochschule, sondern im April 1946 auch deren erster freigewählter Nachkriegsrektor. Dieses Amt hatte er bis 1948 dreimal gewählt inne. Zudem war Hallstein Vorsitzender der Süddeutschen Rektorenkonferenz und Leiter des Gründungsausschusses der Hochschule für Politik in Frankfurt am Main. 1948 erhielt er den Ruf auf eine Gastprofessur an der Georgetown University in Washington, D.C. 1950 wurde er Gründer und erster Präsident der UNESCO-Kommission, sodann von Bundeskanzler Konrad Adenauer mit der Führung der EGKS-Verhandlungen beauftragt, Staatssekretär des Bundeskanzleramts und von 1951 bis 1958 des Auswärtigen Amts, seit 1953 Mitglied der CDU, von 1958 bis 1967 erster Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und seit 1958 Präsident der internationalen Europäischen Bewegung. Hallstein erhielt zahlreiche Auszeichnungen und Ehrungen.

Dr. Michael Gehler, geboren 15. Januar 1962 in Innsbruck, außerordentlicher Professor für Neuere und Neueste Geschichte, Institut für Zeitgeschichte, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck (1999-2006); Ordentlicher Professor, Stiftung Universität Hildesheim, Institut für Geschichte, Jean-Monnet-Chair für Neuere und Neueste Deutsche und Europäische Geschichte (seit 2006); Direktor des Instituts für Neuere und Neueste Geschichtsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW), Wien (2013-17); seit 2021 auch Professor an der Andrassy Universität Budapest, zahlreiche Bücher zur Geschichte der Imperien, österreichischen, deutschen und europäischen Neueren und Neuesten Geschichte, zu den internationalen Beziehungen mit Bezug zum Kalten Krieg, zur deutschen Einheit, europäischen Integration sowie transnationalen Parteienkooperation von Christdemokraten und Konservativen in Europa und Südtirolfrage.

*Walter Hallstein*

## **Europäische Integration aus historischer Erfahrung<sup>1</sup>**

Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler

***Gehler:***

Sehr geehrter Herr Hallstein! Welche Bedeutung hatten das Kriegsende 1945 und die Lage in Europa für die Notwendigkeit, einen politischen Neuanfang zu wagen?

***Hallstein:***

Damals befanden sich die Völker Europas, Sieger wie Besiegte, vor zwei gleich wichtigen Aufgaben. Die erste war, sich aus dem Wirtschaftsbankrott, in welchen der Krieg die Völker geworfen hatte, wieder zu erheben. Die zweite, noch fundamentalere Aufgabe war, einen Weg aus dem fürchterlichen politischen Bankrott der alten Ordnung in Europa zu finden, einer Ordnung, die auf dem Gleichgewicht der Kräfte aufgebaut war. Es war dies, wie es ein Abgeordneter im Europäischen Parlament neulich beschrieb, das alte System der Koalitionen, in welchen der letzte Besiegte sich mit anderen schwachen Kräften gegen den neuen Sieger zusammenschloss. Das ganze System des Gleichgewichts der Kräfte ging im Grunde davon aus, dass es in Europa ständig Kriege geben wird. Nun hatte aber der Bankrott dieses

1 Dieses Gespräch erfolgt im Rahmen der Zeitzeugengespräche „Europäische Integration aus historischer Erfahrung“, die alle ehemaligen Kommissare aus Deutschland in Interviews zu erfassen versucht. Bei bereits verstorbenen Kommissaren wurden ausgehend von deren zeitgenössischen Interviews, Publikationen, Schriften und Werken die Gespräche nachträglich rekonstruiert. In den Fußnoten zu den Antworten ist immer das Jahr der Aussage in Klammern vermerkt, so dass eine historische Ein- und Zuordnung möglich ist. Die Antworten sind so tel quel übernommen worden wie sie im Original vorhanden waren.

## Walter Hallstein

Gleichgewichtssystem zum zweiten Mal in einer Generation die Welt mit Krieg überzogen. Europäer aller politischen Schattierungen waren daher entschlossen, dafür zu sorgen, dass dies nicht wieder geschehen kann.<sup>2</sup>

### **Gehler:**

Wie beurteilen Sie die Rolle der USA und die ersten organisatorischen Integrationsschritte in Westeuropa?

### **Hallstein:**

Um Europa aus seinem Wirtschaftsbankrott herauszuhelfen, machten die Vereinigten Staaten das unerhört großzügige Angebot der Marshallplan-Hilfe; daraus entstand die OEEC, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit. Um einen Weg aus Europas politischem Bankrott zu finden, schuf man zunächst den Europarat. Die OEEC leistete zwar im innereuropäischen Handel und Zahlungsverkehr wertvolle Arbeit, war aber doch nicht als politische Organisation gedacht; und der Europarat hatte trotz seines allumfassenden Auftrags praktisch keine Macht. Es war also kaum verwunderlich, dass sich unter den Europäern mehrere Jahre lang immer mehr ein Gefühl der Ohnmacht ausbreitete, die wachsende Erkenntnis, dass die fundamentale Aufgabe, die politische Aufgabe einer Umformung der alten Ordnung, nicht angepackt worden sei.<sup>3</sup>

### **Gehler:**

Was war aus Ihrer Sicht der entscheidende Schritt zu einer substantiellen und damit qualitativ vollen westeuropäischen Integration?

### **Hallstein:**

Der Wendepunkt am 9. Mai 1950 mit der berühmten Erklärung des französischen Außenministers Robert Schuman. In einer Zeit wie der heutigen ist es recht heilsam, auf etwas zurückzublicken, das man heute als eine Art Gründungsurkunde der Europäischen Gemeinschaft betrachten kann. Das

2 Ansprache von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor der Columbia-Universität, New York, zum Dean's Day am 2. März 1963, Bayerische Staatsbibliothek, Magazin 4 63.416, S. 5.

3 Ebd. (2.3.1963), S. 5-6.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Ergebnis war nicht nur die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1951, sondern auch sechs Jahre später die Gründung von Euratom und Gemeinsamen Markt. Die einfachen, aber tiefgreifenden Grundsätze sind immer noch Ausgangspunkt aller unserer heutigen Bemühungen.

Zunächst einmal war das Ziel der Friede. „Damit der Friede eine echte Chance hat“, so hieß es, „muss zunächst Europa werden“.

Dazu war nach den Worten von Herrn Schuman nötig, „dass der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland“ ausgelöscht wird als Beginn einer „europäischen Föderation“.

Dies waren aber wieder langfristige Ziele. „Europa“, so sagte Schuman, „lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen ... Diese Umformung wird andere gemeinsame Maßnahmen ermöglichen, die bisher unmöglich waren ... So wird einfach und schnell die Zusammenfassung der Interessen verwirklicht, die für die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft unerlässlich ist und das Ferment zu einer weiteren und tieferen Gemeinschaft einschließt ...“

Schuman hatte, kurz gesagt, vorgeschlagen, das Gleichgewicht der Kräfte durch die fortschreitende Verschmelzung der Interessen zu ersetzen. Damit könnte Europa wirtschaftlich sowie auch politisch wieder auf eigenen Füßen stehen. Es würde damit der Herausforderung des großen Raums und der großen Zahl entgentreten können, der wir alle uns heute in diesem Zeitalter der modernen Technik gegenübersehen. Damit bekäme Europa die Macht, seinen Beitrag zum Aufbau einer besseren Welt zu leisten. Vor allem wäre dies die entschlossene Ablehnung des alten, prekären und labilen Systems, das so viel Zerstörung und Leid mit sich gebracht hatte.

Die grundlegende Änderung, wie sie die Europäische Gemeinschaft darstellte, war daher die Neuorientierung der europäischen Politik.<sup>4</sup>

4 Ebd. (2.3.1963), S. 6.

***Gehler:***

Bundeskanzler Konrad Adenauer hat Sie mit der Leitung der Schuman-Plan-Verhandlungen beauftragt. Sie agierten zu Beginn in der Funktion als Staatssekretär des Bundeskanzleramts und ab 1951 auch als solcher des Auswärtigen Amts. Wir wollen uns daher zunächst mit Ihnen über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) unterhalten. Die erste Frage lautet: Von welcher Grunderfahrung in wirtschaftlicher Sicht geht die EGKS aus?

***Hallstein:***

Das Werk geht von einer betrüblichen Grunderfahrung aus, nämlich davon, daß die europäischen Grundindustrien – und darunter auch und insbesondere die westdeutschen – schon seit der Vorkriegszeit innerhalb der gesamten weltwirtschaftlichen Entwicklung beträchtlich zurückgeblieben sind, ja daß sich der Leistungsabstand ständig vergrößert hat. Es gilt das für das industrielle Produktionsvolumen im ganzen; es gilt für die Produktionsleistung, die auf den Kopf der Bevölkerung entfällt, und es folgen daraus ein geringerer Reallohn und ein niedrigeres Lebensniveau. Dem gilt es abzuhelpfen. (Ich schicke diese Sätze voraus, um Ihnen zu zeigen, daß es ein fortschrittlicher Geist ist, der in dem Unternehmen wirkt, ein dynamischer Aspekt, nicht ein statischer. Nicht die Wahrung und Zusammenfassung vorhandener Güter ist das Ziel, sondern eine bessere Zukunft.) Das Konstruktive also, soweit die wirtschaftliche Seite des Problems in Frage kommt, liegt darin, daß man nach einem Mittel sucht, um diesen volkswirtschaftlichen Leistungsrückstand aufzuholen. Wiederum greift man in die volkswirtschaftliche Erfahrung, wenn man auf das so gestellte Problem die Antwort gibt: man erreicht eine Verbesserung dieses Zustandes durch die Vergrößerung des Marktes.<sup>5</sup>

5 Walter Hallstein, Der Schuman-Plan: Nachschrift des am 28. April 1951 in der Aula der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Mertonstr. 17, gehaltenen Vortrages, Frankfurter Universitätsreden 5, Frankfurt am Main 1951, S. 8-9.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### ***Gehler:***

Welche Zielsetzungen sind mit dem am 18. April 1951 unterzeichneten Pariser Vertrag verbunden, der die Montanunion begründen sollte? Was ist von dem Urteil zu halten, wonach es sich bei der Montanunion angeblich um ein Kartell oder gar einen Konzern handelt? Trifft das zu?

### ***Hallstein:***

Das geschieht zunächst durch ein paar Grundformulierungen, die Sie in der Präambel und in der Einleitung finden. Sie proklamieren: Wachstum der Wirtschaft, Steigerung der Beschäftigung, Hebung der Lebenshaltung. Eine Anzahl weiterer Bestimmungen, die im einzelnen sehr viel Mühe während der Verhandlungen verursacht haben, konkretisieren diese Gedanken. Sie gehen vom Bedürfnis der Konsumenten aus. Auch aus diesem Grunde ist die Annahme falsch, daß es sich um ein Kartell oder um ein „Superkartell“ handelt. Es soll ein gleicher Zugang der Konsumenten zu allen Produktionsquellen innerhalb des vergemeinschafteten Bereiches geschaffen werden. Niedrige Preise sind ferner das Ziel. Das ist deshalb erwähnenswert, weil sich hier eine der wesentlichsten Durchbrechungen eines Prinzips vorfindet, das sonst für die Gemeinschaft maßgebend ist, nämlich des Prinzips des Wettbewerbs. Bei einer völlig freien Marktwirtschaft würden die Preise steigen bis zu den Preisen derjenigen Produzenten („Grenzproduzenten“), deren Produktion gerade noch erforderlich ist, um den Markt mit Gütern zu versorgen. Konkret gesprochen: Die Kohlenpreise würden in Deutschland z.B. steigen müssen bis zu der Höhe, die der belgische Bergbau mit seinen teilweise ungewöhnlich unproduktiven Zechen noch nehmen muß, um auf seine Kosten zu kommen. Die Sicherung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Verbesserung des zwischenstaatlichen Austauschs sind weitere Ziele. Negative Elemente, d.h. Verbotsvorschriften, sind die Bestimmungen, die die äußeren Grenzen der jetzigen Märkte niederlegen und damit den gemeinsamen Markt herstellen: sie sagen, daß innerhalb des vergemeinschafteten Gebietes keine Zollgrenzen und keine mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr mehr gelten dürfen. Wenn man all diese Elemente in der Aussage zusammenfassen will, daß in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl das „ökonomische Prinzip“ gelte, so ist also

klar, daß es sich dabei weder um eine völlig reine Wettbewerbswirtschaft handelt, noch um eine durchgebildete Wirtschaftslenkung, also Planwirtschaft. Vielmehr liegt im Grundsatz ein Fall „organisierter Konkurrenz“ vor. Der Grundgedanke, nämlich die Verbesserung der Arbeitsteilung durch Vergrößerung des Marktes, entstammt der wirtschaftlichen Vernunft. Und er wird insofern festgehalten, als behördliche Eingriffe grundsätzlich nur ausnahmsweise und unter Vorzug indirekter Maßnahmen vor direkten („befehlswirtschaftlichen“) zulässig sind. Deshalb ist es auch falsch, von der Gemeinschaft als einem „Konzern“ zu sprechen; bei einem Konzern sind gerade die Unternehmensleitungen vergemeinschaftet.

Damit hängt weiter zusammen, daß Verfälschungen des wettbewerbswirtschaftlichen Prinzips, die aus der privaten Sphäre kommen, ausgeschlossen sind. Es handelt sich hier um Bestimmungen, die die öffentliche Meinung besonders interessiert haben: das Kartellverbot und die Verflechtungskontrolle. Der Grundgedanke ist der, den Vorteil des günstigsten Standortes innerhalb der Montanunion zur vollen Geltung kommen zu lassen und den besten Produzenten (was kein moralisches Urteil ist: es ist auch der Produzent, der zufällig die besten natürlichen Produktionsbedingungen aufweist) zu bevorzugen. Es wird ausgeschlossen, daß sich die Schwachen und die Faulen verbinden, um den Starken und Gesunden in seiner Entwicklung zu hemmen.<sup>6</sup>

***Gehler:***

Wie drücken sich diese Zielsetzungen in dem EGKS-Vertrag selbst aus?

***Hallstein:***

Ich muß hier eine rechtstechnische Bemerkung einschalten über einen Punkt, der oft in der Kritik missachtet wird. Die Instanzen, die wir eingesetzt haben – sie sind übernational – leiten ihre Zuständigkeit nicht aus der selbstverständlichen allgemeinen Souveränität des Staates her, sondern aus einer besonderen Abtretung von Befugnissen, die seitens der Staaten stattfindet. Diese Abtretung ist begrenzt, sie ist also nicht total, und der Satz, der in der polemischen Auseinandersetzung mit dem Verträge gebraucht

6 Ebd. (1951), S. 10-11.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

worden ist: „die Hohe Behörde kann alles!“, ist irrig. Wäre er richtig, dann hätten wir uns viele Monate intensiver Arbeit ersparen können. Vielmehr musste im Einzelnen gesagt werden, welche Aufgaben aus der nationalen Sphäre auszuschneiden und auf supranationale Instanzen zu übertragen waren, welche Befugnisse daher diese Behörden, die die supranationale Gemeinschaft repräsentieren und in denen sich ihre Existenz äußert, bekommen müssen.<sup>7</sup>

### ***Gehler:***

Kann man eigentlich von gleichen Voraussetzungen bei der Bildung der Montanunion ausgehen?

### ***Hallstein:***

Man wird an dieser Stelle einwenden, daß ein solches System nur funktionieren kann, wenn eine vielleicht nicht schematische, aber doch annähernde Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen vorliegt. Dieser Einwand ist im Prinzip begründet. Man kann ihn nur nicht so weit treiben, wie das gelegentlich geschehen ist, daß man absolute Gleichheit der Ausgangspositionen fordert. Es ist schwer zu verstehen, was damit überhaupt gesagt sein soll. Eine absolute Gleichheit der Ausgangspositionen besteht selbstverständlich nicht. Italien produziert Stahl, hat aber keine Kohle. Und Holland hat kein Erz. Das sind Verschiedenheiten der Tatbestände, von denen der Vertrag ausgeht. „Wir wollen die Geographie nicht ändern!“ ist einmal von der französischen Delegation mit Recht gesagt worden. Im Gegenteil: daß die Standortvorteile besser zur Geltung kommen sollten, ist geradezu die Verneinung der Forderung nach gleichen Ausgangsbedingungen.

Leider beschränkt sich jedoch das Problem nicht auf die Frage der physikalischen Geographie oder Geologie, sondern es ergibt sich sofort die Frage, ob nicht gewisse andere als naturgeschichtliche Wettbewerbsbedingungen, nämlich solche, die in der sozialen und politischen Verflechtung der Produzenten mit bestimmten nationalen Wirtschaftsordnungen begründet sind, Verschiedenheiten ergeben, die vor dem Urteil dieses Vertrages nicht bestehen können. Wie ist es z.B., wenn die Steuersysteme in den Ländern der Union verschieden sind oder die

7 Ebd. (1951), S. 9-10.

sozialpolitischen Ordnungen oder die Handelsrechtsordnungen oder allgemein die politischen Ordnungen? Alles dies kann ja dazu führen, daß in einem Lande die Produzenten einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber den Produzenten in anderen Ländern haben. Es war im Verlauf der Verhandlungen, und namentlich im Anfang, eine gewisse Tendenz vorhanden, die Aufgabe der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen sehr umfassend zu begreifen und den Behörden der europäischen Gemeinschaft eine gewisse Mitverantwortung auch auf jenen Gebieten staatlicher Wirksamkeit in dem Bereiche der nationalen Volkswirtschaft zu geben. Man ist davon abgekommen. Die heutige Lösung beschränkt sich darauf, den Instanzen der Gemeinschaft, insbesondere dem Exekutivorgan, der Hohen Behörde, ausschließlich Wirtschaftsverwaltungsbefugnisse auf dem traditionellen Gebiet der sogenannten „Wirtschaftspolitik“, wie sie Wirtschaftsministerien zuzustehen pflegen, zu geben, und zwar begrenzt auf Kohle, Eisen und Stahl. Was das bedeutet, darf ich vielleicht mit einem Beispiel anschaulich machen: es bedeutet, daß die Hohe Behörde grundsätzlich keine Befugnis hat, sich in die Sozialpolitik und in die Lohnsysteme der verschiedenen Länder einzumischen. Diese gehören zur sozialen Geographie der Produktion. Eine allgemeine Einschränkung jenes Grundgedankens ergibt sich nur aus dem Grundsatz der Vertragstreue: kein Staat darf nachträglich – nachdem alle Mitgliedsstaaten durch Niederlegung der Wirtschaftsgrenzen sich dem Wettbewerb gegenüber entwaffnet haben – den Abstand der Wettbewerbsbedingungen seiner Produzenten zu deren Vorteil vergrößern.<sup>8</sup>

***Gehler:***

Gehen wir genauer auf das Vertragswerk ein. Welche juristisch-organisatorische Natur liegt der EGKS zugrunde?

***Hallstein:***

Seiner juristischen Natur nach ist das Gebilde, das mit den überkommenen Kategorien unseres Staatsrechts und unseres Völkerrechts schwer zu fassen ist, eine Gemeinschaft von Staaten, ein Staatenverein. Ich darf das noch einmal betonen in besonderer Wendung gegen die Kritik, die zur begrifflichen

<sup>8</sup> Ebd. (1951), S. 11-12.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Erfassung dieses Gebildes auf Vorstellungen wie Konzern oder Kartell zu greifen sich angewöhnt hat.<sup>9</sup>

### **Gehler:**

Was bedeutet das für die Interessen der Arbeiter, Unternehmer und der Staaten? Wie lassen sich deren Interessen auf der einen und supranationale, sprich überstaatliche Ambitionen auf der anderen Seite zusammenbringen?

### **Hallstein:**

Die Unternehmer ebenso wenig wie die Arbeitnehmer treten etwas ab, um die übernationale Gemeinschaft zu schaffen. Die einzigen, die etwas abgeben, sind die Staaten; also ganz konkret gesprochen: die einzigen Leidtragenden des Werkes sind die Wirtschaftsministerien, denn aus ihrer Zuständigkeit werden bestimmte Funktionen ausgeklammert und auf eine höhere Instanz übertragen; in einer Beteiligung an den Organen dieser Gemeinschaft freilich finden diese Staaten ihre aufgegebenen Funktionen wieder.<sup>10</sup>

### **Gehler:**

War es nicht notwendig, neben dem Vertrag auch eine eigene Kohle- und Stahl-Verfassung auszuarbeiten und zu verabschieden?

### **Hallstein:**

Die Verfassung der Gemeinschaft ist in dem Vertrag enthalten. Doch haben die Normen, die in dem Vertrag enthalten sind, juristisch sozusagen ein verschiedenes spezifisches Gewicht. Sie sind, wenn man mit einer Analogie des innerstaatlichen Rechts arbeiten will, teils Verfassungsnormen – und zwar sowohl organisatorische Vorschriften wie materielle Grundwertungen –, teils sind sie Gesetzen oder Ausführungsverordnungen vergleichbar.<sup>11</sup>

### **Gehler:**

Über allen Organen der Montanunion scheint die Hohe Behörde zu schweben. Welche Absichten sind mit ihr verbunden und welche Rolle soll sie spielen?

9 Ebd. (1951), S. 18.

10 Ebd. (1951), S. 19.

11 Ebd. (1951).

**Hallstein:**

Hauptverwaltungsorgan, das Exekutivorgan, ist die Hohe Behörde, zusammengesetzt aus neun Mitgliedern. Wir wollten unter keinen Umständen die Zahl der Mitglieder mit der Zahl der Staaten identisch halten, um die Hohe Behörde nicht zu einer Vertretung partikularer nationalen Interessen werden zu lassen, die im Wege ständigen Handelns und Feilschens einen Ausgleich dieser national-egoistischen Interessen vornimmt. Wir haben vielmehr Wert auf den supranationalen Charakter dieser Behörde gelegt, um sie zu einer echten, aus eigener gemeinsamen Verantwortung handelnden bundesstaatlichen Behörde zu machen. Denn von den Analogien, die man sucht, um dieses neuartige Werk zu begreifen, ist die brauchbarste immer noch das Bild der bundesstaatlichen Verfassung. Die Hohe Behörde, das unitarische Organ, ist etwa vergleichbar mit einem Bundesministerium. Dieses Organ darf aber nun nicht zu einem dirigistischen Organ ausarten, und deshalb ist ihm ein Beratungsausschuß beigegeben, wiederum, wenn es erlaubt, ist im Bilde zu bleiben, vergleichbar einem Reichs- oder Bundeswirtschaftsrat, in dem die Produzenten, die Konsumenten und die Arbeitnehmer vertreten sind. Die Hohe Behörde ist gebunden, laufend dieses Beratungsorgan zu konsultieren. Es gibt eine ganze Anzahl von Entscheidungen, die sie gar nicht treffen kann, ohne es vorher gutachtlich eingeschaltet zu haben. Einen lokalen Unterbau hat die Hohe Behörde im behördlichen Sinne nicht. Sie bedient sich vielmehr für lokale Aufgaben eines Selbstverwaltungsorgans der Wirtschaft, der Produzentenvereinigungen, die bestimmte Eigenschaften aufweisen müssen, indem sie nämlich innerhalb ihrer Organisation Vorsorge dafür treffen, daß auch der Konsumenten- und der Arbeitnehmerstandpunkt zur Geltung kommt.<sup>12</sup>

**Gehler:**

Wie kann man den Ministerrat charakterisieren?

**Hallstein:**

Das zweite Organ ist der Ministerrat, der etwa dem Bundesrat eines Bundesstaates entspricht. Es fällt ihm eine besondere Aufgabe deshalb zu,

<sup>12</sup> Ebd. (1951), S. 20-21.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

weil, wie ich schon in anderem Zusammenhange angedeutet habe, das Besondere unseres Werkes darin liegt, daß es die Fusion von Souveränitätsrechten nur auf einem Teilgebiet der Wirtschaftspolitik der beteiligten Länder und nicht in Bezug auf die gesamte Wirtschaftspolitik vollzieht. Da nun aber die Volkswirtschaften lebendige Körper sind, so kann eine Maßnahme, die das Gebiet der Kohle- und Stahlproduktion betrifft, gar nicht ergehen, ohne notwendig den Rest der Volkswirtschaft, also die national bleibenden Bereiche in Mitleidenschaft zu ziehen. Den daraus sich ergebenden Problemen Rechnung zu tragen, ist der Ministerrat bestimmt. Er ist also das Verzahnungsorgan des unitarischen „bundesstaatlichen“ Bereichs der Kohle- und Stahlwirtschaft mit der national bleibenden übrigen Wirtschaftspolitik. Sie wissen, daß innerhalb dieses Ministerrates die Stimmverteilung nicht gleichmäßig ist. Es sind der französische und der deutsche Partner, und zwar beide in gleicher Weise, mit zusätzlichen Stimmrecht ausgestattet. Praktisch läuft dieses zusätzliche Stimmrecht darauf hinaus, daß beide Partner doppeltes Stimmrecht haben, also jeder eine Zusatzstimme. Man wollte in dieser Weise der Tatsache Rechnung tragen, daß die addierte Produktionskraft Frankreichs und Deutschlands 75% der gesamten Kapazität des Montanraumes ausmacht.<sup>13</sup>

### ***Gehler:***

Kann man die Gemeinsame Versammlung schon als Europäisches Parlament bezeichnen? Besteht eine Vergleichbarkeit mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats?

### ***Hallstein:***

Das dritte Organ ist die Gemeinsame Versammlung, ein Ansatz zu einem europäischen Parlament; eine Volksvertretung jedenfalls mit der Befugnis eines Parlamentes, daß eine parlamentarische Verantwortung der Mitglieder der Hohen Behörde sich in seiner Tätigkeit realisiert: wenn diese parlamentarische Versammlung mit 2/3 Mehrheit ein Mißtrauensvotum ausspricht, müssen die Mitglieder der Hohen Behörde zurücktreten. Die Zusammensetzung ist in etwa der des Europarates angeglichen: je 18 Sitze für

13 Ebd. (1951), S. 21-22.

Frankreich, Italien und Deutschland; die Benelux-Länder haben dagegen gegenüber 15 Stimmen im Europarat insgesamt 24 Sitze (10:10:4) erhalten, da der relative Anteil der Grundindustrien an der gesamten Volkswirtschaft von Belgien und Luxemburg besonders hoch ist.<sup>14</sup>

***Gehler:***

Welche Aufgaben kommen dem Gerichtshof der Montanunion zu?

***Hallstein:***

Er hat eine dreifache Funktion. Er ist ein Verfassungsgericht, das die Einhaltung der verfassungsmäßigen Schranken bei der Betätigung der verschiedenen Organe gewährleistet. Er ist ein Verwaltungsgericht des traditionellen Typus, indem er bei Mißbrauch der Befugnisse der europäischen Verwaltungsbehörde den Betroffenen – das sind die Produzenten und die Staaten – die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage gegen Entscheidungen gibt. Er ist schließlich ein Schiedsgerichtshof für den Fall einer Interessenstreitigkeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den einzelnen Mitgliedsstaaten: wenn eine Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde tiefgreifende und anhaltende Störungen in der Wirtschaft eines Staates hervorruft und die Behörde keine Abhilfe schafft, so kann das Gericht angerufen werden. Der Hauptgedanke, aus dem heraus die Einrichtung des Gerichtshofes entwickelt worden ist – und er ist besonders von der deutschen Delegation gefördert worden –, war, daß es uns bei aller Bereitschaft, mit der europäischen Idee ernst zu machen, und bei allem Vertrauen in ihre Kraft und in die Sachlichkeit des Wirkens der Hohen Behörde doch notwendig erschien, diese Behörde selber vor Versuchungen zu schützen, die sich aus der unleugbaren Tatsache ergeben, daß ihre Mitglieder schließlich doch Angehörige von Staaten sind. Und die Völker als historisch gewachsene Einheiten werden ja durch die Europäische Gemeinschaft nicht beseitigt, sie bestehen fort, ja sie sind gegenüber diesem jungen und neuartigen Gebilde infolge ihrer langen, langen Tradition zunächst einmal die viel stärkeren Kräfte der Beharrung. Infolgedessen wollten wir auch durch eine institutionelle Maßnahme dafür sorgen, daß der Stachel einer

14 Ebd., S. 22.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

gemeineuropäischen Verantwortung für die Hohe Behörde fühlbar bleibt. Wann immer sie in die Versuchung gerät, aus nicht sachlichen, d.h. aus national-egoistischen Erwägungen eines einzelnen Staates oder einer Gruppe von Staaten heraus von dem Pfad der Tugend, nämlich der sachlichen Handhabung ihrer Befugnisse abzuweichen, soll der Gerichtshof mit einer solchen Nichtigkeitserklärung eingreifen können. Er ist, wie es Herr Monnet einmal mit einer hübschen Formel ausgedrückt hat, um die Absichten unserer Delegation zu interpretieren, der „gardien de l’objectivité de la Haute Autorité“, der Hüter der Objektivität der Hohen Behörde.<sup>15</sup>

### ***Gehler:***

Welche Rolle spielt die Hohe Behörde im Normalfall und was tut sie in einer Krisensituation? Gibt es da einen Unterschied in ihrem Wirken?

### ***Hallstein:***

Wir haben einen Unterschied zwischen einer normalen Situation und zwei besonderen Krisensituationen gemacht, wobei „Normalsituation“ nicht bedeuten soll, daß dies notwendigerweise die Regel des Wirtschaftslebens ist.

a) Normalerweise – ich sagte es schon – gilt der Grundsatz der organisierten Konkurrenz. Da beschränkt sich die Hohe Behörde in der Hauptsache auf indirekten Einfluß. In der wichtigsten Frage, nämlich der Preise, gelten in erster Linie einige materiell rechtliche Regeln, die unlauteren Wettbewerb und diskriminierende Preisfestsetzung verbieten. In zweiter Linie ist der Hohen Behörde – unter verschiedenen strengen Bedingungen – die Festsetzung von Höchst- oder Mindestpreisen erlaubt. Es ist z.Z. allgemein anerkannt, daß eine solche Preisfestsetzungsbefugnis unerlässlich ist; tatsächlich existiert sie überall seit geraumer Zeit, und sie kann nicht nach Inkrafttreten des Vertrages ersatzlos wegfallen. Für uns – die deutsche Delegation – ist das auch vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums ausgesprochen worden (dem man gewiß keine planwirtschaftlichen Neigungen nachsagen kann).<sup>16</sup>

15 Ebd. (1951), S. 22-23.

16 Ebd. (1951), S. 12-13.

***Gehler:***

An welche Krisensituation ist gedacht bzw. welche Formen von Krisen können die EGKS treffen?

***Hallstein:***

Die Krisensituation kann in doppelter Weise auftreten. Es kann sich entweder um eine Krise durch Überproduktion oder um eine Mangellage handeln. Im ersten Falle tritt zunächst die normale Folge einer Überproduktion ein, d.h. nach dem ökonomischen Prinzip fällt der schlechte Unternehmer aus und der bessere besteht, wie das im wirtschaftlichen Kampf nun einmal der Fall ist. Nur dann, wenn sich das zu einer schweren offenen Krise entwickelt, kann die Anordnung von Produktionsquoten für alle Produzenten getroffen und können gleichzeitig Einfuhrbeschränkungen vorgenommen werden.

Im umgekehrten Falle der Knappheit haben wir ein anderes Problem. In einem solchen Falle müssen ja Verteilungsregeln aufgestellt werden. Verteilungsregeln schließen notwendig eine Beurteilung der verschiedenen Bedürfnisse, eine Bewertung ein. Eine solche Bewertung hat aber nicht mehr eine Frage der Stahl- und Kohlepolitik im engen administrativen Sinne dieses Wortes, sondern eine allgemeine volkswirtschaftliche Entscheidung zum Inhalt. Ob Eisenbahnschienen den Vorrang vor Walzblechen, die zur Herstellung von Automobilen gebraucht werden, verdienen, ist keine Angelegenheit der Verwaltung der Kohle- und Eisenproduktion mehr, sondern ist der Gegenstand eines allgemeinen volkswirtschaftlichen, vielleicht sogar allgemeinpolitischen Urteils und fällt daher in die Zuständigkeit der Organe, die für die allgemeine Volkswirtschaftspolitik zuständig sind, das heißt bis auf weiteres noch in die Zuständigkeit der nationalen staatlichen Stellen, der Wirtschaftsministerien. Ein noch zwingenderes Beispiel ist das der Rüstungswirtschaft. Daher können solche Bedarfsprioritäten nur von Organen der europäischen Gemeinschaft festgestellt werden, wenn Einstimmigkeit der für die nationale Wirtschaftspolitik verantwortlichen Männer besteht, d.h. nur durch einstimmigen Beschluß im Ministerrat, der das Repräsentationsorgan für die partikularen Interessen der einzelnen Länder ist. Ist es nicht möglich, eine solche Einstimmigkeit herbeizuführen, dann friert gewissermaßen die Verteilung der Gesamtproduktion auf die einzelnen Konsumbereiche der

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

einzelnen Volkswirtschaften ein, und zwar in dem Zustand, in dem sie sich gerade befindet. Die Hohe Behörde setzt dann auf Grund des tatsächlichen Verbrauchs der einzelnen Länder ihre Anteile an dem Gesamtaufkommen fest, d.i. das, was sie aus der eigenen Produktion behalten oder was ihnen aus der Produktion der anderen zu liefern ist. Die Verfügung über diese Globalquote, die dem Lande zugewiesen wird, also die Feststellung, welche Bedürfnisse bei einer Inanspruchnahme dieser Globalquote den Vorrang haben, ist Sache der souveränen Entscheidung der Wirtschaftsministerien der beteiligten Länder.<sup>17</sup>

### ***Gehler:***

In wie weit spielen sozialpolitische Aspekte bei den Vertragsregelungen eine Rolle? Welche Bedeutung hatte insbesondere die deutsche Delegation, zumal der DGB mit Rolf Wagenführ sein Gewicht darin zum Ausdruck brachte?

### ***Hallstein:***

Diese sozialpolitischen Bestimmungen, an deren Fixierung die Arbeitnehmerschaft der beteiligten Industrien ein vitales Interesse hat, stellen etwas völlig Neues dar, weil sie in der Art eines sozialpolitischen Katechismus hier eine juristische Bedeutung bekommen haben: die Aufgaben der Hohen Behörde werden durch sie begrenzt und mitbestimmt. Ein gemeinsames europäisches Bewußtsein von dem, was sozialpolitisch erlaubt und nicht erlaubt ist, ist zum ersten Male international bindend fixiert. Ich darf sagen, daß wir gerade an dieser Stelle uns der besonders intensiven und wertvollen Mitarbeit der Gewerkschaften erfreut haben, was die deutsche Delegation anlangt, durch eines ihrer Mitglieder, das dem Vorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes angehört. Ich erwähnte schon vorhin, daß die Regelung der Sozialfragen grundsätzlich eine Angelegenheit der nationalen Zuständigkeit bleibt. Es gibt aber zunächst in Bezug auf Lohnfragen zwei sehr charakteristische Fälle, in denen die Hohe Behörde eingreifen kann, um Störungen zu vermeiden. Einerseits kann sie, wenn sie feststellt, daß die Kohlen- und Stahlarbeiter in einem Lande besonders niedrige Löhne erhalten, durch eine bindende Empfehlung für Abhilfe sorgen, wobei „besonders niedrig“ nicht heißt: besonders niedrig im Vergleich mit anderen Ländern –

17 Ebd. (1951), S. 15-16.

das würde auf eine nach unserer Auffassung unerlaubte Grenzverschiebung der Zuständigkeit der Hohen Behörde in den Bereich der Länderpolitik hinauslaufen –, sondern: ungewöhnlich niedrig im Vergleich mit den Durchschnittslöhnen innerhalb dieses selben Staates. Zweitens kann sie eingreifen, wenn in einem Lande eine Politik der Lohnsenkung zu dem einzigen Zwecke durchgeführt wird, dadurch einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, wenn also ein Land Lohndumping treibt. Das gilt natürlich nicht für den Fall einer gleitenden Lohnskala, weil das keine echte Lohnsenkung ist.<sup>18</sup>

***Gehler:***

Jenseits der Organfunktionen und Vertragsbestimmungen eine Frage: Welche Ambitionen, Herausforderungen und Probleme sind mit dem Schuman-Plan verbunden, wenn wir an das Alliierte Besatzungsstatut für die Bundesrepublik und die Ruhrbehörde denken?

***Hallstein:***

Zunächst das Verhältnis dieses Plans zu dem System der Fesselungen unserer Schwerindustrien, die in dem Besatzungsrecht enthalten sind. Sie wissen, daß die französische Regierung insoweit durch einen Brief an den Bundeskanzler die Initiative zu einer Änderung des Besatzungsrechtes ergriffen hat und daß die Verhandlungen über diese Änderung mit den anderen alliierten Mächten, nämlich mit der amerikanischen und der britischen Regierung, bereits eingeleitet sind, mit gewisser Beteiligung anderer Staaten, die am Ruhrstatut beteiligt sind. Ich kann mich sehr kurz fassen. Es war im Verlauf der Verhandlungen immer klarer geworden, daß der Fortbestand dieser Bestimmungen, die die deutschen Grundindustrien betreffen, mit den Lösungen des Schuman-Plans unverträglich sein würde. Sie würden in der Sprache des Schuman-Plans eine diskriminierende Behandlung Deutschlands als eines Mitgliedslandes bedeuten, und deshalb bestand Übereinstimmung darüber, daß sie würden fallen müssen, obwohl das in der berühmten Erklärung des Herrn Schuman vom 9. Mai 1950 noch nicht ausgesprochen war. Sie kennen den Text des französischen Briefes: ich brauche ihn also nicht zu verlesen. Es handelt sich darum, daß bei Inkrafttreten des Vertrages oder –

18 Ebd., S. 17-18.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

um gewisse Regelungen nicht ins Leere fallen zu lassen – bei Tätigwerden der Hohen Behörde die bestehenden Beschränkungen wegfallen werden, insbesondere die bekannte Quote der Stahlerzeugung, aber auch die Begrenzungen der Stahlkapazität, alle Genehmigungserfordernisse für die Produktion von Stahl, Informationsrechte usw. Wir haben Grund zur Annahme, daß diese Ansicht von der amerikanischen Regierung geteilt wird, und sind voll der Hoffnung, daß sich auch die britische Regierung dieser Entscheidung anschließen wird.<sup>19</sup>

### ***Gehler:***

Gab es noch eine weitere politische Problematik zu lösen? Ich denke an die Saarfrage, die zwischen der Bundesrepublik und Frankreich noch offen war und mit Blick auf den Schuman-Plan als ein Hindernis im Weg stand.

### ***Hallstein:***

Der zweite Punkt, der im Zusammenhang mit dem Schuman-Plan eine politische Rolle gespielt hat, ist, wie Sie wissen, das Saarproblem. Ich möchte, da hier sehr viel Mißverständnisse bestehen, Ihnen noch einmal einen Einblick in unsere Überlegungen geben. Die Stellungnahme war durch gewisse Prämissen vorbestimmt. Die erste davon ist die, daß feststand, daß keiner der beiden Staaten bei Gelegenheit der Unterzeichnung des Schuman-Plans seinen Standpunkt in der Saarfrage aufgeben würde. Sie wissen, daß hier ein Unterschied in der Auffassung zwischen der französischen und der deutschen Regierung besteht. Die französische Regierung hält den gegenwärtigen Zustand im Saargebiet für rechtlich gesichert, die Bundesregierung ist der entgegengesetzten Auffassung. Beide Regierungen sind aber darin einig, daß die endgültige Regelung des Status der Saar im Friedensvertrag geschehen soll.

Die zweite Prämisse ist, daß wir den Schuman-Plan wollten, ebenso wie die französische Regierung, oder anders ausgedrückt, daß wir allerdings der Meinung waren, daß die bestehende Meinungsverschiedenheit über den gegenwärtigen Status der Saar, die in diesem Augenblick nicht aufzuheben war, kein Grund dafür ist, etwa den Schuman-Plan nicht abzuschließen. Wir,

<sup>19</sup> Ebd. (1951), S. 23-24.

die beiden Regierungen, haben uns etwa in der Rolle von zwei Prozeßparteien befunden, die um einen bestimmten Gegenstand streiten. Das Urteil des Gerichtes, hier der Friedensvertrag, ist noch nicht ergangen, wird aber in Zukunft erwartet. Die Parteien haben nun die Absicht, bei einem sehr großen und wichtigen neuen Werk sich zusammenzufinden. Sie entschließen sich, den Streit auf sich beruhen zu lassen, also in Bezug auf den Streitstand nichts zu verändern, jenes größere Werk aber zu tun. Die dritte Voraussetzung war die, daß beide Regierungen darüber einig waren, daß das Saargebiet mit in das Geltungsgebiet des Schuman-Plans fallen sollte.<sup>20</sup>

***Gehler:***

Offen geblieben ist die Frage nach der allgemeinen politischen Bedeutung des Montanvertrags. Wie ist seine vertragsübergreifende Relevanz zu verstehen und zu beurteilen?

***Hallstein:***

Sie liegt, wenn ich vom Engeren zum Weiteren aufsteigen darf, zunächst in der Bedeutung, die dieses Werk für die Gesundung und Verbesserung unseres Verhältnisses zu Frankreich hat. Insoweit ist die wichtigste Tatsache, daß ein Krieg zwischen beiden Ländern, wenn dieses Werk in Kraft tritt, nicht nur mit Worten verboten, sondern praktisch unmöglich gemacht wird. Ich möchte das allen denen ins Gewissen reden, die angesichts dieses Werkes jetzt mit Bilanzzahlen und Statistiken rechnen und Opfer und Gewinn ausgleichen wollen. Ist die Sicherung des Friedens nicht ein Gewinn, der alle Bilanzzahlen überwiegt? Immer hat das der Delegation vor Augen gestanden, die Gelegenheit genug gehabt hat, auf den vielen Reisen zwischen Bonn und Paris, über die endlosen Schlachtfelder und Friedhöfe von Verdun zu blicken. Wir sind keine Träumer. Noch einmal: Natürlich bleiben die Völker als historische Realitäten bestehen. Und natürlich behalten sie auch ihre eigenen Interessen. Wir bringen beides nicht durch unseren Vertrag zum Verschwinden. Aber wir können die Gemeinsamkeit der Interessen organisieren, wir können die Gegensätze der Interessen vermindern, und wir können für die Gegensätze, die nicht beseitigbar sind, einen anständigen,

20 Ebd. (1951), S. 24-25.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

zivilisierten, friedlichen Weg der Austragung schaffen und damit das Zusammenleben beider Völker von Risiken befreien, die für ihr Schicksal so unheilvoll gewesen sind.<sup>21</sup>

### ***Gehler:***

Gibt es etwas, was Sie in der Beurteilung und Wahrnehmung des Vertrags vermissen oder gar bedauern?

### ***Hallstein:***

Ich bedaure es sehr, daß wir Schwierigkeiten bei der rechten Würdigung dieses politischen Aspektes der Fragen finden, die sehr tief verwurzelt sind, in einem Mangel an Bereitschaft nämlich, dieses Werk, das wir entworfen haben, als ein ehrliches Werk aller Partner anzuerkennen. Vielleicht erklärt sich eine solche Tendenz aus der jüngsten Geschichte unseres Volkes, und vielleicht müssen wir deshalb etwas Geduld gegenüber solchen Reaktionen haben. Wir sind ein Volk, das ein Jahrzehnt und mehr eingesperrt gewesen ist und das den Umgang mit anderen Völkern verlernt hat. Wenn man doch sehen wollte, wie echt das Bedürfnis aller europäischen Völker ist, Frieden zu halten, Frieden in einer Lebensordnung, die jedem Staat seine Würde beläßt, die aber gleichzeitig die Sicherheit gewährt, auf die nun einmal ein zivilisierter Staat so wenig wie ein zivilisiertes Individuum verzichten kann, um in Anstand existieren zu können. Ich möchte deshalb wünschen, daß die Verkrampfung, die ein nationaler Verfolgungswahn zu werden droht, sich lösen möchte in einer Bereitschaft, das nun auch als aufrichtig anzunehmen, was in diesem Vertragswerk steht. Denn es ist von denen, die den Vertrag unterzeichnet haben und die die verantwortlichen Führer der Politik ihrer Länder sind, so gemeint, wie es ausgesprochen ist, und nicht anders. Eine Politik einseitiger Machtausübung gegen Deutschland aber würde eine Verletzung des Vertrages sein, nicht seine Anwendung, und wir haben alle nur erdenklichen Sicherungen gegen Vertragsverletzungen vorgesehen.<sup>22</sup>

21 Ebd. (1951), S. 26-27.

22 Ebd. (1951), S. 27.

***Gehler:***

Ist es richtig und gleichsam wichtig, die EGKS schon mehr als nur ein europäisches Thema zu begreifen?

***Hallstein:***

Das Problem der Schaffung der Montangemeinschaft ist nicht nur ein europäisches Problem. Sie wissen, wie großes Aufsehen dieses Werk über Europa hinaus und namentlich in Amerika gefunden hat. Ich will es mir versagen, eine psychologische Untersuchung darüber anzustellen, warum Amerika so begeistert über dieses Werk ist, daß wir, die bescheidenen Kärner, die daran gearbeitet haben, es manchmal mit Staunen sahen. Sicher trägt dazu bei, daß es etwas Neues ist, etwas, was von der Routine abweicht und sich von den eingefahrenen Gleisen frei macht. Und sicher trägt auch dazu bei, daß es etwas Großes ist. Es ist größer als alles, was man bisher in Europa gekannt hat: ein Markt von 150 oder 160 Millionen!<sup>23</sup>

***Gehler:***

Kann man sich in etwa ausmalen, was es bedeuten würde, sollte das Vorhaben der Kohle- und Stahlgemeinschaft misslingen?

***Hallstein:***

Es ist gar kein Zweifel, daß das Nichtzustandekommen dieses Werkes eine außerordentliche Enttäuschung hervorrufen würde und daß sich diese Enttäuschung in einer sehr fühlbaren Weise ausdrücken würde. Ich bin daher nicht sicher, ob alle Kritiker unseres Werkes wirklich bereit wären, wenn sie vor die volle Verantwortung gestellt werden, die Verantwortung dafür zu übernehmen, daß dieses Werk scheitert. Im Jahre 1927 oder 1928 wurde ein deutsch-spanischer Handelsvertrag verhandelt, der über Weineinfuhren etwas enthielt, und es war große Aufregung darob unter den württembergischen Weinbauern. Sie wollten, und mit ihnen die württembergische Regierung, gern widersprechen. Aber die Verantwortung, das ganze Werk zum Scheitern zu bringen, war doch etwas groß, und da hat eines Tages die württembergische Regierung ihrem Reichsratsbevollmächtigten in Berlin ein klassisches

23 Ebd. (1951), S. 27-28.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Telegramm geschickt, das lautete: „Ablehnen, wenn Annahme gesichert!“ Ich habe manchmal das Gefühl, daß einige Kritik, die geäußert wird, auf dem sicheren Hintergrund der Gewißheit ausgesprochen wird, daß dieses Werk zustande kommt. Ich zweifle in der Tat nicht, daß es ratifiziert werden wird. Aber wir möchten natürlich, daß es mit einer möglichst breiten Annahme durch alle Schichten und durch alle Parteien geschieht. Allen, die frei denken, die fortschrittlich denken und die europäisch denken, ist es jedenfalls sicher, daß es die Welt, auch die außerhalb Europas, nicht zulassen wird, daß dieses Europa sich in einen Zustand hinein entwickelt, der dem des Balkans vor dem Weltkrieg entspricht, eine Situation Europas, in der dieses Europa ständig in Gefahr ist, sich in Konflikte aufzulösen, die die ganze Welt in Brand setzen.<sup>24</sup>

### ***Gehler:***

Die europäische Integration ist letztlich auch eine Frage der Verantwortungsethik, v.a. deutscher Verantwortung. Wer trägt diese für die Montanunion?

### ***Hallstein:***

Die letzte Verantwortung freilich tragen wir für die Entscheidung, die hier zu treffen ist, natürlich vor uns selbst, d.h. vor unserem Volke. Die Bundesregierung, die von Anfang an, wie Sie wissen, sich zu diesem Gemeinschaftswerk positiv gestellt hat und es in allen seinen Phasen auf das Intensivste gefördert hat, war gewiß, dabei unter einem Mandat zu stehen, das ihr durch das Grundgesetz erteilt war. Sie kennen den Artikel dieses Grundgesetzes, der von der Geburt der Bundesrepublik an die Abgabe von Souveränität an übernationale Gemeinschaften vorsieht. Dieser Auftrag ist in einer feierlichen Form, wie Sie gleichfalls wissen, vor etwa Jahresfrist noch einmal in jenem bekannten einstimmigen Beschluß des Bundestages bestätigt worden, der sich für einen europäischen Bundespakt ausspricht. In Vollzug dieses Auftrages hat die Bundesregierung gehandelt.

Ich war über Weihnachten in der Schweiz, und als ich an einem der Feiertage aus dem kleinen Kirchlein in Arosa heraustrat, fiel mein Blick auf eine Schrift, die an einer der kargen Wände dieses kleinen Gotteshauses angebracht war. Es

24 Ebd. (1951), S. 28.

## Walter Hallstein

war ein Spruch von Zwingli: „Tut um Gottes Willen etwas Tapferes!“ Das ist der Geist, in dem ich meine, daß dieses Werk angenommen werden sollte, namentlich von der Jugend, denn sie ist es, für die es gebaut worden ist. „Tut etwas!“ Kein Verharren in einer schimpflichen Passivität „Tut etwas Tapferes“, etwas, was Mut erfordert! Denn es erfordert ein wenig Mut, alle Gleise des Überkommenen zu verlassen, Vertrauen in die Entwicklung zu setzen, Vertrauen auch in unsere eigene Kraft, diese Entwicklung im guten Sinne mitzubestimmen. „Tut es um Gottes Willen!“ Tut es, nicht weil das ein taktisches Mittel wäre, durch das Deutschland sich frei kämpft von den Fesselungen, unter denen wir noch leiden, oder deshalb, weil es vielleicht in Dividenden rentabel ist, sondern deshalb, weil es eins von den Werken ist, durch die die Menschheit sich aufwärts entwickelt.<sup>25</sup>

### ***Gehler:***

Wie beurteilen Sie die ersten Anstrengungen, in den Jahren von 1952 bis 1954 eine europäische Verteidigungspolitik zu initiieren und v.a. ihr Scheitern? Woran ist sie gescheitert?

### ***Hallstein:***

Die erste Bemühung, die gemeinsame Verteidigung zu organisieren, galt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Die Vorbereitungen und die Verhandlungen begannen noch vor dem Inkrafttreten der Montanunion. Der Vertrag wurde im Mai 1952 in Paris von denselben Gründerstaaten unterzeichnet. Die Verfassung folgte den Grundsätzen der Kohle- und Stahlgemeinschaft. Insbesondere gab es eine „supranationale“ Exekutivbehörde, das „Kommissariat“, gleich der Hohen Behörde zusammengesetzt. Streitkräfte und Rüstungen waren integriert. Der Vertrag wurde in einigen Parlamenten der Teilnehmerstaaten ratifiziert. Er scheiterte, als ihn die französische Nationalversammlung am 30. August 1954 *ad calendae graecas* vertagte – nach einer langen und erregten Diskussion in der französischen öffentlichen Meinung; eines der stärksten Argumente der parlamentarischen Mehrheit war gewesen, daß die Engländer die Teilnahme abgelehnt hatten. Diesem Schicksal fiel zugleich der damit gekoppelte erste

25 Ebd. (1951), S. 28-29.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Ansatz zu einer politischen Integration zum Opfer: die Europäische Politische Gemeinschaft, die gleichfalls in Anlehnung an das Modell der Kohle- und Stahlgemeinschaft konstruiert war.<sup>26</sup>

### ***Gehler:***

Was wäre geschehen, hätte es diesen Misserfolg nicht gegeben? Anders formuliert: wo stünde der Prozess der europäischen Einigung wäre die EVG realisiert worden?

### ***Hallstein:***

Es ist müßig, heute darüber zu spekulieren, wie anders es um Europa stände, wäre die Verteidigungsgemeinschaft zustande gekommen. Daß Europa bald innerhalb der NATO ein gleichwertiger militärischer Partner der Vereinigten Staaten geworden wäre, in einem realistischen System auch nuklearer Mitverantwortung, daß man die Entwicklung der Verteidigungsdoktrin und mancher Versuch des Ausgleichs mit der Sowjetunion (z.B. Atomsperrvertrag) anders gelaufen wären, ist beinahe sicher. Nicht minder wahrscheinlich ist freilich, daß de Gaulle die Europäische Verteidigungsgemeinschaft zerstört hätte, die ihm nicht sympathischer sein konnte als die Integrationselemente der NATO; und das hätte die übrige europäische Integration nicht unberührt lassen können.<sup>27</sup>

### ***Gehler:***

Kommen wir nun zu den Römischen Verträgen und zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Sie sind mit Inkrafttreten des EWG-Vertrags seit 1. Januar 1958 Kommissionspräsident. Parallel laufen noch Verhandlungen über eine Große Freihandelszone im Rahmen der OEEC, die sich mit Fragen der Einbeziehung industriell-gewerblicher Güter aber ohne landwirtschaftliche Produkte beschäftigt. Wie sind diese Verhandlungen aus Sicht der Kommission einzuschätzen?

26 Walter Hallstein (unter Mitarbeit von Hans Herbert Götz und Karl Heinz Narjes), *Der unvollständige Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf – Wien 1969, S. 243.

27 Ebd. (1969), S. 243-244.

**Hallstein:**

Die Verträge von Rom haben für unsere Gemeinschaft ein Verfahren vorgesehen, das sich von der Praxis der OEEC unterscheidet. Welches Verfahren soll nun für die Zone angewendet werden? Darin stecken auch technisch überaus komplizierte Fragen.

Über alle diese zuletzt genannten Fragen hat die Kommission konkrete Vorstellungen entwickelt und formuliert, die sie dem Rat unserer Gemeinschaft zugeleitet hat. Wir hoffen, dass wir darüber mit dem Rat bald diskutieren können. Diese Hinweise auf den Stand der Freihandelszonen-Verhandlungen sind also notgedrungen ein Zwischenbericht. Ich möchte sie nicht abschließen, ohne noch einmal an die grundsätzliche Stellungnahme der Kommission zu erinnern, die sich in zwei Sätzen zusammenfassen lässt. Die Kommission glaubt, dass es dem Wortlaut und dem Geist unseres Vertrages gemäß ist, wenn die Beziehungen der Gemeinschaft zur Umwelt im Sinne der Liberalität gestaltet werden, und sie leiht deshalb den Verhandlungen um die Schaffung einer Freihandelszone die konstruktive Unterstützung. Zweitens: Die Kommission ist sich ihrer Verpflichtung bewusst, darauf zu achten, dass unsere Gemeinschaft sich dem römischen Verträge gemäß unbeeinträchtigt entwickeln und entfalten kann. Sie ist von diesem Bewusstsein um so stärker erfüllt, als sie davon überzeugt ist, dass eine erfolgreiche und von kräftigem Eigenleben erfüllte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine wesentliche Bedingung auch dafür ist, dass eine einmal geschaffene Freihandelszone nicht degeneriert und dass sie am Leben erhalten wird – nach demselben Gesetz, dem es zuzuschreiben ist, dass die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Eröffnung von Verhandlungen über eine Freihandelszone zur Folge hatte.<sup>28</sup>

28 Erklärung des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Professor Dr. Walter Hallstein vor dem europäischen Parlament in Strassburg am 21. Oktober 1958, Straßburg: Abt[eilung]. Veröffentl[ichungen]. d[er]. Europ[äischen]. Gemeinschaften, 1958; im November des gleichen Jahres legte Frankreichs Staatspräsident Charles de Gaulle seinen Einspruch gegen die Fortführung der Freihandelszonen-Verhandlungen ein, womit das ursprüngliche britische Projekt gescheitert war, siehe Michael Gehler, Das Scheitern der Großen Freihandelszone 1958 und die Gründung der EFTA 1959/60, in: Michael Gehler (Hrsg.) unter Mitarbeit

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### ***Gehler:***

Kommen wir jetzt zu den Organen der EWG. Sie stehen der Kommission als Präsident vor. Welche Aufgaben kommen ihr zu?

### ***Hallstein:***

Exekutivorgan der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist die Kommission, deren neun Mitglieder nach ihrer Ernennung unabhängig sind und Weisungen von den Mitgliedstaaten weder anfordern noch annehmen dürfen. Vielleicht ist zu dem Wort „Exekutive“ eine Erläuterung nötig, denn an sich hat die Kommission drei verschiedene Aufgaben. Zunächst muss sie die Vorschläge entwerfen, über die der Ministerrat beschließt, von dem ich gleich noch sprechen werde; insofern ähnelt sie einem Ministerium in den Vereinigten Staaten, das dem Kongress Gesetzentwürfe vorlegt. Zum zweiten hat sie die Aufgabe, über die Erfüllung des Vertrags zu wachen und nötigenfalls Firmen und Regierungen an ihre Pflichten zu erinnern; hierin ähnelt sie vielleicht einer Bundesüberwachungsbehörde. Schließlich hat sie noch die Aufgabe des Vermittlers zwischen den nationalen Regierungen im Rat; hier wieder erinnert sie an ein Bundesministerium in den Vereinigten Staaten, das die Interessen der Einzelstaaten miteinander in Einklang zu bringen sucht.<sup>29</sup>

### ***Gehler:***

Und der EWG-Ministerrat – was ist seine Aufgabe?

### ***Hallstein:***

Zweites Organ der Gemeinschaft ist der Ministerrat. Ihm gehört je ein Minister der nationalen Regierungen an. Seine eigentliche Rolle ist aber mehr als nur die einer fast ständig tagenden internationalen Konferenz. Ich erinnere

von Andreas Pudlat, Vom gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957-2007. From Common Market to European Union Building./50 years of the Rome Treaties 1957-2007 (Institut für Geschichte der Universität Hildesheim, Arbeitskreis Europäische Integration, Historische Forschungen, Veröffentlichungen 5), Wien – Köln – Weimar 2009, S. 243-282.

29 Ansprache von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor der Columbia-Universität, New York, zum Dean's Day am 2. März 1963, Bayerische Staatsbibliothek, Magazin 4 63.416, S. 9.

## Walter Hallstein

mich noch, dass Bundeskanzler Adenauer einmal vom Ministerrat der Montanunion sagte, er sei nicht einmal „ein Ministerrat, wie wir ihn in den Konferenzen der internationalen Organe kennen“. „Er ist“, so sagte er, „ein organischer in die neue supranationale europäische Gemeinschaft einbezogener Faktor.“ Dies ist deutlich im Abstimmungssystem des Ministerrats zu erkennen, in dem Beschlüsse mit einfacher wie auch mit qualifizierter Mehrheit möglich sind und das Vetorecht allmählich abgeschafft wird. Zudem kann der Ministerrat Vorschläge der Kommission nur einstimmig ändern, und die derzeitigen Regeln für die qualifizierte Mehrheit richten sich danach, ob über einen Kommissionsvorschlag oder eine andere Vorlage abgestimmt wird, wodurch die Kommission in der Arbeit des Rats eingebaut ist und praktisch fast ein Stimmrecht hat.<sup>30</sup>

### ***Gehler:***

Bleiben der EuGH und das Parlament. Was ist von ihnen zu erwarten?

### ***Hallstein:***

Alle Beschlüsse und Handlungen der Gemeinschaft können vor dem Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften angefochten werden, genau so wie die Maßnahmen der Bundesregierung der Vereinigten Staaten vor dem Obersten Gerichtshof. Unser Gerichtshof besteht aus sieben Richtern, die wegen ihrer unbestreitbaren Qualitäten und ihrer Unabhängigkeit ausgewählt werden; bisher trotzte noch niemand ihren Entscheidungen, die in allen Mitgliedstaaten voll verbindlich sind.

Schließlich gibt es – wirklich „last but not least“ – das Europäische Parlament, bestehend aus 142 Parlamentariern, die zur Zeit von den nationalen Parlamenten aus ihrer Mitte gewählt werden. Mit seinen ständigen Ausschüssen, durch schriftliche Anfragen und Debatten im Plenum wacht das Parlament aufmerksam über die Vorgänge in Rat und Kommission und entwickelt dabei eine gesunde Neugier, der die Macht, die Kommission durch Misstrauensvotum zu Fall bringen zu können, einigen Nachdruck verleiht.<sup>31</sup>

30 Ebd. (2.3.1963), S. 9.

31 Ebd. (2.3.1963), S. 9-10.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### ***Gehler:***

Welche Schlüsse lassen sich aus dieser gesamten institutionellen Struktur ziehen?

### ***Hallstein:***

Erstens, dass es ein von den Interessen der Nationalstaaten unabhängiges Gemeinschaftsinteresse gibt – selbst in den Fällen, in denen die Nationalstaaten noch ein Vetorecht besitzen. Zweitens, dass die Entscheidungen in der Gemeinschaft nicht das Ergebnis eines politischen Kuhhandels, gegenseitige Erpressung oder der Bildung von Machtkoalitionen sind. Der Vertrag errichtet stattdessen ein kompliziertes, aber wirksames System von Gewichten und Gegengewichten, die eine Vereinigung der Interessen fördern. In diesem Sinne ist der Vertrag eine echte Verfassung. Drittens, dass alle Handlungen der Gemeinschaft unter der Herrschaft des Rechts stehen, wie es im Gründungsvertrag und den Grundprinzipien der westlichen Rechtsprechung verkörpert ist. Und letztens als wichtigster Punkt von allen: Die Struktur der Gemeinschaft – ihrer Verfassung –, so unvollkommen sie noch sein mag, ist demokratisch der Kontrolle und der Kritik zugänglich und letztlich von der Zustimmung der Völker der Gemeinschaft und ihrer gewählten Vertreter abhängig.<sup>32</sup>

### ***Gehler:***

Wie beurteilen Sie den Aufbau der neuen Gemeinschaft, die sich EWG nennt, und ihren Bestand hinsichtlich ihrer Organe? Welche Eigenschaft besitzt ihre Struktur und wo besteht Optimierungsbedarf?

### ***Hallstein:***

Grundsätzlich hat sich die quasiföderale Struktur unserer Gemeinschaft bewährt. Sie ist, wie die Landwirtschaft gezeigt hat, fähig, auch technisch und politisch äußerst schwierige Probleme zu lösen. Dennoch gibt es Möglichkeiten der Verbesserung. An erster Stelle kann ich hier nur wiederholen, was ich auch schon an anderer Stelle gesagt habe, daß der Fortbestand von drei getrennten Exekutiven der drei Gemeinschaften eine

32 Ebd. (2.3.1963), S. 10.

Absurdität ist.

Über den Rat habe ich schon gesprochen. Er hat seine Funktionsfähigkeit in diesem Jahr überzeugend bewiesen. Die Frage, die sich hier stellt, ist nicht: Wie kann die Arbeit des Rates besser organisiert werden, sondern: Was kann geschehen, daß die Arbeit der im Rat tätigen nationalen Minister so organisiert wird, daß die ständig zunehmende Fülle der Arbeiten im Rat weiterhin bewältigt werden kann? Eine Zahl zeigt die Situation sehr klar: Im Juni haben die nationalen Minister, die ihre Regierungen in den Räten unserer Gemeinschaften und bei den Beitrittsverhandlungen mit dritten Staaten vertreten, 13 Sitzungstage gehabt; d.h. also, daß sie im Rat und in den europäischen Ministerkonferenzen häufiger sind als in ihren nationalen Hauptstädten.

Eine Weiterentwicklung der Organe unserer Gemeinschaft ohne Weiterentwicklung der Rolle des Parlaments würde das Gleichgewicht stören. Schon der Vertrag von Rom gibt den Auftrag, eine direkte Wahl der Mitglieder des Europa-Parlaments vorzubereiten. Eine solche direkte Wahl würde die Autorität des Parlaments weiter steigern. Das Parlament hat übrigens schon seine Autorität in den letzten Monaten auch durch eine Reihe vorzüglicher Berichte gefestigt. Ich möchte hier nur zwei Berichte erwähnen, den Plevén-Bericht über Fragen der politischen Organisation Europas und den Birkelbach-Bericht über Fragen des Beitritts und der Assoziation weiterer europäischer Staaten.

In den Zusammenhang der funktionalen Erweiterung der Gemeinschaft gehört auch die Bemühung um die sog. politische Union. Übrigens hat die Gegenüberstellung der Worte Wirtschaftsgemeinschaft und politische Union manche Mißverständnisse hervorgerufen. Es geht in Wahrheit nicht darum, aus der Dimension des Wirtschaftlichen in die des Politischen überzugehen. Unsere Gemeinschaft selbst hat nämlich zwar wirtschaftliche Wirkungen und wirtschaftliche Bedeutung, aber ihrem Wesen nach ist sie politisch sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in ihrer Struktur und in ihren Funktionen.<sup>33</sup>

33 Walter Hallstein, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ein Element einer neuen Weltordnung: Vortrag am 22. Juni 1962 vor d. Vereinigung d. diplomatischen Presse

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### ***Gehler:***

Bevor wir auf den Vertragsinhalt genauer eingehen, noch eine Frage mit Blick über den Tellerrand hinaus: Von welchen Überlegungen sind die Römischen Verträge über das Verhältnis zur Außenwelt geleitet und wie will die Kommission globale Verantwortung übernehmen?

### ***Hallstein:***

Die Wirkungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beschränken sich indessen nicht auf den europäischen Raum. Zu den Belegen für diese These hat sich neuerdings ein imponierendes Beispiel gesellt. Wir wissen, dass zu den Gründen, die den amerikanischen Gesetzgeber kürzlich veranlasst haben, das Gesetz über die gegenseitigen Handelsverträge zu verlängern, die Schaffung unserer Gemeinschaft gehört hat, und das ist um so bedeutsamer, als in Ausführung dieses Gesetzes die amerikanische Regierung umfassende Zollsenkungsvorschläge im GATT zu beabsichtigen scheint.

Ich möchte deshalb noch einmal sagen – und das sollte innerhalb und außerhalb unserer Gemeinschaft beherzigt werden –, dass unsere Gemeinschaft nicht eine Schöpfung im egoistischen Interesse der sechs Mitgliedstaaten allein ist. Ebenso wie wir uns im europäischen Raum als eine unablässig vorwärtsdrängende Kraft der Einigung begreifen, sind wir uns in der Welt der durch Handel und andere Wirtschaftsbeziehungen verbundenen Völker unserer besonderen Verantwortung bewusst.<sup>34</sup>

in Paris [Brüssel 1962], S. 4-5; Willi Birkelbach war als deutscher Sozialdemokrat Mitglied des Bundestags von 1949 bis 1964 und gleichzeitig von 1952 bis 1964 Mitglied des Europäischen Parlaments, wo er von 1959 bis 1964 Vorsitzender der Sozialistischen Fraktion war und von 1950 bis 1961 auch stellvertretender Delegierter zum Europarat. Im Dezember 1961 leitete er eine Kommission des Europäischen Parlaments, die Kriterien zur Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten entwarf. Neben geografischen und ökonomischen gab es auch politische und rechtsstaatliche Kriterien. Im Januar 1962 wurde der „Birkelbach-Bericht“ vom Parlament fraktionsübergreifend angenommen und diente als wesentlicher Katalog für die Ablehnung von Aufnahmeanträgen wie des frankistischen Spaniens. Der Bericht des Europäischen Parlaments, benannt nach René Pleven, und die Außenministerkonferenz der Sechs EWG-Staaten am 15. Dezember 1961 in Paris versuchten eine politische Neubestimmung der Europäischen Gemeinschaften.

34 Erklärung des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

***Gehler:***

Was bedeutet der EWG-Vertrag für die Perspektiven hinsichtlich einer europäischen Währungspolitik?

***Hallstein:***

Die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf diesem Gebiet sind bekanntlich nicht sehr konkret, obwohl unleugbar die Erfordernisse der Währungspolitik aufs engste mit den wirtschaftlichen Belangen des Gemeinsamen Marktes zusammenhängen.

Der Vertrag enthält zunächst die für sein Funktionieren selbstverständliche Verpflichtung, dass die Mitgliedstaaten alle Zahlungen genehmigen müssen, die sich aus den Vorgängen des Gemeinsamen Marktes ergeben.

Darüber hinaus schränkt er die Währungsautonomie seiner Mitgliedstaaten insofern ein, als er sie auf bestimmte Ziele verpflichtet, weil er weiß, dass die Nichtbefolgung dieser Ziele Störungen hervorrufen würde, die den Gemeinsamen Markt selbst in Mitleidenschaft ziehen müssten.

Hierher gehört auch die Verpflichtung, das Gleichgewicht der Gesamtbilanz zu sichern und das Vertrauen in die Währung aufrechtzuerhalten. Diese Feststellungen des Vertrages sind zugleich Richtlinien für die an der Exekution des Vertrages arbeitenden Institutionen, darunter die Kommission.

Auch Wechselkursänderungen unterstehen nicht mehr dem ausschließlichen Ermessen der Mitgliedstaaten.

Ebenso ist ein besonderes Gemeinschaftsverfahren vorgesehen für den Fall, dass ein Staat in Zahlungsbilanzschwierigkeiten gerät.

Es liegt in der Logik der Entwicklung unseres europäischen Binnenmarktes, dass an seinem Ende frei austauschbare Währungen stehen müssen. Sonst funktioniert das Ganze nicht. Es wird also für die künftige Entwicklung entscheidend sein, dass alle Organe der Gemeinschaft auf dem

Professor Dr. Walter Hallstein vor dem europäischen Parlament in Strassburg am 21. Oktober 1958, S. 13-14.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Währungsgebiet darauf hinarbeiten, dass sich niemand mehr dem zwingenden Gefälle auf die Austauschbarkeit der Währungen hin entziehen kann, dass diese Entwicklung unentrinnbar wird.

Dies ist eine wesentliche Seite des dynamischen Aspektes des letzten Schrittes auf dem Wege der europäischen Integration. Hier muss die Kommission ihren Einfluss in diesem Sinne nachdrücklich geltend machen.<sup>35</sup>

### ***Gehler:***

Ein maßgebliches Ziel der EWG ist die Schaffung eines „Gemeinsamen Markts“. Welche Voraussetzungen und Vorbereitungen sind hierfür nötig?

### ***Hallstein:***

Zu Beginn unserer Arbeit zur Errichtung des Binnenmarktes der Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten in diesem Jahr ihre gegenseitig gewährten Vergünstigungen auf dem Gebiet der Liberalisierung und der Kontingentierung auf dem Stand vom 1. Januar 1958 konsolidiert. Die Vorbereitungen für den 1. Januar 1959, den Termin der ersten Zollsenkung und Kontingenterhöhung, also den technischen Beginn unserer Zollunion, sind nahezu abgeschlossen.

Die Kommission hat in einer größeren Anzahl von Sachverständigen-Zusammenkünften sichergestellt, dass die Vertragsauslegung und -anwendung in den sechs Mitgliedstaaten einheitlich vorgenommen wird. Auch soweit im Augenblick noch in bestimmten Fragen eine verschiedene Auslegung der oft nicht sehr klaren Vertragsbestimmungen besteht, erwartet sie daraus keine Wettbewerbsverzerrungen. In der Zusammenarbeit mit den Sachverständigen der sechs Länder auf diesem recht schwierigen Gebiet hat sich ein überaus erfreulicher Gemeinschaftsgeist entwickelt.<sup>36</sup>

### ***Gehler:***

Ein Kernstück des EWG-Vertrags ist die Regelung eines fairen Wettbewerbs. Welche Aufgaben fallen hier der Kommission zu?

35 Ebd. (1958), S. 20-22.

36 Ebd. (1958), S. 22.

**Hallstein:**

Für die Wettbewerbspolitik weist unser Vertrag der Kommission unmittelbare Aufgaben zu als auf manchen anderen Gebieten. Andererseits liegen der Kommission – im Gegensatz etwa zum Abbau der Zolltarife und Kontingente, der nach einem festen, vom Vertrag vorgeschriebenen Zeitplan vor sich gehen wird – für die Wettbewerbspolitik keine derartigen Zeitpläne vor.

Die Kommission muss im Rahmen des Vertrages eine eigene Wettbewerbspolitik entwickeln. Diese Aufgabe wird dadurch erschwert, dass die Wettbewerbsverhältnisse in den Mitgliedstaaten verschieden sind und dass auch die Meinungen über den Inhalt einer gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik weit auseinandergehen. Wir werden deshalb unsere Arbeit zunächst darauf richten müssen, mit Hilfe von Untersuchungen, Dokumentierungen und einer Gegenüberstellung der Wettbewerbslagen in den sechs Mitgliedstaaten ein genaues Bild von dem zu bekommen, was im Augenblick in unseren Mitgliedsländern gilt. Sodann sind gründliche juristische Vorarbeiten für eine einheitliche Auslegung des Vertragstextes, insbesondere der von ihm verwandten Begriffe, zu leisten, wie des Kartellbegriffes und der Begriffe „Dumping“ und „Verzerrung“.<sup>37</sup>

**Gehler:**

Herr Hallstein, was bewegt Sie und treibt Sie so sehr in Ihrer Arbeit für die Kommission an? Es muss ja etwas ungemein Motivierendes sein, was Sie so beseelt, sich in Ihrer Funktion so einzusetzen, als wäre es Ihre Lebensaufgabe.

**Hallstein:**

Alles, was wir in der Gemeinschaft tun, dient dem Menschen, der Befriedigung seiner materiellen und ideellen Bedürfnisse, seiner Wohlfahrt, seinem Glück. Die Gemeinschaft wendet deshalb den sozialen Problemen innerhalb des Gemeinschaftsraums keine mindere Aufmerksamkeit zu als den rein wirtschaftlichen. Die Gemeinschaft soll die Lebensbedingungen der

37 Ebd. (1958), S. 23.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Bevölkerung verbessern und dem sozialen Fortschritt dienen.<sup>38</sup>

### ***Gehler:***

Was sind die wichtigsten Anliegen der Kommission auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik und hinsichtlich des Sozialfonds sowie auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit?

### ***Hallstein:***

Die Kommission ist glücklich, dass sie in ihrer sozialpolitischen Arbeit nicht nur auf der Vorarbeit von bedeutenden europäischen und weltweiten Organisationen aufbauen kann, sondern dass sie auch der Zusammenarbeit mit diesen Organisationen in der Zukunft sicher ist. Das gilt vor allem für die fruchtbare Arbeitsverbindung, die sie mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und mit dem Internationalen Arbeitsamt eingegangen ist. Darüber sind inzwischen konkrete Verabredungen getroffen worden.

Die Hauptziele, die die Kommission auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik zu verfolgen hat, sind ein höchstes Maß der Beschäftigung und Freizügigkeit. Es ist deshalb beabsichtigt, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Arbeitsämtern zu verbessern, die unmittelbaren Kontrakte zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern über die Grenzen hinweg zu fördern und die Arbeitskräfte besser beraten und unterstützen zu lassen.

Für den Sozialfonds, der nachteiligen Folgen der Schaffung des Gemeinsamen Marktes auf dem Gebiet der Arbeit entgegenwirken soll, wird zur Zeit eine Satzung ausgearbeitet. Da er hauptsächlich dazu da ist, die Hälfte der Ausgaben zu decken, die ein Mitgliedstaat oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts für Berufsumschulung, Umsiedlungsbeihilfen oder Unterstützungszahlungen bei Beschäftigungsverminderung zu leisten hat, kommt es auf eine besonders enge Zusammenarbeit mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten an.

Auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit beschäftigt uns vor allem das Recht der wandernden Arbeitskräfte auf soziale Zuwendungen. Es ist unser Bestreben, die zur Zeit bei der europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft in

38 Ebd. (1958), S. 25.

Kraft befindliche Konvention auch für den Gemeinsamen Markt in Anwendung zu bringen. Die allgemeinen Probleme der Sozialen Sicherheit fordern umfangreiche Untersuchungen und statistische Übersichten. Erst dann wird man mit Sicherheit sagen können, in welchem Umfang und auf welche Weise die verschiedenen Gesetzgebungen aufeinander abzustimmen sind.<sup>39</sup>

***Gehler:***

Welche ersten Hausaufgaben hat die Kommission bezüglich der Agrarpolitik zu erledigen?

***Hallstein:***

Auf dem Gebiet der Landwirtschaft stellen sich uns zwei Hauptaufgaben: dem Vertrag gemäß einen freien Warenverkehr herzustellen und eine gemeinsame Agrarpolitik zu entwickeln.

Was die erste dieser Aufgaben anbelangt, so gelten für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse grundsätzlich die gleichen Vertragsregeln wie für den sonstigen Warenverkehr. Natürlich sollen aber die Besonderheiten der Landwirtschaft Berücksichtigung finden, und infolgedessen ergibt sich die Notwendigkeit besonderer Vorbereitungen und auch der Anwendung eigener Methoden.

Der Schwerpunkt auf dem Gebiet der Landwirtschaft liegt für uns jedoch bei der Aufgabe, eine gemeinsame Agrarpolitik zu entwickeln und durchzuführen.<sup>40</sup>

***Gehler:***

Zur Einleitung einer gemeinsamen Agrarpolitik fand im Juli 1958 eine Konferenz in der italienischen Stadt Stresa statt. Wie sind ihre Ergebnisse zu bewerten?

***Hallstein:***

Ich kann nicht unterlassen, auch hier zu sagen, dass wir Verlauf und Ergebnisse der Agrarkonferenz von Stresa für einen überaus glücklichen

39 Ebd. (1958), S. 27-28.

40 Ebd. (1958), S. 29.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Auftakt dieser unserer Arbeit halten. Diese Konferenz, die unter der Leitung des Vizepräsidenten der Kommission, Dr. Mansholt, stattgefunden hat, war durch den Artikel 43 unseres Vertrages veranlasst, der uns gebietet, zur Erarbeitung der Grundlinien einer gemeinsamen Agrarpolitik unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrages eine Konferenz der Mitgliedstaaten einzuberufen, um einen Vergleich ihrer Agrarpolitik, insbesondere durch Gegenüberstellung ihrer Produktionsmöglichkeiten und ihres Bedarfes, vorzunehmen.

Die Ergebnisse dieser Konferenz haben unsere Erwartungen übertroffen. Wäre nicht mehr dabei herausgekommen als das, was unser Vertrag behutsam eine Gegenüberstellung der Agrarpolitiken nennt, also eine Gegenüberstellung von Unterschieden, ja von Gegensätzen, so wäre dieses Ergebnis schon wichtig genug für uns. Denn auch dann hätte die Konferenz uns gelehrt, wo unsere Aufgabe liegt, aber es ist mehr dabei herausgekommen.

Die EntschlieÙung, die am Ende dieser Konferenz gefasst wurde, hält eine erfreuliche Fülle von gemeinsamen Fragestellungen, gemeinsamen Erkenntnissen, gemeinsamen Bewertungen und gemeinsamen Entschlüssen fest. Ich darf nur einige von ihnen aufzählen:

1. Die Landwirtschaft ist integrierender Bestandteil der Gesamtwirtschaft.
2. Die Vertragsdurchführung soll den Austausch von Gütern innerhalb der Gemeinschaft fördern, gleichzeitig aber auch die Handelsbeziehungen zu dritten Ländern nicht unterbinden.
3. Strukturverbesserungen und Marktpolitik müssen in enger Wechselbeziehung stehen. Die Strukturverbesserungen sollen die Gestehungskosten einander annähern und die Erzeugung rationell gestalten. Die Marktpolitik soll der Verbesserung der Produktivität dienen.
4. Produktion und Absatzmöglichkeiten sollen in einem Gleichgewicht stehen, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine den wirtschaftlichen Strukturen der Gemeinschaft entsprechende Arbeitsteilung nicht verhindert wird.
5. Diese Anstrengungen zur Produktivitätssteigerung sollen eine Preispolitik möglich machen, die Überproduktionen vermeidet und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe nicht beeinträchtigt.
6. Subventionen, die dem Geist des Vertrages widersprechen, sind zu

beseitigen.

7. Bei all dem ist die Entwicklung von Produktion und Nachfrage in den assoziierten Ländern und Hoheitsgebieten zu berücksichtigen.

8. Die Erträge von Kapitaleinsatz und Arbeit in der Landwirtschaft sollen analogen Erträgen in anderen Wirtschaftsbereichen vergleichbar sein.

9. Die Familienbetriebe sind ein spezifisches Merkmal der europäischen Landwirtschaft; ihre Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit sind zu heben.

Über alles Fachliche und Technische hinaus aber muss festgehalten werden, dass die Grundlage aller Beratungen auf diesem besonders schwierigen und wichtigen Gebiet ein wahrhaftes europäisches Gemeinbewußtsein war, und darum ist auch die öffentliche Meinung in allen unseren Ländern davon weit über die Fachkreise hinaus beeindruckt worden.

In einem weiten Sinne des Wortes kann also die Konferenz von Stresa als Basis für unsere weiteren Arbeiten auf dem Gebiet der Landwirtschaftspolitik dienen, und zwar dieser Politik in allen ihren Zweigen, der Handelspolitik, der Marktpolitik und der Strukturpolitik.<sup>41</sup>

***Gehler:***

Ein weiteres Ziel der Römischen Verträge ist es, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu entwickeln. Welche Aufgaben hat hier die Kommission?

***Hallstein:***

Was die Arbeiten der Kommission anlangt, sind wir im wesentlichen noch bei der Vorbereitung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Studien, Analysen und die Beobachtung der beginnenden Verlegung der Verkehrsströme sind die erste Aufgabe.

Die Integration der Volkswirtschaften ist ohne parallele Angleichung der Verkehrspolitiken der Mitgliedsländer nicht denkbar. Eine einheitliche Verkehrspolitik hat vor allem den Erfordernissen Rechnung zu tragen, die sich aus der Ablösung der sechs nationalen Einzelwirtschaften durch den gemeinsamen Binnenmarkt ergeben. Die Festlegung der gemeinsamen

41 Ebd. (1958), S. 28-32.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Verkehrspolitik kann wiederum nicht uno actu erwartet werden, sondern wird sich Schritt für Schritt im Einklang mit der Entwicklung des Binnenmarktes vollziehen müssen.

Zum Inhalt der gemeinsamen Verkehrspolitik kann natürlich Abschließendes noch nicht gesagt werden. Sie wird sich an die allgemeinen Grundsätze des Vertrages halten müssen. Dabei werden alle Aspekte des Verkehrswesens zu berücksichtigen sein.

Es lässt sich vor allem nicht übersehen, dass die Regierungen aller Mitgliedsländer mit ihrer Verkehrspolitik auch allgemein wirtschaftspolitische, allgemein politische und soziale Ziele verfolgen. Das ist auch vernünftig.

Andererseits wird die Vorschrift des Vertrages beachtet werden müssen, dass die gemeinsame Verkehrspolitik der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmen sorgfältig Rechnung tragen muss. Die allgemeinen Gesichtspunkte dürfen sich nicht zum Nachteil des Gleichgewichts auf dem Transportmarkt auswirken.<sup>42</sup>

### ***Gehler:***

Die Römischen Verträge sehen bereits Assoziierungen von außereuropäischen Territorien vor. Wie wird die Kommission mit dieser Aufgabe umgehen und sie lösen?

### ***Hallstein:***

Die Neuartigkeit der Aufgabe, die uns mit der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete gestellt ist, ist in den vergangenen Monaten deutlich in Erscheinung getreten. Es gibt dafür kaum ein Vorbild. Wir sind uns bewusst, dass unsere Aufgabe weder der eines Kolonialministeriums vergleichbar ist noch der einer philanthropischen Hilfsagentur. Das Ziel muss vielmehr sein, auf der Basis von Gleichheit und Gegenseitigkeit mit den in diesen Ländern und Gebieten lebenden jungen Völkern zusammenzuarbeiten, ihnen zu helfen, ihre eigenen Kräfte zu entwickeln.

Im einzelnen sind zunächst die vorbereitenden Arbeiten für die Beseitigung

42 Ebd. (1958), S. 33-34.

## Walter Hallstein

der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen und andererseits für die Verbreitung des Niederlassungsrechts angelaufen. Die Sachverständigen der Mitgliedstaaten haben auch hierbei geholfen.

Gleichzeitig ist das Verordnungswerk ausgearbeitet worden, das sich auf den Entwicklungsfonds bezieht. Die Anwendungsbestimmungen dazu werden demnächst mit den Regierungen der Länder erörtert werden.

Die ersten Entwicklungsprojekte sind der Kommission vorgelegt worden. Sie werden in den nächsten Wochen geprüft werden. Wir hoffen, dass noch im November über die ersten Zuweisungen von Fondsmitteln entschieden werden kann. Wir sind uns jedoch klar, dass die Jahre 1958 und 1959 Versuchsjahre sein werden, die uns erlauben, ein sicheres Urteil über Verfahrensweisen und -methoden zu gewinnen und die Politik zu bestimmen, die die Gemeinschaft in den Jahren 1960 bis 1962 führen wird, in denen die zur Verfügung stehenden Mittel beträchtlich größer sein werden als in den beiden ersten Jahren, nämlich 77,5% der gesamten Fünfjahresperiode.<sup>43</sup>

### ***Gehler:***

Mit 1. Januar 1958 bestehen drei Gemeinschaften nebeneinander: die EGKS, die EWG und EURATOM. Wie gestaltet sich ihr Verhältnis untereinander und in wie fern besteht eine Zusammenarbeit?

### ***Hallstein:***

Die Zusammenarbeit mit unseren beiden Schwestergemeinschaften ist weiter ausgebaut worden. Schon im Juni dieses Jahres habe ich diesem Hohen Hause zugleich im Namen meiner Kollegen, der Präsidenten der Hohen Behörde der Kohle- und Stahlgemeinschaft und der Kommission der Europäischen Atomgemeinschaft, berichten dürfen, worüber wir in Bezug auf die gemeinsamen Dienste einig sind. Inzwischen hat uns das unseres Erachtens noch wichtigere Problem beschäftigt, wie die Einheit der politischen Haltung auf der Ebene der supranationalen Exekutiven selbst zu sichern ist. Wir sind einig geworden, dass nicht nur die gemeinsamen Sitzungen der drei Präsidenten regelmäßig stattfinden, sondern dass auch ein besonderer

43 Ebd. (1958), S. 34-35.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Ausschuss aus Mitgliedern der Exekutiven gebildet wird, der sich mit den allgemeinen Problemen der Zusammenarbeit beschäftigt, und dass schließlich auf jedem Fachgebiet, auf dem Berührungen bestehen, eigene gemischte Gruppen, bestehend aus Mitgliedern der drei Exekutiven, gebildet werden.

Innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat sich das Verhältnis zum Rat der Minister befriedigend entwickelt. Auf den brennendsten Gebieten unserer gemeinsamen Verantwortung – wie zum Beispiel auf dem Gebiet der Verhandlungen um die Schaffung einer Freihandelszone – ist diese Zusammenarbeit besonders intensiv gewesen. Meinungsverschiedenheiten haben sich in allen bisher gemeinsam diskutierten Fragen in engen Grenzen gehalten und sind sachlich ausgetragen worden.

Besonders fruchtbar hat sich auch die unmittelbare Zusammenarbeit der Kommission und ihrer Verwaltung mit den Verwaltungen unserer sechs Mitgliedstaaten entwickelt. Wir sind davon um so mehr befriedigt, als wir von dem Verhältnis der europäischen Instanzen und der nationalen nicht die Vorstellung haben, dass beide durch ein Brandmauer-System voneinander getrennt sind. Auch die nationalen Verwaltungen sind in einem sehr weiten, politischen Sinn dieses Wortes Organe der europäischen Integration. Eine enge und vertrauensvolle, von Eifersüchteleien freie Arbeit Hand in Hand ist daher unabweislich.<sup>44</sup>

### ***Gehler:***

Es gibt offensichtlich eine zweckgerichtete Weiterentwicklung. In welchem Verhältnis stehen Wirtschaft und Politik in der EWG? Kann und soll daraus auch eine Politische Union erwachsen?

### ***Hallstein:***

Es handelt sich um eine Zusammenfassung der wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen staatlichen Aktivitäten, die bisher getrennt waren und die nunmehr für die sechs Gemeinschaftsländer zusammengeführt werden. Der moderne Staat setzt wesentliche Bedingungen des wirtschaftlichen Tuns seiner Bürger, und zwar durch seine Gesetzgebung wie durch die täglichen

44 Ebd. (1958), S. 36-37.

## Walter Hallstein

Einzelaktionen seiner Organe, die man „Politik“ nennt. Diese Tätigkeit der sechs Staaten wird zusammengefaßt, nicht „die Wirtschaft“. Die Organe der Gemeinschaft produzieren nicht Güter; sie kaufen und verkaufen nicht; sie sind weder eine übernationale Gewerkschaft noch eine Konsumgenossenschaft. Sie machen Politik, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wenn die Beratungen über die gemeinsame Landwirtschaftspolitik im Januar keine Politik waren, dann weiß ich nicht mehr, was das Wort „Politik“ bedeutet. Nur dieser politische Charakter unserer Unternehmung erklärt übrigens unsere Institutionen: das Vorhandensein eines Ministerrats, einer von den einzelnen Regierungen unabhängigen Exekutive, eines Parlaments, eines Gerichtshofs mit den Funktionen eines Verfassungsgerichts.

Gerade weil das so ist, wird die Ergänzung und Vollendung des gemeinsamen Werkes auf den Gebieten der Außen- und Verteidigungspolitik und der Kulturpolitik von uns entschieden begrüßt. Ebenso gilt aber, dass jeder Fortschritt Europas, den man unternimmt, sei es in der Richtung auf eine Verbesserung unserer organisatorischen Struktur, sei es in der Richtung einer Erweiterung der Zusammenarbeit auf andere Gebiete, bewahren muss, was schon erreicht wurde. Das geschaffene europäische Kapital, die arbeitenden europäischen Organe, die ihre Funktionsfähigkeit bewiesen haben, dürfen in ihrer Wirksamkeit und ihrer Entwicklungsfähigkeit nicht eingeschränkt werden.<sup>45</sup>

### ***Gehler:***

Das britische EWG-Beitrittsgesuch vom 9. August 1961 war ein bemerkenswerter Schritt. War das ein Zeichen dafür, dass sich die grundsätzliche Einstellung des Vereinigten Königreichs zur europäischen Integration geändert hatte?

### ***Hallstein:***

In der Vergangenheit hatte Großbritannien eine ehrenwerte und oft wertvolle Rolle bei der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Kräfte gespielt. In den

45 Walter Hallstein, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ein Element einer neuen Weltordnung: Vortrag am 22. Juni 1962 vor d. Vereinigung d. diplomatischen Presse in Paris [Brüssel 1962], S. 5-6.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

ersten Nachkriegsjahren hatte es auf die Aufforderungen, sich an der Herstellung der europäischen Einheit, die über eine bloße Zusammenarbeit hinausging, zu beteiligen, gelinde ausgedrückt, zögernd reagiert. Nun aber hatte die britische Regierung jede Zurückhaltung über Bord geworfen. Statt des Gleichgewichts der Kräfte wollte sie eine Verschmelzung der Interessen akzeptieren, ein Zusammenlegen der Hilfsquellen und eine gemeinsame Lösung der Probleme sowie eine volle Mitarbeit bei dem großen Einigungswerk.

Es war dies eine sehr tiefgreifende Veränderung und wie jede Umwälzung war sie sehr schwierig. Die Schwierigkeit wurde noch durch einen zweiten Aspekt der Gemeinschaft vergrößert, einen politischen Aspekt, den wiederum die Verhandlungen klar herausstellten. Ich sagte, die Gemeinschaft vertrete die Verschmelzung der Interessen; ein weiteres wichtiges Merkmal ist aber, dass diese Verschmelzung progressiv ist.<sup>46</sup>

### ***Gehler:***

Laut EWG-Vertrag sollen nach einer Übergangszeit Mehrheitsbeschlüsse gefasst werden. Demgegenüber gibt es Vorbehalte, die im Prinzip des Vetos gipfeln können. Welche Perspektiven ergeben sich aus diesem Zwiespalt? Erwächst daraus nicht eine Verantwortungsnotwendigkeit?

### ***Hallstein:***

Eine weitere Folge ist natürlich, dass die Gemeinschaft, die ja noch in der Entwicklung steht, noch nicht souverän schalten und walten kann. Sie ist also, um es zu wiederholen, erst auf dem Wege zu einer Föderation. Außerdem befindet sie sich noch im Übergangsstadium zur vollen Wirtschaftsgemeinschaft. Dies alles bedeutet, dass es immer noch viele Fragen gibt, in denen ein Mitgliedstaat sein Veto einlegen kann. In manchen anderen sind natürlich auch heute schon nur noch Mehrheitsbeschlüsse erforderlich, und im Laufe der Zeit werden es immer mehr werden. So ist es ab 1966 beispielsweise nicht mehr möglich, dass ein einzelner Mitgliedstaat

46 Ansprache von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor der Columbia-Universität, New York, zum Dean's Day am 2. März 1963, S. 7.

durch sein Veto Zollsenkungen gegenüber der übrigen Welt verhindert. Auf der anderen Seite gibt es einige Fragen – die Aufnahme neuer Mitglieder in die Gemeinschaft gehört hierzu –, in denen immer Einstimmigkeit erforderlich sein wird. Hier wird es also immer die legale Möglichkeit zu einem nationalstaatlichen Veto geben. Die einzige Frage ist, in welcher Weise davon Gebrauch gemacht werden soll.<sup>47</sup>

***Gehler:***

Für die Einspruchsmöglichkeit wird plädiert, um sich einer Übermacht entgegenzustellen. Kann aber ein Veto nicht auch von einer Übermacht ausgehen? Wie steht es Ihrer Ansicht nach im Verhältnis von Veto und Hegemonie?

***Hallstein:***

Wie bereits gesagt, ist es ein wesentliches Prinzip der Gemeinschaft, dass ihre Mitglieder eine gemeinsame Verantwortung für ihre Probleme anerkennen. Diese gemeinsame Verantwortung, man kann sie auch Gemeinschaftsinteresse nennen, besteht selbst dort, wo Einstimmigkeit die Regel und ein Veto technisch möglich ist. Deswegen ist es meiner Ansicht nach auch wichtig, dass bei allen Abstimmungen verfassungsmäßig vorgegangen wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass es zu einer Vertrauenskrise, einer Verfassungskrise kommt.

Abschließend noch ein Wort zu der häufigen Verwechslung von Veto und Hegemonie. Schon ein kurzes Nachdenken zeigt, dass es sich hier um zwei verschiedene Dinge handelt. Ein Veto kann eine Sache blockieren, aber keine gemeinsame Politik aufzwingen: es ist negativ, nicht positiv.

Das heißt nicht, dass die Frage nach der Hegemonie nicht wichtig sei. Aus dem bisher Gesagten dürfte wohl klar geworden sein, dass die Gemeinschaft in allem das genaue Gegenteil einer Hegemonie, der Vorherrschaft einer einzigen Macht oder überhaupt jeglicher Form von nationalistischer Politik, ist. Der Aufbau der Gemeinschaft ist eine einzige planmäßige, folgerecht durchdachte Widerlegung der Hegemonie und die Negation des alten

47 Ebd. (2.3.1963), S. 11.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Koalitionssystem, das der nationalstaatlichen Diplomatie als Instrument diene.

So ist es auch kein Zufall, dass die schärfsten Reaktionen der letzten Wochen aus den kleineren Ländern der Gemeinschaft kamen, denn sie haben wahrscheinlich am meisten Grund, in dem Gemeinschaftssystem die Garantie für einen ehrlichen Anteil an der Diskussion und den Entscheidungen über die Zukunft der Gemeinschaft zu sehen. Auch hier haben die Ereignisse dazu beigetragen, den Unterschied zwischen der Gemeinschaftspolitik und der Politik der Vergangenheit klar hervortreten zu lassen.<sup>48</sup>

### ***Gehler:***

Wie waren die bisher von sowjetischer Seite aus erfolgten Reaktionen zu interpretieren? Diese sind ja praktisch als wiederkehrende Vetos von außen zu verstehen.

### ***Hallstein:***

Nun, es gibt unter den Umweltreaktionen inzwischen eine weitere, von der ich guten Gewissens sagen darf, dass ich sie so sicher vorausgesehen habe, wie das Ergebnis einer mathematischen Gleichung. Dies ist die Reaktion Chruschtschows, und dies ist ein neuer Vorgang, der unsere volle Beachtung verdient.

Seit einigen Wochen kehren nicht nur die gelegentlichen Reden des sowjetischen Ministerpräsidenten, sondern darüber hinaus täglich und stündlich in der sowjetischen Presse und im sowjetischen Rundfunk Angriffe gegen die Gemeinschaft wieder, die inzwischen den Eindruck erwecken, als sei eine große politisch-psychologische Offensive im Gange. Ich glaube aber, dass es eigentlich – und nicht zuletzt darin liegt die Bedeutsamkeit des Ereignisses – eine Defensive ist, die zu alledem gar nicht nötig wäre, wenn man sich im Osten entschließen könnte, die Welt zu sehen, wie sie ist. Vielleicht kommt man den Dingen am besten auf den Grund, wenn man zwei der wichtigsten Argumente herausgreift.

Das eine besagt, dass der Gemeinsame Markt die Widersprüche in der

48 Ebd. (2.3.1963), S. 11-12.

kapitalistischen Welt verschärft, einen erbitterten Kampf der Monopole um ihre Marktpositionen auslöst und Europa in rivalisierende Wirtschaftsgruppen aufspaltet.

Ein sonderbares Argument. Woran liegt es, dass ein Vorgang der Integration als Verschärfung von Widersprüchen ausgegeben wird? Woran liegt es, dass die zunehmende Marktverflechtung innerhalb der Gemeinschaft, die uns in vier Jahren einen Anstieg des Binnenhandels um 73 v.H. gebracht hat bei einer gleichzeitigen Erhöhung des gemeinschaftlichen Bruttosozialproduktes um 25 v.H. und der Industrieproduktion von 29 v.H., als ein mörderischer Kampf der Monopole um ihre Marktpositionen erscheint? Wie kommt es, dass das klare Streben unserer europäischen Nachbarn – mit denen wir im übrigen einen ständig und lebhaft steigenden Außenhandel verzeichnen –, sich der Gemeinschaft in dieser oder jener Form anzuschließen oder anzunähern, als Spaltung Europas dargestellt wird?

Es handelt sich hier nicht etwa um scheinbare Widersprüche, sondern um ganz echte Ungereimtheiten, deren materielle Widerlegung nicht sehr schwierig wäre. Dass eine Wettbewerbswirtschaft natürlich auf Wettbewerb beruht, braucht gar nicht erläutert zu werden. Welche Prosperität wir diesem Wettbewerb verdanken, ist mit den Augen zu sehen und mit den Händen zu greifen. Dass unsere freie Gesellschaft schließlich erfolgreich bestrebt ist, diesen Wettbewerb fair zu ordnen und damit für alle ihre Glieder fruchtbar zu machen, zeigt jedes einzelne Kapitel unseres Vertrages. Aber es geht im Grunde gar nicht darum, die Ungereimtheit der gegen uns gebrauchten Argumente zu beweisen. Es ist vielmehr wichtig, den tieferen Sinn des Angriffs zu erkennen und die Folgerungen zu ziehen, die sich für uns daraus ergeben.<sup>49</sup>

**Gehler:**

Wie erklären Sie sich die aus Moskau kommenden Attacken? Inwieweit ergibt sich aus dieser sowjetischen Anti-EWG-Propaganda ein tieferer Sinn?

49 Walter Hallstein, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ein Element einer neuen Weltordnung: Vortrag am 22. Juni 1962 vor d. Vereinigung d. diplomatischen Presse in Paris [Brüssel 1962], S. 8-10.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### *Hallstein:*

Der tiefere Sinn der gegen uns geführten Angriffe liegt in der klaren, wenn auch sehr späten Erkenntnis der sowjetischen Führung, dass hier etwas geschieht, unerwartet schnell geschieht und überraschend erfolgreich geschieht, was nach marxistisch-leninistischer Auffassung überhaupt nicht geschehen darf. Es darf nicht sein, dass kapitalistische Staaten ihre Gegensätze überwinden und sich zusammenschließen. Es darf nicht sein, dass dieser Zusammenschluss die Voraussetzung für eine langfristige und weiträumige Wirtschaftspolitik schafft, die Stabilität und Krisenfestigkeit verspricht.

Es darf nicht sein, dass der Integrationsprozess wirtschaftliche Impulse auslöst, die zu einer stetigen, zeitweise stürmischen wirtschaftlichen Expansion führen. Es darf nicht sein, dass sich als weitere Folge dieser Vorgänge eine Wirtschaftsordnung abzeichnet, die eines Tages die ganze freie Welt umspannen kann.

All dieses also darf nicht sein, und zwar nicht nur aus theoretischen Gründen, sondern auch aus praktischen. Aus praktischen Gründen darf es deshalb nicht sein, weil die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des Ostblocks gleichzeitig in einer Krise ist, die der sowjetischen Führung offensichtlich steigende Sorgen bereitet. Dabei handelt es sich nicht allein um eine Krise des sowjetischen Wirtschaftssystems – man denke nur an die Landwirtschaft – für sich genommen. Es handelt sich – welch eine Ironie! – zugleich um eine Integrationskrise, wie der gequälte, verklausulierte und matte Text der letzten COMECON-Resolution zeigt.

Doch lassen Sie mich, ehe ich die Schlussfolgerungen daraus ziehe, auf das zweite, wie mir scheint, wesentliche Argument der sowjetischen Propaganda eingehen. Dieses Argument richtet sich vor allem an die Adresse der Entwicklungsländer und versucht, ihren mannigfachen Sorgen und Empfindlichkeiten Nahrung zu geben. Es besagt ganz allgemein, dass die Gemeinschaft ein Zusammenschluss der Reichen zwecks Ausbeutung der Armen sei, und es besagt im Hinblick auf die der Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten insbesondere, dass es der Sinn dieser Verbindung sei, die Assoziierten im Zustand der Abhängigkeit zu erhalten und sie am Aufbau ihrer Industrie zu hindern.

## Walter Hallstein

Auch diese Argumente sind leicht zu widerlegen, aber auch sie haben unabhängig hiervon noch einen tieferen Sinn.<sup>50</sup>

### **Gehler:**

Wir leben in Ihrer Amtszeit im Zeichen des Ost-West-Konflikts. Wie wird eines Tages die historische Forschung auf diese Konfrontation zurückblicken?

### **Hallstein:**

Ich glaube, der Historiker künftiger Zeiten wird feststellen, dass die freie Welt sich in unseren Tagen in einem schnellen und tiefgreifenden Wandel befand. Ähnlich wie im 19. Jahrhundert im nationalstaatlichen Rahmen sich der Übergang von *laisser-faire* zum Bewusstsein der sozialen Solidarität in wenigen Jahrzehnten vollzog, vollzieht sich heute innerhalb weniger Jahre ein analoger Wandel im zwischenstaatlichen Bereich. Wurden wir uns gestern der Solidarität der Nationen bewusst, so sind wir heute im Begriff, uns der Solidarität der Völkerfamilie bewusst zu werden. Und auch hierbei beobachten wir, dass die neue Erkenntnis zunächst zur Wohltätigkeit führt, in unserem Falle zur ursprünglichen Form der Entwicklungshilfe durch finanzielle Zuwendungen, und dass hierauf eine Phase planmäßiger sozialer Ordnungen folgt, in unserem Falle die Entwicklung einer Welthandels- und Weltwirtschaftsordnung, die es erlauben wird, die Solidarität rationell zu betätigen.<sup>51</sup>

### **Gehler:**

Kommen wir nun zu einem Veto von innen: Am 14. Januar 1963 lehnte Frankreichs Staatspräsident Charles de Gaulle weitere Verhandlungen über einen EWG-Beitritt des Vereinigten Königreichs ab und legte das berühmt gewordene, ja das berüchtigte Veto ein. Wie beurteilen Sie dessen Auswirkungen und seine Folgen?

50 Walter Hallstein, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ein Element einer neuen Weltordnung : Vortrag am 22. Juni 1962 vor d. Vereinigung d. diplomatischen Presse in Paris [Brüssel 1962], S. 10-11.

51 Ebd. (1962), S. 11.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### *Hallstein:*

Ich brauche Sie nicht daran zu erinnern, daß am 29. Januar 1963 die Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter den allgemein bekannten Umständen vertagt worden sind. Ich brauche auch nicht darauf hinzuweisen, daß dieses Ereignis sich in drei Richtungen auswirkt: zunächst auf die spezielle Frage der Beziehungen Großbritanniens zur Gemeinschaft, zum zweiten auf das Leben der Gemeinschaft selbst und zum dritten auf die Aussichten für eine atlantische Partnerschaft.

Wenn ich hier auf diese drei Aspekte zu sprechen komme und sie zum Ausgangspunkt meiner Überlegungen mache, dann nicht, weil ich die gegenwärtige Krise nicht in den Mittelpunkt meiner heutigen Betrachtungen stellen möchte. Die Krise wird vorübergehen. Es ist nicht der erste Rückschlag, den die europäische Sache erlitten hat, und es wird auch nicht der letzte sein. Ich möchte heute über etwas Konkretes sprechen, über etwas, das dauern muß und auch dauern wird: die europäische Einigung in der realen und konkreten Form der Europäischen Gemeinschaft, die ihr einziger wahrer Ausdruck ist und bleiben wird. Das ist es, was ich beschreiben und erläutern möchte.

Damit will ich nun nicht etwa der Hauptfrage ausweichen oder in rein abstrakten und theoretischen Erwägungen meine Zuflucht suchen. Ich möchte deswegen die Europäische Gemeinschaft im Lichte der gegenwärtigen Krise zeigen, die in vielerlei Hinsicht die Umrisse der Gemeinschaft schärfer hervortreten lässt. Insbesondere glaube ich, dass in diesem Lichte ihr dynamischer Charakter deutlich wird. Die Europäische Gemeinschaft ist nämlich nicht statisches oder etwas Fertiges: sie ist ein fortlaufend schöpferischer Vorgang. Sie ist, wenn Sie so wollen, eine endlose Reihe von Fragen und Antworten, von Herausforderungen und Reaktionen.<sup>52</sup>

52 Ansprache von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor der Columbia-Universität, New York, zum Dean's Day am 2. März 1963 Bayerische Staatsbibliothek, Magazin 4 63.416, S. 2.

***Gehler:***

Was bedeutet dies nun konkret im einzelnen und wie stellt sich die Sachlage aus britischer Sicht dar?

***Hallstein:***

Als die Verhandlungen mit Großbritannien vertagt wurden, hatten sie bereits mehr als 15 Monate gedauert. Persönlich glaube ich auch jetzt noch nicht, daß diese Zeit vertan wurde. Die zur Diskussion stehenden Probleme und Schwierigkeiten waren real und grundlegend, nicht imaginär oder vorübergehend, und die Fortschritte auf dem Wege zu ihrer Lösung dürften sich für die Zukunft als nützlich erweisen. Es waren nämlich nicht Probleme, die irgendwie auf mangelndes Geschick der Verhandlungspartner zurückzuführen waren, sie waren auch nicht aus einer vermuteten „Introvertiertheit“ der Gemeinschaft entstanden. Sie ergaben sich vielmehr aus dem Charakter der Gemeinschaft, und gerade deshalb werfen die Verhandlungen ein neues Licht auf das Wesen eben dieser Gemeinschaft. Dies gilt sowohl wirtschaftlich als auch politisch. Wirtschaftlich gilt es für die Zollunion und die Wirtschaftsgemeinschaft, die zusammen den Gemeinsamen Markt bilden. Politisch gilt es sowohl für die Stellung der Gemeinschaft in der europäischen Politik als auch für ihre Art und ihre Dynamik.

Ich komme zunächst zu den wirtschaftlichen Fragen. Man hat mehr als einmal behauptet, eine Zollunion, die ja die Grundlage des Gemeinsamen Marktes unserer Gemeinschaft ist, schließe zwangsläufig auch die Wirtschaftsunion in sich. Will man alle Vorteile einer Zollunion ausnutzen, so muß man nicht nur die klassischen Handelsschranken zwischen ihren Mitgliedern abbauen, sondern auch die weniger sichtbaren Verzerrungen und Beschränkungen des Wettbewerbs beseitigen. Wenn der Warenverkehr liberalisiert werden soll, muß dies auch beim laufenden Zahlungsverkehr geschehen; wenn das Ergebnis eine wirtschaftliche Umgruppierung der Hilfsquellen sein soll, muß auch der Kapitalverkehr für die Investition liberalisiert und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte hergestellt werden. Ist aber der Verkehr der Waren und der anderen Produktionsfaktoren frei, so müssen gemeinsame Wettbewerbsvorschriften gelten, und eine unterschiedliche nationale Politik auf vielen Gebieten – Sozial-, Wirtschafts- und Währungspolitik – verliert

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

immer mehr an Sinn. Für Wirtschaftszweige, in denen der Wettbewerb allein nicht genügt, muß auch eine gemeinsame Politik begründet werden, z.B. um den Verkehr zu koordinieren, die Landwirtschaft zu stützen und zu modernisieren oder unterentwickelte Gebiete zu fördern.

Wirtschaftlich umfasst deshalb der Gemeinsame Markt eine Zollunion und eine Wirtschaftsunion. Eine Zollunion lässt sich nun natürlich viel leichter von vornherein in ihren Einzelheiten festlegen als eine Wirtschaftsunion. Im EWG-Vertrag sind deshalb auch die Bestimmungen über die Zollunion am konkretesten und speziellesten. Es war vielleicht kein Zufall, dass mit Ausnahme einiger weitgehend technischer Aspekte der Wirtschaftsunion die größten Fortschritte in den Englandverhandlungen bei den Fragen erzielt wurden, die sich aus der Zollunion ergaben. Hier war das Hauptproblem Großbritanniens, einen Weg aus dem Commonwealth-Präferenzsystem heraus zu dem System einer Zollunion mit seinen europäischen Partnern zu suchen, denn schließlich ist eine Zollunion mit einem Präferenzsystem nicht zu vereinbaren.

Es ging dann darum, dass Großbritannien allmählich statt seiner Präferenzzölle den Gemeinsamen Außenzolltarif der Gemeinschaft anwendet. Hier wurden verschiedene Zeitpläne vereinbart, damit dies in unterschiedlichem Rhythmus entsprechend den Wünschen der betroffenen Commonwealth-Länder vor sich ging; es war lediglich vorgeschrieben, dass bis 1970 alle Ausnahmen abgeschafft sein müssen.

Bedeutsam war hier jedoch, dass sogar diese Vereinbarungen über die Anwendung der Zollunion eine Wirtschaftsunion einschlossen. Schließlich gibt es ja bei jeder Verhandlung zwei Seiten. Großbritannien erklärte sich bereit, die freie Einfuhr aus dem Commonwealth in den britischen Markt allmählich auslaufen zu lassen. Als Gegenleistung dafür erklärten sich die Partner in der Gemeinschaft bereit, die vergrößerte Gemeinschaft als Ganzes zu Beratungen, ja sogar zu Handelsvertragsverhandlungen mit den betreffenden Commonwealth-Ländern zu verpflichten. Daraus können wir schon auf den wichtigsten Grundsatz der Gemeinschaft schließen; es bedeutet nämlich, dass einerseits Großbritannien auf jede Sonderstellung verzichtete, die nicht auch den anderen Mitgliedstaaten eingeräumt wurde, während

andererseits die Gemeinschaft als Ganzes anerkennt, dass die bisher nationalen Probleme in gemeinsamer Verantwortung zu lösen seien.

Natürlich ist ein derartiger Vorgang nicht immer einfach. Am schwierigsten war es auf einem besonderen Gebiet der Wirtschaftsunion, nämlich bei der Landwirtschaft, wo das britische Agrarstützungssystem der im Gemeinsamen Markt geltenden Regelung angepasst werden sollte. Es hat keinen Zweck, eine erledigte Kontroverse wieder aufzunehmen, besonders nachdem sich schon vor ihrem Ende eine Lösung abgezeichnet hatte. Aber nichts zeigt deutlicher, dass in diesem Fall die Wirtschaftsunion auch ein brennendes politisches Thema war. Überhaupt war die ganze Verhandlung politisch, wie es ja schließlich auch die Gemeinschaft selbst ist.

Durch ihren zweiten, dem politischen Sinn haben die Verhandlungen ebenfalls dazu beigetragen, den Charakter der Gemeinschaft ins Licht zu rücken. Es steht bereits fest, dass mit einer derart weit getriebenen Wirtschaftsunion, wie sie der Gemeinsame Markt mit sich bringt, tatsächlich eine politische Union im Bereich der Wirtschaft herbeigeführt wird; denn schließlich wird nicht etwa das Handeln der Unternehmer oder der Gewerkschafter integriert, sondern die Rolle der einzelstaatlichen Regierungen bei der Festlegung des Rahmens, in dem ein solches Handeln geschieht. Wenn man sich damit einverstanden erklären will, muss man weitgehende politische Verpflichtungen übernehmen; eine Verpflichtung auf ein ganz neues System in der europäischen Politik, ein System, das sich entschlossen von der Vergangenheit abgewendet hat.<sup>53</sup>

***Gehler:***

Ich komme noch einmal auf einen Aspekt zurück, der schon angesprochen worden ist: die Frage nach der Hegemonie. Ludwig Dehio hat 1948 ein Buch zum Thema Gleichgewicht und Hegemonie veröffentlicht.<sup>54</sup> Wie beurteilen Sie dieses Verhältnis im Kontext der Geschichte Europas und hinsichtlich der Europäischen Gemeinschaften? Ist am Ende nicht auch für die EWG und ihre

53 Ebd. (2.3.1963), S. 3-5.

54 Ludwig Dehio, Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte, Krefeld 1948.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Mitglieder Gleichgewichtsdenken notwendig, um Hegemonien zu verhindern?

### **Hallstein:**

Seit einem halben Jahrtausend schwankt die europäische Geschichte zwischen zwei Prinzipien dieser Ordnung: Gleichgewicht oder Hegemonie, und diese Auseinandersetzung hat Europa Hekatomben von Blut und unermessliche materielle Opfer gekostet. Dieses Jahrhundert hat in zwei furchtbaren Weltkriegen über die Wahl endgültig entschieden: nur die Gleichgewichtslösung kommt noch in Betracht. Kein einzelner europäischer Staat hat heute noch das wirtschaftliche, militärische, politische Potential für eine hegemoniale Rolle. Man wende nicht ein: aber Russland! Was von der kommunistischen Herrschaft zu erwarten ist, ist nicht Hegemonie, sondern Unterwerfung, wie wir aus schmerzlicher Erfahrung wissen, und das ist etwas völlig anderes.<sup>55</sup>

### **Gehler:**

Noch einmal nachgefragt: Ist die Europäische Gemeinschaft eine Antwort auf die Frage von Gleichgewicht und Hegemonie bzw. eine Lösung von Störungen des Gleichgewichts?

### **Hallstein:**

Aber welche Gleichgewichtslösung? Es ist heute ausgemacht, dass es nicht die des „europäischen Staatensystems“ sein kann, die Europa bis in den Anfang dieses Jahrhunderts leidlich in Ordnung gehalten hat: eine Summe strukturell unverbundener, auf ihre Souveränität bedachter Staaten, die nach jeweiliger Opportunität sich in wechselnden Allianzen im Schach hielten, vom Konzert der Großmächte und der englischen Diplomatie am mehr oder weniger langen Zügel geführt. Es war ein labiles Gleichgewicht. Immanuel Kant hat es in einem Zitat ebenso bissig wie treffend beschrieben als ein Haus, das derart nach allen Regeln des Gleichgewichts gebaut sei, dass es zusammenbreche, wenn ein Spatz sich auf das Dach setze. Nun, es war mehr als ein Spatz, was sich darauf setzte, und es brach zusammen in zwei Weltkriegen, die in Europa

55 Europäische Wirtschaft und europäische Politik: Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Walter Hallstein auf dem Wirtschaftstag der CDU/CSU 1965 in Düsseldorf am 8. Juli 1965, S. 12.

## Walter Hallstein

begannen. Es ließ wenig mehr zurück als das Nichts. An der Stelle dieses Systems, das seine Autorität verloren hatte, weil es die einzig gültige Probe nicht bestanden hatte, weil es den Frieden nicht hatte wahren können, begannen wir einen Neubau. Diese neue Ordnung, die Europäische Gemeinschaft, verdanken wir der Vision Churchills, dem Entschluss Robert Schumans, der staatsmännischen Einsicht De Gasperis und Adenauers, die sie zum zentralen Element ihrer nationalen Neugestaltung machten, und der Weitsicht der Verantwortlichen in den Beneluxländern. Das Neue ist, dass das labile Gleichgewicht durch ein stabiles ersetzt wird. Das Interesse der Beteiligten wird nicht den Launen eines zufälligen und willkürlichen Kräftespiels überlassen. Es wird in gesamthänderische Selbstverwaltung der Europäer genommen. An die Stelle eines Balanceakts der Außenpolitik tritt fortschreitend gemeinsame europäische Innenpolitik. An die Stelle einer permanenten Einladung an äußere Mächte, mehr oder weniger kräftig auf die Waage zu tippen, die das Gleichgewicht registriert, tritt mit fortschreitender Formierung der Persönlichkeit Europas ein Verhältnis der Koexistenz oder der Freundschaft zwischen Gleichen, und damit Sicherheit und Unabhängigkeit nach außen.

Auch die Mittel, die eingesetzt werden, sind neu. Die Gemeinschaft ist eine Schöpfung des Rechts. Sie ist nicht das Produkt eines Machtkampfes, nicht das Diktat des Siegers. Sie beruht auf der freien Willensübereinstimmung von Freien. Sie ist zugleich Quelle neuen Rechts, europäischen Rechts, das das Grundgesetz, den Vertrag von Rom, konkretisiert, ergänzt, entwickelt. Und sie ist eine neue Rechtsordnung, Tag für Tag angewendet, bestätigt, erlitten, gelebt von Beamten, von Richtern und von Millionen von Europäern, die damit mehr und mehr zu europäischen Bürgern werden.

Diese Ordnung hat fürs erste nur die Wirtschaft und das Sozialleben zum Gegenstand. Das bedeutet zunächst – im Bereich der europäischen Strategie – eine Allianz, ein Bündnis der europäischen Idee mit der wirtschaftlichen Vernunft und dem sozialen Fortschritt. Das ist für sich allein schon eine kräftige und solide Sache; denn was unvernünftig ist, ist immer auch unvorteilhaft. Aber der eigentliche, der letzte Sinn der Verknüpfung von ökonomischem Nutzen und politischer Notwendigkeit liegt viel tiefer: er liegt darin, dass kaum eine Lebensmacht so stark wie die Wirtschaft mit dem

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Bedürfnis nach Frieden verknüpft, ja geradezu existentiell von der Wahrung des Friedens abhängig ist, und das nicht nur des Handels wegen.

Ist mit der rechtlichen Besiegelung der neuen Ordnung demnach unsere Frage nach dem sicheren Gleichgewicht beantwortet? Mitnichten. Die Aufgabe ist damit nur definiert. Sie ist nicht gelöst. Wie einfach wäre die Welt, wenn ein Gesetz genüge, um den ewigen Frieden zwischen den Völkern und die ewige Harmonie zwischen den Bedürfnissen, zwischen den Wünschen zu etablieren! Nein, die Gewichte, die zu wägen und ins Gleichgewicht zu bringen und darin zu halten sind, sind veränderlich.<sup>56</sup>

### ***Gehler:***

Um welche Gewichte handelt es sich?

### ***Hallstein:***

Es ist zunächst die Politik der Staaten. Wir sind eine Gemeinschaft von Staaten. Wie oft müssen wir noch sagen, dass unser Ziel nicht ist, die Staaten zu ersetzen, an ihre Stelle einen zentralistischen Superstaat zu setzen! Es scheint, dass das früher gebrauchte Wort „supranational“ hie und da wahre Verheerungen angerichtet hat. Was wir wollen, ist nicht die Vernichtung der Mitgliedstaaten, sondern ihre lebendige Verbindung. Europa ist die Vielfalt. Diese Vielfalt wollen wir erhalten. Der ganze Reichtum der europäischen Traditionen, Begabungen und Hoffnungen soll befruchtend auf die Gemeinschaft wirken. Darum denkt niemand an ein Stromlinien-Europa, an einen europäischen melting pot. Das meinen wir doch, wenn wir uns die Einzellösungen von föderalen Vorbildern inspirieren lassen. Aber selbst das scheint zu Missverständnissen zu führen – etwa in dem Sinn, als ob wir schon einen Bundesstaat für gegründet hielten. Die ganze Unterscheidung zwischen Föderation und Konföderation liegt im Falle der Gemeinschaft neben der Sache. Die Gemeinschaft ist zum Teil mehr als eine Föderation, zum Teil weniger als eine Konföderation. Mit der provozierenden Paradoxie möchte ich bewirken, dass die theologische Kontroverse, die uns ohne jeden vernünftigen Grund entzweit, ein Ende findet.

56 Ebd. (1965), S. 12-14.

Es gibt sodann – zweites Gleichgewichtsproblem – die legitime Verschiedenheit in den Wortakzenten, in den Interessen: Landwirtschaft ./.. Industrie, freier Handel ./.. Protektion, Selbststeuerung des Marktes ./.. Dirigismus, wirtschaftspolitische Regel ./.. regionalpolitische Ausnahmen, und schließlich, um die konkrete Liste nicht ungebührlich zu verlängern, die Generalklausel: in den Gemeinschaftstopf – bildlich gesprochen – möglichst wenig hineinzuzahlen und aus ihm möglichst viel zu bekommen.

In beiden Bereichen – dem der Staaten und dem der objektiven Interessen – gibt es im ewigen Fluss des Lebens keinen Augenblick einen Stillstand. Jede Ordnung, die die momentane Gewichtslage in einem gusseisernen Koloss zu verfestigen trachtete, wäre lebensfremd, ja lebensfeindlich und vollkommen unrealistisch. Darum brauchen wir außer materiellen Regeln auch Verfahren und Organe. Das erklärt die Existenz des organisatorischen Gefüges der Gemeinschaft. Der Kern dieses oft beschriebenen Systems ist der Dialog zwischen dem Gemeinschaftsinteresse und den partikularen Gewalten, Traditionen und auch Notwendigkeiten. Er ist organisiert im Verhältnis zwischen Ministerrat (als hauptsächlichem Entscheidungsorgan) und Kommission (als Initiativorgan) und in der Verbindung zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, die durch partielle Personenidentität gegeben ist. Und seine Ergebnisse sind jurisdiktionell gesichert durch den Europäischen Gerichtshof.

Das originellste Element in diesem Gefüge ist die Verkörperung des Gemeinschaftsinteresses durch die von den Regierungen unabhängige Kommission. Es ist kein Zweifel daran möglich – ich spreche nicht pro domo –, dass dieses Element und sein vertragsmäßiges Arbeiten für das Funktionieren des Gesamtsystems von schlechthin unerlässlicher Bedeutung ist. Die Erfahrung hat das erwiesen.<sup>57</sup>

**Gehler:**

Noch einmal zurück zum französischen Einspruch gegen Großbritannien: Wie ist das Veto gegen den britischen EWG-Beitritt im internationalen Kontext und mit Blick auf die atlantische Partnerschaft zu sehen? Nicht zu vergessen

<sup>57</sup> Ebd. (1965), S. 14-15.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

ist hierbei die NATO auch im Lichte des Scheiterns der EVG 1954 durch ein französisches Veto. Wie stellte sich die Krise im größeren internationalen Zusammenhang dar? Wie wirkte sie sich auf die Aussichten für eine atlantische Partnerschaft aus – auch im Lichte der nuklearen Bewaffnung?

### *Hallstein:*

Für Großbritannien war wohl am wichtigsten die Tatsache, dass die Verhandlungen unterbrochen wurden; für die Gemeinschaft vielleicht die Art und Weise, in der dies geschah. Für die atlantische Partnerschaft ist die entscheidendste Frage das – echte oder vorgebliche – Motiv für die Unterbrechung der Verhandlungen.

Wenn ich sage „echt oder vorgeblich“, so geschieht dies, um daran zu erinnern, dass fast allen Äußerungen von Staatsmännern diesseits und jenseits des Atlantik ein gewisses Maß von Doppeldeutigkeit und Verschwommenheit eigen war. Dies ist auch unvermeidlich, wo wir es hier mit den größten und schwierigsten Problemen unserer Zeit zu tun haben und – offen gesagt – wohl auch ziemlich im Dunkeln tasten. Wenn es jedoch eines gibt, in dem man der heutigen Krise später einmal vielleicht eine heilsame Wirkung nachsagen wird – und ich leugne weder ihren Ernst noch ihre Gefährlichkeit –, dann ist dies vielleicht der uns auferlegte Zwang, unsere Probleme zu Ende zu denken und etwas Klarheit in die Dinge zu bringen.

Wenn dies geschehen soll, müssen wir die Dinge in ihrem Zusammenhang sehen. Von Anfang an haben amerikanische Regierungen beider Parteien die europäische Einigung ständig unterstützt. Ihre Haltung lässt sich nur als großartige und ausdauernde Politik atlantischer Solidarität bezeichnen. Diese Politik fand ihren ersten natürlichen Ausdruck in der Marshall-Hilfe, der OEEC und der NATO. Über die OEEC ließen Amerika und Kanada einem ruinierten und verarmten Europa handelspolitische Sonderrechte zukommen, die der europäischen Wirtschaft eine Atempause für den dann einsetzenden Aufschwung der Nachkriegszeit gab. Nachdem sich die Wirtschaft erst einmal erholt hatte, war die OEEC jedoch nur noch eine schwache Grundlage für die europäische Einheit und als Grundlage für eine atlantische Solidarität noch schwächer; nicht nur weil bis zu ihrer Umwandlung in die OECD Amerika und Kanada in ihr nur als Beobachter vertreten waren, sondern auch weil sich

die europäischen Mitglieder noch nicht so weit zusammengeschlossen hatten, um ihren Freunden von der anderen Seite des Atlantik als gleichwertige Gesprächspartner gegenüberzutreten zu können.

Aus ähnlichen Gründen ist auch die NATO hin und wieder in Schwierigkeiten geraten. Der Grundgedanke ist der gleiche wie bei den Defensivbündnissen früherer Zeiten; dies gilt auch für einen großen Teil der äußeren Struktur. Da jedoch ein Mitglied unendlich mächtiger ist als alle anderen, hat es immer von jenem Mitglied ein Höchstmaß an Verantwortungsgefühl und den anderen ein Höchstmaß an Vertrauen abverlangt. Diese schwere Verantwortung ist unverdrossen getragen worden. Im Rahmen der thermonuklearen Strategie musste es aber auch zu erheblichen Belastungsproben kommen. Solange keine vollständige Abrüstung zu erreichen war, bestand das Problem darin, die Verantwortung zu verteilen und das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

Als aber dann Europa immer wohlhabender wurde und sich immer stärker zusammenschloss, änderte sich auch dieses Problem. In dem Maße, in dem die europäischen Länder mehr und mehr aus dem Zustand wirtschaftlicher Abhängigkeit herauswuchsen, war es nur natürlich, dass sie auch ein größeres Mitspracherecht in den Angelegenheiten der Allianz begehrt. Mit zunehmender politischer Einigung kam dann ebenso natürlich das Streben nach Einheit im Bereich der Verteidigung. Es stellt sich hier nun die Frage, ob sich beide Probleme nicht zusammen lösen lassen und ob nicht schon allein dadurch auch das alte Doppelproblem – Verteilung und Verantwortung und Stärkung des gegenseitigen Vertrauens – gelöst werden kann.

Im Bereich der klassischen Verteidigung war der erste Versuch in dieser Richtung die EWG. Sie scheiterte, aber nicht, weil sie in irgendeiner Weise mit dem atlantischen Bündnis in Konflikt geraten wäre. Heute werden ähnliche Fragen im Bereich der atomaren Verteidigung debattiert: Ich darf Sie hier z.B. nur an die Ausführungen von McGeorge Bundy in seiner mittlerweile recht bekannt gewordenen Rede in Kopenhagen vom September vergangenen Jahres<sup>58</sup> erinnern. Bundy deutete darin die Möglichkeit an, dass

58 Ansprache von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor der Columbia-Universität, New York, zum Dean's Day am 2. März 1963 Bayerische Staatsbibliothek, Magazin 4 63.416, S. S. 12-

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

die Vereinigten Staaten gegen eine europäische Atommacht nichts einzuwenden hätten, falls es sich dabei um eine echte gemeinsam und multilaterale Einrichtung handele und es bei der zwangsläufig überlegenen Stärke der Vereinigten Staaten in der gesamten atomaren Verteidigung der Bündnisses zu einer wirksamen Integration komme.<sup>59</sup>

### ***Gehler:***

Das ist ein bemerkenswerter Befund, der von bleibender Aktualität erscheint. Nochmal zurück zur Frage, wie sich das Verhältnis UK – USA – EWG im Lichte der Krise von 1963 darstellt?

### ***Hallstein:***

Ich beginne mit Großbritannien. Aus meinen Darlegungen dürfte hervorgegangen sein, dass ich die Untersuchung [sic! recte: Unterbrechung] der Verhandlungen nicht als Ende eines Kapitels – oder gar als das Ende des Buches ansehen kann. Als Sprecher der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kann ich keine passenderen Worte als die des Vertrags zu ihrer Gründung finden, um unsere Überzeugung – unserer einhelligen Überzeugung – Ausdruck zu verleihen, dass die Gemeinschaft eine offene Gemeinschaft sein muss. In der Präambel zum Vertrag fordern die Signatarstaaten bekanntlich „die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen“, auf, „sich diesen Bestrebungen anzuschließen“ – nämlich „Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“, indem sie „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ schaffen. Das ist unser Ziel. Das bleibt unser Ziel.

Es gehört natürlich nicht viel dazu, erhabene, historische Worte zu zitieren. Aber was muß geschehen, um sie möglicherweise in die Tat umzusetzen? Ich sage absichtlich „möglicherweise“, denn meiner Ansicht nach würde man sich einem bequemen Trugschluß hingeben, wollte man glauben, die jetzt unterbrochenen Verhandlungen mit Großbritannien könnten morgen schon

14; der Vorschlag, eine multilateralen Streitkraft/Multilateral Force (MLF) im Rahmen der NATO-Agenda voranzutreiben, ging auf eine Überlegung von US-Präsident John F. Kennedy zurück, als er seinen Berater Bundy Ende September 1962 in Kopenhagen eine Rede zu diesem Thema halten ließ.

59 Ebd. (2.3.1963), S. 12-14.

## Walter Hallstein

wieder aufgenommen werden. Auch hier müssen wir den Tatsachen ins Auge sehen. Die erste Tatsache ist die, daß es im Augenblick weit leichter zu erkennen ist, was nicht getan werden sollte als wie wir zurückgehen könnten.

Zunächst müssen wir, meine ich, gegen die Versuchung ankämpfen, uns in fruchtlosen Beschuldigungen zu ergehen. Unsere Aufgabe ist nicht, mit der Vergangenheit zu hadern, sondern unsere Ideale in der Zukunft zu verfechten.

Zweitens erfordern unsere Ideale und Grundsätze, daß wir Großbritannien nicht den Rücken kehren – wie auch die britische Regierung zugesichert hat, sich nicht von Europa abzuwenden. [...] Praktisch heißt das, eine Verstärkung der bestehenden diplomatischen Beziehungen zwischen der britischen Regierung und den Organen der Gemeinschaft ist nicht ausgeschlossen – wobei es allerdings kein Veto von außen geben kann.

Mit diesen Worten soll vor überstürzten Lösungen gewarnt werden, die keine echten Lösungen – oder so hochfliegende Pläne sind, daß sie jetzt noch nicht durchführbar sind. Wir müssen uns jedoch vor allem davor hüten, in überholte bedingte Reflexe zurückzufallen, die nicht mehr in die heutige Welt passen. Wir dürfen nicht zur Machtpolitik – oder zur Politik des europäischen Gleichgewichts – zurückkehren, denn dies würde ein Nein gegenüber allem bedeuten, für das die Gemeinschaft eintritt.<sup>60</sup>

### ***Gehler:***

Wie steht die EWG eigentlich den USA gegenüber? Es ist wiederholt von einer atlantischen Partnerschaft gesprochen worden. Vor welchem Hintergrund und mit welcher Absicht ist diese Idee zu verstehen? Haben sich indes die Gewichte verschoben?

### ***Hallstein:***

Als Europa nach dem Krieg darniederlag, von Hunger, Chaos und Kommunismus bedroht, und die Gefahr eines sowjetischen Vorstoßes zum Atlantik bestand, sah sich Amerika zur Hilfe herausgefordert. Seine Antwort war beispiellos großzügig, umfassend und wirksam durch Marshall-Plan und OEEC, durch jahrelange Duldung einer kontinental-politischen

60 Ebd. (2.3.1963), S. 15-16.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Diskriminierung stützte es den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas, mit der NATO schuf es militärischen Schutz für seine Verbündeten.

Der darauf einsetzende Wiederaufstieg Europas kulminierte auf dem Kontinent in der Europäischen Gemeinschaft, die ihm seinen stärksten politischen Ausdruck verlieh. Das Wirtschaftswachstum Europas übertrifft seit einigen Jahren das der Vereinigten Staaten. Die Zahlungsbilanzsituation hat sich umgekehrt. Während Europa die Dollarlücke der Nachkriegszeit überwandt, große Gold- und Devisenreserven ansammelte und – statt wie bisher Hilfe zu empfangen – selbst in großem Maße Entwicklungshilfe betrieb, geriet die amerikanische Zahlungsbilanz, nicht zuletzt als Folge politischer Belastungen, deren sie ausgesetzt war, in eine Periode größerer Defizite. Dieser Wandel akzentuierte sich, je enger sich die Länder Europas zusammenschlossen. Je stärker ihre Wirtschaftskraft infolgedessen im Verhältnis zu Amerika und der übrigen Welt wuchs, desto mehr Nachdruck gewann andererseits natürlicherweise ihr Anspruch auf Mitbestimmung in allen wesentlichen Fragen der atlantischen Allianz.

Die Antwort der Vereinigten Staaten auf diese neue Lage, insbesondere auf den Erfolg der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ist das Angebot einer grundlegenden Neuordnung des atlantischen Verhältnisses. Die Grundkonzeption, dokumentiert in wiederholten offiziellen Interpretationen, feierlichen Erklärungen des Präsidenten (namentlich den bedeutenden Reden am Unabhängigkeitstag 1962 in Philadelphia und dieses Jahr in der Frankfurter Paulskirche) und Stellungnahmen der Administration, ist, dass die Vereinigten Staaten und Europa im Zeichen weltweiter Verantwortung gleichberechtigt zusammenarbeiten. Wirtschaftspolitischer Ausdruck dieses weit in die Zukunft weisenden Plans ist der Trade Expansion Act, der – indem er dem Präsidenten die nötigen Vollmachten gab – die neue GATT-Runde ermöglicht hat und der die endgültige Abkehr der Vereinigten Staaten von jenem wirtschaftspolitischen Isolationismus der dreißiger Jahre bedeutet, der wegen der Entwicklung der Technik und wegen der augenfälligen politischen und ökonomischen Interdependenz Amerikas und Europas ebenso wenig in

die heutige Zeit passt wie ein politischer Isolationismus.<sup>61</sup>

***Gehler:***

Die EWG verfügt – Stand 1964 – noch nicht über die Möglichkeit einer gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik, die sie anzupeilen versucht. Können Sie diese Übergangsphase etwas charakterisieren?

***Hallstein:***

Nach dem Vertrag von Rom koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Handelsbeziehungen mit Drittstaaten derart, dass am Ende der Übergangszeit die Voraussetzungen für eine gemeinschaftliche Handelspolitik gegeben sind. Bis dahin müssen die Regeln der nationalen Handelspolitik fortschreitend in einheitliche, in Gemeinschaftslösungen verschmolzen werden. Die handelspolitischen Instrumente können nicht mehr national verwaltet werden, wenn der Gemeinsame Markt wie ein Binnenmarkt funktionieren soll.

Das bedeutet konkret, um nur einige Beispiele zu nennen: Die Gemeinschaft tritt in handelspolitischen Verhandlungen mit Drittländern immer mehr als Einheit auf, denn über einen einheitlichen Außenzoll kann nur einheitlich verhandelt werden. Die bilateralen Verträge der Mitgliedstaaten müssen allmählich in Gemeinschaftsabkommen überführt werden. Eine gemeinsame Liberalisierungsliste ist aufzustellen, das Ausfuhrregime zu vereinheitlichen, die gemeinschaftliche Kontingentsverwaltung zu regeln und die wirksame handelspolitische Verteidigung der Gemeinschaft gegen anomale Einfuhrpraktiken aus Drittländern zu gewährleisten.

Die größte Strecke dieses Weges liegt noch vor uns: Am weitesten vorangeschritten sind wir bei der Zollpolitik. Die Angleichung der einzelstaatlichen Zölle an den Gemeinsamen Außentarif, dessen letzte Lücke gerade geschlossen wurde, ist zu zwei Dritteln vollzogen. Die GATT-Verhandlungen werden bereits von der Gemeinschaft geführt.

61 Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Prof. Dr. Dr. h.c. Walter Hallstein in der Gemeinsamen Sitzung des Europäischen Parlaments und der Beratenden Versammlung des Europarats in Straßburg am 17. September 1963, [Brüssel 1963]. 20 gez. Bl. 4, (Europ. Wirtschaftsgemeinschaft. Kommission.), Bibliothekskatalog 4 64.110, S. 3-4.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Fortschritte konnten auch im Bereich der Agrarhandelspolitik erzielt werden. Für viele wichtige Erzeugnisse ist heute die Gemeinschaft zuständig. Freilich steht die grundlegende materielle Entscheidung über den gemeinsamen Getreidepreis noch aus.

Erste Ansätze der Vereinheitlichung zeigen sich auf dem Gebiet konventioneller Handelspolitik. Dem Handelsabkommen mit dem Iran folgte vor kurzem das mit Israel. Weitere Verhandlungen schweben.

Im Rahmen bloßer Koordinierung blieben die Fortschritte auf anderen Gebieten. Erwähnt seien Beschlüsse des Rates, durch die sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, erstens einander vor dem Abschluss bilateraler Verträge zu konsultieren, zweitens in diese Verträge eine Klausel aufzunehmen, die es ermöglicht, den Vertragsinhalt der künftigen Handelspolitik der Gemeinschaft anzupassen, und drittens die Laufzeit der Verträge zu beschränken, damit spätestens 1970 Gemeinschaftsverträge an deren Stelle treten können.

Eng sind demnach die Grenzen, in denen die Gemeinschaft schon heute mit einer Stimme sprechen, selbst handeln und Verantwortung übernehmen kann. Der innergemeinschaftliche Harmonisierungsprozess vollzieht sich vielleicht langsamer als erwartet. Aber er geht voran. Unsere Freunde draußen sollten die Geduld nicht verlieren. Nur eine geschlossen auftretende Gemeinschaft kann ihnen ein verlässlicher, wertvoller Partner sein.<sup>62</sup>

### ***Gehler:***

Die Handelspolitik der EWG ist im Wesentlichen Entwicklungspolitik. Welche Aufgabe stellt sich hier für Brüssel?

### ***Hallstein:***

Unsere Aufgabe ist klar: Die Völker Asiens, Afrikas und Lateinamerikas zu Partnern eines wechselseitigen, eines gemeinsamen Fortschritts zu machen,

62 Die Stellung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Welthandel: Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Walter Hallstein in der gemeinsamen Sitzung der Beratenden Versammlung des Europarats und des Europäischen Parlaments in Straßburg vom 12.6.1964, Bayerische Staatsbibliothek, Magazin; 4 65.393, S. 3-4.

wie es ihn schon im atlantischen Wirtschaftsraum gibt. Umstritten ist dagegen der Weg, die Methode.

Wir halten prinzipiell den Freihandel auf der Grundlage der strikten Meistbegünstigung für die beste Ordnung des Welthandels. Gleichwohl müssen wir feststellen, dass gegenwärtig der Freihandel allein die Entwicklungsaufgabe nicht lösen kann. Die Entwicklungsländer sind, von Ausnahmen abgesehen, noch nicht in der Lage, im freien Wettbewerb zu bestehen und sich ohne Hilfe einen hinreichenden Marktanteil zu sichern. Die zu erstrebende internationale Arbeitsteilung durch den Wettbewerb setzt ein Mindestmaß an Wettbewerbsgleichheit voraus, damit die Gleichheit der Chancen gewahrt ist. Es ist nicht einzusehen, warum dieser Grundsatz, der im nationalen Wirtschaftsrecht längst anerkannt ist, auf internationaler Ebene nicht gelten soll. Eine erhebliche Ungleichheit im Verhältnis der Industrie – zu den Entwicklungsländern und – oft noch stärker – der fortgeschrittenen zu den weniger begünstigten Entwicklungsländern lässt sich nicht bestreiten. Um das marktwirtschaftliche System auch im Handel mit den Entwicklungsländern einrichten zu können – ich denke hier an den Industriehandel –, sind daher durch Entwicklungszweck bestimmte selektive, befristete und degressive Hilfsmaßnahmen der Industrieländer notwendig. Sie müssen dem Entwicklungsstand des einzelnen Landes und der Wettbewerbsfähigkeit seiner Produkte Rechnung tragen. Eine individualisierende Entwicklungspolitik tut not. Das ist unsere Politik.<sup>63</sup>

***Gehler:***

Welche Gefahrenquellen bestehen für die weitere Entwicklung der EWG?

***Hallstein:***

Eine erste Gefahrenquelle für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft liegt darin, dass unser Vertrag nicht überall ein festes Kalendarium vorgesehen hat. Wir können uns aber auch auf solchen Gebieten keinen Stillstand bei der Vertragsdurchführung und bei der Entwicklung der gemeinsamen Politiken leisten. Mehr denn je gilt, dass ein Halt schon ein Rückschritt ist. Die schlagendsten Beispiele für diese Sorge sind die Getreidepreisfrage und die

63 Ebd. (12.6.1964), S. 9-10.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

gemeinsame Handelspolitik.

Eine zweite Gefahrenquelle liegt in extremen wirtschaftlichen Entwicklungen einzelner Mitglieder. Wir müssen immer darauf gefasst sein, dass sehr große wirtschaftliche Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates die Versuchung erzeugen, nach der Devise zu handeln: „Rette sich, wer kann.“ Obwohl im abgelaufenen Jahr von verschiedenen Mitgliedstaaten größere wirtschaftliche Schwierigkeiten als früher zu überwinden waren, hat sich diese Besorgnis bisher im Großen gesehen nicht verwirklicht. Der Gemeinschaftsgeist und die Bindung an den Vertrag haben sich noch stets stärker erwiesen als fehlgeleitete Selbsterhaltungsreflexe. Die Kommission wird in der Wachsamkeit nicht nachlassen, die ihr der Vertrag auferlegt. Sie wird dabei neben dem Gebot der strikten Vertragsdurchführung das Gebot der Solidarität walten lassen, das uns dazu anhält, Gemeinschaftslösungen auch für die Schwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten zu finden.

Eine dritte Gefahr für die Entwicklung der Gemeinschaft sind Erschütterungen, die außerhalb der sachlichen Sphäre der Gemeinschaft ihre Ursache haben. Wir sind im vergangenen Jahr von solchen Gefährdungen verschont geblieben. Wir haben die Zuversicht, dass dies auch für die vor uns liegende Zeit der Fall sein wird. Wir müssen uns freilich darüber klar sein, dass solche Gefahren, die die Gemeinschaft von außen her bedrohen, nicht immer die geräuschvolle Form einer dramatischen Krise annehmen müssen. Sie können sich auch lautlos vollziehen – zum Beispiel in der Form einer falschen politischen Union, einer schlechten Fusion der Exekutiven oder auch einer systematischen Paralyisierung der Mehrheitsentscheidungen.<sup>64</sup>

**Gehler:**

Was sind tieferliegende Gründe für erzielte und ausgebliebene Fortschritte?

**Hallstein:**

Der erste Grund ist der Vertrag selber. Es ist zwar fast stets unrichtig zu sagen,

64 Einführung in den siebten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. April 1963 – 31. März 1964): Rede von Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Europäischen Parlament in Straßburg am 18. Juni 1964, Straßburg 1964, S. 3-4.

für einzelne Gebiete seien, um die Ziele des Vertrages zu erreichen, die speziellen vertraglichen Grundlagen zu schmal; denn authentische Interpretation belehrt uns darüber, dass die im Vertrag angelegte Wirtschaftsunion die Gesamtheit der Wirtschaftspolitik deckt. Aber die Vertragsgrundlagen sind doch oft etwas vage. Hier sind insbesondere zu nennen: die Energiepolitik; die Regionalpolitik; auch die Umformung der staatlichen Handelsmonopole, wo die Kommission, nur mit Empfehlungen bewaffnet, die meist sehr mächtigen und gut bestückten Festungen der staatlichen Tabak-, Öl- oder Alkoholmonopole bestürmen soll. Diese ganze Problematik gibt uns Fragen auf, die bei Gelegenheit der Fusion der Gemeinschaft bedacht werden müssen. Ein zweiter Faktor ist die Stärke des Interesses, das sich mit dem Fortschritt der Gemeinschaft verbindet. Das kann ein individuelles Interesse sein. Ein solches Eigeninteresse eines Mitgliedstaates ist an sich weder unmoralisch noch uneuropäisch. Die Gemeinschaft ist um so stärker, je mehr auch individuellen Mitgliedsinteressen sie dient. Ihre energische Geltendmachung ist uns willkommen, wenn sie den Fortschritt der Gemeinschaft begünstigt. Wo sie vorhanden sind, gibt es eine kräftige, wenn auch oft Kontroversen durchsetzte gemeinschaftliche Aktivität. Wo sie fehlen, ist oft auch das Gemeinschaftsleben matt und unentwickelt, sind die Fortschritte gering und mühsam. Für jeden Mitgliedstaat gibt es eine Anzahl von präzise zu definierenden Eigeninteressen, die er in die Gemeinschaft einbringt und denen seine Zugehörigkeit zu Gemeinschaft dient. Was zum Beispiel dem einen die gemeinsame Agrarpolitik ist, das ist für den anderen die gemeinsame Handelspolitik. Natürlich kann die Frontlinie des Fortschritts in der Vertragserfüllung zeitweilig schief werden, wenn an einem Abschnitt mit mehr Energie gearbeitet wird als an anderen. Um das zu vermeiden, ist im vergangenen Jahr die Methode der sogenannten Synchronisierung angewandt worden, die Verbindung verschiedener Gemeinschaftsbeschlüsse zu einem einzigen Globalbeschluss. Infolge der besonderen Umstände waren die Erfahrungen nicht allzu schlecht. Es bestehen natürlich auch Beziehungen zwischen den verschiedenen Gemeinschaftsbeschlüssen, und es ist insoweit legitim, dass die Mitgliedstaaten dies bei den Prozeduren im Rat im Sinne des Gebens und Nehmens ausnutzen. Die Gefahr bei dieser Methode der

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

„préalables“ ist freilich die, dass ihre negative Wirkung, ihre Bremswirkung überwiegt. Deshalb sollte das im letzten Jahr gewählte Vorgehen Einzelfall bleiben und der Vertrag prinzipiell so durchgeführt werden, wie er ist, nämlich ohne wechselseitige Bedingungen. Das gewollte Gesamtgleichgewicht stellt sich endgültig bei der globalen Verwirklichung des Vertrages ein. Es kann natürlich auch sein, dass alle Mitgliedstaaten ein Eigeninteresse haben, das mit dem Gemeinschaftsinteresse zusammenfällt. Das ist der Idealfall. Das jüngste Beispiel, ebenso dringlich wie bedeutend, ist der Kampf gegen die Inflation. Ein drittes Element, das das Integrationstempo bestimmt, ist die personelle Ausstattung der Kommission. Das Niederlassungsrecht, die Angleichung des Berufsrechts, die Ergänzungsarbeiten zur Zollunion, wohl auch die gemeinsame Handelspolitik, wären weiter, wenn die Kommission über die notwendigen Beamten verfügte. Es handelt sich hier nicht um einen eingebildeten Mangel oder um bürokratischen Kompetenzhunger, sondern um Ansprüche der Kommission, die sachlich, und zwar im Rahmen des Vertrages, begründet und die bereits auf ein Mindestmaß reduziert sind. Dass es nicht möglich ist, diese notwendige personelle Ausstattung der Kommission, ja auch nur die dafür erforderliche wirkliche Diskussion im Rat durchzusetzen, zwingt zu dem Schluss, dass die gegenwärtige institutionelle Ordnung des Budgetwesens offensichtlich unfähig ist zu funktionieren. Wir dürfen also in der Forderung, das Budgetverfahren zu verbessern, nicht nachlassen. Zur mangelnden Ausstattung der Kommission rechne ich auch das Beamtenstatut in der Form, in der es jetzt besteht. Bestimmte Teile dieses Status, vor allem die Rekrutierungsverfahren, sind unbrauchbar und revisionsbedürftig. Bedauerlicherweise sind die Verbesserungsvorschläge der Kommission bisher im interexekutiven Verfahren steckengeblieben. Ob langsamer oder schneller Fortschritt – die Kommission hat auch im vergangenen Jahr die ihr vom Vertrag zugewiesene dreifache Aufgabe als Hüter des Vertrags, als Schlichter zwischen dem mitgliedstaatlichen und dem Gemeinschaftsinteresse und als Initiator der Gemeinschaftsentwicklung wahrgenommen.<sup>65</sup>

65 Ebd. (18.6.1964), S. 6-8.

***Gehler:***

Was zuerst öffentlich gar nicht so klar war: Bei der wirtschaftlichen Integration handelt es sich tatsächlich um einen politischen Vorgang. Nochmal zur Frage zurück: Geht es jetzt 1964 schon um eine Politische Union?

***Hallstein:***

Es handelt sich bei der sogenannten politischen Union bekanntlich um zwei verschiedene, aber miteinander zusammenhängende Fragenkomplexe. Der eine ist die Ausdehnung der in den europäischen Gemeinschaften schon verwirklichten politischen Teilunion – nämlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Union – auf andere Sachgebiete der Politik: die Verteidigungspolitik, die Außenpolitik (von der der wirtschaftliche Teil schon in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft uniert ist) und der Kulturpolitik. Insoweit haben die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zwar keine unmittelbare formale Zuständigkeit zum Mitreden, aber doch ein wohlbegründetes Interesse und auch eine Mitverantwortung. Gerade weil wir unbestritten ein Stück, eine erste Verwirklichung der als ein einheitlicher Vorgang zu konzipierenden europäischen Einigung sind, müssen wir darauf halten, dass die weiteren Schritte organisch geschehen, dass nicht Brüche, Verzerrungen bei der Konstruktion der weiteren Bauteile entstehen.

Die Kommission hat deshalb immer gesagt – und ich habe heute keinen Anlass, davon etwas zurückzunehmen –: erstens dass sie für die Ausdehnung der Integration auf die anderen Gebiete ist, und zwar so bald wie irgend möglich; zweitens, dass bei dieser Ausdehnung der europäische Besitzstand, der in Gestalt der Gemeinschaft erworben ist, unter keinen Umständen beeinträchtigt werden darf – wir wollen weiter schreiten und nicht zurück; und drittens, dass nach unserer Erwartung ein wirklicher Erfolg der Erweiterungskonstruktionen nur erwartet werden kann, wenn in ihnen das Gemeinschaftsinteresse eine eigene, unabhängige Verkörperung findet – nur so ist die Gefahr der Kompromisse auf dem niedrigsten Generalnenner zu bannen.

Von sekundärer Bedeutung ist dagegen die Frage, ob die Ausdehnung auf weitere Materien in der Form geschieht, dass die vorhandenen Gemeinschaftsorgane mit den zusätzlichen Verantwortungen betraut werden

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

oder ob man ähnlich verfährt wie bei den Verträgen von Rom, das heißt, neue Konstruktionen errichtet und ihre Fusion mit dem Überkommenen der weiteren Entwicklung vorbehält. Die Wahl zwischen diesen beiden Möglichkeiten kann dem Zeitpunkt überlassen werden, in dem die Frage angegriffen wird, und sie kann im Lichte der dann gegebenen politischen Lage getroffen werden.

Was die Chance anbelangt, dass das Erweiterungsvorhaben erneut in Angriff genommen wird, so ist nur eines sicher, und alles andere ist spekulativ. Es ist sicher, dass die Aussichten einer solchen „relance“ durch nichts mehr gefördert werden als durch Erfolg der bestehenden Gemeinschaft. Es gibt zwar keine automatische Verursachung der Erweiterung durch die wirtschafts- und sozialpolitische Integration; nichts ist in der Politik automatisch, alles ist eine Sache des Willens. Aber es wird ein „Gefälle“ auf eine Erweiterung hin geschaffen. Man kann nicht die Handelspolitik vergemeinschaften, einen so wichtigen Teil, ein so wichtiges Instrument der Außenpolitik, ohne dass das Folgen für die Außenpolitik im Ganzen hätte. Man kann nicht Stück für Stück die Wirtschafts- und Sozialpolitik zusammenfassen und damit den wichtigsten Teil der Innenpolitik, ohne ständig Gründe für immer mehr gemeinsames Handeln zu liefern. Die Beispiele ließen sich häufen. Eine starke und ständig wachsende psychologische Kausalität wird also in Gang gesetzt.

Unmittelbar betroffen sind wir dagegen durch den weiten Inhalt, der durch die Überschrift „politische Union“ gedeckt wird. Das ist die Verbesserung und Verstärkung des Verfassungsgefüges der europäischen Organisation.<sup>66</sup>

### ***Gehler:***

Nochmals nachgefragt: Was führt letztlich zur Politischen Union und in welcher Rangordnung bzw. in welchem Verhältnis stehen wirtschaftliche und politische Integration?

### ***Hallstein:***

Ich fasse unsere Gedanken über den Zusammenhang zwischen den Gemeinschaften und den Problemen, die in den Begriff der „politischen

66 Ebd. (18.6.1964), S. 22-23.

## Walter Hallstein

Union“ zusammengefasst werden, in wenigen Sätzen zusammen – in einem Hauptsatz und in zwei Untersätzen, die sich aus jenem ableiten. Der Hauptsatz lautet: es gibt keinen Weg zur politischen Union – oder sagen wir jetzt besser: zur europäischen Föderation –, der um die sogenannten wirtschaftlichen Gemeinschaften herumführt; jeder Weg führt durch sie hindurch. Das heißt einmal: Scheitert die wirtschaftliche Gemeinschaft, so ist die politische Gemeinschaft für unsere Generation verloren. Es heißt aber auch – und das ist nicht minder wichtig –: So lange die Europäische Gemeinschaft lebt – lebt als das, was sie ist: ein dynamisches, sich ständig neu schaffendes Wesen –, so lange besteht die reale Chance der europäischen Föderation!

Das ist die Bedeutung der europäischen Gemeinschaften für die politische Zukunft Europas. Dagegen würde es eine unheilvolle Umkehrung der politischen Logik sein, aus dem evidenten Zusammenhang der sogenannten wirtschaftlichen und der sogenannten politischen Integration zu folgern, dass die vorherige Verwirklichung der politischen Integration die Bedingung für die Fortsetzung der wirtschaftlichen Integration wäre. Das wäre wahrhaftig der Baron Münchhausen, der sich an seinem eigenen Schopf aus dem Sumpfe zieht! Das eine Werk ist die Ursache des anderen, nicht das andere die Bedingung des einen.<sup>67</sup>

### ***Gehler:***

Frankreich hat in der zweiten Jahreshälfte 1965 seinen Vertreter vom Ministerrat abgezogen und eine Politik des leeren Stuhls betrieben. Schildern Sie bitte die Hintergründe. Hat die Kommission überzogen und ihre Rolle überschätzt?

### ***Hallstein:***

Die wesentlichen Tatsachen sind bekannt. Die bisherigen Übergangsregeln der Verordnung über die Finanzierung der Agrarpolitik sind am 30. Juni ausgelaufen. In dieser Voraussicht hat der Ministerrat durch EntschlieÙung vom 15. Dezember 1964 die Kommission aufgefordert, ihr Vorschläge zu machen.

67 Ebd. (18.6.1964), S. 26.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

1. über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik für den Zeitraum 1965/70. Die Kommission hat dem fristgerecht entsprochen.
2. über die Vergemeinschaftung der Agrarabschöpfungen und sonstige gemeinschaftseigene Einnahmen. Auch dazu hat die Kommission Vorschläge gemacht.
3. Diese beiden Gruppen von Vorschlägen (über die Finanzierung der Agrarpolitik und die Vergemeinschaftung der Grenzeinnahmen) waren nach dem Wortlaut der alten Finanzierungsverordnung, auf die die Aufforderung des Rats an die Kommission ausdrücklich verwies, für die „Endphase des Gemeinsamen Marktes“ zu machen. Auch darüber wann und unter welchen Bedingungen diese Endphase eintritt, hatten wir uns also auszusprechen und haben es getan.

Viertens haben wir eine Anregung über die Verstärkung der Rolle des Europäischen Parlaments in Budgetfragen gemacht. Dazu waren wir vom Rat nicht ausdrücklich aufgefordert, aber doch indirekt. Der Art. 2 der alten Finanzierungsverordnung erinnert daran, dass die Bestimmungen über die gemeinsamen Einnahmen der Gemeinschaft von den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu ratifizieren sind. In einigen dieser Parlamente bestehen jedoch bekanntlich starke Strömungen, diese Ratifizierung von jener Verstärkung der Rolle des Europäischen Parlaments abhängig zu machen. Dem mussten wir Rechnung tragen, wenn wir nicht riskieren wollten, rein akademische Vorschläge zu machen. Zudem hatte der Rat selbst in einer Erklärung vom 23. Dezember 1963 – ich zitiere – „bei seiner Aussprache über die Arbeitsweise des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds betont, welche große Bedeutung er der Frage der Verstärkung der Haushaltsbefugnisse des Parlaments beimisst.“

Was wir in dieser Frage vorschlugen, war übrigens sehr bescheiden. Insbesondere war respektiert, dass prinzipiell der Ministerrat Budgetorgan ist, und nicht das Parlament. Das Europäische Parlament, das im Übrigen unsere Vorschläge mit überwältigender Mehrheit billigte, hat daher in einer viel zitierten Resolution nachdrücklich weitergehende Forderungen erhoben, ebenso wie später einige Mitgliedsregierungen und Parlamente.

Aus dieser kurzen Darstellung ergibt sich schon, dass die Kommission nicht

## Walter Hallstein

etwa, wie gelegentlich gesagt worden ist (nicht in Deutschland), durch willkürliche Hinzufügung politischer Bedingungen die Fragestellung kompliziert habe. Wir haben gar nichts hinzugefügt, sondern wir haben auf die Frage geantwortet, die die Texte stellen, und zwar vollständig. Die uns zugedachte Rolle des Sündenbocks müssen wir also mit aller Deutlichkeit ablehnen.<sup>68</sup>

### ***Gehler:***

Wie ist indes weiter verfahren worden?

### ***Hallstein:***

Über die Vorschläge der Kommission ist nun an fünf Tagen im Ministerrat verhandelt worden. Dabei sind schöne Fortschritte erzielt worden. So ist prinzipiell Übereinstimmung über den 1. Juli 1967 als das Enddatum der Übergangszeit des Gemeinsamen Marktes erreicht worden, ebenso über das Verfahren zur Herbeiführung einer ganzen Anzahl von wichtigen Bedingungen für den Agrarmarkt; über Bedingungen für den industriellen Markt war das Gespräch auf gutem Wege. Man wurde sich grundsätzlich einig, dass die Grenzeinnahmen, also auch die Zölle, im Laufe der Entwicklung der Gemeinschaft vergemeinschaftet werden müssen; über einige Präzisierungen war die Diskussion begonnen. In den wichtigen Fragen der Finanzierung der Agrarpolitik waren Annäherungen erreicht worden, nicht zuletzt auch dank dem Entgegenkommen des französischen Ratsmitglieds. Lediglich in der Frage der parlamentarischen Budgetfunktionen wurde mit der Erörterung nur der allererste Anfang gemacht (in dem internen Bericht der Kommission über die Beratungen des Rats, der 52 Seiten umfasst, füllt die Wiedergabe dieses Teils nur 2 ½ Seiten).

In dieser Lage hat sich die Kommission in der letzten Sitzungsnacht nachdrücklich bemüht, den Rat zur Fortsetzung der Beratungen zu bewegen. Offensichtlich hat man bei der Organisation der Beratungen den Zeitbedarf

68 Europäische Wirtschaft und europäische Politik: Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Walter Hallstein auf dem Wirtschaftstag der CDU /CSU 1965 in Düsseldorf am 8. Juli 1965, Bibliothekskatalog, 4 65.1046, S. 1-2.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

unterschätzt. Es ist gewiss kein leicht zu nehmender Tatbestand, wenn ein in einer Gemeinschaftsverordnung festgesetzter Termin für eine wichtige Entscheidung nicht eingehalten wird. Aber es fehlt nicht an Präzedenzfällen dafür, dass man in solchem Falle weiterverhandelt. Als z.B. der Termin für den Übergang von der ersten in die zweite Phase der Übergangsperiode unserer Gemeinschaft, der 1. Januar 1962, heranrückte, – ein vertraglicher Termin –, gelang es nicht, über einige Bedingungen unserer französischen Freunde fristgerecht Einigung zu erzielen; auf ihren Vorschlag wurde die Uhr angehalten, und 14 Tage später war man einig. Leider ist es diesmal nicht gelungen, im Rat Einstimmigkeit über ein gleiches Verfahren herbeizuführen, obwohl unsere Anregung starke Unterstützung fand.<sup>69</sup>

### ***Gehler:***

Wie beurteilen Sie die gesamte krisenhafte Lage 1965/66? Geht es letztlich um die Existenz der Gemeinschaft?

### ***Hallstein:***

Bei der Beurteilung der nunmehr eingetretenen Lage sollte jede Dramatisierung vermieden und äußerste Zurückhaltung in Bezug auf Spekulationen über die Zukunft geübt werden. Nur eine einzige Aussage ist insoweit möglich, und ich glaube, ich muss sie machen: Niemand beabsichtigt, aus diesem Anlass etwa die Existenz der Europäischen Gemeinschaft in Frage zu stellen. Dies würde der größte Zerstörungsakt in der Geschichte Europas, ja der freien Welt, seit den Tagen Hitlers sein; nichts, ich wiederhole es, erlaubt uns, eine Absicht dieser Art zu unterstellen.

Dennoch bleibt die Lage ernst genug. Der Erlass einer Regelung für die weitere Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ist eine unbestreitbare und unbestrittene Verpflichtung des Rats, und zwar mit Bezug auf eine bedeutende Frage. Dass es nicht gelungen ist, sie termingerecht zu erfüllen, ist ein schwerer Misserfolg. Aber er ist nicht unheilbar. Der bisherige Verlauf der Beratung lässt nicht den Schluss zu, dass eine Einigung unmöglich ist. Im

<sup>69</sup> Europäische Wirtschaft und europäische Politik: Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Walter Hallstein auf dem Wirtschaftstag der CDU /CSU 1965 in Düsseldorf am 8. Juli 1965, S. 2-3.

Gegenteil. Natürlich gibt es niemals die absolute Gewissheit des Erfolgs in einer Verhandlung zwischen sechs Partnern, in der die Nichtzustimmung auch nur eines einzigen Teilnehmers genügt, um die Einigung zu verhindern. Aber die einzige vernünftige Frage, die man sich stellen kann, ist doch die, ob eine ausreichende Chance des Gelingens besteht. Diese Frage aber ist zu bejahen, und sie ist auch von den meisten Teilnehmern bejaht worden. Alle Beteiligten haben den Willen zur Erfüllung der gemeinsamen Verpflichtung nicht nur ausgesprochen, sondern auch bestätigt, und – ich sagte es schon – diese Haltung hatte schon die ersten Früchte getragen.

Alle Energien müssen daher auf die fortgesetzte Verhandlung konzentriert werden. Die Heilung der Krise muss an der Stelle begonnen werden, an der sie ausgebrochen ist. Darauf sind auch die Bemühungen der Kommission gerichtet.<sup>70</sup>

***Gehler:***

Wenn man Ihren Ausführungen folgt, so scheint es keine Teleologie der Integration zu geben. Stimmt dieser Eindruck? Welcher Stellenwert kommt hierbei dem deutsch-französischen Verhältnis zu?

***Hallstein:***

Es gibt keine Automatik in der Politik. Wir werden auch in Zukunft hart arbeiten müssen, so wie in der Vergangenheit, mit Fleiß, Verstand, Phantasie und einem zähen Willen. Wir werden auch künftig nicht vergessen dürfen, dass politische Kunst, entgegen einem verbreiteten Irrtum, nicht nur ein Kalkül von Interesse ist, sondern auch, ja im Wesentlichen Umgang mit Menschen. Menschen, Völker sollen zusammenwachsen. Das geschieht nicht mit einem Schlage. Es ist ein langer Prozess, ein Werden. Ein zentraler, ein entscheidender Tatbestand, der den Deutschen und den Franzosen eine besondere Aufgabe zuweist, ist das deutsch-französische Verhältnis. Dieses Verhältnis ist eine unscheidbare Ehe, unscheidbar, weil es nie mehr einen Krieg zwischen beiden Völkern geben wird – und wenn nicht mehr über unsere Entwicklung gesagt werden könnte, so wäre dieses Ergebnis allein schon ein unermesslicher Segen. Es ist eine interessante Ehe, mit einem

70 Ebd. (1965), S. 3-4.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Partner, hochbegabt und selbstbewusst, dem Deutschen durch den völligen Mangel an Sentimentalität überlegen, dabei sensibel und von einer Reagibilität, die sich beinahe jeder Berechnung entzieht. Jede Politik, die jene Untrennbarkeit übersieht, führt in die Irre, ja ins Unheil. Das gilt für beide Partner.<sup>71</sup>

### ***Gehler:***

Im Unterschied zu den 1960er Jahren erscheinen im Rückblick die Jahre vom Schuman-Plan bis zu den Römischen Verträgen, also von 1950 bis 1957, als ein weitgehend problemloses Gleiten vom Kohle- und Stahl- zum Gemeinsamen Markt. War das wirklich so?

### ***Hallstein:***

In den Jahren, da die grundlegenden europäischen Entscheidungen fielen, 1950 bis 1957, war das allen deutlich. Der verklärende Rückblick übersieht allzu leicht, daß die Integrationspolitik sich durch viele Hindernisse hindurch kämpfen mußte; in Deutschland war es z.B. eine falsch verstandene Wiedervereinigungspolitik, in den anderen Ländern die Furcht vor einem gleichberechtigten, wiedererstarkenden Deutschland, vielfach waren es die nationalen militärischen Traditionen. Diese Politik wurde (schon damals) mit der Frage „Groß- oder Kleineuropa“ konfrontiert. Dann traten Erfolge rasch und scheinbar mühelos ein. Das Richtige, so schien es, bahnte sich den Weg, ohne aufgehalten zu werden. Die spektakulären Ergebnisse der EWG waren die Probe aufs Exempel. Sie bestätigten, daß die Einigung selbst realisierbar war und die Methoden – Gleichberechtigung, Verfassung, übernationales Recht – richtig gewählt waren. Für den oberflächlichen Beobachter sah es so aus, als ob die widerstreitenden Kräfte endgültig überwunden wären, um sich nicht wieder zu erheben.<sup>72</sup>

### ***Gehler:***

Widerstand war demnach nur scheinbar überwunden?

71 Ebd. (1965), S. 17.

72 Walter Hallstein (unter Mitarbeit von Hans Herbert Götz und Karl Heinz Narjes), Der unvollständige Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf – Wien 1969, S. 86.

**Hallstein:**

Der Widerstand kam nicht auf einmal. Das Auf und Ab der Gegenkräfte hielt sich zunächst im Rahmen der normalen Diskussion, ohne die Grundentscheidungen selber in Frage zu stellen. Man schwankte z.B. zwischen dem „atlantischen“ und dem „europäischen“ Akzent der deutschen Politik, und man erörterte, ob es sich dabei um sich ausschließende Thesen handele; man fragte nach den Wirkungen der vermeintlichen Entspannung im West-Ost-Verhältnis. Das erste ernste Warnzeichen war die Krise um den britischen Beitritt 1963.<sup>73</sup>

**Gehler:**

Es folgten die härtesten Auseinandersetzungen mit Frankreich um die weitere Ausgestaltung der EWG. Wie würden Sie Ihre Erinnerungen daran zusammenfassen?

**Hallstein:**

Das Ringen begann, als Mitte 1965 das gaullistische Frankreich von latenter Opposition zu offenem Angriff auf die übernationale Einigung überging. Aber er scheiterte in Luxemburg Anfang 1966 an der Standfestigkeit der anderen Fünf, auch der unzweideutigen deutschen Haltung. Was kaum weniger wichtig war: Frankreich „trat“ nicht „aus“. Der Grund war sicher nicht allein, daß das ein Vertragsbruch gewesen wäre, da der Vertrag kein Austrittsrecht kennt. Vielmehr würde der Austritt dem französischen Interesse schweren Schaden zugefügt haben. Zu weit war die Integration der Interessen gediehen.<sup>74</sup>

**Gehler:**

Welche Folgen hatte die von Ihnen nur angedeutete von de Gaulle betriebene Politik des „leeren Stuhls“ und der sogenannte Luxemburger Kompromiss von Januar 1966 für die weitere Gemeinschaftsentwicklung? Es folgte ja nach dem Veto de Gaulles von 1963 gegen das Vereinigte Königreich als EWG-Mitglied und dem deutsch-französischen Vertrag noch ein zweites französisches Veto

73 Ebd. (1969), S. 86.

74 Ebd.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

gegen die Briten vier Jahre später.

### **Hallstein:**

Das Ereignis blieb jedoch nicht ohne Spuren. Die französische Gegnerschaft gegen die Grundkonzeption der Integration wurde unverhüllter. Das alte Hegemonialkonzept kam wieder deutlicher zum Vorschein. Es fällt demnach auch schwer, zu glauben, daß das französische Veto gegen den zweiten britischen Beitrittsantrag für irgendeinen Verantwortlichen eine wirkliche Überraschung bedeutete. Aber dieses Veto trug durch die Trotzreaktionen, die es hervorrief, dazu bei, die Infektion zu verstärken, von der auch die anderen mittlerweile befallen waren. Anfangs hoffte man noch, durch eigene Obstruktion den Willen des Widerstrebenden zu beugen. Langsam entstand dann aber die Gefahr, daß die europäische Gemeinschaftspolitik an Rang in den nationalen Politiken einbüßte. Daß der Fortschritt der Gemeinschaft ein wohlverstandenes Eigeninteresse von hohem Wert war – dieser Gedanke begann öfter hinter partikularem Nutzen zurückzutreten. Dazu trug bei, daß man sich bei der Fusion der nationalen Politiken inzwischen dem „harten Kern“ der wirtschaftspolitischen Souveränität genähert hatte, zum Beispiel der Währungs- und Konjunkturpolitik. Sie sollten gemeinschaftlichen Beschlüssen und Verfahren unterworfen werden? Wo blieb da die Souveränität? Die Entwicklung färbte auch auf das institutionelle Leben der Gemeinschaft ab. Nationale Bürokratien suchten sich vielfach zu Herren des Verfahrens zu machen. Dieser neue Nationalismus gebärdete sich zwar modern, undogmatisch. Aber er ist doch nur das alte Lied. Auch die Ausführung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags hat zu unserem Leidwesen darunter gelitten.<sup>75</sup>

75 Hallstein, *Der unvollständige Bundesstaat*, S. 87; der schlicht und einfach tatsächlich so lautende „deutsch-französischer Vertrag“ wurde am 22. Januar 1963 zwischen Bundeskanzler Konrad Adenauer und Charles de Gaulle im Elysée Palast in Paris unterzeichnet. Mit diesem Vertragswerk setzten beide Staatsmänner ein Zeichen der Verständigung und Versöhnung. Sie schufen mit ihm die Basis für eine möglichst enge zwischenstaatliche Kooperation, die zu Lasten der Vertiefung der transatlantischen Beziehungen und der europäischen Integration zu gehen drohte.

***Gehler:***

Welche Erkenntnisse sind aus der Krise von 1965/66 für die Gemeinschaft und ihre Methode ableitbar?

***Hallstein:***

Zwei Dinge sind in dieser Erfahrung deutlich geworden.

Das eine ist, daß die Erhaltung des Bestehenden, der Gemeinschaft, keine naturgeschichtliche Selbstverständlichkeit ist. Auch sie muß ständig neu erkämpft werden. Das muß denen nachdrücklich gesagt werden, die ihre Kräfte und ihre Autorität darin erschöpfen, ihre Umwelt unablässig auf das aufmerksam zu machen, was wir auf dem Gebiet der europäischen Einigung noch nicht erreicht haben. Als ob wir das nicht wüßten! Nur von einem festen Grunde aus können wir doch den Angriff auf die noch verbleibenden Reste der überlebten Ordnung in Europa ansetzen. Die Gemeinschaft ist der archimedische Punkt in der Neuordnung Europas. Darum ist der erste Gegenstand der fortgesetzten europäischen Operation die Erhaltung der Europäischen Gemeinschaft, ihrer Existenz, ihres Funktionierens, ihrer zeugenden Kraft.

Die zweite Erkenntnis ist, daß die gefährlichsten Störungen unserer europäischen Entwicklung von außerhalb kommen.

Hatte die Ablehnung der Gemeinschaftsmethode durch die gaullistische Diplomatie ihren Grund nur in dogmatischem Starrsinn? Eine Ablehnung, die übrigens niemals bis zum offenen Bruch ging, sondern diesen allenfalls den anderen nahelegte. Es fällt schwer zu glauben, daß diese europäische Krisenstrategie ohne Zusammenhang mit der gleichzeitig ins Werk gesetzten Neuorientierung der französischen Ostpolitik gewesen sei. Die französische Politik wollte sich, in Konkurrenz zu den Vereinigten Staaten, als der Gesprächspartner Moskaus in europäischen Fragen etablieren. Nach sowjetischer Ansicht hatte Frankreich jedoch seine Handlungsfreiheit in einer übernationalen europäischen Verflechtung verloren. Mußte die französische Politik nicht demgegenüber demonstrieren, daß sie unabhängig war?<sup>76</sup>

76 Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat* (1969), S. 87-88.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

### ***Gehler:***

Welche Rolle spielten eigentlich die anderen fünf EWG-Mitglieder? Wie bewerten Sie in diesem Kontext die deutsche Ostpolitik?

### ***Hallstein:***

In der Haltung der anderen Fünf entdecken wir ebenfalls eine gewisse Komponente gemeinschaftsfremder Motivation, und zwar wiederum mit ostpolitischer Orientierung. Die nationale Handelspolitik sieht ihrem Ende entgegen. Sie geht mit Ablauf der Übergangsperiode unseres Vertrages in die Hände der Gemeinschaft über. Es gibt jedoch Zögerungen, dem Osten gegenüber diesen Zustand vorzubereiten und Gemeinschaftsverträge an die Stelle nationaler treten zu lassen. Ohne aus Enttäuschungen zu lernen, werden in Deutschland immer wieder unrealistische Erwartungen an die nationale Handelspolitik gegenüber den Oststaaten geknüpft und dabei mancherlei Vorteile gemeinschaftlicher Verträge verscherzt (z.B., daß sie auch ohne ausdrückliche Klausel für Westberlin gelten). Dabei sind nicht einmal Unterschiede der Auffassung über die allgemeine Ostpolitik im Spiel. Überhaupt scheint mir die Ostpolitik ein schlecht gewähltes Beispiel zu sein, um nachzuweisen, es sei schwieriger, die Außenpolitik der Gemeinschaftsstaaten zusammenzufassen als ihre Wirtschaftspolitik. Die echten Optionen der Ostpolitik sind eher weniger zahlreich als die der Wirtschaftspolitik. In der Verteidigungspolitik gegenüber dem Osten ist die Lage noch eindeutiger.<sup>77</sup>

### ***Gehler:***

Welches Fazit kann man aus dem weiteren Veto Frankreichs von 1967 gegen den britischen Beitritt ziehen? Wie beurteilen Sie die Rolle Ihres Nachfolgers Jean Rey?

### ***Hallstein:***

Schließlich ist auch die Krise um den britischen Beitrittsantrag eine Geschichte europäischer Irrungen und Wirrungen. Gewiß liegt die Hauptverursachung für den angerichteten Schaden in dem Veto. Die

<sup>77</sup> Ebd. (1969), S. 88.

vorgebrachten sachlichen Argumente haben den Misston des Hegemonialkampfes nicht übertönen können. Aber auch die diplomatische Replik der anderen – der Fünf sowohl wie der Briten – ist nicht fehlerfrei gewesen.

Indessen, so große Aufmerksamkeit alle diese Symptome verdienen, sie werden an Bedeutung weit überwogen durch eine andere Feststellung: Die europäische Konstruktion hat gehalten. Mehr noch, sie hat nicht aufgehört fortzuschreiten. „Stagnation“, „Lähmung“, „Verfall“, alle diese Klagerufe, Ausdruck der Enttäuschung, der Sorge und des Wunsches, die letzten emotionalen Reserven der europäischen Politik zu alarmieren, können und dürfen uns die nüchterne Sprache der Tatsachen nicht überhören lassen. Mit Recht hat der Präsident der Europäischen Kommission, Jean Rey, auf dem Parlamentarier-Kongreß der Europäischen Bewegung in Den Haag 1968 vor der pessimistischen Dramatisierung gewarnt. In dieser ganzen Periode scheinbarer Rückläufigkeit gelangen Leistungen wie die gemeinsame Finanzierung der Agrarpolitik, die Kennedy-Runde und – auf dem Höhepunkt der dritten Krise, 1968 – die Vollendung der Zollunion und des gemeinsamen Agrarmarkts, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, lange vergeblich betriebene Fortschritte in der gemeinsamen Handelspolitik.

Unsere Aufgabe ist daher nicht, eine rückläufig gewordene Entwicklung wieder umzukehren, sondern den verlangsamten Fortschritt wieder zu beschleunigen.<sup>78</sup>

***Gehler:***

Welche Bedeutung kommt in Zukunft der Währungspolitik für die Gemeinschaften zu? Welche Grundsätze und Gebote spielen dabei eine Rolle?

***Hallstein:***

Die Währungspolitik ist der Prüfstein für die Gemeinschaft. Es hätte nicht erst der Entfaltung einer nationalen Währungspolitik in Frankreich durch General de Gaulle bedurft, um sichtbar zu machen, daß sie Politik im vollen Sinn des Wortes ist. Das Recht, Münzen zu schlagen, war immer der sichtbare Ausweis

78 Ebd. (1969), S. 88-89.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

der Souveränität. Viel von diesem Mythos haftet heute noch dem Währungsthema an und verschärft seine Problematik für die Europäische Gemeinschaft.

Mit Recht begreift die authentische Interpretation der nach dem Vertrag von Rom zu koordinierenden Wirtschaftspolitik auch die Währungspolitik ein. Sie ist in unserer marktwirtschaftlichen Ordnung ein Hauptmittel der „Globalsteuerung“ des Wirtschaftsprozesses. Geldschöpfung, Geldmenge, innerer und äußerer Geldwert, Geldbewegungen sind Faktoren von entscheidender Bedeutung für den Wirtschaftsablauf. Es geht nicht nur um technische Vorgänge wie Zahlungen, nicht nur um Devisen- oder Kapitalmärkte. Es geht um nahezu alle Sparten der Politik: Steuer- und Haushaltspolitik, Konjunkturpolitik, Wachstumspolitik, um Außen- und um Innenpolitik. Die Verfügung über diese Zusammenhänge bedeutet erhebliche Macht, entscheidenden Einfluß auf das kollektive und individuelle materielle Schicksal. Sie wird daher von den Wirtschaftsverfassungen sorgfältig geordnet. In der Regel wird heute durch eine gewisse Verselbständigung gegenüber den politischen Gewalten, insbesondere durch Funktionen der Zentralbanken, die Gefahr fehlerhaften Gebrauchs vermindert. Stabilität des Geldwerts ist ein Wort von hohem Rang, ein fundamentales Gebot.<sup>79</sup>

### ***Gehler:***

Welche Fragen stellen sich für eine zukünftige europäische Währungspolitik und geben dazu die Römischen Verträge doch noch etwas her?

### ***Hallstein:***

Werden Volkswirtschaften, wie dies bei einer Wirtschaftsintegration geschieht, verschmolzen, so berühren sowohl Bedingungen wie Wirkungen dieses Vorgangs aufs empfindlichste die Währungspolitik. Wie ist dem Rechnung zu tragen? Soll eine Währungsunion, soll eine gemeinsame Währungspolitik geschaffen werden, und welches soll ihre Gestalt sein? Oft wird auch gefragt: soll eine solche Veränderung der nationalen Währungsverfassungen als „Motor“ die übrigen Mittel der wirtschaftlichen Integration ergänzen, oder soll sie am Ende des Integrationsprozesses stehen,

<sup>79</sup> Ebd. (1969), S. 107-108.

als „Krönung“? In dieser etwas pompösen Formel versteckt sich die simple Frage nach dem Zeitpunkt der Veränderung, ein Übergangsproblem also: wie lange können die alten Strukturen auf dem Währungsgebiet in einer sich rasch verändernden wirtschaftspolitischen Umwelt aufrechterhalten werden, ohne der Währungsordnung oder der sonstigen Wirtschaftsordnung oder beiden zu schaden? Der Vertrag von Rom beantwortet nicht alle Einzelfragen, die sich mit Bezug auf die Währungsordnung stellen.<sup>80</sup>

***Gehler:***

Welche weiteren Herausforderungen ergeben sich für eine gemeinsame Agrarpolitik? Scheint das Problem gelöst?

***Hallstein:***

Das Problem für jede Agrarpolitik in Europa – auch in Deutschland, wenngleich in geringerem Maße als anderwärts – besteht jedoch immer noch darin, daß trotz gesteigerter Produktivität, trotz enormem technischen Fortschritt und trotz vermehrter Produktion das Einkommen pro Kopf in der Landwirtschaft mit den Einkommenssteigerungen in anderen Wirtschaftszweigen nicht Schritt hält. Der Abstand bleibt oder er wächst gar, so unsicher alle statistischen Berechnungen über den Grad dieser „Disparität“ auch sein mögen.

Nach langen Auseinandersetzungen wurde 1955 das deutsche Landwirtschaftsgesetz verabschiedet. Es stellte einen vernünftigen Mittelweg dar und gab der Regierung Gelegenheit, mit Agrarstrukturpolitik, mit Flurbereinigung, Dorfaussiedlung überhaupt zu beginnen, freilich auch mit fragwürdigen Subventionen, die man dann nur schwer wieder los wurde. Aber die einfache, für viele erschreckende Einsicht, daß bis auf weiteres immer weniger Bauern immer mehr produzieren können und immer mehr Menschen zu ernähren in der Lage sind, war politisch schwer zu verbreiten. Auch das wirkt heute noch nach.

In solch unruhiger Situation wurde der EWG-Vertrag formuliert. Er begründete für die agrarpolitische Diskussion neue Kriterien, führte neue

80 Ebd. (1969), S. 108.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Methoden ein, bot neue Chancen. Zwar war die Diskussion über die Möglichkeiten einer übernationalen Agrarpolitik sofort nach dem Kriege entbrannt. Über einen „pool vert“ wurde gesprochen. Aber erst die Festlegung auf eine gemeinsame Politik in einer durch eine europäische Verfassung gesicherten Organisation gab die Möglichkeit, Fragen zu lösen, die sich für die einzelnen Nationalstaaten in wachsendem Maße als unlösbar erwiesen hatten.<sup>81</sup>

### ***Gehler:***

Welche Möglichkeiten bietet weiter der EWG-Vertrag?

### ***Hallstein:***

Der Vertrag erst öffnete den Weg, die bisherige immer steriler gewordene, weil nur protektionistisch begriffene Agrarpolitik zu liquidieren.

Die Lösungen auf Grund des Vertrages von Rom gruppieren sich um drei Gegenstände. Der gemeinsame Agrarmarkt bedeutet den freien Agrarhandel innerhalb der Gemeinschaft. Ein präferentielles Abschöpfungssystem schützt die Landwirtschaft an den Grenzen der Gemeinschaft. Die Finanzierung von Marktinterventionen, von Exportrückerstattungen (für Ausfuhren in Drittländer) und von Teilen der Kosten für die Strukturverbesserungen ist gemeinsam; für diese Finanzierung ist ein eigener, hochdotierter Fonds geschaffen. Der Akzent hat während des Aufbaus der Agrarpolitik auf der Markt- und Preispolitik gelegen. Allzu spät hat er sich auf die Strukturpolitik verschoben, d.h. auf die Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Produktionsfaktoren: genutzter Boden, Beschäftigte und investiertes Kapital.<sup>82</sup>

### ***Gehler:***

Ist eine einheitliche Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) von mehreren Staaten eigentlich konsequent durchsetzbar? Wie ließe sie sich begründen?

### ***Hallstein:***

a) Es ist erwiesen, daß eine gemeinsame Agrarpolitik, daß gemeinsame

81 Ebd. (1969), S. 146.

82 Ebd. (1969), S. 146

Agrarmärkte überhaupt möglich sind. Noch vor wenigen Jahren ist dies hartnäckig bezweifelt worden. Mehr noch: die Agrarpolitik muß nicht der Hemmschuh, sondern sie kann ein Motor für die europäische Einigungspolitik sein. Auch das war oft genug bestritten worden. Voraussetzung ist allerdings, daß sich die Mitgliedstaaten, wie das im Vertrag von Rom vorgesehen ist, gemeinsamen institutionellen Regeln unterwerfen und daß diese Politik mehr ist als die stumpfe Addition nationaler Agrarprotektionismen.

Freilich war nicht zu erwarten, daß eine Agrarpolitik für eine Staatengemeinschaft sofort funktionieren würde. Sie ist ein Vorstoß in völliges agrarpolitisches Neuland. Es konnte auch nicht ausbleiben, daß diese Politik, zumal am Anfang, krisenhafte Perioden durchzustehen hatte. Das Aufbrechen zum Teil uralter Produktions- und Sozialstrukturen konnte sich nicht schmerzlos vollziehen. Der Beitrag, den die europäische Agrarpolitik, zusammen mit der Freizügigkeit, der Zollunion und den Anfängen der Wirtschaftsunion, für das Zusammenwachsen Europas geleistet hat, ist außerordentlich, auch wenn er schwer meßbar ist. Die Befreiung Italiens z.B. aus der unglücklichen Trennung zwischen dem wirtschaftlich und politisch regen Norden und dem dahinvegetierenden Süden ist ohne die Chancen, die der gemeinsame Agrarmarkt für Italien bietet, schwerlich denkbar.

b) Es hat sich ferner gezeigt, daß eine Steuerung der Agrarmärkte über den Preis auch in einem großen Raum wie der Gemeinschaft nicht unmöglich ist. Allerdings wird die Verantwortung für die Preispolitik immer größer, im Binnenmarkt wie gegenüber der Außenwelt. Marktordnungen sind dann nicht mehr „neutral“, wenn die Preise zu hoch sind und der Selbstversorgungsgrad erreicht ist. Sie können dann das Marktgleichgewicht nicht mehr schaffen und erhalten; außerdem versagt der Schutzmechanismus. So groß jedoch die derzeitigen Schwierigkeiten auf verschiedenen Märkten auch sind und noch eine ganze Weile bleiben mögen, es ist unerwiesen, daß ein anderes System, etwa auf der Grundlage von Kontingenten, besser arbeiten würde.

c) Die institutionellen Regelungen funktionieren befriedigend; ja die Marktordnungen funktionieren mit einer geräuschlosen Perfektion, die unheimlich zu werden beginnt. Die Gemeinschaft ist nach der Überwindung von Anfangsschwierigkeiten zur raschen permanenten agrarpolitischen Aktion

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

fähig. Das Zusammenspiel zwischen der Kommission, den Verwaltungsausschüssen und dem Ministerrat ist technisch einwandfrei.<sup>83</sup>

### ***Gehler:***

Welche noch nennenswerte Probleme ergaben sich durch die Einführung der GAP angesichts erfolgter Bewährungen? Welche Hindernisse stellten sich ihr noch in den Weg?

### ***Hallstein:***

Diesen Bewährungen stehen Probleme gegenüber, die die gemeinsame Agrarpolitik hervorgebracht hat. Sie müssen mit derselben Dynamik angegangen werden, die dieser Politik auch sonst innewohnt.

a) In den ersten Vorschlägen der Kommission hatten die Agrarstrukturpolitik, die landwirtschaftliche Marktpolitik, die Agrarsozialpolitik eine geschlossene Einheit gebildet. Alle diese neuen Politiken sollten schrittweise, aber gemeinsam verwirklicht werden. Die Vorbereitungsphase sollte bis zum 30. Juni 1967 dauern, dann der Gemeinsame Markt beginnen. Diese Planung sollte sich über alle politische Unruhe hinweg grundsätzlich als zutreffend erweisen: in der Tat begann am 1. Juli 1967 der gemeinsame Markt für Getreide und Veredelungserzeugnisse. Weniger planmäßig ließ sich indessen die Einheit des agrarpolitischen Programms verwirklichen. Die Kommission hat jedoch recht gehabt, auch hier der bewährten „pragmatischen“ Methode zu folgen: das Gute zu erwirken, ohne auf das Bessere zu warten.

Vor allem mußten die Bauern für die neue, kühne Politik gewonnen werden. Das kostete Jahre und wird noch mehr Zeit kosten. Die Entwicklung in Deutschland liefert ein anschauliches Beispiel. Für die Strukturpolitik legte der Bauernverband allzu lange nur Lippenbekenntnisse ab. Für ihn zählte in der politischen Auseinandersetzung im wesentlichen die Preis- und Marktpolitik. Zu viele glaubten auch einfach nicht daran, daß die gemeinsame Agrarpolitik so rasch Wirklichkeit werden würde. Ja, man spielte auf Zeit, trieb Verzögerungstaktik. Falsche Schlachten wurden daher geschlagen, z.B. der Kampf um die Wettbewerbsverzerrungen, der verloren wurde, weil diese

83 Ebd. (1969), S. 149-150.

nicht nachgewiesen werden konnten. In den Bauern wurden Illusionen genährt: die Übergangszeit müsse erst ablaufen, der Getreidepreis werde nicht gesenkt werden und dergleichen. Erst spät wurde die Chance begriffen, die die Gemeinschaft für die Agrarpolitik bietet.

Die Folge der Widerstände war, daß die Kommission immer stärker in die Richtung der Marktorganisation gedrängt wurde und die Strukturpolitik zum Anhängsel wurde. Noch in der ersten Finanzverordnung war die Einheit der Agrarpolitik erhalten. Aber mehr und mehr wurden Preis- und Marktpolitik zum Schwerpunkt der praktischen politischen Arbeit.

b) Hinzu kommt die der Preispolitik innewohnende Gefahr, daß sie, wie die Lohnpolitik, zu einer Rolltreppe wird, bei der es nur die Richtung nach oben gibt. Gewiß hat die Kommission in der Getreidepreisdebatte die Gefahren eines zu hohen Preisniveaus durchaus gesehen und daher ihre Position in all den schweren Kämpfen nicht verändert. Inzwischen haben sich aber die Produktions- und Produktivitätsreserven (z.B. infolge von neuen Züchtungen) als noch größer erwiesen, als sie vorausgesehen hatte und voraussehen konnte. Hier ist ein Ende noch gar nicht abzusehen, auch bei Getreide, von anderen Produkten (Milch) ganz zu schweigen.<sup>84</sup>

***Gehler:***

Kommen wir zur zweiten neuen Gemeinschaft: Wie lautete die Hauptzielsetzung bei der Begründung von EURATOM und ist diese erreicht worden?

***Hallstein:***

Das Hauptziel der Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft war, zur Bildung und zum Wachstum der Atomindustrie beizutragen, und zwar durch eine breit angelegte gemeinschaftliche Forschungsarbeit. Die Arbeit begann schwungvoll, stieß aber im Laufe der Zeit auf zunehmende Schwierigkeiten und geriet schließlich in eine Krise. Deren vorläufigen Abschluß bildete ein Ministerratsbeschluß vom Dezember 1968, der ein einjähriges Forschungs- und Entwicklungsprogramm festlegte, die langfristigen Probleme der

84 Ebd. (1969), S. 150-153.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

Nuklearpolitik aber offenließ.

Diese Krise der Europäischen Atomgemeinschaft hat mehrere Ursachen. Die erste ist ein Konstruktionsmangel des Euratomvertrags, der das Schwergewicht einseitig auf die Forschungs- und Entwicklungsarbeit gelegt und die Industriepolitik vernachlässigt hat. Sodann hat die Verschlechterung des politischen Klimas in der Europäischen Gemeinschaft auch hier Renationalisierungstendenzen geweckt und gestärkt. Die französische Europapolitik trägt ein gerütteltes Maß von Verantwortung – wenn auch nicht alle – an der unglücklichen Entwicklung. Als deren Ergebnis jedenfalls stellt die Europäische Kommission in einem „Weißbuch“ vom Oktober 1968 fest, daß die Atomgemeinschaft ihr letztes Ziel – die Voraussetzungen für die Entwicklung einer leistungsfähigen europäischen Kernindustrie zu schaffen – nur zu einem geringen Teil erreicht hat. Der Grund ist, daß es nicht gelang, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu koordinieren, geschweige denn sie zu einem geschlossenen Ganzen zusammenzufassen.<sup>85</sup>

### ***Gehler:***

Wie beurteilen Sie das bisherige Agieren von EURATOM? War ihre Arbeit in den ihr gesetzten Grenzen bisher erfolgreich?

### ***Hallstein:***

Während wir uns zur Zeit des Vertragsschlusses atomwirtschaftlich im Zustand der Unterentwicklung befanden, ist die europäische Reaktorbauindustrie inzwischen auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig geworden. Auf einzelnen Gebieten, auf denen gemeinschaftlich gearbeitet wurde, hat die Gemeinschaft vor den Vereinigten Staaten eine führende Stellung erreicht (Reaktor der ORGEL-Reihe<sup>86</sup>). Von den bemerkenswertesten

85 Ebd. (1969),

86 ORGEL steht für „Organique Eau Lourde“ und war ein Reaktorprojekt von EURATOM, womit ein organisch gekühlter Natururanreaktor mit schwerem Wasser als Moderator entwickelt werden sollte. Das Vorhaben startete 1960 am Kernforschungszentrum Ispra in der Provinz Varese in Italien. Es gab jedoch parallel nationale Entwicklungen wie Demonstrationskraftwerke vom Typ Leichtwasserreaktor, wodurch ORGEL z.B. in der Bundesrepublik als unerwünschtes Konkurrenz-Projekt bewertet wurde, was einen deutsch-französischen Dissens

## Walter Hallstein

Gebieten der Technologie: Weltraumforschung, Informatik und Kernforschung, hat nur die europäische Atomtechnik Weltrang erreicht, obwohl doch dort der Integrationsansatz – im wesentlichen in der Forschungspolitik – bedenklich schmal ist und es an einer gemeinschaftlichen Industriepolitik fast ganz gefehlt hat. Es ist nicht anzunehmen, daß dieser Erfolg der Atomtechnik mit der Existenz von Euratom gar nichts zu tun hat – ganz zu schweigen von den politischen Gründen und Vorteilen der Gründung, besonders für die Bundesrepublik.

In der Tat hat sich die gemeinschaftlich organisierte Forschung bewährt. Europäische Teamarbeit ist möglich und zeitigt gute Ergebnisse. Bewährt hat sich auch die recht flexible Methode der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedsregierungen, der Wissenschaft und der Wirtschaft. Nicht zuletzt aber sind die Methoden nachahmenswert, die die Atomgemeinschaft eingeschlagen hat, um den Erfolg unternehmerischer Wagnisse besser vorhersehbar zu machen, was ja angesichts der Langfristigkeit des technologischen Prozesses eine besondere Bedeutung hat. Es gibt im Grunde nur eine Weise, wie die Entscheidung erleichtert werden kann, ob ein angelaufenes Programm fortgesetzt, geändert oder beendet werden soll: das ist der vollständige Besitz aller erheblichen Kenntnisse und Erfahrungen und, sobald sie zugänglich geworden sind, ihre kritische Diskussion. Mit anderen Worten: es ist dieselbe wissenschaftliche Methode anzuwenden, der wir die Existenz des sogenannten technologischen Problems verdanken. Euratom hat seiner Verfassung getreu der Verbreitung der Kenntnisse und dem Erfahrungsaustausch viel Raum gegeben und damit auch die amerikanischen Erfahrungen beherzigt, die zeigen, daß es für die Orientierung des Unternehmens wesentlich auf die Schnelligkeit der Mitteilung ankommt. Euratom hat auch ein gutes Informations- und Dokumentationszentrum, das mit anderen Zentren, nationalen und

erzeugte, der das Vorhaben zum Scheitern brachte. Als die EURATOM-Kommission 1967 den Bau eines ORGEL-Prototypreaktors ausschrieb, folgte nur ein Angebot eines deutsch-französisch-italienischen Konsortiums, eine Vereinbarung kam jedoch nicht zustande, siehe Joachim Radkau, Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945-1975. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse, Reinbek 1983, S. 73, 317-320.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

internationalen, zusammenarbeitet.<sup>87</sup>

### ***Gehler:***

Wie und worin unterscheidet sich die EWG von EURATOM?

### ***Hallstein:***

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft legte den Akzent von vornherein auf die wirtschaftliche Seite, d.i. die Industriepolitik. Allgemeine strukturpolitische Anliegen wie z.B. die europäische Gesellschaft, das europäische Patent, die Harmonisierung des Steuerrechts, empfangen von der Technologie zusätzliche Antriebe. Von dem Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik wurde daher eine Arbeitsgruppe für „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung“ eingesetzt, die mehrere Fachgruppen bildete und eine erfreuliche Initiative entwickelt hat. Mit dem größeren Teil seiner Spielregeln kommt der Gemeinsame Markt ohnedies den Bedürfnissen einer technologischen Politik entgegen: mit dem großen Markt, der Niederlegung der Wirtschaftsgrenzen, dem Verbot nationaler Diskriminierungen, der Freizügigkeit, dem Niederlassungsrecht, dem freien Dienstleistungsverkehr; erst recht mit den Projekten einer eigenen Rechtsform für europäische Gesellschaften und eines europäischen Patents. In einer tieferen Schicht freilich scheint sich ein Dilemma aufzutun, das zu einer Belastungsprobe der marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt werden könnte. Vom Beginn der Forschung über die Innovation bis zum Absatz vergeht eine lange Zeit, und die Kosten, die währenddessen entstehen, sind sehr hoch. Sie müssen laufend erwirtschaftet werden, und dabei ist der Erfolg ungewiß. Der Ertrag des Unternehmens aber ist, unter dem Zwang des Wettbewerbs – im nationalen Bereich, in der Gemeinschaft, in der Weltwirtschaft – durch den Erfolg in der Gegenwart bestimmt. Die Größe des Unternehmens löst nicht alle daraus entstehenden Fragen.<sup>88</sup>

### ***Gehler:***

Kommen wir noch zu einem Aspekt der internationalen Beziehungen und

87 Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat (1969), S. 164-165.

88 Ebd. (1969), S. 165-166.

## Walter Hallstein

damit auch zur globalen Dimension. Wie steht die EWG zu Japan? Haben Sie dazu eine kurze Antwort?

### **Hallstein:**

Als künftiger Partner der Europäischen Gemeinschaft wird Japan große Bedeutung gewinnen. Ein Handelsvertrag der Gemeinschaft mit dieser sich stürmisch entwickelnden Wirtschaftsmacht, die sich wieder zum Kern eines ostasiatischen Wirtschaftsraums entwickelt und über ihn hinausstrebt, sollte möglichst bald und in umfassender Form angestrebt werden. Es gibt manche Interessen-Parallelität und reale Chancen zu einer dauerhaften und vertrauensvollen Zusammenarbeit.<sup>89</sup>

### **Gehler:**

Man sprach zu Ihrer Zeit als Kommissionspräsident noch von „Dritter Welt“ und „Entwicklungsländern“. Heute redet man mit einem schwammigen, wenig bis nichts sagenden Modewort vom „global south“, das gleichermaßen platt erscheint und noch unbestimmter wirkt. Wie gestalteten sich die diesbezüglichen Verhältnisse der Gemeinschaft? Stimmt der Vorwurf des Neokolonialismus?

### **Hallstein:**

Mit ihrer Politik gegenüber der Dritten Welt tritt die Gemeinschaft in einen weltpolitischen Problembereich erster Ordnung ein. Es handelt sich um ihre Beziehungen zu den Entwicklungsländern außerhalb Europas und des ihm zugewandten Mittelmeerraums.

Ihr größtes Werk auf diesem Gebiet sind die Assoziierung mit den 17 afrikanischen Staaten und Madagaskar und die Erweiterung dieses Assoziationsbereichs auf die drei englischsprechenden ostafrikanischen Staaten (Kenia, Uganda und Tansania) und Nigeria. Zunächst war es ein historisches Erbe, das eher widerwillig angetreten wurde, weil seine Annahme seit der Konferenz von Venedig von 1956 die Bedingung des französischen Beitritts zum Vertrag war. Daraus ist im Laufe der vergangenen 12 Jahre eine gewichtige und erfolgreiche Verbindung Europas mit Afrika geworden, deren

<sup>89</sup> Ebd. (1969), S. 200.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

ökonomischer Gesamterfolg zu den dauerhaftesten Leistungen der Entwicklungshilfe überhaupt gehört. Das überzeugende sachliche Ergebnis ist drei Gründen zu danken: der Anwendung rein ökonomischer Kriterien bei der Auswahl und der Behandlung der Projekte, der Abwesenheit jeder direkten oder indirekten politischen Auflage und der Tatsache, daß sich in diesen Beziehungen kein bilaterales Element befindet. So ist es gelungen, diese euroafrikanischen Beziehungen auch in den Augen der kritischsten Beobachter von dem Vorwurf des Neo-Imperialismus oder Neo-Kolonialismus freizuhalten. Unser Entwicklungserfolg wird fortgeführt werden können, solange jene Grundregeln beachtet werden.

Die Assoziationen bestehen aus wenigen gegenseitigen handelspolitischen Präferenzabsprachen, denen eine langfristige Tendenz zum Abbau innewohnt, und einer wirksamen Kapitalhilfe durch den Europäischen Entwicklungsfonds. Dieser Fonds war zunächst mit einem Betrag von 540 Millionen Dollar für die ersten fünf Jahre, danach von 800 Millionen Dollar für die nächsten fünf Jahre dotiert und wurde kürzlich mit einer Summe von insgesamt einer Milliarde Dollar für die kommenden fünf Jahre ausgestattet. In die Mittelvergabe schaltet sich nach und nach auch die Europäische Investitionsbank ein, soweit eine Darlehensfinanzierung möglich wird. Die Verhandlungen mit den drei englischsprechenden Staaten Ostafrikas und Nigeria sind noch nicht bis zum Gesprächsstadium der Kapitalhilfe gediehen. Europa sollte aber prinzipiell bereit sein, auf sie das System des europäischen Investitionsfonds auszudehnen, ohne dadurch die Mittel für die 18 bisher schon assoziierten Staaten zu kürzen.

Dieses finanzpolitische Instrumentarium könnte noch, dem System der Weltbankgruppe folgend, verbessert werden, um allen legitimen Hilfswünschen in banktechnisch angemessener Weise zu entsprechen. Zu denken wäre namentlich an die Erweiterung der sogenannten „soft loan“-Fazilitäten der europäischen Investitionsbank und eine noch engere Koordinierung der Arbeit von Investitionsbank und Entwicklungsfonds, ohne daß dadurch die Entscheidungsautonomie des Entwicklungsfonds und seine

Verantwortlichkeit gegenüber der Kommission beeinträchtigt würden.<sup>90</sup>

**Gehler:**

Welche Gegner, Kritiker und Widersacher fand die Assoziierungspolitik der afrikanischen Länder und Überseegebiete?

**Hallstein:**

Die politischen Gegner, China und die Sowjetunion, haben ihr nichts Gleichwertiges entgegensetzen; sie sind vielmehr in der Vergangenheit mehrfach mit afrikanischen Aktionen gescheitert. Sie konzentrieren sich jetzt auf Waffenlieferungen. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sollten es demgegenüber als ihre oberste Pflicht ansehen, alles zu tun, um politische Störungen dieser Art von Afrika fernzuhalten, deren einziges Ergebnis es sein kann, das friedliche und schwierige Aufbauwerk dieses ärmsten der Kontinente nachhaltig zu verhindern oder doch wenigstens zu stören.

Die Antwort an die ökonomische Gegnerschaft ist weniger lapidar. Diese Gegnerschaft kommt aus Kreisen, die sich dem GATT besonders verbunden fühlen, namentlich aus den Vereinigten Staaten. Man befürchtet einen der Entwicklung der Weltwirtschaft abträglichen Präzedenzfall einer Präferenzzone. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Ausgangslage des französischen Afrika – die jahrzehntelange Zugehörigkeit zur protektionistischen und autarken Franczone – keine andere Wahl ließ. Der Abbau der Präferenzen kann nur langfristig vorgenommen werden, in dem Maße, wie die Wettbewerbsfähigkeit der uns verbundenen afrikanischen Wirtschaften zunimmt. Übereilte Maßnahmen müßten neben unkontrollierbaren politischen Folgen weitere Kapitalforderungen unserer afrikanischen Freunde auslösen. Niemand ist aber bereit, diese zusätzliche Kapitalhilfe zu leisten. Außerdem werden die europäischen Präferenzen für afrikanische Waren wohl in großem Umfang durch die weltweiten Präferenzen abgelöst werden, die die Industrienationen in der Welthandelskonferenz (UNCTAD<sup>91</sup>) allen Entwicklungsländern zubilligen

90 Ebd. (1969), S. 200-201.

91 Die United Nations Conference on Trade and Development ist ein ständiges Organ der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

wollen. Die Gegenpräferenzen der afrikanischen Staaten sind mehr symbolischer Art. Sie sollen die gesunde Basis aller wirtschaftspolitischen Abmachungen, nämlich das Streben nach einem ausgewogenen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, sichtbar machen. So gesehen sind unsere Assoziationsabkommen ein Weg, der die afrikanischen Assoziierten in eine durch das GATT orientierte Weltwirtschaft hineinführen soll.

Wirtschaftliche Kritik ist schließlich auch aus Lateinamerika laut geworden. Sie wird begründet mit der Gefahr einer Vorzugsbehandlung afrikanischer Produkte im Verhältnis zu gleichwertigen südamerikanischen Exportgütern; es geht dabei um wenige Produkte, wie Kakao, Kaffee, Bananen und Pflanzenfette. Aber bisher konnte diese Befürchtung statistisch nicht belegt werden. Im Gegenteil: die Handelsbeziehungen zu Lateinamerika haben sich trotz der afrikanischen Präferenzbehandlung seit Bestehen der Gemeinschaft durchschnittlich weit besser entwickelt als die zu den 18 assoziierten Staaten, und es besteht jeder Anlaß zu der Annahme, daß sich diese Tendenz in Zukunft fortsetzen wird. Auch von einer Beeinträchtigung des Kapitalexports nach Lateinamerika kann keine Rede sein.

Daß freilich, im ganzen gesehen, gegenüber Lateinamerika in der Vergangenheit nicht immer so konstruktiv gedacht worden ist, wie es wünschenswert gewesen wäre, sollte sich jeder europäische Staatsmann eingestehen. So sollte, um ein Beispiel zu nennen, überlegt werden, ob sich nicht die Europäische Gemeinschaft über die Europäische Investitionsbank am Grundkapital der erfolgreichen Interamerikanischen Entwicklungsbank beteiligen kann, nicht nur um ihr durch den Beitritt eine breitere Finanzierungsbasis zu geben, sondern zugleich um durch zweckmäßige Abmachungen dieser Bank einen besseren, vielleicht durch die europäischen Regierungen garantierten Zutritt zum europäischen Kapitalmarkt zu verschaffen.

Andererseits muß aber Europa selbst seinen südamerikanischen Freunden die Frage nach ihrer eigenen weltpolitischen Konzeption stellen. Was für ein Afrika, so müßten wir wissen, will Lateinamerika sonst? Welche politischen Vorteile kann Lateinamerika sich von einem auch ihm transatlantisch verbundenen Afrika versprechen, das sich in einer ökonomisch chaotischen

und damit auch politisch instabilen Situation befindet?<sup>92</sup>

***Gehler:***

Wir kommen zum Ende unseres Gesprächs. Es ist kein Geheimnis, dass Ihr Verhältnis zu Charles de Gaulle nicht frei von Spannungen war. Auf französischen Druck kündigten Sie an, nicht mehr für eine weitere Amtszeit kandidieren zu wollen. Anlässlich Ihres Abschiedes fanden sich auch anerkennende Stimmen. Am 21. Juni 1967 legten Sie dem Europäischen Parlament in Straßburg den zehnten Gesamtbericht der EWG vor. Es war gleichzeitig Ihr Abschied von den Europa-Parlamentariern. Sie beschränkten sich in Ihrer Einführungsrede zum Gesamtbericht auf den Berichtszeitraum vom 1. April 1966 bis zum 31. März 1967 auf summarische Hinweise auf wesentliche Entscheidungen: die Beschlüsse über die Vollendung der Zollunion nach innen und außen, die Einführung einer Mehrwertsteuer, die Verhandlungen der Kennedy-Runde. Sie gaben aber auch einen Rückblick auf die nunmehr fast zehnjährige Arbeit der EWG-Kommission und einen Ausblick auf die Aufgaben der Zukunft. Das war der eigentliche Inhalt der letzten Straßburger Rede.<sup>93</sup> Lassen Sie uns zum Abschluss unseres Gesprächs darauf zurückkommen. Was sind die Ergebnisse Ihrer Arbeit mit Blick auf Wirtschaft und Politik?

***Hallstein:***

Was ist das Ergebnis der Arbeit der Kommission, der Regierungen, des Ministerrats, aller anderen Institutionen und – nicht zuletzt – dieses Hohen Hauses in neuneinhalb Jahren. Haben wir Europa und die Menschen in Europa verändert, wie es unser Auftrag im Jahre 1958 war? Haben wir, mit einem Wort, unsere Pflicht getan? Das wirtschaftliche Ergebnis ist mit wenigen Worten skizziert:

- Eine rasche und nachhaltige Verflechtung der europäischen Wirtschaft;

92 Ebd. (1969), S. 201-203.

93 Die EWG an der Schwelle zur Fusion. Die Abschiedsrede von Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der EWG-Kommission, vor dem Europa-Parlament, Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1967 [Institut für Europäische Wirtschaftspolitik Hamburg 1967].

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

- Ein rasches Wirtschaftswachstum und ein Beitrag zu einer jahrelangen Hochkonjunktur;
- Die Wiederherstellung eines zusammenhängenden europäischen Industriezentrums, wodurch – für die Weltwirtschaft – die Stabilität des Wirtschaftsablaufs und die Intensität des Handelsaustausches erhöht werden.

Wichtiger sind die politischen Ergebnisse:

- Die Politik der Mitgliedstaaten auf den meisten Gebieten, die die Wirtschaft angehen, ist heute entweder in gemeinschaftlichen föderalen Normen gebunden oder eng aufeinander bezogen. Hier zeichnet sich auf einem Teilgebiet bereits das einheitliche Europa ab, das vor 10 und 15 Jahren das Fernziel war.
- Der EWG-Vertrag hat sich als Verfassungsurkunde durchgesetzt; er ist das erste Stück einer Verfassung Europas. Eine Verfassungswirklichkeit hat sich entwickelt. In der Krise des Jahres 1965 hat sich gezeigt, daß diese Verfassung verteidigungswert und verteidigungsfähig ist.
- Die Wirtschaftsgemeinschaft garantiert – auch heute –, daß die Hoffnung auf eine vollständige Einigung Europas nicht vergeht, daß die Aussicht hierfür eine reale politische Chance bleibt. Sie beweist, daß gemeinschaftliche Institutionen und eine gemeinsame Politik auch in lebenswichtigen Fragen möglich sind. Sie erhöht die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, zu einer vollständigen Einigung Europas zu gelangen, wenn sie es wollen.
- Ein Krieg in Westeuropa ist unmöglich geworden. Wer könnte diese apodiktische Feststellung treffen, wenn es die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht gäbe?
- Die Wirtschaftsgemeinschaft hat bewiesen, daß ein Europa, das gemeinschaftlich handelt, sich auch gegenüber übermächtigen Ansprüchen von außen durchzusetzen vermag. Ein gemeinschaftlich organisiertes Europa ist die Voraussetzung hierfür. Eine bloß nationale Zusammenarbeit in den Formen von gestern reicht nicht aus. Im Gegenteil: wenn die Regierungen Möglichkeiten der Koalition und der Kooperation nach allen Seiten uneingeschränkt behalten, wird immer ein Wechsel in den bevorzugten politischen Partnern eintreten und nichts garantiert dafür, daß es sich bei

diesen immer um die europäischen Partner handelt.

Es ist also viel erreicht worden, mehr als es für viele den Anschein hat. Das schmucklose technische Gewand, das die Errungenschaften der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft tragen, kann zwar manchmal den Blick für den wahren Gehalt trüben – all diese Verordnungen, Entscheidungen, Beschlüsse und Koordinierungssitzungen, diese Marktordnungen, Abschöpfungen, Zollmaßnahmen, Tarifsysteme und Gerichtsurteile. Aber der Wirtschaftsgemeinschaft ergeht es hier wie vielen anderen großen Errungenschaften unserer Tage, die sich ebenso verbergen in einer nur dem Fachmann ganz verständlichen Sprache und die doch das Gesicht unserer Welt bestimmen.<sup>94</sup>

***Gehler:***

Welche Gefahren bleiben bestehen? Sind die Zielsetzungen in diesem Kontext realisierbar?

***Hallstein:***

Alle unsere Ziele werden nämlich nicht von selbst, nicht automatisch verwirklicht. Es gibt Widerstände, es gibt Gefahren. Es gibt andererseits Hilfen und Chancen. Aber das Ziel ist nicht utopisch. Die volle wirtschaftliche Einigung ist in absehbarer Zeit erreichbar. Der Zustimmung der Völker sind wir seit langem gewiß, wie uns jede Debatte in diesem Hohen Hause zeigt.

Eine Gefahr ist, daß die Erinnerung an nationale Taten und Leiden, daß nationale Sprache und Kultur, daß die Nationen mit allem, was sie sind und bedeuten, nicht in einer neuen europäischen Synthese bewahrt, sondern daß sie zur Absonderung und Trennung mobilisiert werden. Der nationale Egoismus, in Wahrheit von der Geschichte längst verdammt, tritt gleichwohl da und dort wieder als Versuchung auf.

Eine andere Gefahr ist der falsche „Realismus“. Eine konstruktive europäische Politik fordert ein zielbewußtes, weit ausgreifendes Handeln. Die nur scheinbar so realistische Beschränkung auf den schlaunen Interessenausgleich und die Tagestaktik wären der Tod der weiteren europäischen Einigung. Wird

94 Ebd. (1967), S. 4-5.

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

es gelingen, in der Mühsal der wirklich nicht kleinen Tagessorgen immer das höhere Ziel im Auge zu behalten?

Schließlich treten zur Zeit in der Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten zwar manche Gemeinsamkeiten wieder stärker zutage; solange die volle politische Einigung nicht erreicht ist, bleiben jedoch Unterschiede, die sich immer wieder zu Gegensätzen verschärfen können. Teils geeint und verbunden, teils ungebunden und autonom befinden sich die europäischen Staaten in einem ungunstigen Zwischenzustand. Einflüsse aus den Bereichen, wo die Einigung noch fehlt, können zwar kaum mehr die bestehende Integration schädigen. Sie könnten aber das weitere Wachstum der Einigung lähmen.<sup>95</sup>

**Gehler:**

Welche Chancen bieten sich der EWG?

**Hallstein:**

Die Wirtschaftsgemeinschaft ist vitaler Bestandteil des wirtschaftlichen und politischen Lebens der Mitgliedstaaten. Alle, ohne Ausnahme, bekennen sich deshalb zu ihrer Bewahrung und Förderung.<sup>96</sup>

**Gehler:**

Sind das gemeinsame Interesse und die daraus erwachsende Vernunft Garanten für das bleibende Erfolgsgeheimnis der EWG?

**Hallstein:**

Ökonomische Vernunft und wirtschaftliches Interesse sind auf Seiten der Wirtschaftsgemeinschaft. Auf ihrer Seite ist auch, was ich früher einmal die „Sachlogik“ genannt habe: die aus dem schon Erreichten erwachsende Nötigung fortzufahren und dem Bau stets neue Steine hinzuzufügen.<sup>97</sup>

**Gehler:**

Wie beurteilen Sie die geplante Fusion der Gemeinschaften?

95 Ebd. (1967), S. 6.

96 Ebd. (1967).

97 Ebd. (1967).

***Hallstein:***

Die bevorstehende Fusion der Exekutiven ist ein erster notwendiger Schritt zu einer Konzentration des europäischen Zusammenschlusses, die als solche heilsam ist. Sie öffnet den Weg zur Fusion der Verträge. Diese selbst ist keine Neuverhandlung der Verträge und daher kein Deckmantel dafür, den Keim der Lockerung – das hieße der Zerstörung – in die Integration zu tragen. Sie ist vielmehr selbst ein Integrationsvorgang. Aus drei getrennten und in manchen verschiedenen Konstruktionen soll ein geschlossenes, in sich widerspruchsfreies Ganzes gemacht werden. Die Stärkung der bewährten Verfassungsprinzipien der Gemeinschaften ist das Ziel. In diesem Rahmen bietet sich jedoch die Gelegenheit zu Ergänzungen, zur Vervollständigung der materiellen Gegenstände der Integration.<sup>98</sup>

***Gehler:***

Letzte Frage: Ist die EWG mehr als nur ein Modell für die fortgesetzte Entwicklung von weiterer Integration am Kontinent, nämlich sogar für die Welt?

***Hallstein:***

Daß die Wirtschaftsgemeinschaft das erste große Modell des Zusammenschlusses ist, bedeutet natürlich nicht notwendig, daß sie sklavisch nachgebaut werden müßte. Die Methoden der Einigung und die Art der Verfassung mögen vielmehr den neuen Gegenständen der Einigung angepaßt werden, d.h. den zum vollen Zusammenschluß noch fehlenden beiden Gebieten, der Sicherheitspolitik und der Außenpolitik. Eines freilich hat uns unsere Erfahrung gelehrt: daß es für einen effektiven Zusammenschluß ein selbstverantwortliches, unabhängiges, europäisches Gemeinwohl und Gesamtinteresse verkörperndes Organ geben muß, das den Dialog mit den Vertretern der nationalen Interessen führen kann. Bestätigt worden ist auch, daß alle Mitglieder, auch die kleineren Staaten, eine verfassungsmäßig gesicherte effektive Gleichbehandlung genießen müssen, daß ein hegemoniales Modell also nicht brauchbar ist. Und schließlich ist evident, daß die Ausdehnung des Zusammenschlusses keinen Schaden in den Bereichen

98 Ebd. (1967).

## Europäische Integration aus historischer Erfahrung

anrichten darf, wo er schon gelungen ist. Eine volle politische Union, die die Wirtschaftsintegration in ihrem Bestand oder auch nur in ihren Entwicklungsaussichten beeinträchtigen würde, wäre also europäischer Rückschritt, nicht Fortschritt. Niemand kann demnach für die europäische Einigung sein, der gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und gegen die Verträge von Rom ist.

Was im Großen wahr ist, ist es aber auch im Kleinen: kein Gegenstand ist zu gering, um in die europäische Arbeit einbezogen zu werden; Briefmarken und Pässe sind nicht weniger würdig als die Mondfahrt.

Ist aber europäische Aktion überall möglich, so ist sie auch notwendig. Das ist kein Aufruf zum Ungestüm. Geduld und Besonnenheit sind dazu so notwendig wie dynamische Energie.

Über allem steht mit unverminderter Gültigkeit das Gebot – auch als Rechtsgebot –, dem Werk und der Idee unerschütterlich die Treue zu halten, in dem Geiste und – ich schließe mit den Worten, mit denen der Vertrag von Rom beginnt: – „in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen, entschlossen, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu sichern, indem die Europa trennenden Schranken beseitigt werden“.<sup>99</sup>

### ***Gehler:***

Vielen Dank, sehr geehrter Herr Dr. Hallstein für eine faszinierende tour d'horizon vom Schuman-Plan über die EGKS, EWG und EURATOM bis zur bevorstehenden Fusion der Gemeinschaften zur EG.<sup>100</sup> Das war europäische Integration aus historischer Erfahrung als eine große Lehrstunde!

99 Ebd. (1967), S. 8.

100 Michael Gehler, Die Hohe Behörde der EGKS am Vorabend des Fusionsvertrags aus Sicht der USA – Eine Analyse der Montanunion durch das State Department im Jahre 1966, in: Christian Bremen (Hrsg.), Amerika, Deutschland und Europa von 1917 bis heute. Festschrift zum 90. Geburtstag von Klaus Schwabe, Bd. 2 (Zukunft gestalten – Geschichte im Blick/Aachener Ansichten zum Zeitgeschehen Bd. 7), Aachen 2022, S. 71-105.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

#### **Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:**

- C 273 (2022) Henrik Suder  
Die Wirkung der Staatsschuldenkrise auf das Legitimitätsniveau der Europäischen Union
- C 274 (2022) Ludger Kühnhardt  
Europas Sicherheit, die Zukunft der Ukraine und die „russische Frage“
- C 275 (2023) Kateryna Khalabuzar  
The Evolution of the EU's Perception Towards Ukraine
- C 276 (2023) Simon Jerome Dietewich  
Kritische Rohstoffe in der EU – Herausforderungen und Handlungsfelder
- C 277 (2023) Ludger Kühnhardt  
Die Päpste, Europas Einigung und ein zerrissener Kontinent  
Eine Zwischenbilanz im Lichte der gegenwärtigen Krisen in Kirche und Welt
- C 278 (2023) Ralf Dahrendorf  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 279 (2023) Koen Verhelst  
A geopolitical gem How Greenland can be a test case for a more ambitious EU
- C 280 (2023) Matti Wiberg  
Keep calm and join NATO  
Finland's and Sweden's road to the military-political alliance
- C 281 (2024) Ludger Kühnhardt  
Hans-Peter Schwarz  
(1934-2017) Politik und Zeitkritik
- C 282 (2024) Dušan Brujić  
Africa – EU Relations:  
The evolution of an agenda of partnership
- C 283 (2024) Wilhelm Haferkamp  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung  
Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 284 (2024) Ludger Kühnhardt  
Die Ambivalenz des Fortschritts  
Freiheit unter globalen Bedingungen weiterdenken
- C 285 (2024) Martin Bangemann  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung  
Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 286 (2024) Walter Hallstein  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung1  
Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>. For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.





Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

Center for European  
Integration Studies

Genscherallee 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1810  
Fax: +49-228-73-1818  
<http://www.zei.de>

**ISSN 1435-3288**

**ISBN 978-3-9825496-5-1**