

## Überlegungen von Walter Hallstein zum Problem der Kooperation oder der Integration (30. März 1955)

**Legende:** Le 10 mai 1966, le quotidien allemand Süddeutsche Zeitung examine les longues négociations sur le financement de la Politique agricole commune (PAC) au sein de la Communauté économique européenne (CEE).

**Quelle:** Note présentée par la délégation française sur les questions à soumettre aux ministres des Affaires étrangères. Dans: LAPPENKÜPER, Ulrich. Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich: Dokumente 1949-1963: Hrsg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und dem Institut für Zeitgeschichte. MÖLLER, Horst; HILDEBRAND, Klaus (Hrsg.). K. G. Saur Verlag. Tome 1, 1002 p., pp. 604-608. 1996/1999. ISBN 3-598-23681-6. p. 582-586.

**Urheberrecht:** (c) by K.G. Saur Verlag, München

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/uberlegungen\\_von\\_walter\\_hallstein\\_zum\\_problem\\_der\\_kooperation\\_oder\\_der\\_integrati\\_o\\_n\\_30\\_marz\\_1955-de-1d7cf6dc-5785-4857-8116-638cfaa0e621.html](http://www.cvce.eu/obj/uberlegungen_von_walter_hallstein_zum_problem_der_kooperation_oder_der_integrati_o_n_30_marz_1955-de-1d7cf6dc-5785-4857-8116-638cfaa0e621.html)



**Publication date:** 05/11/2015

## **Erwiderung auf die Gedanken des Herrn Bundeswirtschaftsministers zu dem Problem der Kooperation oder der Integration (30. März 1955)**

*Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Hallstein, Aufzeichnung, 30.3.1955, Streng vertraulich  
PA, BStS, Bd. 346*

### **I. EINIGKEIT IN DEN GRUNDSÄTZEN**

Wir sind, glaube ich, in den Grundsätzen einig:

1. Aus der bloßen Kooperation geht nicht von selbst eine organische Einheit hervor.
2. Vielmehr bedarf es eines beherrschenden Antriebes auf politischer Ebene. „Der politische Primat muß die Führung in dem Zusammengehen der Völker übernehmen.“ „Eine echte Integration muß im politischen Bereich einsetzen.“
3. Das Ziel dieser Politik muß sein, daß nicht mehr jeder Nationalstaat selbstherrlich über das politisch-ökonomische und soziale Sein seines Volkes bestimmt. „Die Zeit für ein politisches Eigenleben und Sonderleben – mindestens für Europa – ist vorbei.“ „Nur auf dem Boden dieser Erkenntnis ist eine echte Integration möglich.“
4. Eine rein funktionelle Integration ohne jede supranationale institutionelle Stütze – wie etwa das System vor 1914 – ist gegenwärtig nicht mehr denkbar. „Institutionelle Zuständigkeiten müssen zur Hilfe kommen.“
5. Andererseits ist
  - jeder supranationale Dirigismus zu vermeiden
  - einer umfassenden funktionellen Integration betreffend bestimmte Grundsätze an sich den Vorzug zu geben vor Teilintegrationen.

Alledem kann ich zustimmen. Ich würde lediglich den Grundsatz 4 noch schärfer dahin fassen, daß es eine funktionelle Integration ohne institutionelle Stütze überhaupt nicht geben kann. Jede Funktion setzt einen bestimmten Rahmen voraus. Auch bei dem Goldwährungssystem vor 1914 war das der Fall. Der institutionelle Rahmen war damals in allen Ländern übereinstimmend eine nationale Währungsgesetzgebung und die dort übereinstimmend funktionierenden Organe; sie gab den identischen, über die einzelnen Nationen hinausreichenden Rahmen. Der Rahmen war also inhaltlich „supranational“. Seine Schwäche bestand darin, daß er nicht auch formell, im Aufbau der Organe, supranational war, sondern formell vom fortdauernden freien Entschluß aller beteiligten Nationen abhing. Deshalb brach er auseinander.

### **II. UNTERSCHIED IN MODALITÄTEN**

Wir unterscheiden uns in Wirklichkeit vielleicht nur hinsichtlich der Modalitäten in der Anwendung dieser Grundsätze. Und auch da, scheint mir, gar nicht bedeutend.

Es handelt sich darum, welche politischen Folgerungen aus der konkreten politischen Lage zu ziehen sind, wie sie gegenwärtig besteht.

### **III. DIE GEGENWÄRTIGE POLITISCHE LAGE**

Auch diese politische Lage als solche beurteilen wir, glaube ich, übereinstimmend:

Die Bundesrepublik und Europa im Ganzen befinden sich in einer starken Gefährdung, die rasches und entschiedenes Handeln erfordert:

1. Das Scheitern der EVG war ein sowjetischer Sieg von großer Tragweite. Wäre die EVG mit ihrem gemeinsamen Heer, gemeinsamen Budget, gemeinsamer Rüstungspolitik usw. angenommen worden, so hätte darin ein solcher Zwang zur vollen, auch politischen Integration gelegen, daß man die Entwicklung mit ein wenig Nachhilfe sich selbst hätte überlassen können.

2. Der Ersatz der EVG durch die NATO und WEU-Lösung hat zwar die Katastrophe abgewendet und vorläufig gewisse militärische Notwendigkeiten sichergestellt. Er hat aber im Gegensatz zur EVG die wesentlichen Fragen nicht gefördert, sondern nur einen Aufschub gewährt.

a) Die militärische Verknüpfung zu einem Allianzsystem mit integrierter Führung stellt weder selbst eine Integration dar noch enthält sie in sich den Zwang zur Integration. NATO ist und bleibt notwendigerweise ein Allianzsystem. Daß die nationalen Interessen darin zur Zeit nicht stärker hervortreten, liegt an der faktischen Präponderanz Amerikas. In dem Maße wie diese – was gerade das Ziel von NATO ist – gegenüber den stärkeren Beiträgen der europäischen Länder zurücktritt, werden die nationalen Interessen sich akzentuieren (das zeigt sich schon jetzt in Großbritannien; vgl. das letzte Weißbuch).

b) Ebenso enthält die WEU – wie Benelux auf Grund der Erfahrung mit dem Brüsseler Vertrag voraussagte und wie sich jetzt durch die Erfahrung bestätigt hat – kein wirklich vorwärts treibendes Element der Integration. Insbesondere war es unpsychologisch, von der gleichberechtigten Einbeziehung Großbritanniens etwas zu erhoffen. Solange bei einer Integration die formelle Gleichbehandlung Großbritanniens Voraussetzung ist, wird sich England zu weiteren Zugeständnissen nicht bereit finden. Nur wenn eine sonstige Integration zustande gekommen ist, wird es das Bedürfnis haben, mitzumachen. Die Engländer beugen sich nicht theoretischen Forderungen, sondern nur Tatsachen.

3. Für das, was zu geschehen hat, steht uns nur eine kurze Frist zur Verfügung: vielleicht 2 Jahre, um einen Grundstein zu legen, vielleicht 5 Jahre, um das Wesentliche zu Ende zu bringen. Kommen wir während dieser Zeit nicht zur Integration, so vollendet sich die Desintegration.

a) Wenn es nicht binnen kurzem gelingt, die Bewegung für Europa neu anzufachen, wird die bereitwillige Stimmung vergehen oder sich in Verbitterung verkehren und anderen Idealen zuwenden.

Das gilt insbesondere von der Jugend. Sie war und ist in allen Ländern Europas begeistert; aber „Begeisterung ist keine Heringsware, die man einpökelt auf einige Jahre“ (Goethe). Die Jugend wird, wenn sie enttäuscht wird, andere Gegenstände der Begeisterung suchen. Dem Nationalismus wird sie sich überwiegend nicht mehr zuwenden. Wenn Europa ihr kein supranationales Ideal bietet, so wird es die sowjetische Lehre tun. Diese ist eine verwerfliche und zerstörerische, aber sicher für viele eine packende, über dem Gezänk der Nationen und Interessenten stehende Anschauung. Wie sehr sie gerade junge Intellektuelle anzieht, hat sich ja schon in der Geschichte der übergelaufenen Atomforscher gezeigt.

b) In den Institutionen wird sich in dem Maße, wie es überall zum Ausbau der nationalen Armee kommt, eine Rückbildung zur völligen Domination des reinen Nationalinteresses vollziehen. Die Aufrüstung wird sich überall zunächst unter dem Stichwort „alles für NATO“ vollziehen, dann aber unter dem Stichwort „Wir müssen auch an uns selbst denken“. Dem werden, wenn es zu keiner grundsätzlichen Gegenwirkung kommt, Politik und Wirtschaft auch bei anfänglich anderen Vorsätzen folgen müssen.

c) Dieser Prozeß der Desintegration ins Nationale wird von außen, von der Sowjetunion, zunehmend gefördert werden. Sie wird auf die einzelnen europäischen Nationen durch Appelle an die Sonderinteressen, durch Erregung besonderer Schwierigkeiten, durch Versprechen und Drohungen einwirken, um das schwach geknüpfte Band zwischen ihnen vollends zu zerreißen. Die Anfänge sehen wir schon.

d) Andererseits wird die Möglichkeit, dem durch massive militärische Mittel entgegenzutreten, abnehmen. Zunächst kann noch sowohl die Drohung eines militärischen sowjetischen Angriffs wie die Drohung der mehr oder weniger gewaltsamen Subversion durch das bloße Übergewicht Amerikas in der Atomwaffe in Schach gehalten werden. Schon in einigen Jahren wird dieses Übergewicht nach gewissen Voraussagen zurückgegangen sein. Europa muß dann wesentlich für sich selbst eintreten.

Die rasche politische Integration ist daher eine vitale Notwendigkeit.

#### IV. FOLGERUNGEN

Aus dieser Notwendigkeit der politischen Integration folgt, daß es sich nur um die Frage handelt, welche Mittel man zweckmäßig zur Erreichung dieses Zieles wählt. Nur hier können, glaube ich, Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Bei dieser Wahl dürfen wir unsere Ansprüche nicht zu hoch schrauben. Es handelt sich nicht darum, ein absolut gutes Mittel zu finden, oder gar das beste theoretisch denkbare. Es handelt sich vielmehr darum, das relativ beste Mittel zu finden, das im aktuellen Zeitpunkt aktuell politisch möglich ist.

So betrachtet, gibt es kaum Alternativen:

1. Keine Alternative ist der Gedanke, die politische Integration jetzt unmittelbar als „europäische Verfassung“ einzuführen. Der Versuch ist gemacht worden – in vorzüglicher Form und unter Mitwirkung führender parlamentarischen Persönlichkeiten. Er ist nicht weitergekommen, weil die sachliche Integration, die ihm inhaltliche Substanz und Fülle geben sollte, die EVG, gescheitert ist. Er kann erst wieder aufgenommen werden, wenn für diese weggefallene Substanz Ersatz geschaffen ist. Ohne das, mit bloß formellen Befugnissen der Politischen Gemeinschaft, würde ein papiernes Gebilde entstehen, das niemand anzunehmen bereit ist. Insbesondere würde sich in Frankreich dafür keine Mehrheit finden.

2. Keine Alternative ist erst recht der Gedanke, aus dem Europarat eine solche politische Integration entstehen zu lassen.

3. Aber auch die Möglichkeit, daß aus einer „funktionellen“ Integration mit sekundären institutionellen Organen bloß konsultativer Art eine politische Einigung Europas hervorgehen könnte, ist praktisch nicht realisierbar:

a) Selbst bei längeren Zeiträumen wären die Aussichten zweifelhaft. Der Sprung von der wirtschaftlichen Konsultation zur politischen Einigung ist zu groß. Auch von der OEEC, die in ihrer Art gut funktioniert hat, sind ja keine wesentlichen politischen Impulse ausgegangen; nicht einmal die wirtschaftliche Nationalstruktur der Staaten hat sie ins Europäische gewandelt.

b) Lange Zeiträume aber stehen nicht zur Verfügung. Bald müssen die wesentlichen Dinge geschehen. Darauf ist aber ganz sicher bei Beschreitung dieses Weges nicht zu hoffen.

c) Im Gegenteil muß man mit der Befürchtung rechnen, daß bei einem wirtschaftlichen Rückschlag das durch bloße Konsultation hergestellte Einvernehmen zur Bedeutungslosigkeit herabsinken wird. Eine aktive Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird dann unvermeidbar sein. Falls die Einheitlichkeit dieser aktiven Wirtschaftspolitik nicht institutionell sichergestellt ist, wird sie durch bloße konsultative Abstimmung nicht zustande kommen. Jedes Land wird nach aller bisherigen Erfahrung eine rein nationale *saue-qui peut*-Politik treiben.

d) Daher sind zwar die anderen Staaten zu solchen Konsultationen mehr oder weniger bereit. Keiner ist aber, soviel bekannt, bereit, sie als Weg zur politischen Integration zu benutzen.

4. So bleibt, wie mir scheint, nur die Fortführung und Ausdehnung der Integration nach dem Typ der Montangemeinschaft.

a) Sie ist die einzige Möglichkeit, die zur Zeit überhaupt einige Aussicht auf rasche Realisierung hat.

b) Sie ist der Ausweg des verhältnismäßig geringsten Widerstandes bei dem ständigen Hin- und Herschieben der Probleme in den letzten Jahren, das den Europagedanken tot zu machen droht. Für sie ist am ersten die

allgemeine parlamentarische Zustimmung zu gewinnen, die z.B. für die sofortige politische Integration z. Zt. noch nicht zu erlangen ist.

c) Sie ist derjenige Weg, der durch die bisherige Erfahrung indiziert ist. Denn die Montanintegration ist ja gerade deshalb gemacht worden – was man jetzt vielfach vergißt –, weil sich bereits 1950 die übrigen Wege (Europarat, OEEC) als nicht befriedigend erwiesen hatten.

5. Die wirtschaftlichen Bedenken gegen diesen Weg dürfen nicht überschätzt werden:

a) Daß bei künstlichen Wechselkursen ein vollkommen gemeinsamer Markt nicht möglich ist, hindert nicht, daß die Fortschritte, die sich trotzdem erreichen lassen, Fortschritte sind. Man weist ja auch nicht etwa die Liberalisierung zurück, solange man keine volle Konvertibilität hat. – Im übrigen wird, je weiter die Integration sich ausdehnt, um so stärker der Druck sein, auch die Währungsanomalien zu beseitigen.

b) Daß bei einer Teilintegration die Wirtschaftspolitik teils übernational, teils national gemacht wird, ist ein gewisser Widerspruch. Aber die nationale Wirtschaftspolitik ist zunächst in allem Wichtigem durch die Klausel der „troubles fondamentaux“ geschützt. Im übrigen wird sie mit dem Wachsen der Integration die Einheitlichkeit von den Materien auf die allgemeinen Grundsätze ausdehnen. Auch ist an die Möglichkeit zu denken, den bisherigen Aufbau durch stärkeren Einbau föderaler Elemente elastischer zu machen.

6. Andererseits dürfte die Ausdehnung der Integration auf Verkehr, Energie und Atomwesen den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechen.

Insbesondere für das Atomwesen liegt das auf der Hand. Amerika hat in seinem Haushalt 2 Milliarden Dollar für Atomforschung. Welches einzelne europäische Land könnte annähernd soviel ausgeben? Andererseits muß der Natur der Sache nach forschungsmäßig und industriell in dieser Größenordnung vorgegangen werden. Nur Europa als Ganzes kann das.

Wenn aber einerseits Kohle, andererseits Atomwesen vergemeinschaftet sind, ist es notwendig, zur Koordination die Energiewirtschaft einzubeziehen.

Beim Verkehr liegen die Notwendigkeiten ebenfalls nahe.

7. Vor allem aber 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. Im Europarat haben die Parlamentarier nichts zu sagen; in der OEEC und ähnlichen Gremien sind sie überhaupt nicht vorhanden. Nur in der Montangemeinschaft haben sie – wenn auch auf beschränktem Gebiet und in beschränkter Weise – echte Befugnisse. Hier besteht das erste und einzige europäische Parlament. Hier muß also die weitere politische Entwicklung ansetzen.

8. Uns hier nicht zu versagen, dazu zwingt uns Deutsche auch die taktische außenpolitische Lage.

- Die Benelux-Staaten haben sich entschlossen, diesen Weg zu gehen.

- Italien ist ebenfalls dazu bereit.

- Frankreich ist dabei, entsprechende Vorschläge zu machen, wie Faure bereits in der Kammer angekündigt hat.

Wenn die Bundesrepublik sich versagen und das Projekt zum Scheitern bringen sollte, würde sie in doppelter Hinsicht eine Verantwortung auf sich nehmen, die sie nicht tragen kann:

a) Als Teil Europas würden wir den einzigen zur Zeit praktikablen und für die übrigen Länder annehmbaren Weg zur Einigung versperren.

b) Als Nation würden wir von der Welt mit dem Vorwurf belastet werden, daß wir uns, kaum zur nationalen Selbständigkeit gelangt, de facto von der bisher proklamierten Europapolitik abwenden und einem neuen Nationalismus in die Arme werfen.

[Hallstein]