

# 70 Jahre Schuman-Erklärung

## Rechtserkenntnisquelle der Europäischen Union

Von Privatdozent Dr. Eike Michael Frenzel, Karlsruhe/Freiburg\*

*Am 9.5.1950 gab der französische Außenminister Robert Schuman einen Plan bekannt, der dem Prozess der europäischen Integration den weiteren Weg wies. Die Lektüre lässt begreifen, dass das europäische Projekt von Anfang an der Befriedung diene und gleichzeitig als Antwort auf die Globalisierung zu verstehen war. Dies hat Auswirkungen darauf, wie die Legitimität der Rechtsordnung heute bewertet wird.*

### I. Recht und Rechtswirklichkeit – europäisiert

Ein Blick ins Gesetz – ob ins BGB oder BauGB, ins BAföG oder BBodSchG, in die BHO oder BRAO<sup>1</sup> – genügt, um festzustellen, dass die deutsche Rechtsordnung vom Recht der Europäischen Union überformt ist. Dieses „europäisierte“ nationale Recht ist nicht abstrakt<sup>2</sup>: Der Inhalt der Geldbörse, Kleidung, Lebens-, Genuss- und Arzneimittel, nahezu jede Straße und jedes Gebäude sind auf rechtlicher Grundlage Schaustücke der Europäisierung. Das gilt ferner für das in China gefertigte und individuell angepasste, gleichwohl in-tern kürzester Zeit gelieferte Notebook – und bei dieser Gelegenheit sollten die Myriaden von Lastkraftwagen auf Fernstraßen und (sonntags) an Autobahnraststätten nicht unerwähnt bleiben. Die Phänomene „Festung Europa“<sup>3</sup>, „System Milch“<sup>4</sup> und „Easyjetset“<sup>5</sup> wären ohne die Europäische Union wesentlich andere, oder sie wären nicht.

### II. Die Schuman-Erklärung als Interpretationshilfe

Dieser Zustand wird nicht durch das aktuelle Recht der Europäischen Union, insbesondere Primärrecht wie den AEUV und Sekundärrecht (v.a. Verordnungen und Richtlinien), bewirkt, sondern ist Zwischenergebnis eines langfristigen Integrationsprozesses. Die Schuman-Erklärung (déclaration) vom 9.5.1950 ist dafür konstitutiv. An diesem Tag präsentierte der französische Außenminister Robert Schuman einen Text, der konkrete Maßnahmen vorschlug, um einen Krieg zwischen Frankreich und Deutschland „nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich“<sup>6</sup> zu machen. Anstatt beim Lesen von

Lehrbüchern lediglich über die Bezugnahme auf die Schuman-Erklärung zu stolpern<sup>7</sup> und sie als irrelevant abzutun, weil sie die Falllösung nicht erleichtere, lohnt sich das Näher-treten durch Lektüre, denn der Text nimmt vieles vorweg, was für den heutigen Zustand der Europäischen Union wesentlich ist<sup>8</sup>.

### III. Nach der Lektüre: Aufbau und Inhalt

Der Auftakt ist groß und abstrakt: „Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen“. Des Auftrags gilt es sich anzunehmen, und zwar konkret, verbindlich, nicht lediglich durch Händeschütteln, Kamingespräche und den Appell an „Vertrauen“ und „Verantwortung“. Dies geschieht, indem Schuman nach dem pathetischen Hinweis auf den jahrhundertalten Konflikt zwischen Frankreich und Deutschland<sup>9</sup> vorschlägt, die französische und deutsche Kohle- und Stahlproduktion einer „gemeinsamen Hohen Behörde“ („Haute Autorité commune“) zu unterstellen. Die Organisation solle anderen europäischen Ländern zum Beitritt offenstehen. Vertraglich zwischen den Staaten zu vereinbarende Instrumente – neben der Behörde Finanzhilfen, rechtliche Maßstäbe (Zoll- und Beschränkungsverbot) und Beschwerdemöglichkeiten gegen die rechtlich bindenden Entscheidungen – sollen diesem Vorhaben dienen. Sie sollen die Produktion modernisieren, die Qualität verbessern, die Lebensbedingungen der Arbeiterschaft angleichen und die Ein- und Ausfuhr erleichtern.

Umgesetzt wurde dies durch die Europäische Gemeinschaft Kohle und Stahl (EGKS), bekannt als Montanunion. Diese wurde 1952<sup>10</sup> die erste Europäische Gemeinschaft und damit selbst der Grundstein für die von Schuman geforderte „europäische Föderation“<sup>11</sup>. Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Offenheit werden als abstrakte Werte nicht beschworen. In den Mittelpunkt gestellt wird eine „de facto Solidarität“ („une solidarité de fait“) im Sinne von „gesagt, getan“ – oder: „Just do it“. Die hohe Behörde soll paritätisch mit unabhängigen Persönlichkeiten besetzt sein (Gleichheit), ein

\* Privatdozent Dr. Eike Michael Frenzel, Institut für Öffentliches Recht, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, ist Regierungsrat im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.

<sup>1</sup> Zum europarechtlichen Zitiergebot und der jeweiligen amtlichen Fußnote – wie sie u.a. im BGB zu finden ist – BMJ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 308 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Frenzel, ZDRW 2014, 352 ff.

<sup>3</sup> Vgl. bereits Schmitz-Berning, Vokabular des Nationalsozialismus, 2. Aufl. 2007, S. 232.

<sup>4</sup> Pichler, Das System Milch, 2017.

<sup>5</sup> Rapp, Lost and Sound, 2009.

<sup>6</sup> Schuman-Erklärung, abgedruckt u.a. in: Piodi, Von der Schuman-Erklärung zur Gründung der EGKS, 2010, S. 9; online abrufbar unter

[http://www.europarl.europa.eu/austria/resource/static/files/24664-5531\\_DE-CARDOC\\_JOURNALS\\_No6-complet\\_low\\_res.pdf](http://www.europarl.europa.eu/austria/resource/static/files/24664-5531_DE-CARDOC_JOURNALS_No6-complet_low_res.pdf) (9.3.2020).

<sup>7</sup> Vgl. Streinz, Europarecht, 11. Aufl. 2019, § 2 Rn. 17; Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 11. Aufl. 2018, Rn. 8; vgl. Nowak/Frommeyer, JuS 2002, 560 (560).

<sup>8</sup> Schuman-Erklärung (Fn. 6), S. 9–11, sowie unter [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de) (9.3.2020).

<sup>9</sup> Der einen Ursprung im Frankenreich Karls des Großen findet, welcher wiederum Namensgeber für den seit 1950 vergebenen (Internationalen) Karlspreis zu Aachen ist.

<sup>10</sup> Noch vor der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

<sup>11</sup> Schuman-Erklärung (Fn. 6), S. 9.

Vertreter der Vereinten Nationen soll dieser regelmäßig berichten (Offenheit).

Der Kreis der Begünstigten wird weit gezogen: Frankreich und Deutschland und weitere beitretende Mitglieder. Daneben stellt *Schuman* eine der „wesentlichsten Aufgaben“ Europas: „die Entwicklung des afrikanischen Erdteils“<sup>12</sup>. Diese Zielvorgabe mag durch die Stellung Frankreichs als Kolonialmacht und seine Folgeverantwortung begründet sein, kann allerdings in einem neokolonialistischen Sinne verstanden werden. Jedenfalls verweist sie auf die französische Perspektive, auch hinsichtlich der Gefahren eines wieder erstarkenden Deutschlands<sup>13</sup>. Dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht hinreichend gelungen ist, offenbaren die Zustände der Landwirtschaft in afrikanischen Staaten, der Fischgründe vor afrikanischen Küsten und die Migrationsbewegungen. Zudem wird der „European Way of Life“<sup>14</sup> vielfältig in die Welt projiziert: in den Medien aus Europa hinaus wie in den Produkten, die exportiert oder außerhalb der EU für deren Markt hergestellt werden.

#### IV. Deutung

Eine gemeinschaftliche „industrielle Heilung“ von den Kriegsfolgen und eine Integration mit einer „Methode der kleinen Schritte“<sup>15</sup> zu betreiben, um Frieden zu sichern, bringt den Kerngehalt der *Schuman*-Erklärung zum Ausdruck. Dass *Schuman* sich darüber im Klaren war, dass Europa von den USA und von China aus gesehen am Rande der Erde liegt, ist nicht belegt<sup>16</sup>. Es ist angesichts der Bezugnahme auf Afrika und das ausgegebene Ziel der Ausdehnung der Produktion aber nicht ausgeschlossen. Europa liegt längst nicht so mittig, wie die gängige Mercator-Projektion der Weltkarte und der Eurozentrismus es vermitteln.

Eine wichtige Entwicklung überholte die Frage, ob es jenseits des Friedensprojekts um Europas Stellung in der Welt gehen sollte: die Erfindung des Schiffscontainers<sup>17</sup>, der sich ab 1956 von den USA aus durchsetzte, ab 1968 als genormter ISO-Standard-Container, und die Globalisierung beschleunigte, bevor sie als Etikett und Grund für positive wie negative Entwicklungen erkannt worden war<sup>18</sup>. Der Container<sup>19</sup> ist für den Welthandel das, was das Hypertext Transfer Protocol (http) für das Internet ist. Er löste das Versprechen ein, dass die „Produktion [...] der gesamten Welt ohne Unterschied

und Ausnahme zur Verfügung gestellt“<sup>20</sup> werden konnte – und umgekehrt. Insoweit verwundert es jedoch nicht, dass die wirtschaftliche Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union schneller voranschritt als die politische: Der wirtschaftliche Verkehr drängt in fast alle Lebensbereiche, in den Alltag vor und ist prädestinierter Gegenstand des Rechts. Nicht ohne Grund scheiterten die Projekte der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)<sup>21</sup> und der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) 1954, noch bevor die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) zur EGKS hinzutraten. Was mit Kohle und Stahl im Ansatz funktionierte, wurde zur Blaupause für das gesamte Wirtschaftsleben.

#### V. Mittler des Europarechts

Dass die *Schuman*-Erklärung entstehen und ins Werk gesetzt werden konnte, wurde freilich nicht nur durch den Schrecken des Zweiten Weltkriegs und durch die Globalisierung möglich, sondern auch das couragierte, konstruktive<sup>22</sup> Wirken von Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten. Zu nennen sind Wegbereiter vor *Robert Schuman* (der 1958 zum ersten Präsidenten des Europäischen Parlaments gewählt wurde), die sich für eine friedliche Einigung eingesetzt hatten, und Vollstrecker nach ihm. Nur drei seien hier erwähnt: *Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi* mit der von ihm gegründeten Paneuropa-Union, *Jean Monnet* als Urheber der Substanz der *Schuman*-Erklärung<sup>23</sup> und erster Präsident der Hohen Behörde, der zeitweise stellvertretender Generalsekretär des Völkerbunds gewesen war, und *Walter Hallstein* als erster Präsident der EWG-Kommission.

Nicht zu vergessen sind die Persönlichkeiten, die als Richter am EuGH dafür sorgten, dass das Gemeinschaftsrecht nicht lediglich ein konventionelles völkerrechtliches Instrument blieb<sup>24</sup>. Unter diesen war *Otto Riese*, der in den zwanziger Jahren im Justizministerium gearbeitet hatte und ab 1935 in Lausanne als Hochschullehrer tätig sowie kurz Richter am BGH gewesen war<sup>25</sup>.

Die genannten und die meisten weiteren Akteure dieser Zeit eint, dass sie zwei Weltkriege erlebt und die Notwendigkeit einer neuen Rechtsordnung des Völkerrechts („un nouvel ordre juridique de droit international“)<sup>26</sup> begriffen hatten<sup>27</sup>,

<sup>12</sup> *Schuman*-Erklärung (Fn. 6), S. 10.

<sup>13</sup> Vgl. *Haltern*, Europarecht, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, Rn. 79.

<sup>14</sup> Nunmehr sogar institutionell in der Europäischen Kommission (2019–2024) abgebildet und von dem Vizepräsidenten *Margaritis Schinas* (Griechenland) repräsentiert.

<sup>15</sup> *Haltern* (Fn. 13), Rn. 80.

<sup>16</sup> Vgl. *Majewski*, Die Weltkarte als „mental map“, 2. Aufl. 2011, S. 70 ff.

<sup>17</sup> Vgl. *Levinson*, *The Box*, 2. Aufl. 2016, S. 70 ff.; *Gerckens*, Containerisierung im Hamburger Hafen 1968–1975, 1978.

<sup>18</sup> Vgl. *Chanda*, *Bound together*, 2007, S. 245 ff.

<sup>19</sup> Dass dessen englischsprachige Bezeichnung „Twenty-foot Equivalent Unit“ im Englischen wie der EU-Vertrag abgekürzt wird, ist indes Zufall.

<sup>20</sup> *Schuman*-Erklärung (Fn. 6), S. 10.

<sup>21</sup> Und innerhalb Deutschlands zu staatsorganisationsrechtlichen Verwicklungen und zum „Freischwimmer“ des BVerfG führte, vgl. dazu BVerfGE 2, 143 – EVG (1953).

<sup>22</sup> Wobei Abschreckung auch positiv wirken kann, eindrücklich etwa *Friedrich*, *Krieg dem Kriege*, 1924.

<sup>23</sup> Weiterführend *Piodi* (Fn. 6), S. 21 ff.; frühzeitig *Ritschl*, Der Schumanplan: Die neue Ruhrbehörde, *Der Spiegel* Nr. 50 v. 12.12.1951, S. 20; *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 7), Rn. 8, sprechen insoweit konsequent vom „Schuman-Monnet-Plan“.

<sup>24</sup> Weiterführend *Haltern* (Fn. 13), § 2 B. Rn. 40 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Kutscher*, *Otto Riese* †, *EuR* 1977, 213.

<sup>26</sup> EuGH, Urt. v. 5.2.1963 – C-26/62 (van Gend en Loos) = *Slg.* 1963, 7 (25).

nachdem die Bemühungen um ein „Vereintes Europa“<sup>28</sup> nicht erfolgreich gewesen waren. Sie waren Grenzgänger zwischen Staaten, Kulturen und Disziplinen sowie zwischen Recht, Politik und Wirtschaft<sup>29</sup>.

## VI. Ergebnis

Berücksichtigt man die weniger idealistischen als pragmatischen Ziele der *Schuman*-Erklärung, so wird deutlich, warum die Europäischen Gemeinschaften bis zur Errichtung der Europäischen Union als Mantel verschiedener Politiken und darüber hinaus eine wirtschaftliche Union darstellten (vgl. Art. 2 EUV). Wirtschaftliche Integration ist konkret und wird begrüßt, soweit und solange sie zum Vorteil der meisten dieser Grenzen der Europäischen Union wirkt. Demgegenüber wird die politische Union bisweilen als Gefährdung einer abstrakten nationalen Identität begriffen, vielleicht weniger gegen eine Überzeugung, sondern aus einer Unsicherheit heraus. Die *Schuman*-Erklärung und (als ihre Fortsetzung) die Präambeln der Verträge kolorieren das Schwarzweiß des gedruckten Primär- und Sekundärrechts, welches Vertragsgestalter, Satzungsgeber, Rechtsprecher und Klausurbearbeiter im Sinne der praktischen Wirksamkeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) zur Geltung bringen müssen.

---

<sup>27</sup> Dazu sendungsbewusst Tizzano/Kokott/Prechal (Hrsg.), 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, 2013.

<sup>28</sup> *Schuman*-Erklärung (Fn. 6), S. 9.

<sup>29</sup> Vgl. *Halter* (Fn. 13), Rn. 74.