

# Discussion Paper No. 21

Die Fouchet-Pläne von 1961/62 und die  
bleibenden Probleme der gemeinsamen  
europäischen Sicherheitspolitik

von **Ralph Rotte**

**Januar 2007**

[http://www.ipw.rwth-aachen.de/for\\_paper.html](http://www.ipw.rwth-aachen.de/for_paper.html)

ISSN 1862-8079

# **DIE FOUCHET-PLÄNE VON 1961/62 UND DIE BLEIBENDEN PROBLEME DER GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN SICHERHEITSPOLITIK**

Ralph Rotte

*Institut für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen*

*Januar 2007*

## **1. Einführung**

Nach dem Scheitern des Planes zur Europäischen Politischen Gemeinschaft im Zuge der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch die französische Nationalversammlung am 10. August 1954 stellten die „Fouchet-Pläne“ zur Gründung einer Staatenunion 1961/62 den nächsten bedeutenden, wenngleich in der gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Literatur nurmehr schwach rezipierten Versuch dar, Westeuropa, d.h. die mittlerweile auf dem Weg der wirtschaftlichen Integration befindlichen Mitgliedsstaaten von EGKS, EWG und Euratom, direkt, also nicht über erhoffte neofunktionalistische *Spill-overs* der ökonomischen Zusammenschlüsse (Pentland 1973: 100-146; Tranholm-Mikkelsen 1991), auch politisch zu einen. Drei Punkte waren für die Einschätzung und letztendlich für das bekannte Scheitern der Vertragsentwürfe entscheidend: das Verhältnis einer Europäischen Union zu den Vereinigten Staaten und zur NATO, die Einbeziehung Großbritanniens sowie der erwünschte supranationale (oder konföderale) Charakter der Union und das damit verbundene Schicksal der bestehenden europäischen Organisationen in der Union. Hierbei ergaben sich erhebliche Differenzen zwischen Frankreich unter seinem seit 1958 wieder im Amt stehenden Präsidenten Charles de Gaulle und den anderen fünf EWG-Partnern, allen voran den Niederlanden und Belgien. Im Folgenden soll nun versucht werden, ausgehend von den Grundpositionen der Verhandlungspartnern und einem kurzen Abriss der Entstehung der Fouchet-Pläne ihre Besonderheiten sowie die Gründe für ihre Nichtrealisation darzustellen, bevor abschließend ihre bleibende Bedeutung und ihre Nachwirkungen untersucht werden.

## **2. Die internationale Lage zu Beginn der 1960er Jahre und die Grundpositionen der EWG-Partner**

Die internationale Situation am Ende der fünfziger Jahre wurde beherrscht vom Ost-West-Konflikt der beiden Supermächte USA und UdSSR mit ihren Verbündeten, der sich beispielsweise im Berlin-Ultimatum Chruschtschows am 27. November 1957 äußerte. Dementsprechend sahen sich die westeuropäischen Staaten in einer engen Bindung an ihren transatlantischen Partner USA. Zwar nahm die wirtschaftliche Bedeutung Westeuropas nach dem Erfolg des Marshall-Planes und der Gründung der drei Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom 1951 und 1957 ständig zu, doch unbestrittenes Zentrum westlicher Weltpolitik und Führungsmacht in der NATO blieben die Vereinigten Staaten. So hatte man folgerichtig auf eine enge militärische Zusammenarbeit innerhalb der WEU zugunsten der NATO verzichtet, nachdem das Projekt der EVG gescheitert war.

Dass in dieser Situation der Gedanke einer auf Europa beschränkten politischen Kooperation wieder ernsthaft von den nationalen Regierungen aufgegriffen wurde, lag in erster Linie an der Haltung Frankreich, d.h. General de Gaulles (Chopra 1974). Für ihn war das Vertrauen in den Schutz durch die USA keineswegs voll gerechtfertigt, denn „solange die USA die klare nukleare Übermacht über die Sowjetunion hatten, (...) habe man noch als sicher annehmen können, dass jede kommunistische Aggression in Europa durch einen nuklearen Gegenschlag der USA zunichte gemacht werden würde. Bei dem derzeitigen nuklearen Pakt (sic!) der beiden Giganten und ihrem gegenseitigen Wissen, dass jeder der beiden den anderen zu vernichten vermag, kann (...) niemand im voraus wissen, ob (...) sich die USA zu einem nuklearen Gegenschlag entschließen, und damit das Risiko eines Selbstmordes auf sich ziehen würden“ (nach: von Siedler 1964: 116). Aufgrund dieser, in der zeitgenössischen französischen Diskussion beispielsweise von Pierre Gallois (1962; 1967) oder André Beaufre (1966: 94-126) detailliert ausgearbeiteten Hypothese einer amerikanischen Attitüde des „ne pas mourir pour Danzig“ trieb de Gaulle die Entwicklung und den Ausbau einer unabhängigen „Force de frappe“ voran und drängte gleichzeitig auf eine Reform der NATO, die diese unter die Führung eines Direktoriums der drei westlichen Atommächte USA, Großbritannien und - seit Februar 1960 – Frankreich stellen und den europäischen Verbündeten ein Mitspracherecht über den Einsatz der

amerikanischen Nuklearwaffen geben sollte: "Les Etats européens du continent, qui sont de beaucoup les plus exposés, doivent savoir exactement avec quelle arme et dans quelles conditions leurs alliés d'outre-Atlantique livreraient bataille avec eux" (nach: Bloes 1970: 139). Verstärkt wurden die französischen Zweifel an der amerikanischen Bündnistreue und Führungsfähigkeit durch erste Versuche der Verständigung zwischen den Supermächten, wie dem Chruschtschow-Besuch in den USA im September 1959 und das Zurückfallen der Amerikaner hinter die Sowjets in der Weltraumforschung (Gerbet 1987: 106).

Da gleichzeitig die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den EWG-Staaten enger und erfolgreicher wurde und sich nicht zuletzt das deutsch-französische Sonderverhältnis durch Charles de Gaulle und Konrad Adenauer manifestierte, erschien ein Ausweg aus dem Dilemma der europäischen Nachkriegspolitik die politische Verbindung der EWG-Staaten zu sein. So forderte der französische Präsident bereits im Juni 1958 „un prolongement politique à la coopération économique" (nach: Bloes 1970: 113) und im Mai 1960 eine "coopération organisée des Etats" (nach: Bloes 1970: 115) mit dem Ziel einer Konföderation der europäischen Staaten. Dass in diesem „Europa der Staaten, der Nationen, der Vaterländer" (nach: Bloes 1970: 116) Frankreich als einzige Atommacht, mit seinem Status als ständiges Mitglied des Weltsicherheitsrats und als eine der vier Siegermächte unter den weiterhin souveränen, aber solidarischen Staaten eine Sonder- und Führungsrolle einnehmen würde, war offensichtlich und für de Gaulle selbstverständlich.

Die Grundeinstellungen der französischen Partner hierzu war unterschiedlich (Bloes 1970: 109-112). Während die Bundesrepublik, Italien und Luxemburg trotz Vorbehalten, basierend auf dem Wunsch nach weitergehender Integration, d.h. einer supranationalen politischen Union, aufgrund der deutsch-französischen Freundschaft, der Hoffnung, von eigenen wirtschaftlichen Schwächen ablenken zu können bzw. des Zwangs, mangels eigenen Gewichts die Position der „großen" Partner mitzutragen, bereit waren, Vorschläge in Richtung der französischen Absichten zu diskutieren und auch Belgien trotz Bedenken bezüglich der Zukunft der NATO zu Verhandlungen bereit war, stellten sich die Niederlande von Anfang an gegen die Vorstellungen de Gaulles. Sie waren nicht bereit, eine französische Führung (unter Umständen in Verbindung mit der Bundesrepublik) anzuerkennen und forderten daher entweder eine supranationale Union,

in der Entscheidungen von übernationalen Gremien getroffen werden würden oder (realistischer) die Einbindung Großbritanniens in eine Konföderation, um ein Gegengewicht zu den übermächtigen (deutsch-) französischen Interessen zu schaffen (Vanke 2001). Beide Positionen kollidierten natürlich völlig mit de Gaulles Absichten, sodass die zu erwartenden Fronten schon vor der Wiederaufnahme der Verhandlungen über das politische Europa im Grunde klar waren. Nicht zuletzt die Integration Großbritanniens in eine politische Union wurde von der französischen Seite als Gefährdung des angestrebten autonomen und französisch dominierten Europas betrachtet, nachdem die Briten insbesondere im Zuge ihrer weitgehenden Abhängigkeit von den USA in der Nuklearrüstung<sup>1</sup> vordringlich als „Trojanisches Pferd der Vereinigten Staaten“ wahrgenommen wurden (Janz 1985: 99).

### **3. Die Entstehung des ersten Fouchet-Planes**

Nachdem Ende 1959 die Außenminister der EWG-Staaten auf Betreiben Frankreichs hin in Straßburg übereingekommen waren, regelmäßige, vierteljährliche Treffen abzuhalten (die Niederlande hatten trotz Bedenken gegen jedwede Institutionalisierung der politischen Kooperation auf „kleineuropäischer“ Ebene zugestimmt), wurde auf dem Pariser Gipfel im Februar 1961 eine „Commission d'Etudes“ eingesetzt, die die Aufgabe hatte, auf der nächsten Sitzung der Staats- und Regierungschefs „des propositions concrètes concernant les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement“ (nach: Bloes 1970: 138) vorzulegen. Der Bericht dieser Kommission vom Mai 1961 empfahl (ohne Zustimmung der niederländischen Delegation) vierteljährliche Treffen der Regierungschefs unter dem Präsidium des jeweiligen Gastgeberlandes, bei denen alle politischen Themen behandelt, die Kompetenzen der bereits bestehenden Gemeinschaften, deren Vertreter zu den Konferenzen hinzugezogen werden sollten, jedoch nicht angetastet werden sollten (Bloes 1970: 142f.). Gleichzeitig wurde (diesmal ohne Zustimmung Frankreichs) die Fusion der Kommissionen von EWG und Euratom mit der Hohen Behörde der EGKS und die Direktwahl des Europäischen Parlaments empfohlen.

---

<sup>1</sup> Im Dezember 1962 wurde diese in den Augen de Gaulles inakzeptable Aufgabe der (nuklear-) strategischen und damit insgesamt verteidigungs- und sicherheitspolitischen Souveränität Großbritanniens dadurch unterstrichen, dass Premierminister Macmillan das Angebot John F. Kennedys akzeptierte, Polaris-Trägerraketen für die britischen U-

Auf der Basis dieses Berichts verabschiedeten die Regierungschefs auf ihrem Gipfel in Bonn am 18. Juli 1961 die „Bad Godesberger Erklärung“, in der scheinbar ein Kompromiss zwischen den divergierenden Meinungen zur europäischen politischen Union gefunden wurde. Die Erklärung enthielt sowohl ein Bekenntnis zu politischer Kooperation und Einheit als auch zum atlantischen Bündnis, der Bereitschaft zur Aufnahme weiterer europäischer Staaten und zur Respektierung der bestehenden Gemeinschaften. Zur konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit wurden regelmäßige Gipfeltreffen und Außenministerkonferenzen vereinbart sowie eine Kommission eingesetzt mit der Aufgabe, „de leur présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner aussitôt que possible un caractère statutaire à l'union de leurs peuples“ (nach: Bloes 1970: 150). Während die Deklaration euphorisch gefeiert wurde und beispielsweise *Le Monde* schrieb: „L'Europe politique est née ce 18 juillet à Bonn“ (Bloes 1970: 152), nahm die Kommission unter der Leitung des französischen Diplomaten Christian Fouchet Ende September 1961 ihre Arbeit auf. Ihr Vorsitzender legte am 19. Oktober den ersten Statutenentwurf für eine europäische Staatenunion vor, der in der Folgezeit unter der Bezeichnung „Fouchet I“ bekannt wurde.

#### **4. Die Pläne „Fouchet I“, „Fouchet II“ und die Verhandlungen bis Ende 1961**

„Fouchet I“<sup>2</sup> bot mit seinen 18 Artikeln die Grundlage für die nun einsetzenden detaillierten Beratungen über die Form einer politischen Union der westeuropäischen Staaten: In Teil I des Vertragsentwurfes wurden die Grundsätze der „Union der Europäischen Völker“ festgelegt: Die Union sollte bei „Gleichheit der Rechte und Pflichten“ der Mitglieder „unauflöslich“ sein und die „Persönlichkeit der Mitgliedvölker und -staaten“ respektieren (Artikel 1). Ziel der Union sollte u.a. eine „gemeinsame Außenpolitik“ (Art. 2 I), „enge Kooperation auf dem Gebiet der Wissenschaft und der Kultur“ (Art. 2 II) und die Verstärkung der Sicherheit ihrer Mitglieder durch „Kooperation mit den anderen freien Völkern (...) gegen jede Aggression dank der Annahme einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ (Art. 2 III) sein. Darüber hinaus sollte die

---

Boot-gestützten Atomsprengeköpfe von den USA zu beziehen und auf die Entwicklung eigener Systeme zu verzichten.

<sup>2</sup> Der Text der verschiedenen Vertragsentwürfe findet sich in vergleichender Anordnung in Siedler (1964: 43-46) und de Araujo (1967: II-XXIX). Hier werden – teilweise abweichend von der gängigen Literatur und Dokumentation der Verhandlungen, aber einer präzisen Betrachtung folgend - die französischen Vorschläge vom 19.10.1961/2.11.1961,

Union in den einzelnen Staaten Rechtspersönlichkeit besitzen (Art. 3). Teil II regelte die Organisation der Union. Als einzige beschlussfassende Organe waren der mindestens alle vier Monate tagende Rat der Staats- oder Regierungschefs und derjenige der Außenminister vorgesehen, die in der Zwischenzeit mindestens einmal konferieren sollten (Art. 5 I). Unter dem Vorsitz des Vertreters des für vier Monate zum Präsidiiumsstaat benannten Landes würden „alle Fragen, die auf Verlangen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten auf die Tagesordnung gesetzt werden“, beraten werden. Die Beschlussfassung sollte einstimmig erfolgen; die Enthaltung von einem oder zwei Mitgliedern sollte möglich sein, der Beschluss dann jedoch für diese(s) nicht (d.h. nur bei freiwilliger Annahme) bindend (Art. 6). Unterstützt werden sollte der Rat durch eine Europäische Politische Kommission aus hohen Beamten der Außenministerien, die seine Beratungen vorbereiten und seine Beschlüsse ausführen sollten (Art. 9 und 10).

Der Europäischen Parlamentarischen Versammlung wurde ein Konsultations- und Informationsrecht eingeräumt, das in Form von Beratungen und Empfehlungen, mündlichen oder schriftlichen Anfragen und einem alljährlichen Tätigkeitsbericht des Rates ausgeübt werden sollte (Art. 7 und 8). Teil IV setzte Vorgaben zum Budget der Union, das durch Beiträge der Mitglieder zustande kommen sollte (Art. 12-14). Teil V beinhaltete allgemeine Bestimmungen. So würde der Vertrag nur einstimmig geändert werden können (Art. 15). Er sollte nach drei Jahren einer Generalrevision unterzogen werden, „deren Zweck es ist, die Maßnahmen zu prüfen, die geeignet sind, die Union zu festigen, wobei die erzielten Fortschritte in Betracht zu ziehen sind.“ Ziel dieser Revision sollte vor allem „eine einheitliche Außenpolitik“ und die schrittweise Zentralisierung der bestehenden Europäischen Gemeinschaften sein (Art. 16). Für den Beitritt weiterer Staaten zur Union ist die Mitgliedschaft im Europarat und die vorherige Aufnahme in EGKS, EWG und Euratom sowie die Bejahung der Ziele der Union nach Art. 2 Voraussetzung (Art. 17).

Zusammenfassend sind folgende Grundprinzipien des Vertragsentwurfes festzustellen:

- Die Union nach Fouchet I basierte auf der Souveränität der Mitgliedsstaaten und damit auf intergouvernementaler Kooperation statt supranationaler Integration: Die vorgesehene Politische

---

4.12.1961 und 10.1.1962 („Fouchet I-III“) sowie der Gegenentwurf der fünf anderen EWG-Staaten vom 25.1.1962 zugrunde gelegt.

Kommission war kein supranationales Organ, sondern vom Rat abhängig; das Europäische Parlament sollte nur eine beratende, nicht gesetzgebende Stimme haben; und ein Gerichtshof nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaften war nicht vorgesehen. Darüber hinaus würde jedes Land ein Veto bei den Ratsbeschlüssen haben.

- Die supranationalen Organisationen von EGKS, EWG und Euratom sollten bestehen bleiben, ohne besonders geschützt zu werden (insbesondere in Hinblick auf die Revision nach Art. 16). Mögliche *Spill-overs* von der ökonomischen auf eine politische Integration wurden durch eine klare Trennung zwischen den Gemeinschaften und der Union von vorneherein ausgeschaltet. Damit würden die wirtschaftlichen Zusammenschlüsse weitgehend politisch bedeutungslos bleiben.
- Hauptaufgabe der Union sollte die Außen-, Verteidigungs- und Kulturpolitik in Zusammenarbeit mit anderen „freien Nationen“ sein, wodurch eine Kooperation mit den Vereinigten Staaten möglich, jedoch nicht zwingend würde.

Die Reaktionen auf Fouchet I waren unterschiedlich: Die Bundesrepublik, Italien und Luxemburg begrüßten das Projekt als Verhandlungsgrundlage und als möglichen Schritt zu einer engeren (föderalen) Zusammenarbeit in Westeuropa. Dagegen lehnten die Niederlande und Belgien - wo nun ebenfalls die Bedenken gegen eine Union der Sechs die Überhand gewonnen hatten - die Pläne ab, da sie in der institutionalisierten Zusammenarbeit eine Gefahr der Aufweichung der NATO und einer Hegemonie der „großen“ Staaten der EWG sahen. Nachdem mittlerweile auch die Verhandlungen mit Großbritannien, Irland und Dänemark über einen Beitritt zu den Gemeinschaften begonnen hatten (am 10. Oktober 1961), forderten sie stattdessen am 10. November die Beteiligung Großbritanniens (Pijpers 1983: 166-181; Vanhoonacker 1989, 2003; Vanke 2001). In einer Debatte vom 19. bis zum 21. Dezember 1961 äußerte sich die Europäische Parlamentarische Versammlung prinzipiell positiv zum Plan einer politischen Union, forderte jedoch u.a. eine einfachere Struktur als die von drei wirtschaftlichen und einem politischen Zusammenschluss. Die Versammlung bemängelte außerdem das Fehlen eines Gerichtshofes, eines unabhängigen Generalsekretariats anstelle der Politischen Kommission, die Regel der Einstimmigkeit bei Beschlüssen und das Fehlen eigener Kompetenzen (Bloes 1970: 237-245).

Angesichts dieser Kritik legte Frankreich auf diplomatischem Weg am 4. Dezember 1961 eine



modifizierte Fassung des Planes vor („Fouchet II“), in dem folgende Änderungen enthalten waren: Artikel 2 bestimmte nun, dass „la politique commune de défense (...) contribuerait au renforcement de l'alliance atlantique“ (Bloes 1970: 254) und Artikel 16 wurde dahingehend präzisiert, dass zum Zeitpunkt der Revision das Europäische Parlament enger an der Definition und Ausführung der Gemeinschaftspolitik beteiligt werden würde. Außerdem sollten dabei „les structures mise en place par les Traités de Paris et de Rome“ respektiert werden (Bloes 1970: 254). Selbst ein Generalsekretariat, das vom Rat eingesetzt, aber ansonsten von ihm unabhängig sein sollte, wurde vorgeschlagen. Obwohl damit noch immer nicht alle Reibungspunkte beseitigt waren, insbesondere in Bezug auf die Politische Kommission und das Generalsekretariat sowie die konkrete Beteiligung des Europäischen Parlaments, hatten sich damit die Positionen, insbesondere diejenigen Frankreichs und der Niederlande und Belgiens, einander angenähert: „Unlike the October proposal, the new Fouchet Plan seems to have been well-received by just about everyone. Germany, Italy and Luxemburg were particularly happy; it met most of their major objections. But the Belgians, and even the Dutch appear to have been impressed. They could not, of course, have accepted it ‘as it’, but with a few more changes, particularly for the Belgians, it might have proved tolerable...“ (Bloes 1970: 254).

Auf der Konferenz der Außenminister am 15. Dezember 1961 in Paris schienen dann die letzten wirklichen Hindernisse aus dem Weg geräumt werden zu können. Zuvor hatte Großbritannien die Sechs wissen lassen, dass es, entgegen seinen Forderungen seit Ende der fünfziger Jahre, im Augenblick nicht an den Verhandlungen über die Fouchet-Pläne teilnehmen wolle (Bloes 1970: 256). Außerdem hatte Premierminister Macmillan vor dem Unterhaus seine Europakonzeption vorgestellt, die der gaullistischen vom „Europa der Vaterländer“ sehr viel näher stand als der des supranationalen Europas, die etwa der belgische Außenminister Spaak vertrat (Bloes 1970: 257). So einigte man sich überraschend auf eine Konnexität zwischen dem Eintritt in die Europäischen Gemeinschaften in dem in die politische Union. Danach sollten „les pays qui avaient demandé leur admission aux Communautés économiques (...) également adhérer à la Communauté politique“ (Bloes 1970: 259). Die Briten sollten über die Fortschritte in den weiterlaufenden Verhandlungen über die Fouchet-Pläne unterrichtet werden. Damit schien der endgültige Kompromiss zur Gründung einer Staatenunion so greifbar nahe zu sein, dass am 20. Dezember 1961 eine Stellungnahme lautete: „Les Six sont condamnés à réussir“ (Bloes 1970: 261).

## **5. Der Plan „Fouchet III“ und das Scheitern der Verhandlungen**

Während die Einigung bei den Verhandlungen zur Union der westeuropäischen Staaten möglich schien, zeitigte die Politik der ökonomischen Integration einen wichtigen Erfolg: Am 4. Januar 1962 einigten sich die Sechs über die Prinzipien der (vor allem für Frankreich wichtigen) Gemeinsamen Agrarpolitik innerhalb der EWG und beschlossen den Eintritt in die zweite Phase der Schaffung des Gemeinsamen Marktes, wie er in den Römischen Verträgen vorgesehen war. Angesichts dieser wirtschaftlichen Fortschritte, der Beitrittsverhandlungen Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften und der positiv erscheinenden Aussichten auf eine politische Union der Westeuropäer erweiterte sich der Verhandlungskontext nun mehr und mehr durch die transatlantische Komponente. US-Präsident John F. Kennedy beschloss nach einer Reihe ähnlicher Überlegungen im Jahre 1961 eine Änderung der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik, um einerseits einen verbesserten Zugang der US-Wirtschaft zum europäischen Markt zu erlangen, denn „the two great Atlantic markets will either grow together or they will grow apart... That decision will either mark the beginning of a new chapter in the alliance of free nations - or a threat to the growth of Western unity“ (Bloes 1970: 267). Durch den Beitritt Großbritanniens zur EWG und die Schaffung einer Freihandelszone zwischen den USA und Europa sollte eine „Atlantische Wirtschaftsgemeinschaft“ entstehen auf der Basis der Interdependenz ihrer Mitglieder, also der NATO, und unter der Führung der USA und Großbritanniens (Bloes 1970: 266). Damit verfolgte die US-Regierung andererseits ganz in der Tradition einer Unterstützung der ökonomischen Integration Europas bei gleichzeitiger größter Skepsis bis Feindschaft gegenüber einer außen- und sicherheitspolitischen Einigung (Gray 1988; Huntington 1991; Link 1995; Neuss 2000) das Ziel, die Entstehung eines autonomen Europas in der Weltpolitik zu verhindern (Rotte 2002: 341).

Diese alternative Idee der Politik der „Partnership“ mit den USA, die für Frankreich günstigen Konditionen des Gemeinsamen Agrarmarktes und sich erneut verstärkende Zweifel der Niederländer und Belgier an der Verlässlichkeit der französischen Zusagen zur NATO (Bloes 1970: 279) und an der Nichtbeteiligung der Briten bewogen Charles de Gaulle zu einer neuen Initiative. Damit sollten die Verhandlungen zu einem schnellen Abschluss im Sinne der

französischen Interessen gebracht werden, solange sich de Gaulle noch in einer vermeintlich (relativ) starken Position sah, d.h. ehe seine Konzeption des Europas der Staaten zu sehr verwässert und die amerikanischen Avancen zu drängend wurden. Auf sein Betreiben hin stellte Christian Fouchet am 10. Januar 1962 einen neuen Plan „Fouchet III“ (der in der Literatur unter Vernachlässigung des eigentlichen zweiten Entwurfs vom 4. Dezember 1961 allgemein auch als „Fouchet II“ bezeichnet wird) vor, in dem einige entscheidende Änderungen vorgenommen worden waren: Die Unauflöslichkeitsbestimmung der Union verschwand völlig, Artikel 2 sprach nun nicht mehr von den Beziehungen zur Atlantischen Allianz und nannte auch die Wirtschaft als Zuständigkeitsbereich der Union. Darüber hinaus wurden EGKS, EWG und Euratom weiter unterhöhlt, indem Artikel 16 keine Garantie für die bestehenden Gemeinschaften mehr gab und keine Zentralisierung der politischen und ökonomischen Zusammenschlüsse mehr geplant war. Außerdem verschwand die Idee eines unabhängigen Generalsekretariats wieder, vielmehr wurde wieder ein Komitee nationaler Diplomaten gefordert (Art. 9). Schließlich sollte einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaften nicht mehr der automatische Beitritt zur Union möglich sein, sondern der Rat einstimmig über die Neuaufnahme entscheiden (Art. 17). Dies war eindeutig gegen Großbritannien gerichtet und missachtete das Prinzip der Konnexität, das am 15. Dezember 1961 beschlossen worden war.

Die anderen Verhandlungsteilnehmer reagierten auf diesen neuen Entwurf, der selbst für französische Diplomaten überraschend vorgelegt wurde (Gerbet 1987: 121), mit Ablehnung und Unverständnis. Da die französische Delegation kein Mandat zur Annahme von Änderungsvorschlägen hatte, beschlossen die Fünf zum ersten Mal, einen gemeinsamen Gegenvorschlag auszuarbeiten (Gerbet 1987: 121). Am 25. Januar 1962 legten sie ihn vor. Eine zentrale Forderung der Vorlage, die weiter auf einen supranationalen Charakter der Union drängte als alle drei Fouchet-Pläne, war die Betonung der Bindung an die NATO (Art. 2). Dabei ergaben sich durch einen niederländischen Sondervorschlag durchaus deutliche Nuancen in der Formulierung („Beitrag zur Stärkung des Atlantikpaktes“ statt „im Rahmen des Atlantikpaktes“ (Lipgens 1986: 438)). Die wichtigsten weiteren Bestimmungen betrafen die Schaffung eines Generalsekretariats (Art. 11) mit der Aufgabe der Haushaltsführung der Union (Art. 15 und 17), die Schiedsgerichtsbarkeit des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften bei Streitigkeiten betreffs des Unionsvertrages (Art. 14) und die Eigenständigkeit der Gemeinschaften gegenüber

der Union (Art. 20 IV). Außerdem sollte die „Europäische Union“ „Immunitäten und Vorrechte“ genießen, „die zur Erfüllung ihrer Aufgaben (...) notwendig sind“ (Art. 18) (Lipgens 1986: 445). Als Ziel einer Revision wurde die Einfügung der Europäischen Union und der Gemeinschaften „in einen organischen institutionellen Rahmen“ (Lipgens 1986: 445) sowie die Erweiterung der Kompetenzen des Gerichtshofes und der Entwurf einer europäischen Verfassung genannt (Art. 20).

Angesichts der einhelligen Opposition gegen Fouchet III als weiterer Verhandlungsgrundlage machte Präsident de Gaulle am 15. Februar 1962 gegenüber Bundeskanzler Adenauer und am 4. April gegenüber dem italienischen Ministerpräsidenten Fanfani Zugeständnisse, was die NATO und die Autonomie der Gemeinschaften betraf (Gerbet 1987: 122). Als aber am 10. April der britische Lordsiegelbewahrer Edward Heath, der die britische Delegation bei den Beitrittsverhandlungen zur EWG leitete, überraschend den Wunsch Großbritanniens nach einer Beteiligung an Verhandlungen über die politische Zusammenarbeit innerhalb der EWG ankündigte und gleichzeitig die Selbständigkeit der Gemeinschaften und die direkte Verbindung der Union mit der NATO forderte (von Siedler 1964: 91), zeigte sich, dass das Hauptproblem der Verhandlungen, eben der Beitritt der Briten, noch immer nicht gelöst war. Entsprechend den Aussagen Heaths beharrten die Niederlande und Belgien auf der Außenministerkonferenz am 17. April 1962 in Paris auf der Beteiligung des Vereinigten Königreichs und weigerten sich „to go on with the negotiations until it was known whether the British would be joining the EEC“ (Gerbet 1987: 123).

Zwar wurden gleichzeitig die inzwischen von einer Kommission unter dem Vorsitz Attilio Cattani in bilateralen Gesprächen ausgehandelten Kompromissvorschläge von allen Beteiligten angenommen. Sie sahen eine Ergänzung der Präambel im Sinne der Anlehnung an die NATO und die Bewahrung der Gemeinschaften durch eine Reduktion der Unionszuständigkeiten um die Wirtschaft vor (von Siedler 1964: 92). Dennoch konnte kein Ausweg aus den verhärteten Positionen zwischen Frankreich auf der einen und den Niederlanden und Belgien auf der anderen Seite gefunden werden. Die belgische und niederländische Verweigerungshaltung (Vanhoonacker 1989 ; Vanke 2001) war laut Außenminister Spaak nötig, „pour juger quels engagements nous devrions prendre sur le statut politique et (...) quels sacrifices nous devrions faire (...), en

contrepartie de l'avantage d'avoir les Anglais dans la construction politique européenne" (nach : Bloes 1970 : 364). Da darüber hinaus auch keine Kompromisslösung bezüglich der Revisionsklausel zustande kam, trennten sich die Minister ohne die Vereinbarung eines neuen Treffens zur Frage der politischen Union und ohne neues Mandat für die Cattani-Kommission. „La negociation fut ajournée, la Commission fut mise au frigidaire, et en effet, pour toujours" (Bloes 1970 : 364).

## **6. Beurteilung und exemplarischer Charakter der Fouchet-Verhandlungen**

Obwohl es nach dem Scheitern der Pariser Außenministerkonferenz noch einige Versuche gab, die Verhandlungen über das Fouchet-Projekt wieder in Gang zu setzen, waren nach dem 17. April 1962 die Chancen für eine politische Konföderation der EWG-Staaten (vorläufig) verspielt. Stattdessen verlegte sich insbesondere Charles de Gaulle auf eine Politik der bilateralen Kooperation, deren Höhepunkt der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 war, und versuchte gleichzeitig, seine eigene, nationale Position durch Alleingänge zu stärken. So trat Frankreich im März 1965 aus der militärischen Organisation der NATO aus und blockierte durch sein Veto am 14. Januar 1963 den britischen Beitritt zur EWG. Erst im Dezember 1969 wurden neue Schritte zur Schaffung einer engeren Zusammenarbeit der Sechs auf dem Gipfel von Den Haag eingeleitet, die schließlich zur heutigen Kooperation der mittlerweile 27 EU-Staaten innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als Nachfolgerin der 1970 initiierten Europäischen Politischen Zusammenarbeit führten (Smith 2004).

Sucht man nach den Gründen der Nichtrealisation der Fouchet-Pläne, so sind zum einen die unvereinbaren Positionen Frankreichs und der Niederlande (mit Belgien) entscheidend: Dem Plan eines „Europas der Staaten“ ohne Beteiligung Großbritanniens, in dem gleichzeitig eine Struktur vermieden werden sollte, „die der französischen Handlungsfreiheit Fesseln anlegen könnte“ (Grosser 1989: 234) stand aufgrund der Furcht vor der deutsch-französischen „Entente cordiale“ der Wunsch nach einer supranationalen Organisation oder wenigstens dem Beitritt der Briten zu einer lockereren Konföderation entgegen. In beiden Fällen handelte es sich um Positionen, die mit Charles de Gaulle nicht zu erreichen waren. Ein zweiter Punkt ist weniger die Struktur als vielmehr das Ziel und die Ausrichtung der geplanten Staatenunion. Das gaullistische Europa

sollte unabhängiger Partner der USA sein und war als „Dritte Kraft“ auf der gleichen Stufe wie die Supermächte konzipiert. Für Großbritannien war in diesem Europa wiederum kein Platz, da es die Gefahr heraufbeschwörte „d’introduire l’influence américaine au coeur même des structures européennes“ (de Schoutheete 1980: 25). Eine solche Einstellung war für die kleineren Staaten Europas jedoch unvorstellbar und traf auch in der Bundesrepublik auf Widerstand, der nur deshalb nicht zum Tragen kam, weil Adenauer der deutsch-französischen Partnerschaft absolute Priorität einräumte. Wie sich Westdeutschland jedoch verhalten hätte, wäre es tatsächlich zu einer Union und einer Gefährdung der NATO gekommen, bleibt offen. Im Nachhinein betrachtet waren die Aussichten auf Verwirklichung der Fouchet-Pläne trotz der zeitweisen Annäherung Ende 1961 von Anfang an schlecht, nicht zuletzt wegen des de Gaulleschen Paradoxons eines starken „europäischen“ Europas unter Beibehaltung nationalstaatlicher Strukturen.

Die Fouchet-Pläne stellen sicherlich einen eklatanten Rückschritt in der europäischen Integrationspolitik dar, wenn man sie mit dem Projekt der EPG von 1952/53 vergleicht, das beispielsweise ein Zweikammern-Parlament, eine zweigleisige Exekutive (national und supranational) und Unionskompetenzen auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik vorsah (de Schoutheete 1980: 25). Interessant ist jedoch, dass die Strukturen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit seit Mitte der 1980er Jahre (institutionalisiert durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Maastrichter Vertrag, die wie die Staatenunion der Fouchet-Konzeption als kooperative, intergouvernementale Organisation parallel neben den supranationalen der EG existiert (Rotte 2005: 59-61), starke Ähnlichkeiten mit den Projekten von 1961/62 hat: Auch hier ist der Rat einziges, einstimmig beschließendes Entscheidungsorgan, ein Politisches Komitee hat Unterstützungs-, das Europäische Parlament lediglich Beratungsfunktion. Der entscheidende Unterschied zur EPZ, der durch die Gründung der Europäischen Union aber ebenfalls beseitigt wurde, war die Ausklammerung der Verteidigungspolitik, was der EPZ eine noch schwächere Position als der Fouchet-Union gab und anderweitige Initiativen auf diesem Feld notwendig machte (Rotte 2002). Dies verdeutlicht, wie beispielsweise an den Diskussionen um die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung, um das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten insbesondere

seit 2001 und 2003 sowie um die Zukunft des EU-Verfassungsvertrags ersichtlich wird, dass sich das Grundproblem (neben in engerem Sinn institutionellen Fragen) der europäischen Einigung seit dem Ende der fünfziger Jahre faktisch nicht geändert hat: Das Verhältnis (Kontinental-) Europas zu seinen angelsächsischen Partnern und die Definition der Stellung Europas in der Welt (d.h. die vielbeschworene „Finalität“ der EU) bleiben drängende Fragen.

Genau wie das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft am vereinten Widerstand der Gaullisten und Kommunisten in der Nationalversammlung 1954 zeigen die zeitgenössischen Verhandlungspositionen der Regierungen und Ursachen des Scheiterns des Fouchet-Projekts somit einige fundamentale Probleme der Integration und damit verbundene nationale Grundüberzeugungen auf, die zu großen Teilen auch heute noch relevant für die Weiterentwicklung der EU sind, insbesondere im Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Jones 2003; Rotte 2004). Im Fall der EVG (Noack, 1977) betraf dies insbesondere das (französische) Misstrauen gegenüber Deutschland und der US-Dominanz in Westeuropa sowie gegenüber dem Prinzip supranationaler Organisation bei existentiellen, d.h. traditionell an die Nation gebundener Interessen (insbesondere Kriegführung). Im Fall der Fouchet-Pläne handelte es sich um die Wahl zwischen einem Europa der Völker und Staaten und einem europäischen Bundesstaat, die Frage nach dem Primat der NATO und der atlantischen Bindung aus sicherheitspolitischer Sicht, das Misstrauen der kleineren Staaten und Italiens gegenüber einer deutsch-französischen Führung in Europa, sowie das französische Misstrauen gegenüber der *Special Relationship* Großbritanniens zu den USA und dem damit verbundenen potentiellen Hemmnis für eine autonome weltpolitische Position Europas. Außerdem ging es um die noch immer hochaktuelle, langfristige Grundfrage, ob Europa lediglich als Ergänzung des westlichen Lagers oder als eigene Weltmacht nach traditioneller französischer Lesart, ganz im Sinne eines „kooperativen Gleichgewichts“ im Sinne Links (2001) auf gleicher Augenhöhe mit den USA (und damals der UdSSR) konzipiert werden sollte (Rotte 2005).

## Literatur

de Araujo, M. (1967): *Le plan Fouchet et l'union politique européenne*. Nancy.

Beaufre, André (1966) : *Abschreckung und Strategie*. Berlin.

Bloes, Robert (1970): *Le « Plan Fouchet » et le problème de l'Europe politique*. Brügge.

Chopra, H. S. (1974): *De Gaulle and European Unity*. London.

Gallois, Pierre M. (1962) : Die strategische Revolution und Europas Sicherheit. in: P. M. Gallois/G. Modesti, *Europas Schutz. Eine Lebensfrage der Sicherheit im Widerstreit der Meinungen*, Karlsruhe, 13-77.

Gallois, Pierre M. (1967) : *Paradoxes de la paix*. Paris.

Gerbet, Pierre (1987): In Search of Political Union: The Fouchet Plan negotiations (1960-1962), in: R. Pryce (Hg.), *The Dynamics of European Union*, London, 105-129.

Gray, Colin S. (1988) *The Geopolitics of Superpower*. Lexington KY.

Grosser, Alfred (1989): *Frankreich und seine Außenpolitik 1944 bis heute*. München.

Huntington, Samuel P. (1991): America's Changing Strategic Interests. *Survival* 33 (1), 3-17.

Janz, Loius (1985): Die Geschichte der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg. in: W. Weidenfeld (Hg.), *Die Identität Europas*, Bonn, 80-111.

Jones, Seth G. (2003): The European Union and the Security Dilemma. *Security Studies* 12 (3), 114-156.

Lepszky, Norbert (1984): Europapläne, in: D. Nohlen/W. Woyke (Hg.), *Pipers Wörterbuch zur Politik 3 - Europäische Gemeinschaft*, München u.a., 69-77.

Link, Werner (1995): Historische Kontinuitäten und Diskontinuitäten im transatlantischen Verhältnis – Folgerungen für die Zukunft. in: M. Kahler/W. Link, *Europa und Amerika nach der Zeitenwende*, Gütersloh, 49-163.

Link, Werner (2001): Die Europäische Integration und die neorealistic Theorie. *Zeitschrift für Politik* 48 (3), 302-321.

Lipgens, Walter (Hg.) (1986): *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984*. Bonn.

Neuss, Beate (2000): Der „gütige Hegemon“ und Europa – die Rolle der USA bei der europäischen Einigung. *Politische Studien* 51 (Sonderheft 4), 8-20.



- Noack (1977): *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft: Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954*. Düsseldorf.
- Pentland, , Charles (1973): *International theory and European integration*. London.
- Pijpers, A. (1983): *National Foreign Policies and European Political Cooperation*. London.
- Rotte, Ralph (2002): Europa und die USA nach Nizza: Auf dem Weg zu zögerlicher Emanzipation. In: S. Luther/R. Meier-Walser (Hg.), *Europa und die USA. Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung*, München, 339-350.
- Rotte, Ralph (2004): Einführung: Die Europäische Union auf dem Weg zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur? In: R. Rotte/T. Sprungala (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Münster, 7-15.
- Rotte, Ralph (2005): Zur Didaktik politikwissenschaftlicher Theorien der europäischen Integration: Ein praxisorientierter Überblick. *Zeitschrift für Hochschuldidaktik* 5/2005, 54-69.
- de Schoutheete, Philippe (1980): *La coopération politique européenne*. Paris u.a.
- von Siedler, Heinrich (Hg.) (1964): *Dokumentation der europäischen Integration 1961-1963*. Bonn u.a.
- Smith, Michael E. (2004): Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. *European Journal of International Relations* 10 (1), 95-136.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millennium* 20 (1), 1-22.
- Vanhoonacker, Sophie (1989) : La Belgique: Responsable ou bouc émissaire de l'échec des négociations Fouchet? *Res Publica* 31 (4), 513.
- Vanhoonacker, Sophie (2003): A Revival of the Benelux? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32 (1), 7-17.
- Vanke, Jeffrey W. (2001): An Impossible Union: Dutch Objections to the Fouchet Plan, 1959-62. *Cold War History* 2 (1), 95-112.