HANNS JÜRGEN KÜSTERS

ADENAUERS EUROPAPOLITIK IN DER GRÜNDUNGSPHASE DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

Verschiedentlich hat Bundeskanzler Adenauer in vertraulichen Teegesprächen[1], zu denen er einen Kreis namhafter Journalisten ins Palais Schaumburg einlud, beklagt, daß im August 1954 die Chance vertan wurde, Westeuropa militärisch und politisch zu einigen. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) am Votum der französischen Nationalversammlung „war ein schwerer, ein furchtbarer, ein entscheidender Rückschlag", stellte er im Februar 1957 fest, „und wer weiß, ob nicht die Welt jetzt anders aussähe, gefestigter gegenüber dem Osten. Aber auf der anderen Seite hat sich auch wieder gezeigt", und damit spielte er auf die bevorstehende Unterzeichnung der Römischen Verträge zwischen den sechs Montanunionsstaaten an, „. . . daß Frankreich zu diesem Schritt nicht bereit gewesen wäre, wenn ihm nicht der Rückschlag bei der EVG die Augen darüber geöffnet hätte, daß schließlich nur in der Gemeinschaft eines Europas auch für Frankreich die Zukunft liegt."[2]

Die weitere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften gab dem Kanzler recht. Trotz vielfältiger Probleme bescherte die EWG ihren Mitgliedern in den vergangenen 25 Jahren einen bis dahin nicht gekannten wirtschaftlichen Aufschwung. Das gemeinsame Interesse, Sicherheit und Prosperität zu wahren, trug dazu bei, die politischen Beziehungen untereinander zu stabilisieren und Konflikte auf friedliche Weise zu lösen. Voraussetzung dafür war ein intaktes Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich, das der Gemeinschaft den notwendigen Halt geben sollte.

Zwar ist in verschiedenen Adenauer-Studien schon herausgearbeitet worden, welche zentrale Bedeutung der Kanzler den deutsch-französischen Beziehungen für die Gestaltung des europäischen Einigungsprozesses beimaß. Dabei fanden jedoch zwei wichtige Aspekte bisher recht wenig Beachtung: Die Schwierigkeiten Frankreichs, dem Gemeinsamen Markt beizutreten[3], und die Rolle der Bundesrepublik beim Zustandekommen der EWG.

---

[1] Im Auftrag der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Bad Honnef, bereitet der Verfasser die Edition der Teegespräche Konrad Adenauers vor, die voraussichtlich ab Herbst 1984 in der Reihe „Adenauer – Rhöndorfer Ausgabe", herausgegeben von Rudolf Morsey und Hans-Peter Schwarz, erscheinen wird.

[2] Vgl. Kanzler-Tee, 22. 2. 1957 (unkorrigiertes Manuskript), S. 5, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (im folgenden zitiert: ACDP), NL Felix von Eckardt I-010-014/1.

[3] Zu den Diskussionen über die französische Europapolitik in Regierungskreisen und Parteien vgl. Pierre Guillen, Frankreich und der europäische Wiederaufschwung. Vom Scheitern der EVG zur Ratifizierung der Verträge von Rom, in: VfZ 28 (1980), S. 1–19; Gabriele Latte, Die französische Europapolitik im Spiegel der Parlamentsdebatten, Berlin 1979; Gerhard Kiersch, Parlament und Parlamentarier in der Außenpolitik der IV. Republik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Dissertation, 2 Bde, Berlin 1971; sowie die Philosophische Dissertation von Edelgard E. Mahant, French and German Attitudes to the Negotiations about the European Economic Community 1955–1957, London 1969.

Über die internationalen Rahmenbedingungen, unter denen die deutsche Europapolitik Anfang der fünfziger Jahre formuliert wurde, und die ideologische Grundausrichtung der Adenauerschen Westorientierung liegen einigermaßen gesicherte Erkenntnisse vor. Nach wie vor fehlt es aber an Detailstudien über einzelne Phasen und grundsätzliche Entscheidungen deutscher Integrationspolitik, wie dem Beitritt zum Europarat und zur OEEC oder die Gründung der Montanunion[4].

Im folgenden wird die westdeutsche Europapolitik in einer Periode untersucht[5], als nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft der militärische Integrationsprozeß mit der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in das Nordatlantische Bündnis abgeschlossen war, die Fortführung der politischen und wirtschaftlichen Einigung Westeuropas jedoch eines neuen Anstoßes bedurfte. Konkret geht es um die Frage, wie sich die Europapolitik der Bundesregierung unter den veränderten Bedingungen der Pariser Verträge von 1955 bis zur Gründung der Wirtschafts- und Euratom-Gemeinschaft 1958 gestaltete. Dabei ist insbesondere zu fragen, von welchen Überlegungen Bundeskanzler Adenauer bei seinen Entscheidungen in der Europapolitik ausging, welche Ziele er verfolgte und wie er die Initiativen zur Fortsetzung der Integration beurteilte. Immerhin – und das wird häufig übersehen – waren die Regierungsverhandlungen über die EWG-und Euratom-Verträge dasjenige internationale Terrain, auf dem die gerade souverän gewordene Bundesrepublik erstmals allein verantwortlich auftrat.

Folgt man der These Waldemar Bessons, der die prinzipielle Bindung der westdeutschen Republik als „neue Traditionslinie" deutscher Außenpolitik seit den fünfziger Jahren bezeichnete[6], und ruft man sich zugleich die allgemein von der Forschung bestätigte These Wolfram Hanrieders ins Gedächtnis, derzufolge „Ziele und Mittel der westdeutschen Außenpolitik durch übernationale Bedingungen festgelegt wurden, über die die Bonner Republik keine Kontrolle hatte"[7], so legt dies den Schluß nahe, auch für den Eintritt der Bundesrepublik in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gelte diese Aussage. Die Wirklichkeit sah anders aus.

Spätestens seit Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 hatte sich der Handlungsspielraum der Bonner Außenpolitik erheblich verändert. Die Bundesrepu-

---

[4] Bereiche künftiger Studien und möglicher Fragestellungen bei der Erforschung Adenauerscher Europapolitik umreißt der Aufsatz von Hans-Peter Schwarz, Adenauer und Europa, in: VfZ 27 (1979), S. 471–523.

[5] Für diese Darstellung war es dem Verfasser möglich, Einsicht in Dokumente des Rhöndorfer Archivs (im folgenden zitiert: StBKAH) und des Archivs der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP) zu nehmen. Außerdem wurden Unterlagen aus dem Privatarchiv des damaligen Leiters der Unterabteilung Montanunion im Bundesministerium für Wirtschaft und späteren Mitgliedes der EWG-Kommission, Dr. Hans von der Groeben (im folgenden zitiert: PAvdG), ausgewertet. Verweise auf Fundstellen aus diesen Beständen können nur im begrenzten Maße gegeben werden.

[6] Vgl. Waldemar Besson, Der Streit der Traditionen. Über die historischen Grundlagen der westdeutschen Außenpolitik, in: Karl Kaiser/Roger Morgan (Hrsg.), Strukturwandlungen der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik, München, Wien 1970, S. 101.

[7] Vgl. Wolfram Hanrieder, Die stabile Krise. Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949–1969, Düsseldorf 1971, S. 9.

blik wurde vom Objekt zum Subjekt, vom fremdbestimmten zum mitbestimmenden Faktor in den internationalen Beziehungen. Ging es der Bundesregierung zu Anfang darum, Gleichberechtigung im Sinne einer Gleichbehandlung mit den westlichen Partnern zu erlangen, indem sie den Westalliierten mehr und mehr Rechte abhandelte, so konnten die deutschen Regierungsvertreter fortan selbständig und eigenverantwortlich handeln, sofern nicht Deutschland insgesamt betreffende Vorbehalte berührt waren.

Sicherlich ist Hanrieder beizupflichten, wenn er behauptet, die Bundesrepublik habe durch den EWG-Vertrag zunächst mehr an Gleichberechtigung denn an Unabhängigkeit gewonnen. Doch ist es falsch anzunehmen, durch die Wirtschaftsintegration sei die soeben gewonnene Souveränität wieder neutralisiert worden[8]. Vielmehr tat der junge westdeutsche Staat alles, um seine Rolle als gleichberechtigtes Mitglied der westlichen Staatengemeinschaft voll auszufüllen und im eigenen Interesse zu beeinflussen.

Gerade die Verhandlungen über den EWG- und Euratom-Vertrag sind dafür ein Beispiel. Geschickt hat die Bundesregierung es verstanden, durch eine fein abgestimmte Strategie den europäischen Integrationskurs unter Einbeziehung Frankreichs so zu steuern, daß der Weg einer supranationalen Einigung Westeuropas nicht verbaut wurde.

Obwohl die Ablehnung der EVG Adenauers Europapolitik durchkreuzte, stellte sich aus deutscher Sicht die Gesamtlage gar nicht so schlecht dar; der Kanzler war sich sehr wohl der günstigen politischen Konstellation bewußt, nun erst recht die Eingliederung der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungsbündnis fordern zu können. Mit Unterstützung der amerikanischen Regierung erreichte er denn auch in den Konferenzen von London und Paris im Herbst 1954 sein Ziel: Souveränität für die Bundesrepublik sowie den Eintritt in das NATO-Bündnis und die Westeuropäische Union (WEU).

Bonns künftiges außenpolitisches Vorgehen mußte diesen neuen Grundlagen Rechnung tragen. Im Regierungslager wie in der Bürokratie herrschte prinzipiell Übereinstimmung darüber, daß sich auch weiterhin die nationalen deutschen Interessen am wirkungsvollsten im Namen des europäischen und atlantischen Internationalismus vertreten ließen[9]. Dennoch war es erforderlich, die Integrationssystematik neu zu überdenken. Im Zuge dieser Diskussionen traten allerdings zwischen dem Kanzler

---

[8] Vgl. Wolfram Hanrieder, Fragmente der Macht. Die Außenpolitik der Bundesrepublik, München 1981, S. 25.

[9] Vgl. dazu die Rede des Bundeskanzlers während der ersten Lesung der Pariser Verträge im Deutschen Bundestag am 15. 1. 1954, wo er betonte, die Bundesregierung werde niemals das Streben nach der Einheit Europas aufgeben, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, Stenografische Berichte (im folgenden zitiert: Verhandlungen des Deutschen Bundestages), Bd. 23 (1954), S. 3124, sowie den Beitrag von Heinrich von Brentano in der Monatszeitschrift Europa, 5. Jg., Bad Reichenhall 1954, auch abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (im folgenden zitiert: Bulletin), Kein Verzicht auf die europäische Einheit, Nr. 229, 7. 12. 1954, S. 2106.

beziehungsweise dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium unterschiedliche Vorstellungen über Ziele und Methodik der Einigung zutage.

Aus heutiger Forschungssicht war Adenauers Integrationspolitik in erster Linie kontinentaleuropäisch-atlantisch orientiert[10]. Wie keine andere außenpolitische Option, so begründete er 1956 seine Haltung in einem Schreiben an ein prominentes Kabinettsmitglied, sei die europäische Einigung das notwendige Sprungbrett für die junge westdeutsche Republik gewesen, um überhaupt wieder in der Außenpolitik Fuß zu fassen. Aber auch weil die USA die europäische Einigung zum Ausgangspunkt ihrer gesamten Europapolitik gemacht hatten und Adenauer in gleicher Weise die amerikanische Marshall-Plan-Hilfe zur Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Westeuropa als absolut notwendig erachtete, hielt er die Westbindung für unumgänglich. Nicht zuletzt kam das Moment der Sicherheit hinzu. Europäische Integration war um Europas willen und damit um der Deutschen willen notwendig. Die europäischen Völker schützten sich damit vor Übergriffen des Kommunismus ebenso wie vor Auswüchsen eines neuen deutschen Nationalismus.

Doch wußte niemand, ob nicht durch den Aufbau der deutschen Armee ein neuer Nationalismus entstehen und sich nachteilig auf die Integrationspolitik auswirken würde. Das sowjetische Interesse, den Westen zu spalten, hielt unvermindert an. Und schließlich war vorauszusehen, daß die Überlegenheit der amerikanischen Nuklearwaffen nicht unbegrenzt anhalten werde. „Europa muß dann wesentlich für sich selbst einstehen", analysierte Hallstein die Situation und folgerte: „Die rasche politische Integration ist daher eine vitale Notwendigkeit." Für eine neue Initiative blieb also wenig Zeit. „Vielleicht zwei Jahre, um einen Grundstein zu legen, vielleicht 5 Jahre, um das Wesentliche zu Ende zu bringen", schätzte er im März 1955. „Kommen wir während dieser Zeit nicht zur Integration, so vollendet sich die Desintegration."[11]

Nach dem EVG-Debakel kam es Adenauer darauf an, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermeiden, die Europaidee sei im Rückgang begriffen. Das in der Montanunion geschaffene Integrationspotential mußte auf jeden Fall erhalten bleiben. Gefahren drohten dabei von zwei Seiten. Schon seit geraumer Zeit machte sich eine gewisse Europa-Müdigkeit bemerkbar. Wegen der langsamen Fortschritte hatte die Europabewegung in weiten Teilen der Bevölkerung, aber auch bei den Parteien, merklich an Attraktivität verloren. Die Hoffnung, durch Zusammenfügung der staatlichen Organe und der unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen könnten die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme der einzelnen Staaten auf übergeordneter bundesstaatlicher Ebene leichter gelöst werden, weil im Grunde alle vor den gleichen Schwierigkeiten stünden, schwand dahin. Dieser Entwicklung, so ließ Adenauer den Präsidenten der Gemeinsamen Versammlung, Pella, bei dessen Besuch im Januar 1955 wissen, müsse man ebenso entgegenwirken wie der Neigung der Hohen

---

[10] Vgl. dazu Schwarz, a. a. O., S. 474.

[11] Vgl. Schreiben Hallstein an Erhard, 30. 3. 1955, S. 4 f., in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen über die Integrationsverhandlgn. 2.

Behörde, das europäische Einigungswerk zu bürokratisieren. Die Ankündigung ihres Präsidenten, Jean Monnet, bei der anstehenden Ernennung im Februar 1955 für eine weitere Amtsperiode nicht mehr zur Verfügung zu stehen[12], hielt der Kanzler für politisch unklug, weil dessen Rücktritt Zweifeln an der Integrationspolitik unnötig Vorschub leiste.

Mehr Sorge bereitete Adenauer der labile Zustand der IV. Republik. Die Zurückweisung des EVG-Vertrages hatte gezeigt, daß die Mehrheit in der französischen Kammer gegen Europa eingestellt war. Realistisch betrachtet, konnten wirkliche Fortschritte auf dem Integrationsweg doch nur erreicht werden, wenn Frankreich nicht abseits blieb. Wegen der kurzen Lebensdauer der französischen Regierungen – erst im Februar 1955 war Mendès-France von dem Radikalsozialisten Edgar Faure abgelöst worden – war es ratsam, Frankreichs Integrationsbereitschaft nicht erneut aufs äußerste zu testen. Bis zur Änderung der Mehrheitsverhältnisse nach den Wahlen im Frühjahr 1956 war von der französischen Regierung Unterstützung für eine neue Einigungsinitiative kaum zu erwarten. Die Gaullisten machten aus ihrer integrationsfeindlichen Einstellung keinen Hehl. Und die wenigen proeuropäischen Kräfte im Kabinett Faure, meist aus den Reihen des MRP und um Außenminister Pinay geschart, verfügten nicht über genügend Rückhalt im Parlament[13].

Wenn zu dieser Zeit überhaupt von einem „Integrationsprogramm" des Kanzlers gesprochen werden kann, dann läßt es sich allenfalls als ein funktional-pragmatisches Konzept umschreiben. Für eine große Europainitiative schien ihm die Zeit nicht reif genug. Ein zu schnelles Vorpreschen konnte der gemeinsamen europäischen Sache eher schaden denn nutzen. Deshalb mußten zunächst einmal die Pariser Verträge parlamentarisch unter Dach und Fach gebracht werden, was angesichts der heftigen Kritik der sozialdemokratischen Opposition im Deutschen Bundestag und der Widerstände im französischen Parlament schwierig zu bewerkstelligen sein würde[14]. Außerdem wollte er die Bildung der WEU abwarten. Der Vertrag enthielt bei großzügiger Auslegung verschiedene Ansatzpunkte für weiterführende politische Einigungsmaßnahmen. Vielleicht bot sich dabei auch eine Möglichkeit, die Beziehungen zwischen der Montangemeinschaft und Großbritannien enger zu knüpfen. In Anbetracht der jahrhundertelang ablehnenden Haltung Englands, auf dem europäischen Kontinent Verpflichtungen einzugehen, war die Entscheidung, dort Truppen zu stationieren, vor allem von großer psychologischer Bedeutung. Selbst wenn die Briten sich vorübergehend um eine Annäherung bemühten, was schließlich im Dezem-

---

[12] Vgl. Jean Monnet, Erinnerungen eines Europäers, München, Wien 1978, S. 506.

[13] Allein der MRP hatte die Unterstützung der Regierung weitgehend von der Fortsetzung des europäischen Integrationskurses abhängig gemacht. Vgl. Russell B. Capelle, The MRP and the French Foreign Policy, New York 1963, S. 47 ff. Vgl. zu den innenpolitischen Vorgängen Walter Lipgens, Der Beharrungsversuch Frankreichs, in: Arnold Bergstraesser/Wilhelm Cornides (Hrsg.), Die Internationale Politik 1955, München 1958, S. 232 ff.; Jacques Fauvet, Die unbegreifliche französische Innenpolitik, in: Dokumente 11 (1955), S. 175 ff., sowie L'Année Politique 1955, hrsg. von André Siegfried/Edouard Bonnefous/Jean-Baptist Duroselle, Paris 1956, S. 11 ff.

[14] Vgl. dazu Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer 1949–1957, Stuttgart, Wiesbaden 1981, S. 258 ff.

ber 1954 zum Abschluß eines Assoziierungsabkommens mit der Montanunion führte, blieben sie den Einigungsbestrebungen gegenüber skeptisch eingestellt. Adenauer wollte denn auch Großbritannien nicht überstrapazieren. Er befürchtete Rückwirkungen auf die WEU, die ihr gegenüber dem NATO-Bündnis mehr Gewicht verleihen würden, als sie es verdiene. Da die Briten ja bereits den ersten Schritt in Richtung Kontinent getan hatten, mußte man abwarten und späterhin durch vorsichtiges Taktieren versuchen, sie zur Angliederung an Europa zu bewegen.

In diesem Punkte teilte Hallstein nicht die Auffassung seines Chefs. Seines Erachtens enthielt die WEU kein wirklich vorwärtstreibendes Element der Integration, besonders nicht unter Einschluß Großbritanniens. Da vorerst der konstitutionelle Weg verbaut war, Europarat und OEEC nicht die erhoffte integrative Wirkung gezeigt hatten und eine funktionale Integration mit bloßen Konsultationsorganen nicht zur politischen Einigung führte, gab es kaum Alternativen. „Vor allem", so stellte Hallstein zu den Plänen Monnets fest, die Kompetenzen der Hohen Behörde auf die Bereiche der klassischen Energie, der Atomenergie und des Transportwesens auszudehnen, „ist dieser Weg als einzig praktisch gangbarer geeignet, politisch die europäische Einigung wieder in Bewegung zu bringen. Die europäische Einigung kann nicht das Werk von Sachverständigen sein. Sie muß von der Einheit der europäischen Völker selbst getragen sein. Deshalb ist die Entstehung und Entwicklung einer europäischen Volksvertretung mit echten Befugnissen, eines europäischen Parlamentarismus, der schlechthin entscheidende Punkt."[15]

Neben den außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen gab es ebenso wirtschaftliche Gründe, den europäischen Zusammenschluß fortzuführen. Die von deutscher Seite immer wieder erhobene Forderung, den internationalen Handels- und Kapitalverkehr zu liberalisieren, entsprang zum einen der Sorge, beim Aufbau der Bundesrepublik könnten die sozialen Probleme eines Tages nicht mehr bewältigt werden. Mit Hilfe der Marshall-Plan-Gelder war die Binnenwirtschaft zwar wieder angekurbelt worden. Die Lebensmittel- und Rohstofflieferungen der Vereinigten Staaten, die Effekte des Korea-Booms sowie verschiedene konjunkturpolitische Maßnahmen, wie die Investitionsförderung und die steuerlichen Erleichterungen für Exporteure, halfen der deutschen Wirtschaft aus ihrer Talsohle. Sozialausgaben für 10 Millionen Flüchtlinge aus Ost- und Mitteldeutschland, der große Kapitalbedarf und das hohe Zinsniveau verhinderten jedoch ein überdurchschnittliches Wachstum. Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaftsbeziehungen im Innern konnten nur dann ihre optimale Wirkung erreichen, wenn es zugleich gelang, der exportabhängigen deutschen Industrie den europäischen Markt zu öffnen[16]. Auch die stetige Zu-

[15] Vgl. Schreiben Hallstein an Erhard, a.a.O., S. 9.

[16] Vgl. Ludwig Erhard, Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt, Düsseldorf 1953, S. 20 ff., sowie die Rede von Staatssekretär Hallstein am 22.4. 1955 vor der Carl-Schurz-Gesellschaft in Bremen, in: Bulletin, Deutschland in der Weltwirtschaft, Nr. 92, 17.5. 1955, S. 766–768, Nr. 93, 18.5. 1955, S. 771–772; Ernst Heuß, Außenhandelsüberschüsse und Kapitalmangel, das Problem Westdeutschlands, in: Außenwirtschaft, hrsg. vom Schweizerischen Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen, 12 (1957), S. 183 ff.

nahme des Handelsumsatzes, die die Bundesrepublik 1954 bereits wieder hinter den USA und Großbritannien an die dritte Stelle des Weltim- und -exports führte, änderte daran nichts. Ohne Abbau der europäischen Handelsrestriktionen konnte die Exportwirtschaft nicht expandieren.

Erhard, der in seinem Grundverständnis außenwirtschaftlicher Beziehungen[17] den Gedanken Wilhelm Röpkes und der neoliberalen Freiburger Schule sehr nahestand, sah die Integrationsbestrebungen vor allem unter dem Aspekt, den ökonomischen Liberalismus mit dem Ziel eines weltweiten Freihandelssystems, so wie es zu Beginn des Ersten Weltkrieges funktionierte, wieder herzustellen. Sein liberal-freihändlerischer Ansatz zielte darauf ab, Handelsbarrieren und diskriminierende Praktiken zugunsten fortschreitender Liberalisierung und frei konvertierbarer Währungen zu beseitigen. Über den Weg der funktionalen Integration wollte er die außenwirtschaftliche Zusammenarbeit der europäischen Staaten koordinieren. Stärkere Eingriffsmöglichkeiten, wie sie die Hohe Behörde besaß, behinderten dagegen nur den freien Wirtschaftsverkehr. Wie überhaupt die Montanunion ein viel zu begrenztes Instrumentarium darstellte. Es war eben nur als integraler Bestandteil eines globalen Freihandels zu rechtfertigen.

Erhards Auffassung war allerdings nicht unumstritten. Zwar teilte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in vieler Hinsicht seine Meinung. Bereits 1953 hatte er in zwei Gutachten[18] auf die Gefahren weiterer Teilintegration aufmerksam gemacht. Aufgrund der strukturellen Mängel gaben die Wirtschaftsprofessoren der Montanunion nur dann eine Überlebenschance, wenn es gelänge, sie in eine alle Wirtschaftssektoren umfassende Integration der einzelnen Volkswirtschaften aufgehen zu lassen. Beeinflußt von diesen Gedanken entwickelte der Leiter der Schuman-Plan-Abteilung, Hans von der Groeben, den Ansatz eines zunächst auf Europa bezogenen und mit kompetenten Institutionen abgesicherten Freihandels, der zur Gesamtintegration in einem Gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt führen sollte[19].

Im Kern drehte sich dieser akademisch anmutende Methodenstreit um die Frage, ob die Integration funktionell im Sinne des globalen Freihandels mit dem Ziel einer

---

[17] Vgl. dazu: Gefahren auf dem Weg zum freien Außenhandel, in: Ludwig Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf, Wien, Frankfurt/M. 1962, S. 153 ff. Aufschlüsse über sein Verständnis von den Aufgaben europäischer Integration geben seine Beiträge, Die Londoner Gespräche über die Konvertierbarkeit, in: Bulletin, Nr. 178, 22.9. 1954 (hier insbesondere der Abschnitt „Wie steht es um die wirtschaftliche Integration Europas?", S. 1569 f.), Europäische Einigung durch funktionale Integration, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 253 ff.

[18] Vgl. Gutachten vom 1. 5. 1953 zur Frage der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1948–1972, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1972, S. 177–192, und Gutachten vom 11. 10. 1953 zu Fragen des gemeinsamen Marktes, a. a. O., S. 199–211.

[19] Zu den Diskussionen um die Integrationsmethoden im Bundeswirtschaftsministerium vgl. die Studie des Verfassers, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 83 ff.

weltweiten Liberalisierung des Handelsverkehrs oder im Sinne eines beschränkten Freihandels in Form gesamtwirtschaftlicher Integration im Gemeinsamen Markt angegangen und wie sie institutionell abgesichert werden sollte.

Bundeswirtschaftsministerium und Auswärtiges Amt stritten hauptsächlich über die Frage, ob der institutionellen oder der funktionellen Integrationsmethode der Vorzug zu geben sei. Während die „Konstitutionalisten" im Auswärtigen Amt mehr den teilintegrationistischen Ansatz der Atomorganisation befürworteten und bestrebt waren, kompetente und leistungsfähige Institutionen einzurichten, lehnten die „Funktionalisten" um Erhard diese Methode aus volkswirtschaftlichen Erwägungen ab.

Zusätzlich belastet wurden die Ressortbeziehungen durch Verschiebungen in der Kompetenzverteilung. Der Mangel an Entscheidungsbefugnissen und die Dominanz Adenauers in der Außenpolitik wirkten sich zusehends negativ auf die Aufgabenverteilung unter den Ressorts aus[20]. Bis Juni 1955 war die Behandlung der außenpolitischen Angelegenheiten dem Bundeskanzler unterstellt, während in Fragen der Außenwirtschaftspolitik das Bundeswirtschaftsministerium die Federführung innehatte. Diese Anfang 1953 geschaffene Kompetenzverteilung zwischen dem wiederaufgebauten, aber nach außen hin noch beschränkt handlungsfähigen Auswärtigen Amt und dem Wirtschaftsministerium trug sowohl der Aufbauarbeit im Inneren wie den wachsenden Außenbeziehungen Rechnung. Die Vertretung der Handelspolitik nach außen lag wieder bei der handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, während die Handelspolitik nach innen, also die Pflege der Beziehungen zur deutschen Wirtschaft, bei der Abteilung Außenhandel des Wirtschaftsministeriums ressortierte. Das Auswärtige Amt sollte fortan wieder für die Ausarbeitung von Handelsverträgen zuständig sein und die diplomatischen und sonstigen auswärtigen Beziehungen bearbeiten. Mit dem Wechsel eines Teils der Beamten des Wirtschafts- zum Außenministerium verlagerten sich ebenso die Schwerpunkte der handelspolitischen Initiativen. Erhard war jedoch nicht bereit, jegliche außenwirtschaftspolitische Kompetenz aus der Hand zu geben, zumal seinem Ressort die Federführung für die Montanunion oblag. Formell waren die interministeriellen Konflikte mit einem Kompromiß beigelegt worden. Das Auswärtige Amt nahm die diplomatische Vertretung bei der Montanunion wahr. Indessen wurden die Sachfragen von der Schuman-Plan-Abteilung im Bundeswirtschaftsministerium bearbeitet. Erhard allerdings ließ kaum eine Gelegenheit ungenutzt, verlorengegangene Kompetenzen für sein Ressort zurückzugewinnen. Das Verhältnis zum Auswärtigen Amt blieb gespannt.

Das Auswärtige Amt stand zudem vor der Schwierigkeit, erst mit der Erlangung der staatlichen Souveränität seine volle Handlungsfreiheit zu bekommen. Hinzu gesellte sich das seit langer Zeit schwelende Problem der Nachfolge Adenauers als Außenminister. Der Kanzler konnte sich nur schwer entschließen, die Leitung und Verantwortung der Außenpolitik mit jemandem teilen zu müssen. Bevor er am 7. Juni 1955 offiziell das Außenressort an den CDU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich von

[20] Vgl. zu den strukturellen und administrativen Problemen in der Bundesregierung Rudolf Wildemann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, Köln, Opladen 1967, S. 186 ff.

Brentano abgab[21], hatte er deshalb klargestellt, daß auch weiterhin die Richtung der deutschen Außenpolitik von ihm angegeben werde. Für die Regierungsarbeit bedeutete das: Die Außenpolitik sollte vom Auswärtigen Amt verwaltet und im Bundeskanzleramt entschieden werden.

Eine neue Integrationsinitiative der EGKS-Staaten konnte letztlich nur Erfolg haben, wenn Paris eine flexiblere Haltung einnahm. Erklärungen von Ministerpräsident Faure wiesen auf die Bereitschaft hin, mit den Deutschen zu einer Verständigung über die Anwendung des Saarstatuts zu kommen und wieder enger mit den westlichen Partnern zusammenzuarbeiten. Der Plan eines „Europäischen Staatenbund-Rates"[22], den Außenminister Pinay am 29./30. April in Rhöndorf mit dem Bundeskanzler erörterte, war jedoch nicht geeignet, den Integrationsprozeß wirklich voranzubringen. Vielmehr handelte es sich um einen geschickten Schachzug des Quai d'Orsay, die Diskussionen über die sogenannte „relance européenne"[23] nach den eigenen nationalen Interessen auszurichten.

Wie die Besprechungen zeigten[24], beabsichtigte die französische Regierung lediglich, die intergouvernementale Zusammenarbeit, je nach Teilnehmern und Interessen, auf unterschiedlichen Gebieten und in verschieden zusammengesetzten Gremien zu verbessern. Pinay befürwortete zwar eine engere Kooperation auf dem Verkehrssektor und bei der Nutzung der Atomenergie, allerdings außerhalb der Montanunion. Eine Aufwertung der übernationalen Organe wollte er unter allen Umständen ver-

---

[21] Vgl. zur Vorgeschichte seiner Ernennung Arnulf Baring, Sehr verehrter Herr Bundeskanzler. Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964, Hamburg 1974, S. 147 ff. Am 23. 3. 1955 hatte der Kanzler in einem Schreiben an Brentano seine Vorstellungen über die künftige Zusammenarbeit dargelegt und seine Entschlossenheit durchblicken lassen, auch weiterhin der eigentliche Herr im Auswärtigen Amt zu sein. Vgl. Konrad Adenauer, Erinnerungen 1955–1959, Stuttgart 1967, S. 121.

[22] Der als Pinay-Plan bekanntgewordene Entwurf sah einen europäischen Staatenbund-Rat (Conseil Confédéral Européenne) vor, der auf einer Konferenz der sechs Außenminister der EGKS-Staaten konstituiert werden sollte. Diesem auf intergouvernementaler Ebene arbeitenden Organ waren im wesentlichen zwei Aufgaben zugedacht: Die Harmonisierung der exekutiven und legislativen Tätigkeiten der Staaten sowie die Einsetzung internationaler Organisationen, die auf verschiedenen Gebieten zu einer immer engeren Union der europäischen Staaten beitragen könnten. Der Staatenbund-Rat sollte den Charakter einer ständigen diplomatischen Konferenz besitzen. Die Zusammensetzung sollte allerdings nicht auf die sechs Staaten begrenzt bleiben. Andere OEEC-Mitgliedsländer wie Portugal, die Schweiz, Spanien und Großbritannien sollten sich diesem Bund anschließen können. Vgl. Adenauer, a. a. O., S. 24 ff.

[23] Der Begriff wurde im Frühjahr 1955 von der französischen Presse propagiert. Er bezeichnete die Bemühungen um Wiederaufnahme der europäischen Integration nach dem Scheitern der EVG. Zu Recht bemerkte Ministerpräsident Faure auf einer Pressekonferenz in Paris, daß es eigentlich keine *relance européenne* gebe, weil das europäische Einigungswerk nie aufgegeben worden sei. Vgl. Les Pays-Bas proposeraient une conférence sur l'integration économique européenne, in: Le Monde, 29. 4. 1955.

[24] Zum Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen das Informationsgespräch Hallstein, 1. 5. 1955 (stenografische Niederschrift), 23 S., in: ACDP, NL Felix von Eckardt I-010-008/1; Ein neuer Start für den europäischen Zusammenschluß, in: Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung (im folgenden zitiert: Informationsdienst), Nr. 257, 5. 5. 1955.

meiden. Er schlug dem Kanzler daher vor, einen Ministerrat („Staatenbund-Rat"), der alle sechs bis acht Wochen einberufen würde, über kleinere, aber konkrete Maßnahmen, vorbereitet von einem Sekretariat, entscheiden zu lassen. In der Praxis hätte das zu einer losen, die Regierungen völkerrechtlich nicht bindenden Form gemeinsamen Vorgehens geführt, wie es in der OEEC angewandt wurde. Gleichermaßen wäre die supranationale Integration im Montanbereich allmählich zur Bedeutungslosigkeit herabgestuft worden.

Weiteren Integrationsschritten der übrigen Fünf wollte sich die französische Regierung nur anschließen, wenn diese dem Einfluß der Gemeinschaftsorgane entzogen und den Parlamenten keine Gelegenheit zum Eingreifen geben würden[25]. Folglich kam die Ausarbeitung eines Vertrages schon wegen der notwendigen Ratifizierung nicht in Betracht. Adenauer gab Pinay zu verstehen, daß es wohl besser sei, bis zu den französischen Wahlen Monnet im Amt zu halten, die Kompetenzen der Montanunion unangetastet zu lassen und die Fragen der Verkehrspolitik und der Atomenergie getrennt zu behandeln.

Auf der bevorstehenden Außenminister-Konferenz Anfang Juni in Messina, so erklärte Adenauer seinen Mitarbeitern wenige Tage zuvor, gelte es zwei Dinge zu klären: die Nachfolgerschaft Monnets und die Ausweitung der Montanunion. Der Kanzler gab Anweisung, Monnets erneute Kandidatur[26] zu unterstützen, dessen Vorschläge zur Ausdehnung von Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane aber auf keinen Fall zu akzeptieren. Man sollte sich auf das Atomenergieprojekt beschränken.

Die im Wirtschaftsministerium erörterten Pläne gingen jedoch weiter. Nach eingehenden Beratungen in Eicherscheid[27] verständigten sich die Vertreter des Außen- und

---

[25] Vgl. zu den Widerständen in der französischen Administration René Massigli, Une comédie des erreurs 1943–1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne, Paris 1978, S. 506; Le Gouvernement va mettre à l'étude un projet de cooperation européenne en matière de transport et d'énergie, in: Le Monde, 30. 4. 1955.

[26] Nachdem sich von seiten der Montanunionsstaaten eine neue Initiative abzeichnete, hatte Monnet den sechs Regierungen in einem Schreiben vom 21. Mai 1955 angeboten, seine Entscheidung vom November 1954 rückgängig zu machen und weiterhin das Amt des Präsidenten auszuüben. Text des Schreibens in: Chronique de Politique Etrangère VIII (1955), S. 510 f. Zu den Hintergründen Richard Mayne, The Recovery of Europe. From devastation to unity, London 1970, S. 232 f.; Jacques Fauvet, Une lettre de M. Jean Monnet aux six gouvernements, in: Le Monde, 25. 5. 1955; M. Monnet se déclare prêt à participer de nouveau au devélopement de la politique européenne, in: Le Monde, 26. 5. 1955; Rückzug der Demission Jean Monnets, in: Neue Zürcher Zeitung, 26. 5. 1955.

[27] Professor Müller-Armack, damals noch kommissarischer Leiter der Grundsatz-Abteilung im Wirtschaftsministerium, hatte die Vertreter der unterschiedlichen Europakonzeptionen am 22. Mai in sein Eifeler Landhaus eingeladen, mit der Absicht, durch eine Aussprache die Ressortkonflikte beizulegen und einen gemeinsamen Standpunkt für die Bundesregierung in der Integrationspolitik zu erarbeiten. Vom Auswärtigen Amt waren der künftige Außenminister von Brentano und Professor Ophüls, Leiter der Westeuropa-Abteilung, anwesend. Vom Bundeswirtschaftsministerium nahmen Minister Erhard, Staatssekretär Westrick, Ministerialdirektor Rust, der das besondere Vertrauen des Kanzlers besaß, und Ministerialdirigent von der Groeben teil sowie von der Hohen Behörde Vizepräsident Etzel und Dr. Regul. Zum Verlauf des Treffens Alfred Müller-Armack, Auf dem Wege nach Europa, Tübingen, Stuttgart 1971, S. 99, sowie persönliche Information von Dr. Hans von der Groeben.

des Wirtschaftsressorts darauf, neben der Errichtung eines Atompools das Konzept der funktionalen gesamtwirtschaftlichen Integration mit dem Kern einer Zollunion weiterzuverfolgen und zur Grundlage eines eigenen Memorandums[28] zu machen. Dennoch befanden sich die deutschen Unterhändler in Messina in einer schwierigen Situation. Die internen Meinungsverschiedenheiten, die eng gefaßte Weisung des Kanzlers, das gleichzeitige Angebot des Kreml an die Bundesregierung, die deutsch-sowjetischen Beziehungen zu normalisieren, und schließlich die Einladung Adenauers nach Moskau weckten bei den Partnern Mißtrauen[29]. Man war sich nicht ganz sicher, ob die Deutschen wie ehedem das Ziel der supranationalen Einigung verfolgten oder nach Erlangung der Souveränität vielleicht doch allmählich in ein anderes außenpolitisches Fahrwasser trieben.

Das eigentliche Ziel der Konferenz, sich auf ein Integrationskonzept unter den Sechs zu einigen, wurde mit einem Kompromiß zwischen den deutschen Gedankengängen und dem Benelux-Vorschlag[30] erreicht, wobei Frankreich seine Beteiligung an weiteren Expertenarbeiten davon abhängig machte, daß keine Verträge ausgearbeitet würden.

Adenauer nahm die Ergebnisse von Messina mit gemischten Gefühlen auf. Zum einen befürchtete er, der geplante Aufbau eines Gemeinsamen Marktes würde von der

---

[28] Vgl. den Text des Dokuments in: Bulletin, Nr. 106, 11.6. 1955, S. 880.

[29] Vgl. Kurzprotokoll über die Ressortbesprechung vom 20.6. 1955, S. 1, in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen über die Integrationsverhandlgn. 2. Daraufhin gaben innerhalb weniger Tage Bundesminister von Merkatz vor der Gemeinsamen Versammlung der EGKS (24.6.), Außenminister von Brentano vor der Beratenden Versammlung des Europarates (6.7.) und Staatssekretär Hallstein in der ersten Sitzung der Delegationsleiter des Brüsseler Regierungsausschusses (9.7.) Erklärungen über die Kontinuität der deutschen Integrationspolitik ab. Vgl. EGKS, Gemeinsame Versammlung (Hrsg.): Ausführliche Sitzungsberichte, Haushaltsjahr 1954–1955, Ordentliche Sitzung, Neunte Sitzung der Sitzungsperiode, 24.6. 1955, Deutsche Ausgabe, S. 631–634. Entschlossen, die Einigung Europas herbeizuführen, in: Bulletin, Nr. 125, 9.7. 1955, S. 1045 f., und Im Geiste der alten Europapolitik, in: Bulletin, Nr. 127, 13.7. 1955, S. 1063 f.

[30] Kern der Benelux-Vorschläge war der bereits 1953 vom niederländischen Außenminister Beyen angeregte Plan, unter den EGKS-Staaten eine Zollunion einzurichten. Dieser Gedanke wurde nach dem Scheitern der EVG in der Haager Regierung wieder aufgenommen. Durch Vermittlung des belgischen Außenministers Spaak hatten sich die Regierungen der Benelux-Staaten außerdem zum Anwalt der Vorschläge Monnets zur Ausweitung der Montanunion und zur Schaffung einer europäischen Atomorganisation gemacht. Vgl. zu den Diskussionen auf niederländischer Seite Adrian F. Manning, Die Niederlande und Europa von 1945 bis zum Beginn der fünfziger Jahre, in: VfZ 29 (1981), S. 16 ff. Zur Entstehung des Benelux-Memorandums Monnet, a. a. O., S. 506 ff.; Paul Henri Spaak, Erinnerungen eines Europäers, Hamburg 1969, S. 297 ff.; Jan Willem Beyen, Het Spel en de Knikkers, Een kroniek van 50 jaren, Rotterdam 1968, S. 236 f.; Memorandum der Benelux-Landen aan de landen van de EGKS, in: Koninkrijk der Nederlanden. Jaarboek van het Ministrie van Buitenlandske Zaken 1954/1955, overgelegd aan de Staten-Generaal, September 1955, S. 210–213, Auszüge in deutsch abgedruckt in: Archiv der Gegenwart 25 (1955), S. 5189 f. Abgesehen von den prozeduralen Vereinbarungen glich der Wortlaut der Entschließung bis in einzelne Formulierungen dem Text des Benelux-Memorandums und war im Abschnitt über den Gemeinsamen Markt hauptsächlich dem deutschen Memorandum entnommen. Vgl. dazu die Synopse bei Howard Bliss, The Political Development of the Community. A Documentary Collection, Waltham (Mass.), Toronto, London 1970, S. 34–39.

eigentlichen Aufgabe, eine politische Union zu schaffen, nur ablenken. Zum anderen glaubte er, man habe sich zuviel auf einmal vorgenommen[31]. Wenn die Arbeiten der Sachverständigen in Brüssel trotzdem seine Zustimmung fanden, dann nur, weil er die Chance nicht ausschlagen wollte, zu den Staaten Westeuropas engere wirtschaftliche Beziehungen zu knüpfen, die insbesondere auf die deutsch-französische Verständigungspolitik positive Rückwirkungen haben könnten.

Das reservierte Verhalten Frankreichs und die außenpolitisch schwache Position der Benelux-Staaten und Italiens lasteten der Bundesrepublik ein großes Maß an Verantwortung für die Fortsetzung der Integration auf. Wahrnehmen konnte sie diese Rolle aber nur, wenn sie nach außen hin durch konstruktive Vorschläge am Brüsseler Verhandlungstisch die Zweifel am Fortdauern des deutschen Integrationswillens beseitigte. Dazu war es aus Sicht des Auswärtigen Amtes unabdingbar, intern eine einheitliche politische Linie der Ressorts und eine klare Zuständigkeitsverteilung zu vereinbaren. Der Europa-Referent, Professor Ophüls, forderte bereits im Juli 1955 einen Kabinettsbeschluß, „der die klare Unterstellung der Ressortstandpunkte auf dem Gebiet der Integrationspolitik unter dem übergeordneten politischen Gesichtspunkt festlegt"[32]. Im Klartext hieß das: Der Kanzler sollte die Angriffe seines Wirtschaftsministers durch ein Machtwort beenden und das Integrationskonzept des Außenressorts politisch stärken. Adenauer ließ im Juli 1955 geeignete Schritte prüfen, wartete aber mit einer Maßnahme noch ab.

Über den Sommer hatte sich die außenpolitische Lage merklich verändert. Hoffnungen Adenauers, die sowjetischen Führer würden sich infolge seines Besuches in Moskau einsichtig zeigen und ebenso eine Regelung der europäischen Sicherheitsfragen anstreben, waren durch deren unnachgiebige Haltung bei den Genfer Vier-Mächte-Verhandlungen enttäuscht worden. Die sowjetischen Restriktionen in der Deutschland- und Entspannungspolitik, der zunehmende Einfluß Moskaus im Nahen Osten und die sowjetische Aufrüstung bestärkten ihn in seinem Urteil, auch wenn man sich Mühe gebe, könne man nicht zu wirklichen Übereinkünften in der Wiedervereinigungsfrage und der Sicherheitspolitik kommen. Insofern habe die Genfer Konferenz dann eine gute Wirkung gehabt, schrieb er einem amerikanischen Freund im Dezember 1955, wenn die freie Welt die nötigen Konsequenzen daraus ziehe.

Nach dem Entschluß, der Politik der Stärke und der Einheit des Westens Nachdruck zu verleihen, denn nur davon würden sich die Russen letztlich beeindrucken lassen, mußte nunmehr die innenpolitische Auseinandersetzung über die Wiederbewaffnung beendet und fristgerecht mit der Aufstellung der ersten Divisionen begonnen werden. Andererseits war es gerade jetzt erforderlich, der europäischen Integration einen starken Impuls zu geben[33].

---

[31] Vgl. Adenauer, a. a. O., S. 30.

[32] Vgl. Positionspapier, Juli 1955, S. 7, in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen über die Integrationsverhandlgn. 2.

[33] Vgl. zur politischen Szenerie im Herbst 1955 die Betrachtungen des Korrespondenten der Neuen Zürcher Zeitung, Fred Luchsinger, Bericht über Bonn. Deutsche Politik 1955–1965, Zürich 1966, S. 265 ff.

Adenauer wollte die Einigung politisch voranbringen. Die im Oktober 1955 vorliegenden Ergebnisse der Brüsseler Sachverständigen-Konferenz[34] ließen jedoch nicht allzuviel Positives erwarten. Die technischen Vorschläge hielt der Kanzler für ungeeignet, weil die politische Einigung Europas nicht über eine Zusammenfügung der Wirtschafts- und Energiepotentiale herbeizuführen sei.

Ausgangspunkt der Überlegungen im Auswärtigen Amt waren der Pinay-Plan, die von der ad-hoc-Versammlung der Montanunion erarbeiteten Vorschläge zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft und die ersten Ergebnisse der Brüsseler Konferenz. Daran gedacht war, im Rahmen der bestehenden Organe der Montangemeinschaft einen „Politischen Rat" aus Regierungsvertretern zu bilden, der sich um die politische Koordinierung der Integration auf den verschiedenen Gebieten Kohle, Stahl, Gemeinsamer Markt, Verkehr, allgemeine Energiefragen und Atomenergie bemüht. Durch die unmittelbare Wahl der europäischen Völker sollte die demokratische Legitimation der Gemeinsamen Versammlung gestärkt werden. Ihre Kompetenzen wären dann auf all jenen Gebieten zu erweitern, über die vom Rat entschieden würde.

Die sich ausweitende Kontroverse über die deutschen Verhandlungslinien in der Euratom-Frage drängte jedoch die konzeptionellen Arbeiten an einer neuen Europainitiative in den Hintergrund. Bedingt durch die Auflagen der Siegermächte, hatte die Bundesrepublik auf diesem entscheidenden Gebiet der Zukunftstechnologie einen großen Nachholbedarf. Die Entwicklung der Kernenergieforschung steckte ebenso noch in den Anfängen wie die Atomenergiewirtschaft. Nicht zuletzt spielte bei dem Vorschlag, einen Atompool einzurichten, die Überlegung mit, deutsche Versuche einer nationalen Atompolitik durch internationale Einrichtungen besser kontrollieren zu können. Während Delegationsleiter Ophüls aus politischen Gründen geneigt war, dem französischen Euratom-Vorschlag zu folgen und das entscheidende Gewicht auf Verwirklichung des Verteilungsmonopols zu legen, da ein anderer Modus vivendi von den übrigen Partnern nicht akzeptiert würde, bekämpfte der neu ernannte Bundesminister für Atomfragen, Franz Josef Strauß, dieses Konzept[35]. Es gehe darum, erklärte er gleich zu Beginn seiner Amtszeit, der Bundesrepublik einen gleichberechtigten Platz im Kreis der Atommächte, nicht unter den Militärmächten, zu sichern. Die geplante Ankaufs- und Versorgungsagentur hingegen fördere das Bestreben des Auslandes, die deutsche Atomindustrie beim Zugang zu spaltbarem Material zu diskriminieren[36]. Erhard, aus dessen Ressort die Kompetenzen für Atomfragen ausgegliedert

---

[34] Die Ergebnisse der Brüsseler Ausschußarbeiten wurden am 9.11. 1955 im Kabinett beraten. Vgl. dazu die Ausführungen von Staatssekretär Hallstein am 28.11. 1955 im Südwestfunk, die in wesentlichen Teilen dem Bericht an das Bundeskabinett gleichen: Auf dem Wege zur europäischen Einheit, in: Bulletin, Nr. 228, 6.12. 1955, S. 1933 f.

[35] Zur Entwicklung der deutschen Position und zu den inhaltlichen Einwänden, die von den deutschen Vertretern daraufhin im Brüsseler Atomenergie-Ausschuß vorgebracht werden mußten, vgl. die Studie von Peter Weilemann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründung von Euratom 1955–1957, Baden-Baden 1983, S. 49 ff.

[36] Zur Position von Strauß vgl. seinen Aufsatz, Die Bundesrepublik und die Internationale Zusammenarbeit auf dem Kernenergiegebiet, in: Atomwirtschaft 1 (1956), S. 209 ff.

worden waren, lehnte ebenso wie die Vertreter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit das von Frankreich unterstützte Euratom-Konzept ab. Sie befürworteten eine nukleare Kooperation im Rahmen der OEEC, die den neoliberalen Vorstellungen des Wirtschaftsministeriums weit mehr entsprach. Noch deutlicher äußerte sich der Verbandspräsident der chemischen Industrie, Alexander Menne: „Alles, was wir auf nationalem Gebiet der privaten Initiative überlassen wollen, muß auch bei der internationalen Zusammenarbeit dem Einfluß und der Leitung einer gemeinsamen Atombehörde entzogen werden. Wir möchten unbedingt vermieden wissen, daß ein planwirtschaftlicher Dirigismus, den wir in der Bundesrepublik Deutschland mit so großem Erfolg überwunden haben, etwa durch ein Hintertürchen einer europäischen Teilintegration an Boden gewinnt."[37]

Im Gespräch mit dem belgischen Außenminister Spaak am 15. November 1955 in Rhöndorf mußte Adenauer erneut erfahren, wie leicht die Bundesrepublik in Verruf geriet, nicht zum Integrationskurs zu stehen[38]. Allein wegen der unabsehbaren Rückschläge für das deutsch-französische Verhältnis und die zwischen beiden Seiten zu klärende Saarfrage wollte er unter keinen Umständen den Einigungsprozeß durch deutsche Widerstände gefährdet sehen. Der französischen Regierung sollte kein Anlaß geboten werden, neue Verhandlungen in dieser Frage auszuschlagen[39]. Für eine dauerhafte Ordnung der deutsch-französischen Beziehungen war eben die Lösung des Saarproblems im Augenblick wichtiger als die geplanten europäischen Bindungen, von denen niemand wußte, ob sie überhaupt zustande kommen.

In strittigen Punkten der Atomorganisation war der Kanzler bereit, den französischen Vorstellungen entgegenzukommen. Allerdings durfte das Einigungswerk dadurch nicht in Frage gestellt werden. Wenn die neue Regierung unter Guy Mollet am Brüsseler Verhandlungstisch eine zögernde Haltung einnehmen würde, so deutete Adenauer dem italienischen Ministerpräsidenten Segni im Februar 1956 an, könnten sich die anderen Länder nicht damit abfinden, daß wegen der Spaltung im französischen Parlament die europäische Idee an Boden verliere. Adenauers Konzept, die deutsch-französische Verständigung mit der organischen Verflechtung Europas zu koppeln, hatte also auch seine Grenzen.

Gegen Ende des Jahres zeichnete sich jedoch immer deutlicher ab, daß die von Adenauer und dem Auswärtigen Amt verfolgte Integrationspolitik im Kabinett auf erheblichen Widerstand stieß. Das interne Gerangel um den Kurs der Europapolitik, das der deutschen Außenpolitik nur schaden konnte, hoffte man durch eine klare Entscheidung des Regierungschefs wieder herstellen zu können[40].

---

[37] Vgl. Alexander W. Menne, Atomenergie im Blickfeld der Wirtschaftspolitik, ebenda, S. 6.

[38] Vgl. zum Ergebnis der Beratungen Informationsgespräch Hallstein, 15. 11. 1955 (stenografische Niederschrift), S. 10 ff., in: ACDP, NL Felix von Eckardt I-010-008/2.

[39] Vgl. Schreiben Adenauer an von Brentano, 22. 10. 1955, in: StBKAH.

[40] Vgl. zu den im Kanzleramt und im Auswärtigen Amt angestellten Überlegungen das Geleitwort von Karl Carstens, in: Klaus Gotto (Hrsg.), Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Stuttgart 1980, S. 7 f.; Hans Buchheim, Die Richtlinienkompetenz un-

Die daraufhin am 19. Januar 1956 in einem Schreiben des Kanzlers an alle Bundesminister erteilte Richtlinie[41], bei der sich Adenauer ausdrücklich auf die ihm nach Artikel 65 des Grundgesetzes zustehende Kompetenz berief, war denn auch in erster Linie eine Maßnahme, die Minister Erhard und Strauß auf die Kanzlerpolitik zu verpflichten. Obschon Erhard seinem Regierungschef stets Loyalität bekundete, war er doch aus sachlichen Erwägungen nicht gewillt, sich dessen „Integrationsbefehl" zu beugen. Der Gemeinsame Markt sei volkswirtschaftlich eine Sünde, schrieb er dem Kanzler im April 1956, die nicht dadurch geheilt werde, daß man ihn als europäisch proklamiere. Erhard fühlte sich nicht nur von den „Europa-Romantikern" des Auswärtigen Amtes, die seiner Ansicht nach unerreichbaren Idealen nachstrebten, persönlich verkannt, sondern in seinem Urteil als Wirtschaftsfachmann geradezu verachtet.

Um weitere Auseinandersetzungen mit dem Wirtschaftsministerium in Grenzen zu halten, war das Auswärtige Amt bei den Ressortbesprechungen über den Spaak-Bericht[42] bemüht, Grundsatzdiskussionen und Vergleiche zum Montanvertrag zu vermeiden und die Vorschläge an den konkreten Einzelheiten als sachlich unumgänglich zu begründen. In der Kabinettssitzung am 9. Mai 1956 trugen Strauß und Erhard erneut ihre Bedenken vor. Dem politischen Gewicht des Kanzlers, der den Spaak-Bericht in der vorgelegten Form akzeptierte, waren sie aber nicht gewachsen, zumal Adenauer mit der Unterstützung großer Teile der deutschen Wirtschaft rechnen konnte. Industrie-Präsident Berg hatte versichert, daß der BDI dem Integrationskurs der Bundesregierung voll zustimme[43].

Als Leitlinie für die Regierungsverhandlungen akzeptierte es das Kabinett, eine Zollunion zu errichten und Vereinbarungen über einen Gemeinsamen Markt einschließlich eines Investitions- und Anpassungsfonds zu treffen. Dagegen konnte man sich beim Euratom-Projekt lediglich über das Ziel verständigen: „Es soll eine Atomgemeinschaft gebildet werden." Die Modalitäten blieben bewußt offen. mulierte das Kabinett ein Junktim zwischen beiden Verhandlungsobjekten. Gemeinsamer Markt und Euratom sollten ein in sich geschlossenes Ganzes bilden und daher gemeinsam verwirklicht werden[44].

Die Bundesregierung versuchte damit, dem Interesse Frankreichs entgegenzuwir-

---

ter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers, in: Dieter Blumenwitz/Klaus Gotto/Hans Maier/Konrad Repgen/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers, Bd. 2 Beiträge der Wissenschaft, Stuttgart 1976, S. 342, 351.

[41] Wortlaut bei Adenauer, a. a. O., S. 253 ff., auch abgedruckt in: Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Köln 1972, S. 317 f.

[42] Eigentlich der Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister, der nach dem Vorsitzenden des Regierungsausschusses, eingesetzt von der Konferenz von Messina, benannt wurde. Hrsg. vom Konferenzsekretariat, Brüssel, 21. 4. 1956, MAE 120 d/56 (korr.), Deutsche Ausgabe, 142 S.

[43] Vgl. Schreiben Berg an Adenauer, 28. 5. 1956, 2 S., in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen zu den Integrationsverhandlungen 7.

[44] Vgl. Kabinettsvorlage, ohne Datum, S. 17 f., in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen zu den Integrationsverhandlungen (4). Herbert Müller-Roschach, Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik, Bonn 1980, S. 57.

ken, den Vertrag über Euratom zügig auszuhandeln und die Klärung der ihr unbequemen Fragen der Wirtschaftsintegration so lange wie möglich hinauszuzögern. Auf der Außenministerkonferenz der Sechs am 30./31. Mai in Venedig waren sich alle Beteiligten bald darüber im klaren, daß der Spaak-Bericht als Grundlage weiterer Vertragsverhandlungen nur dann akzeptiert würde, wenn der innere Zusammenhang der beiden Projekte unangetastet blieb[45].

Nichtsdestoweniger waren die im Juli aufgenommenen Regierungsverhandlungen in Brüssel für Adenauer nur ein indirekter Weg, die politische Einigung Europas zu erreichen. Seine Gedanken, ihr einen neuen Impuls zu geben, müssen, soweit heute zu erkennen ist, unter zwei Aspekten gesehen werden: Er wollte die Geschlossenheit des Westens stärken und eine Rückfallposition vorbereiten, sollten sich die USA eines Tages von Europa abwenden.

Sorge bereitete ihm vor allem die Labilität des Westens. In Frankreich war eine Revolution nicht auszuschließen. Und das Verhältnis Großbritanniens zum europäischen Kontinent gestaltete sich wegen der umstrittenen Höhe der Stationierungskosten und nach dem britischen Rückzug vom Messina-Projekt zusehends ungünstiger. Was die Haltung der Vereinigten Staaten anbelangte, so ging der Kanzler schon seit längerem davon aus, daß bei der amerikanischen Öffentlichkeit bis hin zum Präsidenten in europäischen Angelegenheiten große Unkenntnis herrschte[46]. Darüber konnte auch nicht eine Versicherung von Außenminister Dulles hinwegtäuschen, der im Dezember 1955 Adenauer wohlwollendes Verhalten der USA bei einer engeren Integrierung Westeuropas zusagte. Im Grunde waren die Amerikaner der Uneinigkeit der Europäer längst überdrüssig. Sie hofften darauf, daß die europäischen Partner im Ost-West-Konflikt einen größeren Teil der atlantischen Verteidigungslasten tragen würden als bisher.

Die im Juli bekanntgewordenen Pläne General Radfords, amerikanische Truppen aus Europa abzuziehen, lösten bei Adenauer größte Befürchtungen aus. Noch im Juni war ihm bei seinem Besuch in Washington von Dulles versichert worden, alle die NATO betreffenden Fragen würden unter den Mitgliedern der Allianz abgestimmt und keine Entscheidungen ohne vorherige Konsultationen getroffen. Hinter den Überlegungen Radfords vermutete der Kanzler Bestrebungen der USA, mit der Sowjetunion zu einem weltweiten Ausgleich zu kommen, der den deutschen Sicherheitsinteressen entgegenstehen könnte. Das amerikanische Engagement in Asien, der schwer einzuschätzende Kurs von Außenminister Dulles in der Suez-Krise, die von der britischen Regierung aus Kostengründen angestellten Überlegungen, die Truppen auf dem Kontinent zu verringern, und die im Frühjahr 1956 aufgenommenen Ost-West-Abrüstungsverhandlungen, die auf seiten der westlichen Verbündeten ein Abrücken von der Bindung der Wiedervereinigungsfrage an Abrüstungsschritte zu er-

---

[45] Zu Verlauf und Ergebnis der Konferenz vgl. Informationsgespräch Hallstein, 1. 6. 1956 (stenografische Niederschrift), S. 1 ff., in: StBKAH. Die Außenminister-Konferenz von Venedig, in: Informationsdienst, Nr. 312/313, 21. 6. 1956.

[46] Vgl. Schreiben Adenauer an Heuss, 22. 5. 1955, S. 9, in: StBKAH.

kennen gaben, waren für Adenauer wichtige Anhaltspunkte. So war nicht auszuschließen, daß es auf absehbare Zeit zu Vereinbarungen zwischen den Großmächten kommen würde, die den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik einengten, ohne daß sie darauf Einfluß nehmen konnte[47].

Zwar wurden die Spannungen im deutsch-amerikanischen Verhältnis nach einigen Monaten wieder beigelegt. Doch blieb der alte Herr mißtrauisch. Da in seinen Augen die Europäer weder in der NATO noch in der WEU genügend für ihre Verteidigung taten und auch die USA ihrer Führungsrolle im Bündnis nicht mehr gerecht wurden, galt es, die europäischen Kräfte erneut zu mobilisieren.

Bereitschaft, mit Bonn zu einer engeren Rüstungszusammenarbeit zu kommen, hatte die französische Regierung in zwei Memoranden vom 28. April und 25. September 1956 angedeutet. Dabei stand allerdings weniger der Gedanke gemeinsamer europäischer Verteidigungsanstrengungen als vielmehr die Absicht, den französischen Einfluß auf die deutsche Rüstungspolitik zu vergrößern, im Vordergrund. Das anhaltende Mißtrauen in Frankreich gegenüber den Deutschen und ihrer Ostpolitik war genährt von der Befürchtung, die Bundesrepublik könnte um den Preis nationalstaatlicher Wiedervereinigung bei passender Gelegenheit die Westbindung zugunsten einer Ostallianz lockern. Enge Verbindungen auf möglichst vielen Gebieten herzustellen, schien das beste Mittel zu sein, solchen Neigungen vorzubeugen[48]. Schließlich hatte man in Paris auch noch nicht den Plan eines Rüstungspools aufgegeben, über den schon einmal, im Winter 1955, Verhandlungen unter den WEU-Mitgliedern gescheitert waren.

Die Dominanz des militärisch stärkeren Partners in einer Zweierbeziehung, die fehlende Rückendeckung durch die übrigen Allianzmitglieder, aber auch deren Unbehagen, wenn es über ihre Köpfe hinweg zu deutsch-französischen Abmachungen kommen würde, schreckten die Bundesregierung ab. Zu alledem wären NATO und WEU unnötig geschwächt worden.

Auch wenn dem Kanzler das Vorhaben wenig behagte, konnte er den Vorschlag aus politischen Gründen nicht einfach ablehnen. Immerhin waren die Verhandlungen mit Paris über die Eingliederung des Saarlandes in das Gebiet der Bundesrepublik in vollem Gange. Adenauer wollte die Regelung durch nichts gefährden, galt sie doch als Beweis für die Fähigkeit der Bundesregierung, ein Stück Wiedervereinigung zu verwirklichen.

Im Auswärtigen Amt versuchte man, das französische Angebot für eine allgemeine Verbesserung der außen- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in Westeuropa zu verwerten. Bislang ungenutzte Aktionsmöglichkeiten im Rahmen der WEU sollten mehr in Anspruch genommen werden. Während seines Besuches am 5. Juli in Rom hatte Adenauer den italienischen Verteidigungsminister Taviani dafür gewonnen, Fortschritte in der Integration über die WEU anzustreben und die EVG in veränderter Form mit britischer Beteiligung wiederzubeleben. Auch der französische

[47] Vgl. Schwarz, Die Ära Adenauer, S. 343.
[48] Vgl. Adenauer, a. a. O., S. 262.

Ministerpräsident Mollet stimmte mit Adenauer im September darin überein, den Zusammenschluß der europäischen Staaten durch den Ausbau der WEU im Hinblick auf eine gemeinsame Außenpolitik und eine rüstungspolitische Zusammenarbeit voranzubringen[49]. Im einzelnen war an eine intensive Information und Konsultation über außenpolitische Probleme, an regelmäßige Treffen des Ständigen Rates in London auf der Ebene der politischen Direktoren und an entsprechende organisatorische Vorkehrungen im Generalsekretariat gedacht.

Mit Blick auf den sich verschärfenden Konflikt um den Suez-Kanal hoffte Adenauer, auch Großbritannien werde einsehen, daß es sich nicht allein auf Washington verlassen könne. Da sich in den USA in zunehmendem Maße isolationistische Tendenzen bemerkbar machten, so argumentierte er gegenüber dem britischen Labour-Chef, Hugh Gaitskell, von denen niemand wisse, wie stark sie sind und sich entwikkeln werden, liege es auch im britischen Interesse, sich mit den europäischen Staaten enger zusammenzuschließen[50]. Wie sehr Adenauer in dieser Phase der Gedanke beschäftigte, eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik zu arrangieren, um gegen unvorhersehbare amerikanische Disengagement-Entscheidungen gewappnet zu sein und Europas Rolle als Dritte Kraft etwas herauszustellen, wurde in seiner Rede vor den Grandes Conférences Catholiques am 25. September in Brüssel[51] erkennbar. Der Zeitpunkt schien ihm geeignet, neue europapolitische Akzente zu setzen, weil er annahm, die Erfahrungen mit Nasser während der Suezkrise hätten den europäischen Regierungen ihre Verteidigungsschwäche vor Augen geführt. Wenn Adenauer gleichzeitig davor warnte, künftig den Fehler der EVG zu wiederholen, allzu starke Verbindungen zu schaffen und alles perfekt regeln zu wollen, so hatte dies vor allem zwei Gründe. Die Verhandlungen über die Wirtschaftsintegration sollten alsbald zu Ende gebracht werden, um die politische Einigung in Angriff nehmen zu können. Flexiblere Lösungen hielt er deshalb für vorteilhaft, weil sie aller Erfahrung nach eher zu Vereinbarungen führen und das Gefühl der Verbundenheit stärken[52]. Andererseits konnte Großbritannien an die Sechser-Gemeinschaft nur herangeführt werden, wenn der Gemeinsame Markt tatsächlich zustande kam und nicht nach supranationalen Regeln funktionierte. Letzteres verhinderte nicht nur jede Annäherung der Briten an Europa. Es entsprach zu jener Zeit auch nicht den Vorstellungen Adenauers von einer politischen Einigung. Gaitskell vertraute er an, daß seine Überlegungen auf einen europäischen Staatenbund – zu dem er auch die skandinavischen Länder zählte – hinausliefen, in dem keinem einzelnen Mitgliedsstaat ein Veto eingeräumt werden dürfe, jedoch eine gewisse, näher zu bestimmende Minderheit die Möglichkeit des Einspruchs haben solle.

Entgegen der Ankündigung Mollets hatte die französische Regierung tatsächlich

---

[49] Ebenda, S. 224 ff., 260 ff., sowie Informationsgespräch von Eckardt, 30. 9. 1956, 19 S., in: ACDP, NL Felix von Eckardt I-010-009/2.

[50] Vgl. Adenauer, a. a. O., S. 219 ff.

[51] Wortlaut bei Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Konrad Adenauer, Reden 1917–1967. Eine Auswahl, Stuttgart 1975, S. 327 ff.

[52] Vgl. Informationsgespräch Adenauers mit dem amerikanischen Journalisten Thayer, 18. 10. 1956, S. 9 ff., in: ACDP, NL Felix von Eckardt I-010-002/1.

an einer Weiterführung der Integration über den Euratomsektor hinaus kein sonderliches Interesse. Den Beitritt Frankreichs zum Gemeinsamen Markt machte sie im September von der Erfüllung verschiedener Bedingungen[53] abhängig, was die schon schwierigen Verhandlungen über die Wirtschaftsintegration noch weiter erschwerte. Da die Beratungen über Euratom zügig vorankamen, drängten einige französische Unterhändler darauf, das Junktim aufzulösen. Weil eine Einigung über die Wirtschaftsfragen erst in acht bis zwölf Monaten zu erwarten sei, solle der Euratom-Vertrag vorab unterzeichnet werden.

Monnet, der von Beginn an den erfolgreichen Abschluß beider Projekte bezweifelte, wollte unbedingt Euratom retten. Er bedrängte Adenauer, den Vertrag zu unterschreiben[54]. Die Verfechter des Gemeinsamen Marktes, insbesondere Vizepräsident Etzel und der Brüsseler Ausschußvorsitzende von der Groeben, unternahmen alles, den Kanzler von der Beibehaltung des Junktims zu überzeugen, solange nicht alle Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft waren. Andernfalls, so argumentierten sie, würde die von Frankreich angedeutete Bereitschaft, dem Gemeinsamen Markt beizutreten, sofern die Bedingungen erfüllt seien, geschmälert. Außerdem sei damit zu rechnen, daß Euratom ohne den Gemeinsamen Markt bei der deutschen Wirtschaft auf Schwierigkeiten stoßen würde bzw. nur in einer sehr lockeren Form verwirklicht werden könnte.

Hinzu kam die Ungewißheit über die Auswirkungen des von London lancierten Plans, unter den OEEC-Mitgliedern eine europäische industrielle Freihandelszone zu schaffen. Aufgenommen wurde dieser Vorschlag teils mit Optimismus über die neue Richtung der britischen Europapolitik[55], teils mit großer Skepsis, ob es sich hier-

---

[53] In der Delegationsleitersitzung am 20. September 1956 forderte Staatssekretär Faure: (1) Bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes sollte die nach vier Jahren vorgesehene zweite Integrationsetappe erst in Angriff genommen werden, wenn der Ministerrat einstimmig beschlossen habe, daß die Ziele der ersten Etappe voll erfüllt sind. (2) Die Harmonisierung der sozialen Belastungen gelte es bis zum Ende der Übergangszeit soweit anzugleichen, daß die Gesamtarbeitskosten in den einzelnen Mitgliedsstaaten äquivalent sind. (3) Die französische Regierung wollte sich das Recht vorbehalten, das System der Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben beizubehalten. Es sollte erst dann wegfallen, wenn die Zahlungsbilanz Frankreichs wieder einen Positivsaldo aufweist. (4) Einem in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Staat sollte es erlaubt sein, bereits fallengelassene Schutzmaßnahmen wieder einzuführen. (5) Die Einbeziehung der französischen Überseegebiete müßte geregelt werden. Und (6) Frankreich sollte eine Ausnahmeregelung für die Inkraftsetzung des Vertrages erhalten. Vgl. Aufzeichnung der französischen Delegation, 19. 9. 1956, S. 1 ff., in: PAvdG, Akte Materialien zum EWG-Vertrag 33.

[54] Vgl. zu diesen Vorgängen Monnet, a. a. O., S. 531–534; Jean François Deniau, L'Europe interdite, Paris 1977, S. 13 f.; Karl Carstens, Politische Führung. Erfahrungen im Dienste der Bundesregierung, Stuttgart 1971, S. 18 f.

[55] Vgl. zur Haltung Großbritanniens gegenüber dem europäischen Kontinent Donald C. Watt, Großbritannien und Europa 1951–1959. Die Jahre konservativer Regierung, in: VfZ 28 (1980), S. 389–409; Miriam Camps, Britain and the European Community 1955–1963, Princeton (New Jersey), London 1964; Karl Kaiser, EWG und Freihandelszone. England und der Kontinent in der europäischen Integration, Leiden 1963, sowie Hans-Joachim Heiser, British Policy with Regard to the Unification Efforts on the European Continent, Leiden 1959. Zur Rolle der britischen Delegation bei der Brüsseler Sachverständigen-Konferenz vgl. Harold Macmillan, Riding the Storm,

bei nicht nur um ein taktisches Manöver handelte. „Die englische Initiative", so stellte Etzel in einem Vermerk für den Bundeskanzler am 4. Oktober fest, „ist unbestreitbar die Frucht des klaren und zielbewußten Vorgehens der Montanunion-Länder seit den Konferenzen von Messina, Venedig und Brüssel. Ohne diese wären die Engländer nie zu einem derartigen revolutionären Schritt gekommen ... Nur weil man glaubt, den Gemeinsamen Markt nicht mehr verhindern zu können, will man von ihm nicht ausgeschlossen werden. Weil man die gesteigerte Konkurrenzkraft Kontinentaleuropas auf den dritten Märkten fürchtet, will man sich selbst diesem großen Block in geeigneter Weise anschließen."[56]

Ohne Zweifel beflügelte der britische Vorschlag die Hoffnungen der Zollunionsgegner, den Gemeinsamen Markt doch noch verhindern zu können. Erhard plädierte am 5. Oktober im Kabinett dafür, den Freihandelszonenplan näher zu prüfen und so lange die Brüsseler Verhandlungen zu verschieben. Damit stieß er jedoch bei Adenauer und Hallstein auf Widerstand. Das Kabinett schloß sich den taktischen Ratschlägen Franz Etzels an, der dem Bundeskanzler zuvor eine Reihe von Kompromißlösungen unterbreitet hatte, mit denen die französischen Forderungen zu entkräften waren.

Der französische Standpunkt, die sozialen Belastungen müßten unter den beteiligten Wirtschaften harmonisiert sein, bevor der Gemeinsame Markt in die zweite Übergangsstufe eintritt, widersprach nicht nur allen modernen Erkenntnissen der Volkswirtschaftstheorie. Man hätte damit auf einem nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionierenden europäischen Markt die Entfaltung des freien Wettbewerbs geradezu behindert. Auch wollte sich die Bundesregierung nicht auf die Einführung der 40-Stunden-Woche verpflichten lassen, indem für jede mehr gearbeitete Stunde ein gleicher Überstunden-Zuschlag bezahlt würde. Dies hätte die deutsche Wirtschaft übermäßig belastet und unkalkulierbare Rückwirkungen auf die konjunkturbelebenden Maßnahmen gehabt. Entgegenkommen wollte das Kabinett dem Wunsch Frankreichs, vorübergehend das System der Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben beizubehalten, um der französischen Regierung die Möglichkeit zu geben, den im Vergleich zu den anderen Währungen überbewerteten Franken den tatsächlichen Relationen anzupassen. Dafür sollte Frankreich nach Ablauf des ersten Übergangsabschnitts die Handelsbarrieren soweit abbauen, daß seine Liberalisierungsquote im Mittel dem Niveau der übrigen Mitgliedsstaaten entsprach. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die Exportsubventionen und Importsteuern beseitigt sein. Die notwendigen

---

1956–1959, London, Melbourne, Toronto 1971, S. 67 ff.; Anthony Nutting, Europe will not wait. A Warning and a Way out, London 1960, S. 84; Spaak, a. a. O., S. 308 ff.; Beyen, a. a. O., S. 241 f. Zu den konzeptionellen Diskussionen über den Freihandelszonen-Plan innerhalb der britischen Regierung die Studie des Verfassers, a. a. O., S. 205 ff., 280 ff.

[56] Für die Richtigkeit dieser Annahme sprechen vor allem die Äußerungen des britischen Handelsministers Thorneycroft gegenüber Etzel während einer Sitzung des Assoziationsrates der Montanunion und Großbritanniens Ende November 1956 in London, als dieser die Frage Etzels, ob England sich auch mit Europa verbinden würde, wenn die Sechs nicht eine Zollunion und einen Gemeinsamen Markt bildeten, grundsätzlich verneinte. Vgl. Schreiben Etzel an Erhard, 3. 12. 1956, S. 10, in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen zu den Integrationsverhandlgn. 3.

Angleichungen erst dann vorzunehmen, wenn Frankreich einen befriedigenden Überschuß seiner Zahlungsbilanz aufwies, lehnte die Bundesregierung ab. Statt dessen sollten im Falle von Zahlungsbilanzkrisen Schutzklauseln angewendet werden, vorausgesetzt, die Mitgliedsstaaten hätten vorher im Ministerrat die Möglichkeit, Auflagen zu erteilen. Was die französische Forderung anbetraf, wegen der Belastungen des Algerienkrieges das Inkrafttreten des EWG-Vertrages zeitlich hinauszuschieben, so war das Kabinett ebenfalls bereit, in einem klar begrenzten Zeitraum von ein bis zwei Jahren Aufschub zu gewähren, da man sonst einen Markt der Fünf schaffen würde. Schließlich wurde die Weisung erteilt, zu verhindern, daß die französische Formel, den Übergang von der ersten zur zweiten Übergangsstufe beim Aufbau des Gemeinsamen Marktes von einem einstimmigen Votum aller Mitgliedsstaaten abhängig zu machen, Eingang in den Vertrag fand.

In der Euratomfrage vertrat Minister Strauß die Ansicht, daß nach Lage der Dinge der Euratom-Vertrag als ein deutsches Opfer für den französischen Beitritt zum Gemeinsamen Markt gesehen werden müsse, da er die deutsche Entwicklung mehr kontrolliere denn fördere. Adenauer hingegen sah das Problem pragmatisch. Frankreich war auf dem Gebiet der Forschung weiter als die Bundesrepublik. Also konnte es nur im deutschen Interesse liegen, sich an der Atomgemeinschaft zu beteiligen. Auf dem Weg über Euratom wollte Adenauer möglichst schnell dahin kommen, daß Atomwaffen hergestellt werden könnten. Doch war der Kanzler aus taktischen Gründen entschlossen, den Euratom-Vertrag erst dann zu ratifizieren, wenn die Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt abgeschlossen waren.

Die zur Bereinigung der Gegensätze anberaumte Außenminister-Konferenz der Montanunion-Staaten am 20./21. Oktober in Paris führte jedoch nicht zu den erwarteten Kompromissen. Vielmehr spitzte sich die deutsch-französische Auseinandersetzung über die Sozialfragen so sehr zu, daß die Konferenz abgebrochen werden mußte[57].

In Bonn löste das Konferenzergebnis große Meinungsverschiedenheiten aus. Im Bundeswirtschaftsministerium wurde sogleich damit begonnen, einen Entwurf für ein ganz neues Vertragsprojekt auszuarbeiten, um die Verhandlungen auf der Integrationsschiene der OEEC fortzuführen. Schon wegen dieser Gefahr des endgültigen Scheiterns der Konferenz spielte das Auswärtige Amt die Probleme herunter. Seiner Ansicht nach erforderte die Verhandlungslage weder eine völlige Preisgabe des bis dahin Erreichten noch wurden die aufgetretenen Differenzen als so tiefgreifend empfunden, daß eine Kompromißlösung von vorneherein als ausgeschlossen angesehen werden mußte. Das Auswärtige Amt sprach sich deshalb für weitere Konzessionen an Frankreich aus.

Unmittelbar vor Unterzeichnung des Saarvertrages suchte Adenauer natürlich einen Konflikt mit Paris zu vermeiden. Angesichts der angespannten internationalen Lage am Suezkanal und in Ungarn war es zudem nicht zu verantworten, einen weiteren Streitpunkt im westlichen Lager entstehen zu lassen. Dennoch wurde der Kanz-

---

[57] Vgl. zu Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen Karl Carstens, Das Eingreifen Adenauers in die Europa-Verhandlungen im November 1956, in: Blumenwitz u. a., Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. 1 Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 592 ff.

ler aus den Reihen der eigenen Partei und der Opposition eindringlich davor gewarnt, gerade in diesen Tagen zu Besprechungen nach Paris zu fahren. Adenauer setzte sich darüber hinweg, weil er befürchtete, eine kurzfristige Absage seines Besuches könnte von französischer Seite als Affront aufgefaßt werden und sich negativ auf die Ratifizierung des Saarvertrages auswirken. Da Mollet schon genügend Schwierigkeiten hatte, das Abkommen in der Nationalversammlung zu vertreten, wollte Adenauer keine unnötigen Komplikationen verursachen.

Zuvor unterbreitete die Bundesregierung Frankreich ein Kompromißangebot, das aber nur in zwei Punkten wesentlich von den Leitlinien des Kabinetts abwich. Zum einen zeigte sie in der Frage der Harmonisierung der wöchentlichen Arbeitszeit Kompromißbereitschaft an. Zum anderen war sie bereit, die Frist für die Abschaffung des französischen Sondersystems der Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen nicht zum Ende der ersten Integrationsstufe, sondern bis zum Ende der Übergangszeit zu verlängern.

Während der eintägigen Kanzlervisite in Paris[58] wurden von Karl Carstens, damals Leiter der Europa-Abteilung im Auswärtigen Amt, und dem stellvertretenden Chef der französischen Delegation, Robert Marjolin, die entscheidenden Kompromisse ausgehandelt. Sie bestanden darin, daß die Angleichung der sozialen Verhältnisse nicht mehr zur Vorbedingung für den Übergang zur zweiten Stufe gemacht wurde, sondern lediglich Ziel gemeinsamer Bestrebungen sein sollte. Der Durchbruch für die Brüsseler Verhandlungen war damit erreicht.

Für die französische Regierung war dessenungeachtet die Anwesenheit des Bundeskanzlers auf dem Höhepunkt der Suezkrise vor allem psychologisch von Bedeutung. Man war beeindruckt von der Autorität und Beharrlichkeit, mit der ein Deutscher Verständnis für die schwierige Lage Frankreichs aufbrachte. Das Verhalten des Kanzlers wurde vielerorts als ein Bekenntis deutscher und europäischer Solidarität und als Beweis des Vertrauens bewertet.

Dieser Erfolg konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Verlauf des Suez-Konfliktes und der Aufstand in Ungarn einen Wendepunkt für die westliche Sicherheits- und Einigungspolitik markierten. Frankreich wie auch Großbritannien hatten zu erkennen gegeben, allein über ihre Politik entscheiden zu wollen. Trotz der vorhandenen Konsultationsorgane der NATO und der WEU waren die Verbündeten weder von London noch von Paris über ihre Absichten konsultiert oder auch nur in-

[58] Adenauers Besuch in Paris wird im wissenschaftlichen Schrifttum fast ausschließlich aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Spannungen zwischen Ost und West dargestellt. Abgesehen von dem Beitrag Karl Carstens', a. a. O., S. 599 ff., und einem Hinweis in den Aufzeichnungen Herbert Blankenhorns, Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949–1979, Frankfurt/M., Berlin, Wien 1980, S. 257, findet sich keine Bemerkung über die Bedeutung der Reise für die Brüsseler Integrationsverhandlungen. Wilhelm Grewe moniert zwar (Rückblenden 1976–1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugens deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt, Frankfurt/M., Berlin, Wien 1979, S. 281 ff.) die lückenhafte Darstellung in Adenauers Erinnerungen, a. a. O., S. 225 ff., hellt diese aber nur unter sicherheitspolitischen Aspekten auf. Gleiches trifft für die Schilderung Felix von Eckardts, Ein unordentliches Leben. Lebenserinnerungen, Düsseldorf, Wien 1967, S. 461 ff., zu. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Baring, a. a. O., S. 200, 425.

formiert worden. Das Verhalten der USA hatte jedoch gezeigt, daß sie nicht gewillt waren, militärische Alleingänge ihrer Allianzpartner zu tolerieren. Ernüchtert mußten Briten und Franzosen feststellen, daß ein militärisch schutzbedürftiger Staat Anspruch auf eine eigenständige Großmachtrolle verwirkt. Zwar hatte das ein Zusammenrücken der europäischen Bündnismitglieder gegenüber der Hegemonialmacht zur Folge. Frankreich entschloß sich daraufhin, unter dem Vorbehalt der Regelung der Überseegebiete dem Gemeinsamen Markt beizutreten[59], während Großbritannien nunmehr vollends den Freihandelszonen-Plan unterstützte. Doch enthielten diese unterschiedlichen Strategien bereits genügend handelspolitischen Konfliktstoff, der wenig Raum für politische Einigungsschritte ließ. Vorrangige Aufgabe müsse es nunmehr sein, so erklärte Adenauer beim Teegespräch am 5. November, der WEU zur Funktionsfähigkeit zu verhelfen. Dann werde es auch viel leichter sein, die NATO wieder funktionsfähig zu machen und die Vereinigten Staaten wieder mehr in die westliche Politik hineinzunehmen[60].

Für weitergehende politische Einigungsbemühungen war es unabdingbar, die Brüsseler Verhandlungen schnell zum Abschluß zu bringen. Daß Adenauer durchaus bereit war, Risiken einzugehen, wenn es galt, politische Fortschritte zu erreichen, zeigte sich in der Schlußphase der Verhandlungen. Bei der Fülle von Einzelfragen, die für den Gemeinsamen Markt zur Entscheidung anstanden, war ein Thema besonders heftig umstritten: die Einbeziehung der überseeischen Gebiete. Frankreichs Absicht, die Mitgliedsländer an den Entwicklungskosten seiner Kolonien zu beteiligen, führte innerhalb der Bundesregierung erneut zu Auseinandersetzungen. Erhard, der nach dem Pariser Kompromiß keine Möglichkeit mehr sah, die Verhandlungen abzublokken, versuchte nun, das Schlimmste zu verhüten. Offen wandte er sich dagegen, die Bundesrepublik mit den politischen und wirtschaftlichen Fehlern französischer Kolonialherrschaft zu belasten. Im Auswärtigen Amt und auch in Brüsseler Delegationskreisen herrschte die Überzeugung, daß allein aus innenpolitischen Gründen Frankreich den Vertrag nur unterzeichnen würde, wenn die Regierung dem Parlament eine europäische Lösung für die Kolonialprobleme präsentieren könnte. Adenauer, von dem ehrlichen Bestreben Mollets überzeugt, die Verträge zum Abschluß zu bringen, verteidigte die französische Position mit dem Argument, „die ganze Sache mit Afrika (hat) nichts zu tun ... mit Kolonialismus". Man müsse Frankreich helfen, da seine Kraft allein nicht mehr ausreiche. Im Hinterkopf hatte er aber wohl mehr die strategische Überlegung, den afrikanischen Kontinent als Betätigungsfeld für die Europäer zu erhalten und zu verhindern, daß es dem Expansionstrieb der Sowjetunion anheimfiel. Nicht zuletzt reizte ihn die günstige Gelegenheit, die an Rohstoffen arme Bundesrepublik an der Entwicklung Afrikas, eines der reichsten Gebiete dieser Erde, zu

[59] Vgl. Erling Bjøl, La France devant l'Europe. La Politique Européenne de la IVe République, Kopenhagen 1966, S. 76 f.

[60] Vgl. Informationsgespräch, 5. 11. 1956 (unkorrigiertes Manuskript), S. 3 f., in: StBKAH, sowie Bericht des Journalisten Ludwig von Danwitz an Chefredaktion WDR und NDR, 5. 11. 1956, 3 S., in: ACDP, NL Ludwig von Danwitz I-330-013.

beteiligen[61]. Großzügige finanzielle Zugeständnisse an Frankreich, wie er sie in der Frage des deutschen Finanzbeitrages zum Entwicklungshilfefonds während des Gipfeltreffens der Regierungschefs am 19./20. Februar in Paris machte, fielen dabei nicht ins Gewicht. Finanzielle Hilfen und wirtschaftliche Interessenunterschiede durften kein Hindernis für die deutsch-französische Annäherung im Rahmen der europäischen politischen Einigung sein.

Auch bei der Euratom-Regelung akzeptierte der Bundeskanzler die französischen Wünsche. Die Gemeinschaft sollte zwar Eigentümerin der besonderen spaltbaren Stoffe sein, von der wirtschaftlichen Nutzung dieser Eigentümerstellung konnte sie aber de facto ausgeschlossen werden. Denn die Nutzungs- und Verbraucherrechte an den Kernbrennstoffen wurden den ordnungsgemäßen Besitzern zugesprochen. Solange dem Verbraucher die Sicherheitsbestimmungen genügten, war ihm ein uneingeschränktes Nutzungsrecht sicher. Mit dieser gelockerten Versorgungsregelung war der privaten deutschen Atomindustrie aber auch Bewegungsfreiheit geblieben[62].

Viel entscheidender aber war für Adenauer, die französische Unterstützung gewonnen und zugleich vereitelt zu haben, daß Westeuropa zur politischen Einflußlosigkeit absank. Der Selbsterhaltungstrieb und die geistige Führungsrolle Europas in der Welt verboten hier Zurückhaltung. Der Gedanke eines Europas als „Dritte Macht" in enger Verbundenheit mit den USA war hier durchaus im Spiel.

Natürlich war die Bundesregierung darauf bedacht, ihre internen Auseinandersetzungen über die Europapolitik möglichst lange der Öffentlichkeit zu verbergen. Eine parlamentarische Debatte über die Verträge zögerte sie bis kurz vor der Unterzeichnung hinaus[63]. Die deutschen Verhandlungspositionen waren somit das Resultat der Interessenabstimmung innerhalb der Bonner Regierungsbürokratie. Selten wurden Forderungen von Parteien und Verbänden als Hebel zur Durchsetzung deutscher Anliegen benutzt. Ganz im Gegensatz zu Frankreich, wo sich die Regierung in den zentralen Fragen vom Parlament die Hände binden ließ und auf diese Weise in Brüssel Konzessionen einhandelte. So klagten die Oppositionsparteien SPD und FDP, daß Verhandlungen von größter Tragweite wieder einmal völlig am Parlament vorbeigelaufen seien[64]. Die FDP lehnte gar eine Ratifizierung durch den „alten" Bundestag ab, weil ihm dazu vor Ablauf der Legislaturperiode im Herbst 1957 die Legitimation fehle.

---

[61] Vgl. Kanzler-Tee, 22.2. 1957, a.a.O., S.7; Adenauer, a.a.O., S.269; Günther Harkort, Die überseeischen Gebiete im Gemeinsamen Markt, in: Der Gemeinsame Markt. Grundgedanken, Probleme und Tatsachen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hrsg. von der Europa Union Deutschland, Bonn 1957, S.65 ff.

[62] Vgl. dazu Heinz Haedrich, Das Eigentum der Europäischen Atomgemeinschaft an Kernbrennstoffen, in: Walter Hallstein/Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), Zur Integration Europas. Festschrift für Carl F. Ophüls aus Anlaß seines siebzigsten Geburtstages, Karlsruhe 1965, S.54 ff.

[63] Vgl. die Erklärung der Bundesregierung, vorgetragen von Staatssekretär Hallstein am 21.3. 1957, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd.35 (1957), S.11327 ff.

[64] Die Bundesregierung hatte jeweils nach den großen Konferenzen von Venedig und Paris im Oktober 1956 und Februar 1957 den Auswärtigen Ausschuß des Deutschen Bundestages über den Fortgang der Verhandlungen in Brüssel unterrichtet. Am 21.3. 1957 ließ sie überdies in einer großen Eu-

Dennoch hatte die Regierung erstaunlich wenig Mühe, die Gesetze im Parlament durchzubringen. Ausschlaggebend war vor allem die veränderte Haltung der Sozialdemokraten. Ihre Ablehnung der Pariser Verträge fand bei der französischen Schwesterpartei SFIO, aber auch bei den anderen sozialistischen Parteien Westeuropas kaum Verständnis. Mit ihrer ständigen Verweigerungshaltung in der Integrationsfrage hatte sich die SPD allmählich in eine Außenseiterrolle hineinmanövriert[65], die sie in Gefahr brachte, international isoliert zu werden. Die Kehrtwende deutete sich an, als Jean Monnet im Sommer 1955 den SPD-Vorsitzenden Erich Ollenhauer zur Mitarbeit in seinem Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa überreden konnte[66]. Der Parteivorstand entschied schließlich am 7./8. März 1957, die Verträge nicht abzulehnen. Er unterstrich damit seine grundsätzlich positive Haltung zur wirtschaftlichen Integration Westeuropas.

Den Bedenken, welche die SPD-Abgeordneten Deist und Arndt während der Bundestagsdebatten im März 1957[67] gegen den Beitritt zum Gemeinsamen Markt vortrugen, fehlte dann auch die rechte Überzeugungskraft. Zwar hielt Arndt es für unbedingt erforderlich, daß im Vertrag Deutschland das Recht zugestanden werde, nach seiner Wiedervereinigung frei über das Verbleiben in den Europäischen Gemeinschaften entscheiden zu können. Doch hatte Delegationschef Ophüls schon am 28. Februar in Brüssel zu Protokoll gegeben, die Bundesregierung gehe von der Möglichkeit aus, daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfinde. Auch ohne vertragliche Regelung glaubte die Bundesregierung damit in ausreichendem Maße die volle politische Handlungsfreiheit für ein wiedervereinigtes Deutschland garantiert zu ha-

---

ropadebatte die Bereitschaft erkennen, in der Integration voranzuschreiten. Außerdem war im Februar 1957 auf Drängen der Opposition ein Sonderausschuß Gemeinsamer Markt/Euratom vom Deutschen Bundestag eingesetzt worden, der die Vertragstexte prüfte. Vgl. dazu Carstens, Politische Führung, S. 43, und die Ausführungen von Staatssekretär Hallstein am 21. 3. 1957 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin, Echte Chancen für die politische Einheit Europas, Nr. 56, 22. 3. 1957, S. 473. Im übrigen reiste der Fraktionsvorsitzende der SPD, Fritz Erler, während der Vertragsverhandlungen alle zwei Monate mit einem Unterausschuß nach Paris und nahm dort Einblick in die Verhandlungsunterlagen. Vgl. Carl-Christoph Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 19/80, 10. 5. 1980, S. 12. Im gleichen Zusammenhang bestätigte der FDP-Abgeordnete Mende, daß die Bundestagsfraktion sich auf dem Umweg über die Protokolle der französischen Nationalversammlung informiert habe. Vgl. Die Kritik der FDP am Gemeinsamen Markt, in: Neue Zürcher Zeitung, 5. 3. 1957.

65 Vgl. Kurt Thomas Schmitz, Deutsche Einheit und Europäische Integration. Der sozialdemokratische Beitrag zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des programmatischen Wandels einer Oppositionspartei, Bonn 1978; William E. Paterson, The SPD and European Integration, Westmead (Farnborough, Hants) 1974; Rudolf Hrbek, Die SPD – Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und Westintegration (1945–1957), Bonn 1972.

66 Vgl. Monnet, a. a. O., S. 251 f.

67 Vgl. deren Ausführungen vor dem Deutschen Bundestag am 21. 3. 1957, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd. 35 (1957), S. 11334 ff., 11370 ff.

ben[68]. Nachdem die Bonner Vertreter im Protokoll über den innerdeutschen Handel sichergestellt hatten, daß durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes Deutschland nicht zusätzlich von einer Zollgrenze geteilt würde und die Handelsgrenzen zur DDR weiterhin offen blieben, war diesem Thema jeglicher Zündstoff genommen.

Allein die FDP und der Gesamtdeutsche Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten glaubten eine weitere Vertiefung der deutschen Spaltung abwehren zu müssen. Als provisorischer deutscher Teilstaat, so kritisierte die FDP, verliere die Bundesrepublik in den „fortschreitenden kleineuropäischen Integrationsbemühungen" ihre Kraft; für eine Konzentration auf die Wiedervereinigung bleibe wenig Energie[69].

Adenauer konnte sich jedoch auf seine Fraktion verlassen. Christdemokraten und die bayerischen Christlich-Sozialen stellten sich geschlossen hinter ihn. Sie sahen in der Wirtschaftsintegration die notwendige Ergänzung zur militärischen Westintegration, die dazu beitrage, den Frieden in Europa zu bewahren. Ihr Sprecher, Hans Furler, rechtfertigte die finanziellen Opfer in der Assoziierungsfrage mit der engen Anbindung an die westlichen Nachbarn und insbesondere an Frankreich[70]. Der konservative bürgerliche Block sah die europäische Integration als ein Ziel sui generis, das eben seinen Preis fordere.

Erhard hingegen teilte Pressevertretern mit, daß er den Gemeinsamen Markt für einen „volkswirtschaftlichen Unsinn" halte. In den angeblich protektionistischen und wettbewerbsfeindlichen Regeln des Vertrages meinte er seine Warnung vor einem dirigistischen Europa bestätigt zu sehen. Daß ihnen in Wirklichkeit eine marktwirtschaftliche Konzeption zugrundelag, an deren vertraglicher Verankerung zwei Vertreter seines Ressorts, nämlich Prof. Müller-Armack und Ministerialdirigent v. d. Groeben, maßgeblichen Anteil hatten, fand bei Erhard keine Anerkennung. Wenn er den Verträgen dennoch zustimmte, so dann nur, weil sie politisch für die Bundesrepublik notwendig waren.

Der Kanzler brauchte nicht in die Ratifizierungsdebatte einzugreifen. Innerhalb der SPD-Fraktion hatten die Befürworter des europäischen Zusammenschlusses mit Hilfe des Einflusses von Jean Monnet[71] in der Entscheidung über Annahme oder Ablehnung der Verträge die Oberhand behalten.

---

[68] Nach Auffassung des 3. Sonderausschusses Gemeinsamer Markt/Euratom des Deutschen Bundestages deckt die Formulierung „Überprüfung der Verträge" alle Möglichkeiten ab, die sich im Falle der Wiedervereinigung ergeben können. Sie läßt die Wahl der Beteiligung oder Nichtbeteiligung des wiedervereinigten Deutschlands an den Verträgen völlig offen. Vgl. Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 3660, Schriftlicher Bericht des 3. Sonderausschusses Gemeinsamer Markt/Euratom über den Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft nebst Ergänzung Drucksachen 3440, Nachtrag zu 3440, 3615, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd. 38 (1957), Anlage 2, S. 13386.

[69] Vgl. Robert Margulies, Der Gemeinsame Markt – ein Fortschritt?, in: Freie Demokratische Korrespondenz, Nr. 8, 31. 1. 1957, und seine Ausführungen vor dem Deutschen Bundestag am 21. 3. 1957, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd. 35 (1957), S. 11350 ff.

[70] Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd. 38 (1957), S. 13316 f.

[71] Vgl. zur Rolle Monnets bei der Ratifizierung der Verträge in Bonn und Paris Monnet, a. a. O.,

Nach dem erbitterten Widerstand gegen die EVG, die NATO und die Wiederaufrüstung trugen die Sozialdemokraten erstmals den außenpolitischen Westkurs der Bundesregierung mit. Die gemeinsame Unterstützung war zugleich Ausdruck eines neuen überparteilichen Konsenses, der bis in die Gegenwart die deutsche Europapolitik kennzeichnet. Der seit Anfang der fünfziger Jahre andauernde Streit um Wiedervereinigung und Westintegration war damit ad acta gelegt. Als erstes Parlament der sechs Gemeinschaftsstaaten nahm der Deutsche Bundestag mit der Mehrheit von CDU/CSU, DP/FVP und SPD gegen die Stimmen der FDP und des GB/BHE die Verträge an.

Nur mit einigem Zögern bejahte die deutsche Wirtschaft das Vertragswerk. BDI und Gewerkschaftsverbände hatten wenig Gelegenheit, maßgeblich auf die deutschen Verhandlungslinien Einfluß zu nehmen[72]. Lange Zeit recht spärlich mit amtlichen Informationen versorgt, fühlten sich ihre Vertreter in den entscheidenden Verhandlungsphasen von der Bundesregierung regelrecht übergangen. Erst im Januar 1957 wurden sie im Detail über die Vertragsinhalte orientiert. Die positive Resonanz der Industrie auf die Messina-Pläne war daher im Laufe der Regierungsverhandlungen einer zunehmenden Skepsis gewichen. Man befürchtete, von der liberalen Konstruktion des Gemeinsamen Marktes, so wie im Spaak-Bericht beschrieben, werde im Vertrag zugunsten dirigistischer Prinzipien abgerückt. Dahinter verbarg sich die Sorge, die in der Bundesrepublik erfolgreich praktizierten Grundsätze einer unternehmerischen, sozialverpflichteten Marktwirtschaft würden auf dem europäischen Markt nicht in gleicher Weise frei zur Entfaltung kommen. Die Verschlechterung der Wettbewerbslage einzelner Industriezweige spielte nur in zweiter Linie eine Rolle. Man vertraute der eigenen Leistungskraft und der Fähigkeit, auf dem europäischen Markt künftig konkurrieren zu können[73].

Mit der Gründung der europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft war für die Bundesrepublik die Phase der Eingliederung in den Westen abgeschlossen. Die neue Konstellation Anfang 1958 hatte mit der ungünstigen Ausgangslage der Jahre 1954 und 1955 nur noch wenig gemein. Die Bundesrepublik war inzwischen zu einem voll akzeptierten und gleichberechtigten Partner im westlichen Verbundsystem herangereift. Dazu hatte vor allem ihre Unterstützung bei den Brüsseler Regierungsverhandlungen beigetragen. Dort vermochte sie ihren neu gewonnenen außenpolitischen Handlungsspielraum sehr wohl im eigenen wie auch im europäischen Interesse

---

S. 535 ff.; Roger Massip, Voici l'Europe, Paris 1958, S. 122 f.; Walter Yondorf, Monnet and the Action Committee. The Formative Period of the European Communities, in: International Organization 19 (1965), S. 897, 901.

[72] Vgl. DGB wünscht Klarheit über den Gemeinsamen Markt, in: DGB Nachrichtendienst, ND 25/57, 30. 1. 1957; Bedenken der Wirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. 1. 1957; Bonner Vorbehalte zum Brüsseler Plan, in: Neue Zürcher Zeitung, 1. 2. 1957; Schreiben Sohl an Berg, 8. 3. 1957, S. 2, in: PAvdG, Akte Deutsche Unterlagen zu allen Integrationsverhandlungen 7.

[73] Vgl. Der Gemeinsame Markt. Eine Umfrage in der deutschen Wirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 3. 1957; Heinrich Eichner, Wie steht die deutsche Industrie zum Gemeinsamen Markt?, in: Der Gemeinsame Markt, a. a. O., S. 115 ff.; Karl Albrecht, Gemeinsamer Markt und Freihandelszone im Urteil deutscher Wirtschaftskreise, in: Außenwirtschaft, a. a. O., S. 154 ff.

zu nutzen. Bonn gewann dabei zusehends Kontrolle über die noch festzuschreibenden Bedingungen westeuropäischer Zusammenarbeit, welche die Ziele und Mittel der westdeutschen Außenpolitik in den folgenden Jahrzehnten vorzeichneten. Durch die Schaffung von EWG und Euratom wurde die gewonnene Souveränität der Bundesrepublik also nicht wieder neutralisiert, sondern ihre Rolle als eine der führenden Mächte Westeuropas untermauert. Nach außen hin wurde dies vor allem von französischer Seite mit dem Vorschlag anerkannt, Walter Hallstein zum ersten Präsidenten der EWG-Kommission zu ernennen.

Auch wenn Bonn nichts ohne Rückendeckung Washingtons tat, war die Gründung der neuen Gemeinschaften vor allem ein Erfolg der Bundesregierung. Sie hatte politisch wie konzeptionell maßgeblich dazu beigetragen, daß die Integrationsarbeiten fortgeführt und schließlich in Vertragstexte umgesetzt wurden. Nicht zuletzt war das die Voraussetzung, die es Adenauer in den folgenden Jahren erlaubte, im Rahmen der westlichen Zusammenschlüsse eine für die deutschen Interessen optimale Gleichgewichtspolitik zu betreiben[74].

Daß diese Rolle innerhalb der Regierung Reibungsverluste erzeugen würde, war bereits Anfang 1955 zu erkennen. Trotz allseitiger Beteuerungen, das Einigungswerk weiter verfolgen zu wollen, hatte die Bundesregierung Schwierigkeiten, ihre Linie in der Integrationspolitik zu entwickeln. Dem Kanzler gelang es nie so recht, die Ressortkonflikte zwischen Auswärtigem Amt und Bundeswirtschaftsministerium zu lösen und Erhard für seinen Kurs zu gewinnen. Selbst die Richtlinien-Entscheidung blieb da wirkungslos. Allerdings ließ sich auch bei Adenauer ein allmähliches Abrükken von den supranationalen Integrationsplänen erkennen, so wie sie von ihm Anfang der fünfziger Jahre zur Erlangung der Gleichberechtigung und Souveränität propagiert worden waren.

Der Kanzler hat die Entstehung der EWG in mancher Hinsicht begünstigt und stets entschlossen unterstützt. Doch tat er es nicht um der wirtschaftlichen Integration willen. Die Regierungsverhandlungen waren ihm immer nur ein Mittel zum Zweck, und zwar in dreifacher Hinsicht: Über die wirtschaftliche Verflechtung zu einer konföderativen Form der politischen Einigung zu gelangen, die deutsch-französische Verständigungspolitik im europäischen Kontext zu fördern, zeitweise sogar Hilfestellung für die Regelung der Saarfrage zu geben, und schließlich Europa gegen die Gefahren des Kommunismus zu stärken.

Die Gründung der EWG löste selbstverständlich nicht alle Probleme deutscher Europapolitik. Zu viele Fragen der gemeinsamen europäischen Außen-, Verteidigungs- und Handelspolitik, insbesondere mit Großbritannien, waren unklar geblieben. Doch hatte die Bundesrepublik geholfen, ein europäisches Terrain zu schaffen, das eine weiterführende politische Einigung zuließ und ihren neuen Status als westeuropäische Großmacht absicherte.

---

[74] Vgl. zur Entwicklungsgeschichte der EWG die neuere Darstellung von Hans von der Groeben, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966), Baden-Baden 1982.