

Die „Volonté Générale“, das europäische Staatensystem und die Genese supranationaler internationaler Organisationen vom frühen 19. Jahrhundert bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts

Guido THIEMEYER

Nachdem sich die Europäische Integrationsforschung lange auf die Zeit nach 1945 konzentriert und das 19. Jahrhundert sowie die Zwischenkriegszeit immer unter dem Aspekt der „Vorläufer“ der Integration gesehen hatte, werden seit einigen Jahren auch die Zusammenhänge zwischen dem 19. Jahrhundert und der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts betont.¹ Dabei verfestigt sich zunehmend die These, dass die Europäische Integration nach 1945 eingebettet werden muss in einen Gesamtprozess, der um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert begann und bis heute nicht abgeschlossen ist. Dies bedeutet nicht, dass sich die Strukturen und Prozesse der Integration nicht wandelten. Gleichwohl lassen sich grundlegende Motive und Antriebskräfte, die „forces profondes“ der Europäischen Integration bis in die „Sattelzeit“, die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, zurückverfolgen. Auch wenn diese These in den letzten Jahren auf empirischer Basis untersucht und differenziert worden ist, bleiben noch viele Fragen offen.² So wissen wir immer noch sehr wenig über Kontinuität und Wandel von Institutionen und Akteursgruppen der Europäischen Integration vom 19. zum 20. Jahrhundert. Gleiches gilt auch für die völkerrechtsgeschichtliche Perspektive. Klar erscheint gegenwärtig nur, dass das Phänomen der Supranationalität, das bis vor wenigen Jahren noch als Novum in der Geschichte der internationalen Politik nach 1945 galt, bereits im 19. Jahrhundert existierte.³

In diesem Aufsatz sollen verschiedene Argumentationsmuster analysiert werden, mit denen der Souveränitätstransfer vom Einzelstaat auf eine internationale Organi-

1. Als Pionierstudie in dieser Hinsicht kann das Buch von P. KRÜGER, *Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*, Kohlhammer, Stuttgart, 2006, gelten. Vgl. auch G. THIEMEYER, *Europäische Integration. Motive, Prozesse, Strukturen*, Böhlau UTB, Köln, 2010; U. LAPPENKÜPER, G. THIEMEYER (Hrsg.), *Europäische Einigung im 19. und 20. Jahrhundert. Akteure und Antriebskräfte*, Schöningh, Paderborn, 2013. In Bezug auf den technokratischen Internationalismus, der ebenfalls die Kontinuität betont: G. AMBROSIUS, C. HENRICH-FRANKE, *Integration von Infrastrukturen in Europa im historischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 2013; F. SCHIPPER, J. SCHOT, *Infrastructural Europeanism or the Building of Europe on Infrastructures: An Introduction*, in: *History and Technology*, (2011), S.245-264.
2. Insbesondere das Beispiel der Integration von Infrastrukturen wurde in einem Siegener Forschungsprojekt genauer untersucht: G. AMBROSIUS, C. HENRICH-FRANKE, op.cit.; B. AHR, *Integration von Infrastrukturen in Europa im historischen Vergleich*, Bd.2: *Telekommunikation (Telefonie)*, Nomos, Baden-Baden, 2013; A. BENZ, *Integration von Infrastrukturen in Europa im historischen Vergleich*, Bd.3: *Post*, Nomos, Baden-Baden, 2013; I. TÖLLE, *Integration von Infrastrukturen in Europa im historischen Vergleich*, Bd.4: *Binnenschifffahrt*, Nomos, Baden-Baden, 2016.
3. G. THIEMEYER, I. TÖLLE, *Supranationalität im 19. Jahrhundert? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und des Octroivertrages 1804-1832*, in: *Journal of European Integration History*, 2(2011), S.177-196.

sation gerechtfertigt wurde. Aus welchen Motiven plädierten einzelne Akteure im 19. und 20. Jahrhundert für die Übertragung von Teilen nationaler Souveränität auf eine internationale Organisation? Waren diese Motive singulär und situationsbezogen oder lassen sich auch hier Kontinuitätslinien vom 19. in das 20. Jahrhundert ziehen? Es geht darum, auf der Basis von Quellen zu untersuchen, welche Motive und Antriebskräfte die supranationale europäische Integration im 19. und 20. Jahrhundert geprägt haben.

Der Begriff der Supranationalität ist in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen nach wie vor unklar. Bisweilen wird er einfach als Synonym für international genutzt, andere verwenden ihn zur Charakterisierung des spezifischen Systems der Europäischen Union.⁴ Aus pragmatischen Gründen wird hier von einem Verständnis von Supranationalität ausgegangen, auf das man sich in den Rechtswissenschaften, in denen das Problem bislang am besten erforscht wurde, geeinigt hat, obwohl auch diese Definition nicht unumstritten ist.⁵ Supranationale Organisationen werden aus dieser Perspektive durch drei Charakteristika geprägt: Zum einen sind in den Gremien der supranationalen Organisationen für alle Parteien bindende Mehrheitsbeschlüsse möglich. Dies unterscheidet die supranationalen Organisationen von intergouvernementalen Organisationen, in denen das Einstimmigkeitsprinzip gilt und damit jeder Staat ein Veto-Recht hat. Das Mehrheitsprinzip bei Abstimmungen bedeutet daher auch, dass einzelne Regierungen überstimmt werden können. Zweitens ist für supranationale Organisationen typisch, dass sie unmittelbar Recht setzen können. Das heißt, dass ihre Beschlüsse unmittelbare Gültigkeit in den Mitgliedstaaten haben und nicht durch nationale Rechtsetzungsprozesse umgesetzt werden müssen, um Gültigkeit zu erlangen. Drittens übernehmen schließlich supranationale Organisationen staatliche Aufgaben, wie zum Beispiel die Rechtsprechung. Sie sind gleichwohl keine Staaten, denn diese Kompetenz wurde ihnen von den Mitgliedstaaten durch einen Rechtsakt übertragen, es handelt sich also um eine abgeleitete Souveränität. Zu berücksichtigen ist bei der Analyse, dass sich diese, aus den völkerrechtswissenschaftlichen Debatten seit den 1950er Jahren entwickelten Kriterien nur bedingt auf die Verhältnisse vor dem Zweiten Weltkrieg übertragen lassen. Es versteht sich angesichts der weiten Dimension des Problems von selbst, dass das Phänomen hier in einem Aufsatz nur angerissen werden kann. Eine systematische Untersuchung über die Kontinuität und den Wandel des Gedankens der Supranationalität ist ein Forschungsdesiderat.

4. W. LOTH (Hrsg.), *La Gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

5. Es fehlt nach wie vor eine rechtshistorisch fundierte Untersuchung über das Phänomen des Souveränitätstransfers.

I. Eine transnationale „Volonté Générale“

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des Prinzips der Supranationalität waren die fundamentalen politischen und wirtschaftlichen Veränderungen der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, der so genannten Sattelzeit, die Europa bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein, zum Teil bis zur Gegenwart, prägten. Die napoleonischen Kriege und die mit diesen verbundene politische und wirtschaftliche Neuordnung Europas revolutionierten das Völkerrecht. Das betraf zum einen die nun propagierte Idee vom – später so genannten – Selbstbestimmungsrecht der Völker als auch die handelspolitische Liberalisierung. Hinzu kam die insbesondere in den Rheinbund-Staaten durchgeführte Modernisierung der Verwaltungs- und Rechtssysteme. Das ging einher mit einer Modernisierung der Infrastrukturen, insbesondere der Straßen und Schifffahrtswege. Die diesen Entwicklungen zu Grunde liegenden Widersprüche wurden in der Forschung bereits intensiv diskutiert: Zum einen war die angestrebte Vereinheitlichung der Verwaltungs- und Rechtssysteme im napoleonischen Europa von einem europäischen Idealismus geprägt, der durchaus an den europäischen Integrationsgedanken des 20. Jahrhunderts erinnert. Andererseits war ebenso klar, dass es sich bei der napoleonischen Europapolitik immer auch um französische Machtpolitik handelte. Für die Entstehung der Supranationalität allerdings war ein anderer Widerspruch wichtiger, der in der historischen Forschung bislang nicht diskutiert wurde. Gemeinsam mit der – auch durch die französische Herrschaft in Europa begünstigten – Entstehung des modernen Nationalstaates unter dem Prinzip der nationalen Souveränität wurden auch die grenzüberschreitenden Infrastrukturen weiterentwickelt. Während die grenzüberschreitenden Straßen in dieser Hinsicht noch unproblematisch waren, bedurfte die andere wichtige Verkehrsinfrastruktur, die Binnenschifffahrt, nun der politischen Regulierung. Es zeigte sich, dass der gerade entstehende moderne Nationalstaat von Beginn an im Sektor der Infrastrukturen seine Souveränität einschränken musste. Das galt insbesondere für die wichtigste grenzüberschreitende Wasserstraße in Westeuropa, den Rhein.

Es war daher kein Zufall, dass das Prinzip der Supranationalität zum ersten Mal in so genannten Octroi-Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich vom 15. August 1805 angewandt wurde.⁶ Der Vertrag gehört in den Kontext der vom napoleonischen Frankreich angestrebten Neuordnung Europas und diente in diesem Zusammenhang der Verbesserung der Infrastrukturen im Allgemeinen und der Rheinschifffahrt im Besonderen. Von Bedeutung für die Frage der Supranationalität war insbesondere der Artikel II des Vertrages:

„En conséquence, quoique le Thalweg du Rhin forme, quant à la souveraineté, la limite entre la France et l'Allemagne, le Rhin sera toujours considéré sous le rapport de la navi-

6. Octroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich, 15.08.1804, in: ZENTRAL-KOMMISSION FÜR DIE RHEINSCHIFFFAHRT (Hrsg.), *Rheinurkunden*, erster Teil (1803-1860), Duncker & Humblot, München/Leipzig, 1918, S.6 f.

gation et du commerce, comme un fleuve commun entre les deux empires [...] et la navigation en sera soumise à des règles communes“.⁷

Damit wurde bereits in der Entstehungsphase der modernen Nationalstaaten ein Territorium definiert, in dem das grundsätzlich dominierende Prinzip der nationalen Souveränität nicht gelten sollte. Der Rhein wurde in Bezug auf die Schifffahrt und den Handel zu einem gemeinsamen Strom beider Staaten erklärt und einheitlichen Regeln unterworfen. Diese Regeln sollten durch eine eigens geschaffene deutsch-französische Organisation, den Octroi, überwacht und verwaltet werden.⁸ Das durch den Octroi geschaffene System hatte mehrere Teilbereiche: Zum einen wurde durch den Vertrag eine gemeinsame Polizeiordnung für den Rhein geschaffen, die technische und betriebliche Standards schuf: Einheitliche Schifferpatente, ein gemeinsames Gebührensystem und die Regelungen über die Instandhaltung der Wasserstraße. Zweitens wurde eine gemeinsame, nur für die Rheinschifffahrt gültige Rechtsprechung geschaffen.⁹ Die Rheinschifffahrt wurde damit einer supranationalen Rechtsprechung unterstellt, die ausdrücklich unabhängig von den einzelstaatlichen Rechtssystemen war. Zudem erhielt der Octroi eigenes Personal: Er wurde geleitet von einem Generaldirektor, dem vier Inspektoren unterstanden. Es gab Beamte des Octroi in den so genannten Bureaus d'Octroi, die an im Vertrag festgelegten Stellen am Rhein eingerichtet wurden und die Aufgabe hatten, die Schifffahrt zu überwachen und die Benutzungsgebühren von den Schiffen einzuziehen.

Entscheidend war, dass dieses System auch nach dem Zusammenbruch des napoleonischen Europa beibehalten wurde, wenngleich in etwas veränderter Form. Aus diesem Grunde wurde das Rhein-Regime auf dem Wiener Kongress diskutiert. Hierbei waren sich alle Beteiligten einig, dass die Kernprinzipien des Octroi beibehalten werden sollten, nun allerdings nicht mehr nur als deutsch-französischer Vertrag, sondern in einem multilateralen Rahmen. Wilhelm von Humboldt formulierte als preußischer Delegierter in Wien in einer Note vom 8. Februar 1815 die Vorgehensweise, die von den anderen Verhandlungspartnern in dieser Weise akzeptiert wurde:¹⁰ Zunächst schlug er vor, die völkerrechtlichen Prinzipien zu suchen, die den allgemeinen Handelsinteressen zu Grunde liegen. In einem zweiten Schritt müssten diese auf den Rhein und die Schelde angewandt und untersucht werden, wie sie mit den zwischenstaatlichen Beziehungen der Rhein-Anlieger-Staaten in Einklang gebracht werden könnten. In einem dritten Schritt schlug von Humboldt vor zu prüfen, inwieweit diese Prinzipien auch auf andere europäische Flüsse angewandt werden könnten. Wichtig

7. R.M. SPAULDING, *Revolutionary France and the Transformation of the Rhine*, in: *Central European History*, 44(2011), S.6 und S.203-226.

8. Hierzu im Detail: G. THIEMEYER, I. TÖLLE, *Supranationalität im 19. Jahrhundert?* ..., op.cit., S.177-196.

9. D. KISCHEL, *Die Geschichte der Rheinschiffahrtsgerichtsbarkeit von 1804 bis in die Gegenwart. Unter besonderer Berücksichtigung der rheinpreußischen Verhältnisse*, Josef Eul Verlag, Bergisch-Gladbach/Köln, 1990, S.7; W.J. VAN EYSINGA, *Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1936, S.3-17.

10. Procès-verbal de la seconde conférence de la Commission relative à la libre navigation des rivières, à Vienne, 08.02.1815, in: *Rheinurkunden* ..., op.cit., S.59 f.

für die hier zu Grunde liegende Frage nach den Motiven für das Instrument der Supranationalität war, dass der preußische Delegierte die allgemeinen Handelsinteressen als Ausgangspunkt seiner Überlegungen wählte. Die Aufgabe der Kongressdelegierten war es aus dieser Sicht nun, diesen Interessen einen völkerrechtlichen Rahmen zu geben und das Völkerrecht an die Strukturen des grenzüberschreitenden Handels anzupassen. Es ging also um die Vereinbarkeit zwischen dem zunehmend transnationalen Handel und der nationalen Souveränität der sich neu formierenden Staaten. Dies war bereits im Octroi-Vertrag der Fall gewesen. In Artikel acht hieß es:

„Les dispositions des articles précédents n'ayant pour objet l'utilité du commerce auquel il importe que les expéditions des marchandises se fassent avec régularité, célérité et sûreté [...]“.¹¹

Im gleichen Sinne argumentierte auch der Vertreter des Großherzogtums Baden auf dem Wiener Kongress, der Baron von Berckheim, in einer Aufzeichnung vom 10. Februar 1815. Die Handelsinteressen verlangten vor allem auch Rechtsicherheit, es müsse also ein Regime errichtet werden, das nicht durch einzelne Staaten geändert werden könne und daher eine langfristige Beständigkeit garantiere. Zudem sei aus seiner Sicht die aus dem Octroi-Vertrag bekannte Rechtsprechung beizubehalten: Er forderte „une prompte justice pour tous les délits et cas litigieux“. Entscheidend war aus dieser Sicht, dass auch die Rechtsprechung den Prinzipien wirtschaftlichen Handelns unterworfen wurde. Es war also, legt man diese Quellen zu Grunde, bei den Verhandlungen über den Octroi-Vertrag von 1804 ebenso wie bei der Neugestaltung des Rhein-Regimes auf dem Wiener Kongress völlig unstrittig, dass die politischen Institutionen des Rhein-Regimes den Anforderungen der sich intensivierenden transnationalen Handelsbeziehungen angepasst werden müssten. Die überstaatliche Regulierung in Bezug auf die Rheinschifffahrt wurde durch wirtschaftliche Erfordernisse gerechtfertigt.

Doch war den Teilnehmern des Wiener Kongresses die Problematik eines Primates der Wirtschaft gegenüber der Politik durchaus bewusst. Wilhelm von Humboldt formulierte das hieraus resultierende Dilemma in der Sitzung der Unterkommission für die Freiheit der Flussschifffahrt am 8. Februar 1815. Einerseits erforderten die wirtschaftlichen Interessen eine Garantie der Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein durch ein von allen betroffenen Regierungen gemeinsam beschlossenes Abkommen, das auch durch einen einzelnen Staat nicht unilateral verändert werden könnte. Nur so, so von Humboldt, sei die für die wirtschaftlichen Akteure wichtige langfristige Sicherheit gewährleistet. Andererseits solle aber auch kein Staat an der Ausübung seiner souveränen Rechte gehindert werden.¹² Es stellte sich daher die Frage, wie eine Institution konstruiert werden müsste, die diesen potentiellen Widerspruch zwischen wirtschaftlicher Entgrenzung und nationaler Souveränität lösen könnte. Wilhelm von Humboldt spitzte das Problem in seinen wohl im Februar 1815 verfassten „propositions“ noch einmal zu. In institutioneller Hinsicht müsse man eine

11. Octroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich, 15.08.1804, in: *Ibid.*, S.7.

12. Procès-verbal de la seconde conférence de la Commission relative à la libre navigation des rivières, à Vienne, le 8 février 1815, in: *Ibid.*, S.61.

„centralité quelconque“ schaffen, wobei grundsätzlich zwei Möglichkeiten offen stünden. Zum ersten eine „Versammlung von Kommissaren“ der Rhein-Anlieger-Staaten, die sich als diplomatische Vertreter in regelmäßigen Abständen über die anstehenden Probleme verständigten und einstimmig Entscheidungen fällten. Sie wären aber Vertreter ihrer Regierungen und eine Mehrheit könne niemals eine Minderheit zu einer Entscheidung verpflichten, das heißt es gelte das Veto-Recht. Oder, so von Humboldt, man würde eine „véritable autorité centrale“ schaffen, als ständige oder in regelmäßigen Abständen tagende Versammlung. Sie würde einer gemeinsam bestellten Leitung unterstehen. Entscheidend sei hier:

„l'indépendance de chaque État riverain est subordonnée à la volonté générale et [...] l'opinion de la pluralité ou du chef prévaut sur l'opinion individuelle“.¹³

Damit wurde im Kontext der Debatte um die Freiheit der Rheinschifffahrt auf dem Wiener Kongress 1815 zum ersten Mal jene Frage diskutiert, die bis heute für die supranationale Integration zentral ist. Es ging darum, ob die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt eine intergouvernementale Organisation werden sollte, in der die Einzelstaaten unter Beibehaltung ihrer politischen Souveränität miteinander kooperierten, oder ob die einzelstaatlichen Regierungen Teile ihrer nationalen Souveränität an eine internationale Organisation delegierten und gegebenenfalls Mehrheitsentscheidungen dieser Organisation, auch wenn sie selbst nicht zugestimmt hatten, akzeptierten. Zwei aus der doppelten Revolution der „Sattelzeit“ hervorgegangene Prinzipien galt es also 1815 miteinander zu vereinen: Zum einen jenes auf Jean Bodin zurückgehende, spätestens seit der französischen Revolution in Europa dominierende Prinzip der Souveränität eines Staates gegenüber anderen Staaten, der Völkerrechts-unmittelbarkeit des Staates mithin. Die Einschränkung staatlicher Souveränität war aus dieser Sicht völkerrechtswidrig. Zugleich aber wurde Kontinentaleuropa um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert von der Industriellen Revolution erfasst, die mit der Durchsetzung einer neuen Form des Kapitalismus einherging. In der Landwirtschaft, im Handel und auf den Finanzmärkten setzten sich in diesem Kontext umwälzend neue Prinzipien durch, die die europäischen Gesellschaften grundlegend veränderten. Bei den Wiener Verhandlungen über die Organisation der Rheinschifffahrt schlug sich das im Primat des Prinzips der Freiheit der Rheinschifffahrt nieder, das, wie oben gezeigt, wirtschaftlich begründet wurde. Da die Freiheit der Rheinschifffahrt langfristig gültige gemeinsame Standards für den Strom erforderte, die wiederum die nationale Souveränität der Anrainerstaaten berührten, trafen beide Prinzipien aufeinander. Damit formulierte von Humboldt auf dem Wiener Kongress wohl erstmals das bis heute für die moderne Staatenwelt charakteristische Problem eines Widerspruchs zwischen dem Prinzip der äußeren Souveränität von Staaten auf der einen und der zunehmenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtung dieser Staaten auf der anderen Seite. Er formulierte allerdings nicht nur das Problem, sondern schlug erstmals auch eine Lösung vor: „une véritable autorité centrale permanente [...] mais dans laquelle l'indépendance de chaque État riverain est subordonnée à la volonté générale; et où l'opinion de la pluralité ou du chef prévaut sur

13. Propositions de M. le Baron de Humboldt, plénipotentiaire de la Prusse, undatiert, in: Ibid., S.93.

l'opinion individuelle.“¹⁴ Es gab also, so formulierte Wilhelm von Humboldt wohl erstmals, eine über den Interessen des Einzelstaates stehende „Volonté Générale“, in diesem konkreten Fall die Freiheit der Rheinschifffahrt. Das hinter dieser stehende allgemeine Prinzip war die Handelsfreiheit, die nach der zu dieser Zeit dominierenden Vorstellung die Effizienz wirtschaftlichen Handelns sicherte. Die langfristige Sicherung dieses Prinzips rechtfertigte eine teilweise Begrenzung nationaler Souveränität. Von Humboldt übertrug also den Rousseauschen Begriff von der „Volonté Générale“, die nach republikanischem Verfassungsverständnis als Gemeinwille die Grundlage staatlicher Souveränität ist, auf die Beziehung zwischen den Einzelstaaten und den über diesen stehenden allgemeinen Wirtschaftsinteressen. Im Kern wendete er also die von Jean-Jacques Rousseau konstruierte Beziehung zwischen dem Individuum und dem Staat an auf die Beziehung des Einzelstaates zu den die politischen Grenzen überschreitenden Wirtschaftsbeziehungen. Um dieser besonderen Beziehung gerecht zu werden, schlug der preußische Delegierte auf dem Wiener Kongress eine Organisationsform vor, in der beide Prinzipien berücksichtigt wurden. Während bei Rousseau der Staat die Beziehung zwischen Individuum und der über diesen stehenden „Volonté Générale“ regelt, wird die Beziehung zwischen Staaten und der über diesen stehenden „Volonté Générale“ durch die „véritable autorité centrale“ strukturiert. Diese Konstruktion sollte im frühen 19. Jahrhundert die Souveränität der Einzelstaaten und die Interessen der grenzüberschreitenden Wirtschaft in Einklang bringen.

Dieses Problem zwischen einzelstaatlichen und allgemeinen (wirtschaftlichen) Interessen wurde seit dem frühen 19. Jahrhundert immer wieder diskutiert, es wurde eine langfristige Struktur in der internationalen Politik in Europa. Es war aus der Sicht Robert Schumans, eines der Architekten der ersten supranationalen Gemeinschaft nach 1945, auch prägend für die supranationale Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. In einer Rede vor Studenten der Universität Mainz am 21. Mai 1953 erläuterte Schuman den gleichen Gedanken, der bereits Wilhelm von Humboldt beschäftigt hatte. Schuman sprach von einer „neuen Stufe der Entwicklung über das Internationale hinaus zum Supranationalen“.¹⁵ Dieser neuen Stufe liege die Erkenntnis der wechselseitigen Abhängigkeit der Völker und Staaten zu Grunde. Wie für das Individuum stehe auch „für den Staat die Gesamtheit über dem Einzelnen, das Kollektivinteressen [sic!] über dem [sic!] Einzelinteressen [sic!], mit dem jenes verschmolzen ist und dem es sich unterordnen muss“. Damit formulierte Schuman mit anderen Worten das, was von Humboldt 1815 mit der Beziehung zwischen den Einzelstaaten und der „Volonté Générale“ bezeichnet hatte. Die supranationale Organisation, so Schuman weiter, schaffe nicht die Abhängigkeit der Staaten voneinander, „sie trägt der tatsächlichen bestehenden Abhängigkeit und Verbundenheit Rechnung“. Die supranationale Organisation war daher aus dieser Perspektive die völkerrechtliche Institutionalisierung der Beziehung zwischen Einzelstaat und über-

14. Ibid.

15. Robert Schuman, Die Grundlinien der europäischen Integrationspolitik. Rede vor Studenten der Universität Mainz, 21.05.1953, in: M.-T. BITSCH (Hrsg.), *Robert Schuman. Apôtre de l'Europe 1953-1963*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, S.53-57, hier S.54.

staatlichem wirtschaftlichem Interesse. Diese über den nationalen Einzelinteressen stehende „Volonté Générale“ konnte aber verschiedene konkrete Begründungen haben. Diese gilt es im Folgenden beispielhaft zu untersuchen.

II. Wirtschaftliche Effizienz in der internationalen Politik

Eine weitere Frage war, wie diese supranationalen Organisationen, die die Beziehung zwischen den souveränen Einzelstaaten und der sich internationalisierenden Wirtschaft politisch strukturieren sollten, organisatorisch verfasst werden müssten. Eine wichtige Rolle spielten hierbei die besonderen Anforderungen des wirtschaftlichen Systems. Schon im Kontext der Verhandlungen auf dem Wiener Kongress war auf die Notwendigkeit schneller und effizienter Entscheidungen hingewiesen worden. Auch dieses Argument spielte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in gleicher Weise eine Rolle. So betonte auch Robert Schuman, dass die supranationalen Organisationen wichtig für die Effizienz wirtschaftspolitischer Entscheidungen seien:

„Pour être viables et efficaces, de telles institutions devront être soustraites à l'égoïsme national et ne servir que l'intérêt collectif des [États] associés dans ce but“.¹⁶

Ein weiteres Beispiel hierfür sind die Diskussionen, die im Kontext der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Mitte der 1950er Jahre geführt wurden. Auch hier ging es darum – wie schon bei der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt auf dem Wiener Kongress –, ob die geplante Zollunion durch eine intergouvernementale Organisation geleitet werden könnte, oder ob ein Souveränitätstransfer von den Nationalstaaten auf die Gemeinschaft notwendig sei. Während sich beispielsweise der deutsche Wirtschaftsminister Ludwig Erhard für die erste Variante aussprach, plädiert der niederländische Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt für die Supranationalität. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang eine Aufzeichnung Mansholts vom 18. Juni 1953, in der er grundsätzliche Gedanken über die Supranationalität und deren Funktionen formulierte.

„Nur auf diese Weise [gemeint ist die Supranationalität, G.T.] kann vermieden werden, dass Entscheidungen, welche erwünscht und erforderlich sind, auf das Veto von einem oder mehreren Teilnehmern scheitern [sic!]. Ein solches Veto wird öfters ausgesprochen, wenn unveräußerliche Interessen angegriffen werden sollten. In einigen Ländern haben Gruppen unveräußerlicher Interessen Stellungen eingenommen, die sich nicht oder nur zum Teil vom wirtschaftlichen Standpunkte aus verantworten lassen. Solche Gruppen fühlen sich sicher hinter den Barrieren protektionistischer Natur. Diese Barrieren wurden aufgeworfen durch den Einfluss, den die betreffende Gruppe auf die Regierung ausübte. Es sei denn dass die beratende Methode durch ein supranationales System ersetzt werden

16. Robert Schuman, Conférence à l'Institut d'études politiques, Paris, 16.12.1953, in: M.-T. BITSCH (Hrsg.), *Robert Schuman...*, op.cit., S.92-94, hier S.93.

würde, werden solche Gruppen dauernd Widerstand, wie oben umschrieben, leisten können“.¹⁷

Der Hintergrund dieser Überlegungen waren die Erfahrungen, die Mansholt in den frühen 1950er Jahren mit den agrarischen Interessenvertretungen in den westeuropäischen Staaten gemacht hatte. Diese hatten aus verschiedenen Motiven gegen eine europäische Agrargemeinschaft agitiert, die aber aus der Sicht des niederländischen Landwirtschaftsministers sehr wohl im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse der westeuropäischen Staaten war. Eben dies meinte er mit „Entscheidungen, welche erwünscht und erforderlich sind“. Etwas anders formulierte ein Mitarbeiter Mansholts, Jaap van der Lee, diese Idee in einer Aufzeichnung zur Vorbereitung eines Gespräches des Ministers mit dem italienischen Agrarminister Amintore Fanfani am 24. Oktober 1952:

„Een rationalisatie is voorts alleen denkbaar met behulp van een supranational gesaagd. De nationale regeringe staan onder de huidige politieke verhouding gewoonlijk te zwak om tegen nationale belangen-groepingen op te treden“.¹⁸

So wie von Humboldt im frühen 19. Jahrhundert versuchte auch Mansholt die Prinzipien staatlichen Handelns mit jenen der arbeitsteiligen internationalen Wirtschaft zu vereinbaren. Ganz ähnlich war die Argumentation im so genannten Spaak-Bericht vom 21. April 1956, mit dem eine Gruppe von Experten unter der Leitung des belgischen Außenministers Paul Henri Spaak die Gründung einer supranationalen Gemeinschaft für Atomenergie und den Gemeinsamen Markt vorbereitete. Die supranationale Struktur der geplanten Gemeinschaften wurde von den Experten mit ähnlichen Argumenten begründet, die schon Wilhelm von Humboldt formuliert hatte:

„Wegen der Eilbedürftigkeit der Überprüfung und der Entscheidung ist das komplizierte Verfahren, das bei zwischenstaatlichen Beziehungen oder Organisationen angewandt wird, nicht möglich. Auch kann man sich nicht vorstellen, dass die Kontrolle über die Durchführung der von den Staaten übernommenen Verpflichtungen und die Anwendung der Schutzklauseln von einem Votum der Regierungen abhängig sein sollte. Würde hierfür Einstimmigkeit vorgesehen, so könnte jeder Staat durch sein Veto das Verfahren lahmlegen oder seine Zustimmung von gewissen Bedingungen abhängig machen [...]. Aus diesen beiden Gründen erscheint die Schaffung eines Organs mit eigener Autorität und gemeinsamer Verantwortung unerlässlich“.¹⁹

Zwei bereits auf dem Wiener Kongress diskutierte Argumente für supranationale Gemeinschaften wurden auch hier vorgebracht: Zum einen das Argument, dass supranationale Organisationen effizienter und schneller entscheiden als klassische intergouvernementale Organisationen und zweitens jenes von der notwendigen langfristigen Garantie der Rechtssicherheit für die Teilnehmer auf transnationalen Märk-

17. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Archiefdepot, Den Haag. Directie internationale organisaties, Blok 2, Vol.822, Memorandum über die Landwirtschaftsintegration, geheim, 18.06.1953.

18. Ibid., Vol.825, Nota voor de Heer Minister, betreft: Bezoek van Minister Fanfani, 24.10.1952.

19. Spaak-Bericht, in: J. SCHWARZ (Hrsg.), *Der Aufbau Europas*, Osang, Bonn, 1980, S.277-334, hier S.286.

ten, die nur durch eine über den Nationalstaaten stehende Institution gesichert werden könne.

Supranationalität, so ließe sich dieses Argument zusammenfassen, diene also dazu, das politische Handeln den jeweils neuen Bedingungen einer zunehmend grenzüberschreitenden Wirtschaft anzupassen. Durch die transnationalen Handelsbeziehungen, so hatte es von Humboldt formuliert, sei eine staatenübergreifende „Volonté Générale“ entstanden, die einer eigenen politischen Steuerung durch die Einzelstaaten bedurfte, die gleichwohl unabhängig von diesen blieb. Diese neue über den Einzelstaaten stehende Organisation musste sich den Bedingungen des transnationalen Marktes institutionell anpassen. Darum sollte sie, gemessen an ökonomischen Kriterien, schnell und effizient entscheiden können. Eben dies aber, so die Überlegungen bei Wilhelm von Humboldt, Robert Schuman, Sizzo Mansholt und im Spaak-Bericht, sei aber nur in supranationalen Organisationen möglich.

III. Die Sicherheit der kleinen Staaten

Der Wiener Kongress gilt als jener Moment, in dem das Europäische Konzert der Mächte eine neue Struktur bekam und sich gegenüber dem europäischen Staatensystem des 18. Jahrhunderts zu einer Art „Sicherheitsrat“ für Europa weiterentwickelte.²⁰ In der Tat entstand ausgehend vom Wiener Kongress jene Pentarchie der Großmächte, die zumindest bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts die europäische Politik bestimmen sollte. Und doch wurde in der Kommission für die Flussschifffahrt auf dem Wiener Kongress bereits eine weitere Begründung für die über den Staaten stehende „Volonté Générale“ formuliert, die ebenfalls weit über das 19. Jahrhundert hinausweisen sollte. Am 10. Februar 1815 legte der Delegierte des Großherzogtums Baden, Karl Christian von Berckheim, ein Dokument („Remarques“) vor, in dem er die Position seines Staates in Bezug auf die geplante Rhein-Kommission darlegte. Er plädierte für eine permanente internationale Organisation für die Rheinschifffahrt, die die gemeinsamen Rechte der Anrainerstaaten definieren, umsetzen und durchsetzen sollte. Besonderes Interesse hatte der badische Delegierte aber auch daran, wie diese Kommission zusammengesetzt werden sollte.

„En considération du but de la réunion de cette commission centrale, qui ne peut être que celui d'un intérêt commun à tous les États riverains, qui exclut par là même toute idée de jalousie, d'influence ou de prépondérance de la part d'un des États riverains, l'un sur l'autre, le soussigné est d'avis d'arrêter comme règle invariable que chacun des États riverains, le plus grand que le plus petit, ne pourra envoyer qu'un seul commissaire à cette réunion, pour éviter par là, tout sujet d'une juste méfiance en statuant de même que, dès qu'en fait

20. M. SCHULZ, *Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat 1815–1860*, Oldenbourg, München, 2009.

de délibération il existe une différence d'opinion, ce sera la pluralité des voix qui en décidera".²¹

Es ging von Berckheim also darum, dass im Rahmen der Zentralkommission jeder Staat grundsätzlich nur einen Repräsentanten und eine Stimme haben sollte. Das bedeutete, dass es in der Kommission keine dominanten Staaten geben würde. Damit sprach er insbesondere die Interessen der kleineren Staaten in Europa an, die angesichts der überragenden Dominanz der Großmächte im 19. Jahrhundert immer um ihre Existenz kämpfen mussten. Supranationalität diene in diesem Zusammenhang dazu, die weiterhin in den Kernbereichen der internationalen Beziehungen existierenden Unterschiede zwischen den Großmächten und den kleineren Staaten in Europa auszugleichen. Die supranationale Organisation schuf damit politische und rechtliche Sicherheit für die kleineren Staaten und verhinderte, dass deren Interessen von den Großmächten übergangen werden konnten. Das war im frühen 19. Jahrhundert allerdings nur in Organisationen wie der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt möglich.

Doch bezog sich diese Absicherung der politischen Interessen der kleineren Staaten nicht alleine auf die politischen Fragen. Ein anderer Vertreter eines kleinen Staates, Johann Freiherr von Türkheim für Hessen-Darmstadt, wies auf die wirtschaftlichen Ungleichgewichte am Rhein hin. Die Erhaltung der Schifffahrtsstraße sei aus natürlichen Gründen am Niederrhein sehr viel billiger als am Oberrhein. Gleichzeitig sei dort der Verkehr dichter, das heißt die Einnahmen aus den Gebühren deutlich höher als am Oberrhein. Gleichwohl würden alle Anrainerstaaten in gleichem Maße von der Freiheit der Rheinschifffahrt profitieren. Eine gemeinsame Verwaltung des Rheins durch eine gemeinsame Autorität würde diese Ungleichgewichte egalisieren.²² Dies war die wirtschaftliche Entsprechung des Argumentes: Die gemeinsame Verwaltung des Schifffahrtsweges durch eine internationale Organisation, die die politischen Machtungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten egalisierte, versprach auch die aus den Wirtschaftsstrukturen erwachsenden Unterschiede auszugleichen. Aus diesem Grunde plädierten vor allem die kleineren Staaten für eine internationale Organisation, die einerseits eine rechtsetzende Autorität hatte, andererseits aber Großmächte und kleinere Staaten politisch und wirtschaftlich gleich behandelte. Auch diese bereits 1815 geführte Diskussion um die supranationale Organisation findet ihre Entsprechung nach 1945. In Bezug auf die supranationale Struktur der Montangemeinschaft erklärte Robert Schuman in der bereits erwähnten Rede am 21. Mai 1953:

21. Remarques concernant la convention à conclure d'un traité de commerce et de navigation sur le Rhin, par M. le Baron de Berckheim, plénipotentiaire de Bade, in: *Rheinurkunden...*, op.cit., S.73.
22. Observations de M. le Baron de Türkheim, plénipotentiaire de Hesse-Darmstadt, in: *Rheinurkunden...*, op.cit., S.68.

„Aber diese überstaatliche Ordnung schafft nicht die Abhängigkeit der Staaten [...]. Sie normalisiert sie, bringt sie in rechtliche Bahnen und bewahrt sie vor Missbräuchen, vor egoistischer Ausbeutung des Schwachen durch die Starken“.²³

Supranationalität diene also auch aus der Sicht des ehemaligen französischen Außenministers dazu, die Interessen der kleineren Staaten vor der Dominanz der Großmächte zu schützen. Ein weiteres Beispiel hierfür waren die deutsch-französischen Wirtschaftsverträge, die zwischen Bundeskanzler Konrad Adenauer und dem französischen Ministerpräsidenten Pierre Mendès-France im Oktober 1954 vereinbart wurden.²⁴ Die Verhandlungen waren eine Reaktion auf das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und die mit dieser ebenfalls nicht realisierten Europäischen Politischen Gemeinschaft wenige Wochen zuvor. Sie führten zu einem ganzen Bündel von bilateralen Wirtschaftsverträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, die beide Staaten innerhalb weniger Jahre zu privilegierten Handelspartnern machten. So wurde die Bundesrepublik der bevorzugte Absatzmarkt für französische Agrarprodukte während die Bundesrepublik Deutschland Maschinen und Fertigprodukte nach Frankreich exportierte. Insgesamt waren die Verträge Bestandteil eines politisch-gesellschaftlichen Ausgleichsprozesses zwischen beiden Ländern, der seinen Höhepunkt im Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963 fand.²⁵

Während allerdings die deutsch-französische Verständigung in beiden Staaten sehr positiv wahrgenommen wurde, stieß sie in anderen europäischen Ländern, vor allem in Italien und den Benelux-Staaten auf offene Skepsis. Die italienische Wirtschaftszeitung *24ore* forderte in ihrer Ausgabe vom 27. Oktober 1954 die Regierung in Rom auf, die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen genau zu verfolgen und nach Möglichkeit auf Italien auszudehnen.²⁶ *Il Mercurio* schrieb in der Ausgabe vom 30. Oktober über die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen:

„Von italienischer Seite müsse man Vorbehalte erheben, falls die Franzosen und Deutschen sich einbilden sollten, tatsächlich paarweise vorzugehen. Eine partikularistische Einengung der Beziehung zwischen Frankreich und Deutschland müsse zentrifugal auf die anderen Mitglieder der Union [gemeint ist die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, G.T.] wirken, insbesondere wenn Diskriminierungen für den Absatz von land-

23. Robert Schuman, Die Grundlinien der europäischen Integrationspolitik. Rede vor Studenten der Universität Mainz, 21.05.1953, in: M.-T. BITSCH (Hrsg.), *Robert Schuman...*, op.cit., S.53-57, hier S.54.
24. Die Verträge werden heute als Wendepunkt der deutsch-französischen Beziehungen nach 1945 gesehen: A. WILKENS, *Das Programm von La-Celle-St. Cloud. Der Aufbau der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen 1954-1957*, in: *Revue d'Allemagne*, 25(1993), S.565-580.
25. C. DEFANCE, U. PFEIL, *Deutsch-französische Geschichte. 1945-1963*, WBG, Darmstadt, 2011, S.98-101; G. THIEMEYER, *Ein wirtschaftlicher Elysée-Vertrag. Die Vereinbarungen von La Celle-Saint Cloud am 19. Oktober 1954*, in: *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, 2(2012), S.47-50.
26. Bundesarchiv Koblenz, B 146, Bd.728, Bericht des Generalkonsulats Mailand. Wirtschaftspresseübersicht, 04.11.1954. Vgl. auch G. THIEMEYER, *Vom „Pool Vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950-1957*, Oldenbourg, München, 1999, p.139.

wirtschaftlichen Produkten vorgenommen würden, oder wenn man mit Entwicklungsprojekten von den europäischen Gebieten nach Afrika überginge“.²⁷

Nicht zuletzt als Reaktion auf den deutsch-französischen Bilateralismus forderte auch der italienische Außenminister Gaetano Martino in einer Rede vor dem italienischen Parlament am 12. Oktober 1954 eine „Organisation der europäischen Solidarität“.²⁸ Ähnlich war die Reaktion in Belgien und den Niederlanden auf die deutsch-französische Wirtschaftskooperation.²⁹ Anlässlich der Budget-Debatte im niederländischen Parlament ging Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt, der sich seit 1950 vergeblich um einen gemeinsamen europäischen Agrarmarkt zur Lösung der niederländischen Absatz-Probleme in diesem Sektor eingesetzt hatte, auf die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen und die Verhandlungen von La-Celle-St. Cloud ein. Die nun in Vorbereitung befindlichen deutsch-französischen Verträge seien eine Gefahr für die Niederlande. Auch Außenminister Willem Beyen wandte sich gegen den deutsch-französischen Bilateralismus. Die wirtschaftlichen Vereinbarungen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik, so Beyen, richteten sich unmittelbar gegen die Interessen der westeuropäischen Staaten. Daher würden sich die Niederlande darauf konzentrieren, die supranationale Integration im Rahmen der Montangemeinschaft trotz der Rückschläge in den letzten Jahren weiter zu vertiefen. Diese Einschätzung wurde auch vom belgischen Außenminister Paul Henri Spaak geteilt, der nach der Konferenz der Benelux-Staaten am 24. November 1954, auf der über die Konsequenzen der deutsch-französischen Verträge für die Benelux-Gemeinschaft beraten wurde, erstmals von einer „Relance Européenne“ im Rahmen der Sechser-Gemeinschaft gesprochen hatte.³⁰

Die so genannte „Relance Européenne“, die in den Jahren 1954/55 erneut beginnenden Debatten um die Fortführung der supranationalen europäischen Integration im Rahmen der Montanunion, die schließlich in die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mündeten, hatte also hier einen ihrer Ursprünge. Die beiden wirtschaftlichen Großmächte innerhalb der Sechser-Gemeinschaft hatten einen exklusiven Vertrag geschlossen, der für Frankreich und die Bundesrepublik von großer Bedeutung, aber zum Nachteil Italiens und der Benelux-Staaten war. Die Außenminister Italiens, der Niederlande und Belgiens appellierten vor diesem Hintergrund an eine europäische Solidarität, die sie im Rahmen einer supranationalen Wirtschaftsgemeinschaft am besten gewahrt sahen. Nur in diesem Rahmen konnten die kleineren Staaten innerhalb der Gemeinschaft sicher sein, dass die beiden großen keine Handelsverträge auf ihre Kosten schließen würden. Supranationalität wurde daher von

27. Bundesarchiv Koblenz, B 146, Bd.728, Bericht des Generalkonsulats Mailand. Wirtschaftspresse-übersicht, 04.11.1954.

28. E. SERRA, *L'Italia e la conferenza di Messina*, in: E. SERRA (Hrsg.), *Il Rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Bruylant u.a., Brüssel u.a., 1989, S.93-124, hier S.97.

29. Für das Folgende: A. KERSTENS, A.G. HARRYVAN, *The Netherlands, Benelux and the Relance Européenne 1954-1955*, in: *Ibid.*, S.125-157.

30. Documents Diplomatiques Français (DDF) 1954, Tome II, Doc. No.400, Rivière (Bruxelles) à Mendès-France, 30.11.1954.

kleineren Staaten als Instrument genutzt, um die Dominanz der Großmächte in konkreten Bereichen dauerhaft zu brechen.

IV. Gemeinsame Kontrolle von politisch sensiblen Regionen oder Wirtschaftssektoren

Es gibt ein weiteres wichtiges Motiv für das Instrument der Supranationalität, das sich ebenfalls sowohl im 19. als auch im 20. Jahrhundert nachweisen lässt. Es ging in diesem Fall darum, konkrete Infrastrukturen und Wirtschaftsbereiche aus der nationalen Souveränität eines Staates herauszulösen, weil dies dem allgemeinen Interesse entsprach. Als Beispiel hierfür kann eine Überlegung Otto von Bismarcks aus dem Jahr 1871 herangezogen werden. In einem Schreiben an den preußischen Botschafter in Sankt Petersburg, Heinrich Prinz zu Reuss, vom 10. Januar 1871 reflektierte der preußische Ministerpräsident und künftige Reichskanzler über den Status der Donau als Schifffahrtsweg. Anlass waren die durch den deutsch-französischen Krieg und die nun unmittelbar bevorstehende Reichsgründung anstehenden Veränderungen des europäischen Staatensystems. Die Donau, so schrieb Bismarck, sei wichtig für den „Handel und die Schifffahrt [sic] Deutschlands“ und die Beibehaltung der Transitfreiheit auf dem Strom im deutschen Interesse. Dies ergebe sich aus dem „großen Reichtum an Erzeugnissen des Ackerbaus“ der Donaustaaten „und der Viehzucht, deren das westliche Europa bedarf“. Die Donaustaaten importierten im Gegenzug eine „große Menge von Erzeugnissen der Gewerbe, welche Deutschland und das westliche Europa hervorbringen“. Die Donau sei daher ein wichtiger Handelsweg für Europa insgesamt, der dauerhaft gesichert werden müsse. Die 1856 auf dem Pariser Kongress gegründete Donau-Kommission, so Bismarck, habe in diesem Zusammenhang gute Arbeit geleistet. Aber,

„es würde eine Täuschung sein zu glauben, dass mit der einmal erfolgten Herstellung eines befriedigenden Zustandes die Aufgabe gelöst sei. Es kommt darauf an, diesen Zustand zu erhalten und diesem Zwecke bedarf es einer kräftigen, über die Verfolgung lokaler oder nationaler Interessen erhabenen, lediglich dem allgemeinen Interesse des Handels und der Schifffahrt [sic] wahrnehmenden Leitung“.³¹

Wichtig für den hier interessierenden Zusammenhang ist die Forderung nach einer von nationalen und regionalen Interessen unabhängigen, lediglich den „allgemeinen Interessen des Handels“ verpflichteten Organisation. Die Kernidee war auch hier, die Donau als Schifffahrtsweg der nationalen Souveränität der Anrainerstaaten zu entziehen und einer dem Allgemeinwohl verpflichteten Organisation zu unterstellen.³² Erneut taucht damit die bereits 1815 von Wilhelm von Humboldt formulierte Vorstellung von einer „Volonté Générale“ jenseits des Nationalstaates auf. Dabei ging

31. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin, R 12151, Bismarck an Reuss, 10.01.1871.

32. D. HAFFER, *Europa in den Augen Bismarcks. Bismarcks Vorstellungen von der Politik der europäischen Mächte und vom europäischen Staatensystem*, Schöningh, Paderborn, 2010, S.247-249.

es Bismarck gewiss nicht primär um die allgemeinen Interessen der Schifffahrt, sondern vor allem darum, Österreich-Ungarn die alleinige Kontrolle der strategisch wichtigen Donau-Schifffahrt zu entziehen.³³

Ein anderes, von der Geschichtswissenschaft unter diesem Aspekt bislang nicht untersuchtes Beispiel ist die Internationale Zuckerkonvention von 1902. Durch einen internationalen Vertrag schufen die Mitgliedstaaten eine internationale Kommission, die die Aufgabe hatte, die Einhaltung der internationalen Zuckerkonvention zu überwachen. Der Hintergrund war eine Überproduktionskrise auf dem europäischen Zuckermarkt, die seit den 1880er Jahren immer wieder zu Subventionswettläufen bei den Produzenten und hohen Zollbarrieren bei den Importeuren von Zucker geführt hatte. Schon zuvor hatte es verschiedene internationale Konventionen zur Regulierung des europäischen Zuckermarktes gegeben, die jedoch unter dem Druck des Wettbewerbs von den Anbieterstaaten immer wieder gebrochen worden waren. Als Konsequenz ergab sich ein für alle beteiligten Nationen sehr kostspieliger Subventionswettlauf. Die Kommission mit Sitz in Brüssel setzte sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten zusammen. Sie entschied in Bezug auf Regulierungen des europäischen Zuckermarktes mit einfacher Mehrheit. Zwar hatten die Regierungen der Mitgliedstaaten anschließend ein Widerspruchsrecht, aber auch in zweiter und dritter Instanz galten Mehrheitsbeschlüsse, so dass die Regierungen im Extremfall auch gegen ihren Willen zu gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen gezwungen werden konnten.³⁴ Das gleiche galt für die Überwachung der Einhaltung der Konvention, insbesondere das Verbot von Exportprämien. Im Falle eines Verstoßes würde die Kommission einen Bericht an die belgische Regierung schicken, und das des Verstoßes beschuldigte Mitglied hätte die Möglichkeit eine internationale Konferenz der Regierungen einzuberufen. Auch diese würde mit einfacher Mehrheit verbindlich entscheiden. Wichtig für die hier interessierende Frage ist eine Erklärung des französischen Delegierten in den Beratungen, in der er die starke Stellung der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten rechtfertigte:

„Die Konferenz [sic] betrachtet ihre Mission gerade nicht für eine solche, welche sich bloß auf die Steuerfrage beschränkt und an dem Tag endigt, an welchem die interessierten Staaten ohne Zweifel bedeutende Geldopfer erspart werden. Sie muss vor allem ein Weltinteresse, das ein Hauptinteresse für Europa ist, im Auge haben; in Folge dessen muss es ihre Aufgabe sein, die Produktion durch Abschaffung künstlicher Anregungen einzuschränken und außerdem dem Consum [sic; ...] zur Entwicklung zu verhelfen“.³⁵

33. G. THIEMEYER, *Internationalismus als Vorläufer wirtschaftlicher Integration? Otto von Bismarck, das Phänomen der Supranationalität und die Internationalisierung der Wirtschaft im 19. Jahrhundert*, in: U. LAPPENKÜPER, G. THIEMEYER (Hrsg.), *Europäische Einigung im 19. und 20. Jahrhundert. Akteure und Antriebskräfte*, Wissenschaftliche Reihe der Otto-von-Bismarck-Stiftung, hrsg. von L. Gall, Schöningh, Paderborn, 2013, pp.71-94.
34. H. JACOBS, *Die internationale Zuckerkonvention*, Ebering, Berlin, 1928, S.46/47; F.G. von GRAEVENITZ, *Exogenous Transnationalism: Java and „Europe“ in an Organized World Sugar Market*, in: *Contemporary European History*, 20(2011), S.257-280.
35. Amtliche Protokolle der Internationalen Zuckerkonferenz, Brüssel 1901-02, Wien 1902, S.36.

Erneut wurde auch in diesem Kontext der Gedanke einer „Volonté Générale“ formuliert, die hier als „Weltinteresse“ bezeichnet wurde. Auch die internationale Zuckerkonvention von 1902 trug also deutliche Züge von Supranationalität. Der Sinn war, das Funktionieren des europäischen Zuckermarktes, in dem sich die Einzelstaaten immer wieder durch Exportsubventionen Vorteile zu verschaffen suchten, im Sinne des Allgemeinwohls zu organisieren.

Dieser Gedanke spielte auch bei der Neuorganisation der europäischen Staatenordnung nach dem Ersten Weltkrieg im Vertrag von Versailles eine Rolle. Ein bislang von der geschichtswissenschaftlichen Forschung wenig beachteter Teil des Vertrages, die Artikel 321 bis 364, beschäftigen sich sehr detailliert mit der Neuorganisation der europäischen Binnenschifffahrt. Erneut standen der Rhein und die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt im Mittelpunkt. Wichtig für die hier interessierende Frage ist vor allem die Abkehr vom Uferstaatenprinzip bei der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Bereits auf dem Wiener Kongress war darüber diskutiert worden, ob die gemeinsame Verwaltung der Schifffahrtstraße eine Aufgabe der Anrainerstaaten sein sollte oder ob es sich um eine generelle europäische Aufgabe handelte. Man hatte sich schließlich auf das Uferstaatenprinzip geeinigt, das heißt die Mitglieder der Zentralkommission waren die Uferstaaten des Rheins. Dieses Prinzip war bis 1918 beibehalten worden auch in dem Sinne, dass Staaten, die durch Grenzveränderungen nicht mehr Anrainerstaaten der Wasserstraße waren, nicht mehr in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt vertreten waren. Dies galt beispielsweise auch für Frankreich zwischen 1871 und 1918. Mit dem Vertrag von Versailles wurde dieses Prinzip aufgegeben. Zwar blieben die Anrainerstaaten Niederlande, Frankreich und das Deutsche Reich Mitglieder der Zentralkommission und die Schweiz kam als neuer Uferstaat hinzu, zudem traten aber auch Großbritannien, Belgien und Italien als Ententemächte der Zentralkommission bei (Art. 355). Darüber hinaus erklärte Art. 331 auch die Elbe, die Oder und die Donau zu internationalen Wasserstraßen, die jeweils von Flusskommissionen nach dem Vorbild der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt verwaltet werden sollten. In den jeweiligen Kommissionen waren die Anrainerstaaten vertreten, darüber hinaus aber immer auch Frankreich und Großbritannien sowie zusätzlich Belgien und Italien (Elbekommission) sowie Dänemark und Schweden (Oderkommission). Damit wurde das Prinzip der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt neben der Donau auch auf andere grenzüberschreitende Wasserstraßen übertragen. So argumentierte auch der französische Generalkommissar für Elsass und Lothringen, Gabriel Alapetite, in seiner Eröffnungsansprache der ersten Sitzung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt am 21. Juni 1920, als er von der „internationalen Zusammenarbeit der Völker, deren letzte Vollendung dem Frieden von Versailles vorbehalten blieb“ sprach.³⁶ Erneut spielte also die Idee einer über den Nationalstaaten stehenden „Volonté Générale“, die durch eine internationale Kommission repräsentiert werden sollte, eine Schlüsselrolle. Und doch standen – wie schon bei Bismarck 1871 – starke nationale politische Interessen hinter dieser Organisation. Dies zeigte sich zum einen daran, dass zunächst nur die deutschen Wasser-

36. Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, Protokoll Nr. 1 (Übersetzung), 21.06.1921.

straßen internationalisiert wurden, nicht aber die europäischen insgesamt. Hinzu kommt, dass Frankreich in allen Flusskommissionen eine wichtige Rolle spielte, in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt sogar die dominierende. Frankreich erhielt hier nun ebenso viele Stimmen wie das Deutsche Reich (vier), allerdings zusätzlich den dauerhaften Vorsitz in der Kommission, der bislang im Losverfahren vergeben worden war. Da nun auch der Vorsitzende eine eigene Stimme erhielt, war Frankreich *de facto* mit fünf Stimmen in der Zentralkommission die dominierende Macht. Die französische Dominanz in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt zeigte sich auch darin, dass deren Sitz von Mannheim in das nun wieder französische Straßburg überführt wurde. Der Vertrag von Versailles schuf daher ein internationales Regime für die Flussschifffahrt, das primär dazu diente, die deutsche Binnenschifffahrt einer internationalen Kontrolle zu unterwerfen. Diese Absicht wurde in Deutschland selbstverständlich erkannt, und das wichtigste Ziel der deutschen Rhein-Politik wurde daher – wie in der Außenpolitik insgesamt – die Revision des Vertrages von Versailles.³⁷ Damit wird schon deutlich, dass der Ansatz einer Kontrolle durch supranationale Verwaltung nur funktionieren kann, wenn die Mitglieder der supranationalen Organisation gleichberechtigt sind. Eine offene Diskriminierung, wie sie das Deutsche Reich in dieser Hinsicht durch die Schifffahrts-Kommissionen im Vertrag von Versailles erfuhr, musste scheitern. Anders formuliert: Das Prinzip der über den Einzelstaaten stehenden „Volonté Générale“ wurde nur relevant, wenn diese auch tatsächlich von den beteiligten Regierungen als solche angesehen wurde.

Der Gedanke einer Kontrolle durch supranationale Organisationen spielte auch im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 eine Rolle. Hinter dem Vorschlag des französischen Außenministers Robert Schuman für eine supranationale Gemeinschaft standen verschiedene Motive.³⁸ Eine besondere Bedeutung jedoch kam der Kontrolle der deutschen Kohle- und Stahlindustrie zu, die aus französischer Sicht eine potentielle Gefahr für die französischen wirtschaftlichen und politischen Interessen war. Zwei Ziele hatten die französische Deutschlandpolitik nach 1945 dominiert: Zum einen sollte ein neuer deutscher Zentralstaat verhindert werden, stattdessen setzte man auf die Stärkung der deutschen Teilstaaten. Die durch den US-amerikanischen und britischen Kurswechsel möglich gewordene Gründung eines westdeutschen Teilstaates entsprach daher nicht ganz den französischen Vorstellungen. Zweitens war es den französischen Regierungen darum gegangen, die westdeutsche Kohle- und Stahlindustrie zu kontrollieren. Auch dies stieß angesichts der Entwicklung des Ost-West-Konfliktes bald auf britischen und amerikanischen Widerstand, weil die deutschen Ressourcen in diesem Wirtschaftsbereich als wichtig für den Westen angesehen wurden. Erst unter diesen Bedingungen konnte sich das von Jean Monnet schrittweise entwickelte Konzept einer supranationalen europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl innerhalb der französischen

37. J.-M. WOERLING, S. SCHIRMANN, M. LIBERA (Hrsg.), *200 Jahre Zentralkommission für die Rheinschifffahrt*, Éds Carré blanc, Straßburg, 2015, pp. 116–153.

38. Zusammenfassend zur Forschungsdebatte über die EGKS: A WILKENS (Hrsg.), *Le Plan Schuman dans l'histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Bruylant, Brüssel 2004.

Administration durchsetzen. Das am 9. Mai 1950 von Außenminister Robert Schuman vorgestellte Konzept unterstellte die Kohle- und Stahlindustrie der teilnehmenden Länder einer „Hohen Behörde“ und entzog sie damit der nationalen Politik. In einer Rede vor der Académie diplomatique internationale in Paris am 24. März 1955 erklärte Schuman rückblickend, warum man die Form der supranationalen Gemeinschaft gewählt habe: „Die Ruhr“ habe im Zentrum der alliierten Deutschland-Politik seit 1945 gestanden. Zunächst habe man versucht, einen autonomen Status für die Region – ähnlich wie für die Saar – zu finden. Ab 1948 sei die Ruhrindustrie durch die internationale Ruhrbehörde kontrolliert worden. Die deutsche Regierung habe dies ab 1949 akzeptiert, aber stets widerwillig. Erst mit der Montanunion habe man ein Konzept gefunden, das „polyvalente“ Möglichkeiten bot

„dans les domaines différents, dans l'ordre politique: place de la Ruhr dans l'ensemble allemand occidental, dans l'ordre économique: place de l'Allemagne occidentale dans l'économie générale en Europe“.³⁹

Supranationalität diene also in diesem Fall dazu, politische und ökonomische Kontrolle über einen Wirtschaftssektor und ein Territorium auszuüben, ohne die Bundesrepublik Deutschland zu diskriminieren. Sie akzeptierte den Verlust an nationaler Souveränität, weil Frankreich und die anderen Staaten ebenfalls zum Souveränitätsverzicht bereit waren.

V. Fazit

Die Beispiele zeigen, dass es für die Akteure in der internationalen Politik seit dem frühen 19. Jahrhundert im europäischen Staatensystem eine über den Nationalstaaten stehende „Volonté Générale“ gab. Der Begriff wurde – zumindest nach gegenwärtigem Kenntnisstand – in diesem Kontext erstmals von Wilhelm von Humboldt auf dem Wiener Kongress formuliert. Er griff damit eine Bezeichnung auf, die aus der politischen Philosophie Jean-Jacques Rousseaus stammte und das über dem individuellen Interesse stehende allgemeine Interesse meinte. Wilhelm von Humboldt allerdings, und das war neu, übertrug den Begriff auf die Staatenwelt: Es gibt ein über den einzelnen Staaten stehendes Gesamtinteresse der Staatenwelt. Dieser Kerngedanke wurde von verschiedenen Akteuren im internationalen System zwischen 1800 und der Mitte des 20. Jahrhunderts immer wieder aufgegriffen. Bismarck sprach vom „allgemeinen Interesse“, Robert Schuman vom „Kollektivinteresse“. In den meisten Fällen, aber nicht immer, war das allgemeine Interesse mit dem wirtschaftlichen Handeln identisch, das aber, dies zeigten die Beispiele Bismarcks, des Versailler Vertrages und auch der Montangemeinschaft, in der Regel eng mit politischen Interessen verbunden war. Diese Vorstellung von der „Volonté Générale“ jenseits der Einzelstaaten rechtfertigte eine besondere Form von internationalen Organisationen.

39. Robert Schuman, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Expérience d'intégration européenne*, in: M.-T. BITSCH (Hrsg.), *Robert Schuman...*, op.cit., S.146-152, hier S.148.

Wilhelm von Humboldt sprach von der „véritable autorité centrale“, Otto von Bismarck von einer „kräftigen, über die Verfolgung lokaler oder nationaler Interessen erhabenen [...] Leitung“ und Schuman von einer „Haute Autorité“. Entscheidend war in allen Fällen, dass die internationale Organisation in der Lage sein sollte, notfalls über die Interessen einer einzelnen Regierung hinweg Entscheidungen zu fällen und Recht setzen zu können. Die über den Einzelstaaten stehende „Volonté Générale“ rechtfertigte daher die Begrenzung der Souveränität der Einzelstaaten durch die internationale Organisation, das heißt in den Begriffen des heutigen Völkerrechts die Supranationalität.

Die Appelle an die überstaatliche „Volonté Générale“ wurden in den hier geschilderten Beispielen durch verschiedene konkrete Interessen begründet: Wichtig war zum einen der zunehmend grenzüberschreitende Charakter von Infrastrukturen. Das betraf als erstes die Rheinschifffahrt, später die europäische Binnenschifffahrt insgesamt. Das allgemeine wirtschaftliche Interesse an der Rheinschifffahrt unterwarf diese den Regeln der wirtschaftlichen Effizienz, das heißt, sie bedurfte einer betrieblichen, rechtlichen und technischen Standardisierung. Diese aber war mit wirtschaftlichen und politischen Machtfragen verbunden und sollte deswegen dem Allgemeinwohl unterstellt werden.

Eng damit verbunden war ein zweites Argument: Supranationale Organisationen, so argumentierten Wilhelm von Humboldt auf dem Wiener Kongress und Sicco Mansholt 1953, würden Entscheidungen schneller und damit im wirtschaftlichen Sinne effizienter fällen als das bei üblichen Wirtschaftsverhandlungen unter Einzelstaaten der Fall sei. Damit wurden ökonomische Prinzipien in die Staatenwelt getragen und die Supranationalität war ein konkretes Resultat hieraus. Es ging also um die Anpassung des internationalen politischen Systems an die Bedingungen des sich seit dem frühen 19. Jahrhundert entwickelnden Wirtschaftssystems.

Drittens waren supranationale Organisationen ein Instrument für kleinere Staaten, sich der Dominanz der Großen in konkreten Bereichen zu entziehen und als gleichberechtigte Mitglieder der Staatenwelt zu agieren. Dies war der Grund, warum der badische Vertreter auf dem Wiener Kongress eine starke Autorität mit jeweils gleicher Stimmengewichtung für alle Staaten forderte. Im Rahmen dieser Organisationen konnten die kleineren Staaten ihre Interessen gegenüber den großen auf der Basis der Gleichberechtigung durchsetzen. Ähnliche Gedanken spielten nach den deutsch-französischen bilateralen Wirtschaftsverträgen vom Oktober 1954 eine Rolle, als Italien und die Benelux-Staaten deren Multilateralisierung im Rahmen einer Wirtschaftsgemeinschaft forderten.

Viertens wurden supranationale Organisationen damit gerechtfertigt, dass sie konkrete Wirtschaftssektoren und Territorien, die aus allgemein akzeptierten Motiven nicht einem Nationalstaat allein unterstehen sollten, von einer dem überstaatlichen allgemeinen Interesse verpflichteten Organisation gelenkt werden sollten. Dies betraf Bismarcks Überlegungen in Bezug auf den österreichischen Teil der Donau, es betraf die Binnenschifffahrt im Deutschen Reich nach 1919 und auch die Kohle- und Stahlindustrie des Ruhrgebietes nach 1950. Hier jedoch wurden auch die Grenzen

des Instrumentes deutlich: Während die Bundesrepublik Deutschland nach 1950 die allgemeine Kontrolle der Kohle- und Stahlindustrie akzeptierte, weil sich die anderen Teilnehmerstaaten den gleichen Bedingungen unterwarfen, akzeptierte die Reichsregierung die Kontrolle der deutschen Binnenschifffahrt nach 1919 nicht, weil die Frankreich zugestandenen Vorteile gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zu dominant waren.

Was bedeuten diese Schlüsse für die Frage nach der Kontinuität und dem Wandel der europäischen Integration vom frühen 19. bis in das 20. Jahrhundert? Zum einen bestätigt sich die These von der Einheit der Epoche in Bezug auf die Integration Europas. Vor allem im wirtschaftlichen Sektor gibt es in Bezug auf die Antriebskräfte und Motive der Integration eine sehr hohe Kontinuität, insbesondere im Sektor der Infrastrukturen. Die an den verschiedenen Beispielen herausgearbeitete Vorstellung einer über den Nationalstaaten stehenden „*Volonté Générale*“ bezog sich vor allem auf die wirtschaftlichen Interessen. Ihnen wurde seit dem frühen 19. Jahrhundert, mit dem Durchbruch der Industriellen Revolution auf dem Kontinent, eine eigene Rolle in den internationalen Beziehungen zugeschrieben. Das internationale System der Wirtschaft war aus der Sicht der Akteure neben das System der Diplomatie getreten. Obwohl beide Systeme nach eigenen Regeln funktionierten, waren sie nicht unabhängig voneinander. Dieses neue, vor allem durch wirtschaftliche Interessen bestimmte System, wurde als „*Volonté Générale*“ bezeichnet und sollte im System der Diplomatie durch eine „*autorité centrale*“ oder „*haute autorité*“ vertreten werden. In dieser Hinsicht gibt es eine starke Kontinuität vom frühen 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart. Die genauen Strukturen und Prozesse dieser Denkmuster, insbesondere die verschiedenen Vorstellungen von der „*Volonté Générale*“ als einem über dem einzelstaatlichen Interesse stehenden *Bonum Commune* der Staatenwelt, bedürfen noch einer weiteren intensiven Erforschung.

Etwas anderes ist es mit der politischen Integration. Die Vorstellung einer europäischen politischen Einheit – in welcher staatsrechtlichen Form auch immer – spielte im 19. Jahrhundert in den genannten Beispielen keine Rolle. Humboldt und Bismarck dachten in einzelstaatlichen Kategorien und nicht an eine europäische politische Integration. Integration bezog sich aus dieser Sicht auf den Sektor der Wirtschaft, auch wenn dieser der politischen Regulierung bedurfte. Hier liegt die Bedeutung des Schuman-Plans. Robert Schuman verstand seine Initiative als Beginn einer umfassenden politischen Integration, die lediglich auf dem wirtschaftlichen Sektor begann. Gleiches kann von Sicco Mansholt, Walter Hallstein und anderen Protagonisten der europäischen Integration nach 1945 gesagt werden. Insofern kann dem Schuman-Plan dann doch – auch wenn das Instrument der Supranationalität schon lange vorher bekannt war – eine neue Qualität zugeschrieben werden.