

Der Prozeß der europäischen Integration: Antriebskräfte, Entscheidungen und Perspektiven

Prof. Dr. Wilfried Loth, geb. 1948 in Wadern/Saarl., Studium der Germanistik, Geschichte, Philosophie und Erziehungswissenschaft in Saarbrücken, lehrt Neuere Geschichte an der Universität-Gesamthochschule Essen und ist Präsident des Kulturwissenschaftlichen Instituts im Wissenschaftszentrum NRW.

Wie soll man den Prozeß der europäischen Integration erklären? Worauf beruht er? Nach welchen Regeln entwickelt er sich? Und wohin führt er? Die gängigen Interpretationsmuster haben sich allesamt als zu eindimensional erwiesen, die komplexe Realität des Vergemeinschaftungsprozesses auf den Begriff zu bringen. Offensichtlich läuft die europäische Integration nicht einfach, wie es eine föderalistisch-universalistische Teleologie angenommen hat, auf den Zusammenschluß der europäischen Nationalstaaten zu einem Bundesstaat des alten Kontinents hinaus. Ebenso wenig, das zeigen die zahlreichen Krisen und Blockierungen, wird sie vorwiegend aus wohlfahrtsstaatlichen Motiven so automatisch zu zunehmender politischer Einheit vorangetrieben, wie die neofunktionalistische Schule behauptet hat. Und angesichts der zunehmenden Eigenständigkeit der europäischen Organe läßt sie sich auch nicht als bloße Fortsetzung nationalstaatlicher Politik mit europäischen Mittern charakterisieren, wie es eine vermeintlich „realistische“ Betrachtungsweise gerne glauben machen möchte.

Um die Komplexität des Integrationsprozesses zu entschlüsseln, empfiehlt es sich, systematisch nach den Kräften zu fragen, die dazu geführt haben, daß das nationalstaatliche Ordnungssystem in Europa durch gemeinschaftliche Strukturen relativiert wurde. Die Frage nach „Antriebskräften“ schließt sowohl objektive Ursachen als auch ihre subjektive Wahrnehmung und Verarbeitung ein, sie rechnet mit komplexen Faktorenbündeln und mit unterschiedlicher Wertigkeit der Faktoren im Laufe der Zeit; sie nimmt Kalküle in den Blick, die hinter einzelnen Integrationsschritten standen, und damit auch unterschiedliche Erwartungen, die mit dem Integrationsprojekt verbunden waren oder sind. Wird sie auf hinreichender empirischer Basis beantwortet, kann nicht nur der gewundene Gang der bisherigen Integrationsgeschichte erklärt werden; es wird auch möglich, die Alternativen zu identifizieren, vor denen die Europäische Union gegenwärtig steht.¹

¹ Die Erforschung der Integrationsgeschichte ist für die Anfangsjahre verständlicherweise schon weiter gediehen als für die jüngsten Epochen. Für eine zusammenfassende Analyse der Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaft vgl. Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Göttingen 1990 (2. Aufl. 1991). Nützliche Überblicke zur Geschichte der europäischen Institutionen bieten Derek W. Urwin, *The Community of Europe. A History of European Integration since*

I.

Grundsätzlich kann der Prozeß der europäischen Integration als eine Antwort auf Funktionsdefizite der Nationalstaaten bzw. des nationalstaatlichen Ordnungssystems in Europa begriffen werden. Es lassen sich vier Bereiche unterscheiden, in denen solche Defizite auftraten, zunehmend wahrgenommen wurden und dann Bewegungen auslösten, die auf eine Relativierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips zielten.

Zunächst ist da das Problem der zwischenstaatlichen Anarchie, Auslöser aller „klassischen“ Friedenssicherungspläne von Dante bis Kant: Es wurde immer drängender, seit die Entwicklung der modernen Kriegstechnik Millionen von Menschen zu Kriegsopfern werden ließ, und die wirtschaftlichen Schäden im Zeitalter der Kabinettskriege ungeahnte Ausmaße annahmen. Die Erfahrung des Ersten Weltkriegs führte darum zu einer Fülle europäischer Friedensinitiativen, von denen der Paneuropa-Feldzug des Grafen Coudenhove-Kalergi und Briands Europaplan nur die spektakulärsten waren; und als die Friedensordnung von Versailles ab 1938 schrittweise zerbrach, erhielt diese Bewegung einen weiteren Schub. „Man kann es vor aller Welt mit tiefster und unbeugsamster Überzeugung aussprechen“, schrieb etwa Leon Blum im Frühjahr 1941: „Aus diesem Krieg müssen endlich durch und durch starke internationale Einrichtungen und eine durch und durch wirksame internationale Macht hervorgehen, sonst wird er nicht der letzte gewesen sein.“²

Ein besonderer Aspekt des Problems der Friedenssicherung war die deutsche Frage: Wie die stärkste Nation in der Mitte des europäischen Kontinents sich entfalten lassen, ohne gleichzeitig unter eine Hegemonie der Deutschen zu geraten? Oder umgekehrt: Wie die Deutschen kontrollieren, ohne durch einseitige Diskriminierung neuen Revanchismus hervorzurufen? „Um den Widerspruch zu lösen“, so wiederum Blum stellvertretend für viele Autoren des Widerstands, „um die Unschädlichkeit Deutschlands in einem friedlichen und gesicherten Statut zu erreichen, gibt es einen einzigen Weg: die Eingliederung der deutschen Nation in eine internationale Gemeinschaft“³ - also beispielsweise: nicht nur eine Kontrolle des Ruhrgebiets, sondern eine gemeinsame Lenkung der gesamten europäischen Schwerindustrie, nicht nur eine Beschränkung der deutschen Militärhoheit, sondern ein gemeinsames Kommando für alle europäischen Streitkräfte.

Ein drittes Funktionsdefizit des Nationalstaatensystems ergab sich aus der Entwicklung der Produktivkräfte des industriellen Zeitalters: Die nationalen Märkte in Europa wurden, je länger, desto deutlicher, für rationale Produk-

1945, London/New York 1991, sowie David W. P. Lewis. *The Road to Europe. History, Institutions and Prospects of European Integration 1945-1993*, New York 1994.

2 Leon Blum, *Blick auf die Menschheit*. Zürich 1945, S. 104 (geschrieben 1941). Vgl. Wilfried Loth, *Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940-1950*, Stuttgart 1977.

3 Blum, *Blick auf die Menschheit*, S. 108 f.

tionsweisen zu eng; ihre wechselseitige Abschottung war nur temporär und sektoral sinnvoll; langfristig führte sie zu einem Verlust an Produktivität. Das hatte einen volkswirtschaftlichen und einen machtpolitischen Aspekt; vor allem in Gestalt der US-amerikanischen Konkurrenz waren beide seit den zwanziger Jahren präsent. Entsprechend zahlreich waren auch die Einigungsinitiativen im wirtschaftlichen Bereich; und auch hier sorgte die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs für einen zusätzlichen Motivationsschub: Während die Europäer ihre Ressourcen in diesem Krieg weitgehend verschlissen, weiteten die USA ihr Produktionsvolumen um mehr als das Doppelte aus, durch ihre Funktion als wichtigster Materiallieferant der Anti-Hitler-Koalition ebenso begünstigt wie durch die Abwesenheit der europäischen Länder vom Weltmarkt.

Ein vierter Motivationskomplex für europäische Einigungsinitiativen ist damit ebenfalls schon angesprochen: das Streben der Europäer nach Selbstbehauptung gegenüber den neuen Weltmächten. Sowohl die Sorge vor einer wirtschaftlichen und politischen Übermacht der USA als auch die Furcht vor einer Expansion der bolschewistischen Revolution waren schon in den zwanziger Jahren Motive für europäische Einigungspläne. Beide wurden durch die machtpolitischen Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs verstärkt. Mit den USA als Weltführungsmacht und der Sowjetunion als stärkster Militärmacht des europäischen Kontinents verloren bisherige Interessendivergenzen zwischen europäischen Nationalstaaten an Bedeutung - zugunsten des gemeinsamen Interesses an Autonomie und an der Vermeidung eines Konflikts zwischen den beiden Hauptsiegern des Krieges.

„Sich einigen oder untergehen“, wie es Clement Attlee 1939 wirksam formulierte,⁴ wurde damit zu einer in mehrfacher Hinsicht plausiblen Parole, schon unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg und in der Kritik an dem Ungenügen der Friedensordnung von Versailles, dann erneut, seit mit dem Münchner Abkommen deutlich wurde, daß die Ordnung von Versailles nicht mehr hielt, und verstärkt, seit sich 1943 der Sieg der Anti-Hitler-Koalition abzeichnete. Diese Parole faszinierte in den unterschiedlichsten politischen Lagern, sie verband über nationale Grenzen hinweg, und sie war - das muß gegen die spätere Fixierung auf den Ost-West-Konflikt betont werden - auch keineswegs nur ein westeuropäisches Phänomen. Die europäischen Verbände hatten ihre Sektionen genauso in Prag und in Budapest wie in Paris oder in Brüssel.⁵

Allerdings waren die Impulse, die sich aus den Defiziten der Nationalstaaten ergaben, nicht immer gleich stark, und sie wirkten auch nicht notwendigerweise immer in die gleiche Richtung. Die Frage der Friedenssicherung

4 Rede vor der Labour-Fraktion 8.11.1939, in: Clement R. Attlee, *Labour's Peace Aims*, London 1940, S. 12 f.

5 Vgl. vorläufig die Hinweise bei Walter Lipgens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950*, 1. Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977, und Walter Lipgens (Hrsg.), *Documents on the History of European Integration*, vol.: *Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin/New York 1985; vol.II: *Plans for European Union in Great Britain and in Exile 1939-1945*, Berlin/New York 1986. Präzisere Verortungen der ersten Einigungsinitiativen sind gegenwärtig in Arbeit.

stellte sich 1918 noch anders als im Zeitalter der Weltmächte nach 1945; sie wurde in den unmittelbaren Nachkriegszeiten jeweils als drängender empfunden als nach Jahren der Gewöhnung an den Status quo. Die gemeinsame Notwendigkeit zur Einigung stand gegen real sehr unterschiedliche Befindlichkeiten und Bedürfnisse der zu einigenden Staaten, das übergreifende Interesse an wirtschaftlicher Einigung gegen sehr unterschiedliche wirtschaftliche Interessen im Detail. Will man den realen Gang der Integrationsgeschichte verstehen, muß man diese Inkongruenzen immer mit im Blick haben.

II.

Während des Zweiten Weltkriegs waren die meisten europäischen Exilregierungen mit Plänen zu regionalen Zusammenschlüssen in Europa beschäftigt, ebenso (wenn auch nur zeitweise) die britische Regierung und führende Vertreter des deutschen Exils und des Widerstands. Die Exilregierungen Polens und der Tschechoslowakei schlossen im Januar 1942 sogar ein förmliches Abkommen, in dem sie sich die Bildung einer „Konföderation“ nach dem Krieg zusagten. Das Gleiche taten die griechische und die jugoslawische Exilregierung. Und auch Benelux, der wirtschaftliche Verbund der kleineren Weststaaten, beruht auf einer Vereinbarung, die während des Krieges getroffen wurde.

Die zahlreichen Einigungspläne, die in der Resistance überall in Europa entwickelt worden waren, verdichteten sich bei Kriegsende freilich nicht sogleich zu konkreter Einigungspolitik. Stalin blockierte jede Art von Zusammenschlüssen im östlichen Europa (so konsequent, daß die entsprechenden Pläne ganz aus der Erinnerung verschwunden sind); gleichzeitig drohte jeder Schritt zur Einigung im Westen Europas die Spaltung des Kontinents in Ost und West zu vertiefen. Damit wurde es fragwürdig, mit Einigungsinitiativen dem Ziel der Friedenssicherung gerecht zu werden. Entsprechend schreckten jetzt viele vor substantiellen Entscheidungen zurück, auch und entscheidend die britische Regierung. Frankreich verstrickte sich zudem in die Forderung nach Abtrennung von Rhein und Ruhr vom deutschen Staatsverband, die bei den Nachbarn wenig Gegenliebe fand.

Für den politischen Durchbruch der Einigungsbewegung wurde darum die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts zum Kalten Krieg entscheidend: Sie sorgte zum einen dafür, daß in der Frage der Spaltung des Kontinents eine klare Entscheidung getroffen wurde, an der die Europäer nicht mehr vorbeigehen konnten, und ließ zum anderen eine Einigung im Bereich des westlichen Europas noch dringlicher erscheinen - sei es, um die Gefahr einer Konfrontation zwischen USA und Sowjetblock abzuwehren, das westliche Europa gegen sowjetische Expansionsgelüste zu immunisieren oder vor einer amerikanischen Übermacht im Zeichen des Marshall-Plans zu schützen. Häufig wollte man das auch alles zugleich; und dann stellte sich mit der Ein-

beziehung des westlichen Deutschlands in das Eindämmungsprogramm auch das Problem der Schaffung eines Integrationsrahmens zur Kontrolle des deutschen Wiederaufstiegs in neuer Weise.

Sicherheit vor Deutschland konnte sich im Kalten Krieg weder auf eine gemeinsame Kontrolle durch die vier Siegermächte stützen noch auf eine einseitige Diskriminierung des neuen westdeutschen Staates. Die Deutschen konnten einen Preis für ihre neue Rolle als unverzichtbare Bündnispartner des Westens verlangen; und es war noch nicht einmal auszuschließen, daß sie sich, von den Fesseln des Besatzungsregimes erst einmal befreit, mit der Sowjetunion verbünden würden, die über den Schlüssel zur deutschen Einheit verfügte. Insbesondere diese Perspektive, die das Rapallo-Trauma der Westeuropäer wieder aufrührte, ließ die Schaffung supranationaler Strukturen im westlichen Europa jetzt, das heißt 1948, zu einem Dringlichkeitsprogramm werden. Noch sei die Gelegenheit zur europäischen Einbindung der Deutschen da, schrieb etwa Jacques Tarbe de Saint-Hardouin, der politische Berater des französischen Besatzungskommandeurs König Anfang September 1948, aber: „Man muß sie schnell ergreifen; in einem Jahr wird es schon zu spät sein.“⁶

Es war dann in der Tat auch die französische Regierung, die sie ergriffen und mit Nachdruck betrieben hat. Am 20. Juli 1948 - also kurz nachdem die westdeutschen Ministerpräsidenten den Auftrag zur Vorbereitung der Gründung der Bundesrepublik hatten - verlangte der französische Außenminister Georges Bidault in einem dramatischen Appell die Einberufung einer „Europäischen Parlamentarischen Versammlung“ zum „Meinungsaustausch“ über die Probleme eines europäischen Zusammenschlusses und die Vorbereitung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Diese Versammlung sollte zunächst konsultativen Charakter haben, nach einer Verständigung über das Europa-Projekt aber bald eigene Entscheidungsvollmachten erhalten und damit „den Kern einer föderativen Organisation Europas bilden.“⁷

Weil die britischen Partner erneut zögerten, ob sie sich diesem föderierten Europa anschließen sollten oder nicht, kam aus den Verhandlungen, die auf diese Initiative folgten, zunächst nicht mehr heraus als der Straßburger Europarat. In Frankreich und anderswo gab man sich damit freilich nicht zufrieden. Immer ungeduldiger drängte man den Ausbau des Europarats; und als sich herausstellte, daß die Briten dazu offensichtlich nicht zu bewegen waren, ergriff Bidaults Nachfolger Robert Schuman am 9. Mai 1950 die Initia-

6 In einem Schreiben an Außenminister Robert Schuman, zit. n. Raymond Poidevin, *Le facteur Europe dans la politique allemande de Robert Schuman (ete 1948 - printemps 1949)*, in: Raymond Poidevin (Hrsg.), *Histoire des debuts de la construction europeenne (mars 1949 - mai 1950)*, Bruxelles 1986, S. 311-326, hier S. 318. Zum Kontext der Diskussion der ersten Nachkriegsjahre vgl. Walter Lipgens/Wilfried Loth (Hrsg.), *Documents on the History of European Integration*, vol. III: *The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, Berlin/New York 1988; vol. IV: *Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union 1945-1950*, Berlin/New York 1990.

7 Zit. n. Rene Massigli, *Une comedie des erreurs 1943-1956*, Paris 1978, S. 157.

tive für einen Beginn des supranationalen Zusammenschlusses in Europa auch ohne britische Beteiligung. Das war der eigentliche politische Kern des Schuman-Plans - nicht die Idee einer europäischen Lenkungsbehörde für Kohle und Stahl und auch nicht die Hinwendung zu einer europäischen Lösung der deutschen Frage. Die Idee war schon seit den zwanziger Jahren in verschiedenen Formen diskutiert worden, und die europäische Orientierung der französischen Deutschlandpolitik war seit mindestens zwei Jahren offenkundig. Indem Schuman unter dem Einfluß von Jean Monnet von Anfang an keinen Zweifel daran ließ, daß die französische Regierung auf supranationalen Kompetenzen der Montanbehörde bestehen würde, stellte er die Briten in unmißverständlicher Weise vor die Entscheidung, sich an den ersten Schritten des Einigungsprozesses zu beteiligen oder nicht.⁸

Die Entscheidung fiel buchstäblich in letzter Minute. Zwei Tage nach Schumans Ankündigung war eine Konferenz der Außenminister der drei Westalliierten angesetzt, auf der Amerikaner und Briten eine Aufhebung der Begrenzung der westdeutschen Stahlproduktion verlangen wollten. Eine Abschwächung des Besatzungsstatuts stand ebenfalls auf der Tagesordnung, und es war auch nicht mehr auszuschließen, daß über die Forderung des amerikanischen wie des britischen Generalstabs nach Aufstellung westdeutscher Truppen verhandelt werden mußte. Sieben Wochen später, mit dem Beginn des Koreakrieges, wurde eben dies unvermeidlich.

Genau genommen war es damit für einen Erfolg des französischen Projekts eigentlich schon zu spät. Der Bundesrepublik boten sich jetzt, da man deutsche Truppen zur Verteidigung des Westens zu glauben brauchte, nämlich Möglichkeiten zum Aufstieg auch ohne supranationale Organisation. Entsprechend verhärtete sich die deutsche Position in den Schuman-Plan-Verhandlungen, und Adenauers Politik dosierter Vorleistungen geriet unter zunehmenden innenpolitischen Beschüß. Um zu retten, was zu retten war, griff die französische Regierung zu einem Notbehelf, der das europäische Projekt für lange Zeit belasten sollte: zur Idee einer europäischen Armee. Nur so glaubte man die Deutschen noch davon abhalten zu können, abermals eine hegemoniale Rolle in Europa zu spielen; nur so schien auch der Schuman-Plan und damit die Idee einer Kontrolle der deutschen Schwerindustrie noch zu retten. „Die Umstände zwangen uns“, berichtete Jean Monnet später, „die Zelte hinter uns abzubrechen. Die europäische Föderation wurde zu einem Nahziel.“⁹

8 Vgl. Raymond Poidevin, Robert Schuman, homme d'Etat 1886-1963, Paris 1986, S. 244-296; Klaus Schwabe (Hrsg.), Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden 1988; Ulrich Lappenküper, Der Schuman-Plan. Mühsamer Durchbruch zur deutsch-französischen Verständigung, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 42 (1994), S. 403-445.

9 Jean Monnet, Erinnerungen eines Europäers, München/Wien 1978, S. 433. Zum Entscheidungsprozeß, den der Koreakrieg auslöste, vgl. Norbert Wiggershaus, Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, Bd. 1: Von der Kapitulation bis zum Pleven-Plan, München/Wien 1982, S. 325-402; Wilfried Loth, Der Koreakrieg und die Staatswerdung der Bundesrepublik, in: Josef Foschepoth (Hrsg.), Kalter Krieg und Deutsche Frage, Göttingen 1985, S. 335-361; Rolf Steininger, Wiederbewaffnung. Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag. Adenauer und die Westmächte 1950, Erlangen 1989.

Das war logisch - eine europäische Armee setzte eine demokratisch legitimierte politische Autorität voraus, die über den Einsatz dieser Armee entscheiden konnte. Es war aber gleichzeitig in psychologischer Hinsicht äußerst problematisch: auf die nationale Souveränität ausgerechnet im militärischen Bereich zu verzichten, nur um gleichzeitig die Deutschen wieder mit Waffen auszustatten - das war fünf Jahre nach dem Ende des nationalsozialistischen Schreckens mehr, als man der Mehrheit der Westeuropäer zumuten konnte. Hinzu kam, daß ein großer Teil der Westeuropäer im Verteidigungsbereich gar keine europäische Autonomie wollte: Zum Schutz vor der Sowjetunion wie zum Schutz vor den Deutschen wollte man soviel amerikanische Präsenz in Europa wie nur irgend möglich; eine europäische Einsatzzentrale für eine europäische Armee störte da nur.

Die ziemlich konfuse Diskussion, die sich aus diesen Empfindungen ergab,¹⁰ führte zu einem problematischen Ergebnis: dem Vertrag über die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (der EVG), den Frankreich, die Bundesrepublik, die Benelux-Staaten und Italien am 27. Mai 1952 unterzeichneten. „Europäisch“ war diese Gemeinschaft insofern nicht, als die Truppenführungsstäbe in operativer Hinsicht dem NATO-Hauptquartier unterstellt wurden; und eine supranationale „Gemeinschaft“ war es auch kaum, weil fast alle wesentlichen Entscheidungen, vom Erlass von Vorschriften bis zur Aufstellung des Budgets, von einstimmigen Voten des EVG-Ministerrats abhängig blieben. Der Versuch, dieses Kompromißgebilde dadurch auf solide Grundlagen zu stellen, daß man ihm eine Europäische Politische Gemeinschaft vorschaltete, scheiterte daran, daß die Niederländer etwas zur Vorbedingung machten, was die Franzosen partout nicht wollten: eine zusätzliche wirtschaftliche Gemeinschaft.

Der EVG-Vertrag stieß dann auf heftige Kritik, vor allem in Frankreich; und nach vielen Monaten leidenschaftlicher Auseinandersetzungen und vergeblicher Rettungsversuche wurde er Ende August 1954 von einer Mehrheit des französischen Parlaments abgelehnt. Für viele Anhänger des europäischen Einigungsgedankens war dies ein harter Schlag. Viele sind auch heute noch davon überzeugt, daß sich das Einigungsprojekt nie mehr davon erholt hat. Schaut man jedoch etwas genauer hin, wird deutlich, daß die Gegner der EVG keineswegs nur rückständige Nationalisten waren, und daß ihr Scheitern auch nicht die Rückkehr zu einer nationalstaatlichen Normalität nach der europäischen Aufbruchstimmung der Nachkriegszeit signalisierte. Genaue Untersuchungen des Meinungsspektrums und des Abstimmungsverhaltens zeigen, daß die Idee eines europäischen Zusammenschlusses in den Ländern der Sechs grundsätzlich mehrheitsfähig blieb, auch wenn über die Art ihrer Ausführung die Meinungen auseinandergingen.¹¹

10 Vgl. dazu insbesondere Klaus A. Maier, Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland und um ihre Bewaffnung im Rahmen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1954, Bd. 2: Die EVG-Phase, München/Wien 1990, S. 1-234.

11 Siehe Wilfried Loth, Die EVG und das Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft, in: Rainer Hudemann/Hartmut Kaelble/Klaus Schwabe (Hrsg.), Europa im Blick der Historiker, München 1995, S. 191-

III.

Nach dem Scheitern der französischen Flucht nach vorn mußte nun allerdings ein Ausweg aus der Krise der Gemeinschaftsbildung gefunden werden, der auch in der Konkretion mehrheitsfähig war. Auf sich allein gestellt, war die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl auf Dauer nicht überlebensfähig, und sie genügte auch nicht - weder zur dauerhaften Einbindung der Deutschen, noch zur Behauptung europäischer Autonomie gegenüber der amerikanischen Führungsmacht und schon gar nicht zur Befriedigung der verschiedenen wirtschaftlichen Bedürfnisse. Die Suche nach einem solchen Ausweg führte erneut zu einem komplizierten Kompromiß - diesmal freilich zu einem, der sich langfristig als tragfähig erweisen sollte.

Man kennt diesen Kompromiß als die Kombination von EURATOM und EWG in den Römischen Verträgen vom 25. März 1957. Er beruhte darauf, daß Frankreich jetzt die von den Niederländern geforderte Wirtschaftsgemeinschaft akzeptierte - freilich nur für eine fernere Zukunft, die über mehrere Etappen erreicht werden sollte -, während die europäischen Partner die Atomgemeinschaft hinnahmen, für die sich außer den französischen Technokraten niemand erwärmen konnte. Wichtig für sein Zustandekommen war, daß Spitzenbeamte und Politiker, die aus der Erfahrung mit dem Desaster der EVG klug geworden waren, die Interessendivergenzen nach Möglichkeit vor dem allgemeinen Publikum verbargen und in den komplizierten Vertragswerken vieles offen ließen.¹²

Wichtig war auch, daß sich Adenauer für das Projekt einsetzte, obwohl sein Wirtschaftsminister Erhard die EWG öffentlich als „volkswirtschaftlichen Unsinn“ bezeichnete und die deutsche Industrie- und Finanzwelt ihr ziemlich reserviert gegenüberstand. Bei einem Anteil von gerade einmal 25 Prozent am Außenhandelsvolumen der Bundesrepublik, den die EWG-Länder hielten, war diese Haltung der deutschen Wirtschaft nicht weiter verwunderlich. Für Adenauer aber hatte die Politik einmal mehr vor der Wirtschaft Vorrang: Für ihn ging es darum, die Bindung der Bundesrepublik an den Westen abzusichern, die ihm mit der NATO-Mitgliedschaft allein noch längst nicht auf Dauer garantiert schien; und ihm schwebte auch eine Sicherheitsgemeinschaft Westeuropas vor - für den Fall, daß sich die USA von der Verteidigung Westeuropas abwenden sollten, ein Alptraum, der ihn nie verließ.

Sieht man einmal von dem niederländischen Interesse an einer Zollunion und einem europäischen Agrarmarkt für den Absatz niederländischer Produkte ab, so war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft also vorwiegend ein politisches Unternehmen: in wirtschaftlicher Hinsicht sowohl für Frank-

201; sowie die Beiträge in: Gilbert Trausch (Hrsg.), Die europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom, Baden-Baden 1993.

12 Vgl. Hanns Jürgen Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982; Peter Weilemann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957, Baden-Baden 1983; Enrico Serra (Hrsg.), Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma, Milano 1989.

reich als auch für die Bundesrepublik (also für die beiden Hauptbeteiligten) problematisch, aber von beiden um der politischen Zielsetzung willen akzeptiert. Einbindung der Deutschen und Autonomie gegenüber den USA waren ihre eigentlichen Ziele - freilich auch ihre heimlichen; und darin lag das Problem der 1957 gefundenen Konstruktion. Weil die wirtschaftlichen Interessen nach wie vor auseinandergingen, konnte sich die Gemeinschaft nur dann einigermaßen harmonisch entwickeln, wenn man sich der zugrundeliegenden politischen Notwendigkeiten bewußt war. Davon aber war in den Vertragstexten nicht die Rede; und Adenauer hütete sich auch mit Rücksicht auf die Befindlichkeit des deutschen Publikums, allzu deutlich darauf hinzuweisen.

Als Frankreich unter de Gaulle auf eine Institutionalisierung und Verstärkung der politischen Gemeinschaft drängte, kam es daher bald zu einer neuen Krise der Gemeinschaftsbildung. Für de Gaulle hieß Europa in erster Linie: Rückgewinnung der verteidigungspolitischen Autonomie, die die Europäer an die USA verloren hatten, deren Sicherheitsgarantie im Zeitalter der wechselseitigen atomaren Vernichtungsdrohung fragwürdig geworden war. „Es kann keine europäische Einheit geben“, hielt er in einer internen Notiz vom Juli 1961 fest, „wenn Europa nicht eine politische Körperschaft bildet, die sich von anderen Körperschaften unterscheidet. Eine Persönlichkeit. Aber es kann keine politische Persönlichkeit Europas geben, wenn Europa nicht hinsichtlich der Verteidigung über seine Persönlichkeit verfügt. Die Verteidigung ist immer die Grundlage der Politik.“¹³

Die kleineren Partner und auch die meisten Deutschen, die Adenauer hier nicht folgten, hörten aus de Gaulles Plänen, die sein Mitarbeiter Christian Fouchet dann in Vertragsentwürfe goß, aber nur das Streben nach französischer Hegemonie und Abkehr von den USA heraus. Mehrere Anläufe, die französischen Vorstellungen durchzusetzen, scheiterten.¹⁴ Schließlich entschloß sich de Gaulle - „enttäuscht, entmutigt und wütend“, wie ihn Franz Josef Strauß nach einer Begegnung im Juli 1964 beschreibt¹⁵ - zu einem nationalen Alleingang. Die verteidigungspolitische Autonomie wurde jetzt mit der nationalen „force de frappe“ zurückzugewinnen versucht; und dem Ausbau der EWG zu einer supranationalen Gemeinschaft schob de Gaulle einen Riegel vor. Mit der „Politik des leeren Stuhls“ im zweiten Halbjahr 1965 brachte er die anderen Mitgliedsregierungen dazu, auf die Anwendung der Mehrheitsregel im Ministerrat, wie sie im Vertrag für die dritte Stufe der Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen war, weitgehend zu verzichten.¹⁶

Damit war die weitere Entwicklung der europäischen Gemeinschaft in doppelter Weise blockiert: Zum einen dauerte es oft unendlich lange, ehe man

¹³ Aufzeichnung vom 17.7.1961, in: Charles de Gaulle, Lettre, Notes et Carnets, Janvier 1961 - Decembre 1963, Paris 1986, S. 107 f. Vgl. Wilfried Loth, De Gaulle und Europa. Eine Revision, in: Historische Zeitschrift 253 (1991), S. 629-660.

¹⁴ Vgl. insbesondere: De Gaulle en son siecle. Tome V: L'Europe, Paris 1992.

¹⁵ Franz-Josef Strauß. Die Erinnerungen, Berlin 1989, S. 432 f.

¹⁶ Einzelheiten dieser Auseinandersetzung bei: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels/William Wallace (Hrsg.), Walter Hallstein. Der vergessene Europäer, Bonn 1995.

sich beim Pokern um die Belange nationaler Interessengruppen auf einvernehmliche Regelungen verständigte; dramatische Nachtsitzungen mit angehaltenen Uhren wurden zum Regelfall, und häufig war die Gemeinschaft schlicht handlungsunfähig. Zum anderen aber kam das Gespräch über die politische Dimension der Gemeinschaftsbildung, die doch die Grundlage des ganzen Unternehmens war, jetzt überhaupt nicht mehr zustande. Die Franzosen entdeckten in der nationalen Atomstreitmacht auch einen Sicherheitsvorsprung vor den wirtschaftlich so ungeheuer dynamischen Deutschen; und die Deutschen vergaßen im Groll über den vermeintlichen „Nationalismus“ der Franzosen, daß es tatsächlich gute Gründe gab, über eine sicherheitspolitische Identität der Europäer zu reden.

IV.

Daß die Europäische Gemeinschaft (so die Bezeichnung seit der Fusion der Organe von EGKS, EURATOM und EWG 1967) diese Belastungen überlebte, ist in erster Linie der zunehmenden Attraktivität des Gemeinsamen Marktes zu verdanken. Er erwies sich schon in seinen rudimentären Anfängen im Kreis der Sechs als ein Instrument sozialverträglicher Produktivitätssteigerung, das bald niemand mehr missen wollte und für eine wachsende Zahl von Beitrittskandidaten attraktiv wurde. Mit dem Beitritt Großbritanniens, 1973 nach zwölf Jahren französischen Widerstands verwirklicht, gewann der Gemeinsame Markt weiter an wirtschaftlicher Bedeutung und Gewicht, desgleichen mit dem Hinzutreten der anderen Newcomer. Gleichzeitig gerieten immer mehr Dimensionen wirtschaftlichen Handelns in den Bereich von gemeinschaftlichen Regelungen. Ohne daß von einer geradlinigen und unumkehrbaren Entwicklung zu immer stärkerer Integration gesprochen werden könnte (das war die allzu abstrakte Vorstellung der sogenannten „funktionalistischen“ Theorie), bedienten sich doch immer mehr politische und soziale Akteure der europäischen Dimension zur Verfolgung ihrer jeweiligen Ziele.

Für den heutigen Zustand der Europäischen Union wurde entscheidend, daß 1985/86 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ein weitreichendes Reformpaket gelang: Vollendung des europäischen Binnenmarktes in einem Zeitraum von sieben Jahren, Übergang zu qualifizierten Mehrheiten im Ministerrat (jedenfalls im Regelfall), Bemühenszusagen zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Entwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik. Dahinter standen, was Francois Mitterrand und Helmut Kohl betraf, die alten politischen Ziele, die schon de Gaulle und Adenauer zusammengeführt hatten.¹⁷ Den Newcomern von 1973, Großbritannien, Dänemark und Irland, lag der Gedanke an eine politische Gemeinschaftsbildung freilich

¹⁷ Vgl. Eckart Gaddum, Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl, Paderborn 1994; Wilfried Loth, Europa als nationales Interesse? Tendenzen deutscher Europapolitik von Schmidt bis Kohl, in: Integration 17 (1984), S. 149-156; ders., Mitterrands Europa, in: Dokumente 48 (1992), S. 468-473.

nach wie vor völlig fern, sie unterzeichneten den Kompromiß nur, weil sie sich davon eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften gegenüber der japanischen Konkurrenz versprachen. Frau Thatcher hoffte zudem, mit der Deregulierung auf europäischer Ebene Sozialstaatsprinzipien überwinden zu können, die auf nationaler Ebene nicht direkt zu kippen waren.

Die Gemeinschaft war damit nach langen Jahren der „Eurosklерose“ vergleichsweise gut gerüstet, als mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums und dem Ende des Ost-West-Konflikts ganz neue Aufgaben auf sie zukamen. Sie konnte (oder mußte) jetzt Ordnungsfunktionen auf dem europäischen Kontinent übernehmen, die bislang von den Weltmächten und ihren Blöcken wahrgenommen wurden. Dazu gehörte, daß nach der Wiedervereinigung und dem Abzug der Siegermächte verstärkte Anstrengungen zur Einhegung der Deutschen unternommen werden mußten, und daß die Gemeinschaft mit einem Mal auch für das Gelingen der Sanierung der ost-europäischen Länder mitverantwortlich war. Gleichzeitig fielen auch die politischen Barrieren weg, die ehemals neutralen EFTA-Länder davon abgehalten hatten, sich der wirtschaftlich erfolgreicherer Gemeinschaft anzuschließen.

Man wird sagen dürfen, daß die politisch Verantwortlichen diesen Herausforderungen bislang im großen und ganzen gerecht geworden sind. Gewiß: Helmut Kohl nutzte die Situation nach dem 9. November 1989, um die nationale Einheit zügig durchzusetzen, ohne die EG-Partner lange zu fragen oder bei den einzelnen Schritten auch nur vorab zu informieren. Gleichzeitig suchte Francois Mitterrand eben diese Einheit mit allerlei Winkelzügen zu verhindern, selbst dann noch (was sehr ungeschickt war), als es objektiv nichts mehr zu verhindern gab. Doch dann setzte Kohl die Verwirklichung der Währungsunion, gegen die sich die Bundesrepublik lange gesperrt hatte, auf die europäische Tagesordnung, und auf dem Gipfel von Maastricht im Dezember 1991 stimmte er ihr definitiv zu. Angesichts des Unbehagens, das die Wirtschaftskraft des größer gewordenen Deutschlands bei den europäischen Nachbarn hervorrief, war das ein Akt der Selbstbindung von gar nicht zu überschätzender psychologischer Bedeutung.

Erheblichen Demonstrationseffekt hatte auch die Bildung des deutsch-französischen Korps, von Kohl und Mitterrand im Oktober 1991 angekündigt und im Mai 1992 in La Rochelle beschlossen. Sie bekundete die Absicht der beiden Regierungen, bei der anstehenden Umstrukturierung des europäischen Sicherheitssystems tatsächlich eine europäische Verteidigungsidentität anzustreben, und setzte die beiden Länder zugleich unter Zugzwang, die dazu erforderlichen Schritte zu unternehmen. Wenn das Korps funktionieren soll, wird sich Frankreich der NATO wieder annähern müssen, während die Bundesrepublik vor der Notwendigkeit steht, die Beschränkung von Bundeswehr-Einsätzen auf Bündnisverpflichtungen im Rahmen der NATO aufzu-

geben. Damit sind auch in der Sicherheitspolitik die Weichen eindeutig in Richtung Europa gestellt.¹⁸

Freilich sind es wie seit der Krise von 1954 nach wie vor einzelne, die hier die Weichen stellen. An einer breiten gesellschaftlichen Verständigung über die politischen Ziele der Gemeinschaftsbildung fehlt es nach wie vor. Die Diskussionen, die im Zusammenhang mit der Ratifizierung der Maastricht-Verträge geführt worden sind, sind ein Indiz dafür, daß das anders werden könnte. Allerdings ist auch die Gefahr nicht zu übersehen, daß das europäische Publikum wieder vermehrt nach scheinbar einfacheren nationalen Lösungen Ausschau hält, weil es das Gefühl hat, die Entscheidungen auf europäischer Ebene ohnehin nicht beeinflussen zu können. Auf jeden Fall stellt das Legitimitäts- und Demokratiedefizit das Kernproblem der weiteren Gemeinschaftsentwicklung dar. Aufgrund der unterdessen erreichten Regelungsdichte und der Anforderungen, die die internationale Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an die Europäische Union stellt, ist der technokratische Umweg nach Europa an seinen definitiven Endpunkt gelangt.

Die Frage, wie Entscheidungen in der Europäischen Union transparent, kontrollierbar und korrigierbar gemacht werden können, ist nicht einfach zu beantworten. Man wird sich ihr aber verstärkt zuwenden müssen, wenn die Zukunft der europäischen Staaten nicht in allgemeiner Unregierbarkeit bestehen soll. Die Rückkehr zur nationalstaatlichen Ordnung, von der manche träumen und die von anderen als Gefahr beschworen wird, ist dazu allein schon deswegen keine Alternative, weil sich die Funktionsdefizite der Nationalstaaten, die den Integrationsprozeß auslösten, nicht dadurch beheben lassen, daß man sie negiert. Pointiert gesagt: Nicht Nation oder Europa lautet die Alternative, sondern Integration oder Chaos. Zur nationalstaatlichen Ordnung führt kein Weg zurück, doch ist damit noch nicht gesichert, daß die zivilisatorischen Errungenschaften des Nationalstaats auch in einer europäischen Gemeinschaft ihre Entsprechung finden werden.

¹⁸ Vgl. die Analyse bei Wilfried Loth, Die zweite Chance. Die deutsch-französischen Beziehungen nach der deutschen Einheit, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, S. 47-54.