

Zum Glück gezwungen.

Eine kurze Geschichte der europäischen Integration

Von Georg Michels

Europa ist ein Kind der Krise. So wie nach der Götterdämmerung Europas im Ersten Weltkrieg mit Richard Graf Coudenhove-Kalergi (1894-1972) und seiner Paneuropa-Bewegung, einer privaten europäischen Einigungsbewegung, Parteigänger Europas erschienen, so erhoben sich nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges Stimmen, die neue, europäische Wege der Politik der europäischen Staaten einforderten, unter denen die sozialistischer Politiker im Exil besonderes Gehör fanden. Das Europa der Nationalstaaten hatte in den selbstverschuldeten Untergang gefunden, Nation und Nationalstaat waren als Ordnungsmuster in Frage gestellt, und Menschen suchten nach neuen Denk- und Ordnungskategorien.

Beide Male sahen sich die Verfechter des europäischen Gedankens aber auch mit den Vertretern nationalen Denkens, mit der politischen Realität konfrontiert, denn selbst herausragende politische Gestalten, die sich – auch und gerade in unseren heutigen Augen – der Versöhnung und Förderung Europas verschrieben, taten dies unter klar formulierten Bedingungen nationaler Interessen. Europa konnte gedeihen, wenn dies den es tragenden Nationalstaaten zum Vorteil gereichte. Wenn also Politiker wie der französische Außenminister Aristide Briand (1862-1932) oder der deutsche Außenminister Gustav Stresemann (1878-1929), die für ihre Politik des deutsch-französischen Ausgleichs (Stichwort: Locarno) im Jahre 1926 den Friedensnobelpreis erhielten, den europäischen Gedanken förderten, geschah dies vor einem konkreten Hintergrund: Während das Deutsche Reich durch eine konzessionsbereite Haltung gegenüber Frankreich seine außenpolitische Bewegungsfreiheit zu erhöhen und Zugeständnisse in Reparationsfragen seitens der Siegermächte des Ersten Weltkrieges zu erreichen trachtete, suchte Frankreich durch eine Einbindung Deutschlands eine (ökonomische) Durchdringung des neu erstandenen Ostmitteleuropas durch Deutschland zu unterbinden. Man fand also einen Konsens über die Gestaltung der Gegenwart aus völlig divergierenden Motiven und mit unterschiedlichen Perspektiven für die Zukunft. Damit war der europäische Gedanke allerdings kein Ziel sui generis mehr, sondern ein Mittel zum Zweck. Dies wird uns wieder begegnen.

Zwischen den Ruinen

Hitlers Hoffnung, die Koalition gegen ihn werde zerfallen, konnte sich nicht erfüllen. Er begriff nicht, dass er, der vom nationalsozialistischen Deutschland entfesselte Krieg und das Ausmaß der begangenen Verbrechen es waren, die die Allianz zusammenhielten. Erst das Ende des Krieges in Europa machte die künftige Gestalt des Kontinents von einem „Wogegen bist Du?“ - zu einem „Wofür bist Du?“ - Problem, über dem die Allianz der Sieger zerbrach und Europa als eine verwüstete Fläche zwischen seinen Flankenmächten und den eigentlichen Siegern des Krieges, den USA und der Sowjetunion, zurückließ, deren wachsender Antagonismus die Agenda bestimmte. Und für die Zurückgelassenen wurde es zunehmend klarer, dass sie sich in einer immer schwierigeren Situation befanden; selbst die größeren europäischen Länder waren offensichtlich nicht mehr in der Lage, selbständig ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten. In seiner Züricher Rede vom 19. September 1946 trug der frühere britische Premierminister Winston Churchill (1874-1965) dem Rechnung und forderte die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa und die Einrichtung eines Europarates. Großbritannien sah er im Bund mit dem Commonwealth allerdings nicht als Teil eines solchen Europa, sondern als dessen eigenständigen Partner neben den USA.

Es lag somit nahe, den europäischen Gedanken als den einer dritten Kraft zwischen den USA und der Sowjetunion weiterzuentwickeln, was jedoch die Fähigkeit zu einer inneren Einigung und eine Bereitschaft zur Emanzipation von der einen wie der anderen wahren Siegermacht vorausgesetzt hätte. Gegenüber den USA verbot dies die politische Vernunft, die Sowjetunion unterband es dort, wo sie es konnte, mit Gewalt. Der Traum gerade sozialistischer Politiker Westeuropas, einen Weg zwischen Kapitalismus und Kommunismus zu finden, erwies sich damit angesichts der Realitäten als Illusion. Doch auch um die innere Kraft der Europäer zur Einigung war es schlecht bestellt. Großbritannien sah sich noch als Haupt des Empire, Frankreich träumte von der Vorherrschaft in Westeuropa, was Belgien und Luxemburg gar nicht gefiel. Die Niederlande orientierten sich eher an den Briten und vermissten den deutschen Handelspartner, dessen aggressive Vergangenheit wiederum alle in Furcht vor ihm verband.

Damit war das Beziehungsgeflecht gesetzt: Nicht erst das Scheitern der Londoner Tagung der Außenminister der Siegermächte am 15. Dezember 1947 offenbarte das

Ende der Kriegskoalition, der Kalte Krieg zog am Horizont auf. Die Sowjetunion machte deutlich, dass sie unter Demokratie etwas völlig anderes verstand als ihre früheren Verbündeten. Die freien Staaten Europas suchten ihre Position in solch neuer, bedrohter Lage zu definieren und waren uneins, wie das besiegte Deutschland zu behandeln war, dessen Schicksal doch zugleich bestimmend für das ihre sein sollte. Diese drei Problemkreise durchdrangen sich in gegenseitiger Beeinflussung. Zugleich – und das wurde schnell klar – war die Frage der politischen und ökonomischen Stabilisierung Europas durch einen möglichst raschen Wiederaufbau eine Frage des Geldes, das nur von den Vereinigten Staaten zur Verfügung gestellt werden konnte. Damit fiel den USA die Schlüsselrolle im Nachkriegseuropa zu.

Deren Agenda war eindeutig: Das zerstörte Europa musste wieder aufgebaut werden. Damit es sich selbst ernähren konnte. Damit die Vereinigten Staaten Handelspartner hatten. Damit dem Vordringen der Sowjetunion Widerstand entgegengesetzt werden konnte. So war Amerika bereit, die notwendigen Gelder in einem Angebot zur Verfügung zu stellen, das US-Außenminister George Marshall (1880-1959) an alle Regierungen Europas richtete. Um es zu erörtern, kamen Vertreter 16 freier Länder am 12. Juli 1947 in Paris zusammen – aus Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, aus der Schweiz und der Türkei. Adressaten des Angebotes waren ausdrücklich auch die Sowjetunion und die Staaten in ihrem Machtbereich. „Die Protagonisten der Eindämmungspolitik [...] hielten das zwar für eine Illusion, sie wussten aber, dass der Plan bei den Europäern nur durchzusetzen war, wenn die Sowjetunion die Verantwortung für die Teilung des europäischen Kontinents übernahm ...“¹. Diese Überlegung erwies sich als richtig.

Ebenfalls nicht mit am Tisch saß das besiegte Deutschland, das gleichwohl allzeit gegenwärtig war. Dort drohte eine Versorgungskatastrophe, weil insbesondere in den ohnehin zerstörten Westen Millionen von Menschen hineingeschoben wurden, die man aus ihrer Heimat im historischen Ostdeutschland und den alten deutschen Siedlungsgebieten in Ostmitteleuropa vertrieben hatte und die nun ernährt werden mussten. Für den Wiederaufbau Europas schien das deutsche Industriepotential ebenfalls unverzichtbar, es zu nutzen, bedeutete aber gleichzeitig, den Feind von gestern wieder zu kräftigen, was die, die von Hitlers Armeen überrannt worden wa-

¹ Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen 1996, S. 51.

ren, mit tiefer Sorge erfüllte. Als einzige Lösung aus diesem Dilemma bot es sich an, eine internationale Behörde zu schaffen, der Kontrolle und Koordination eines Wiederaufbaus oblagen, in den die Vereinigten Staaten und Großbritannien ihre zur Bizone vereinigten deutschen Besatzungszonen einzubeziehen entschlossen waren. Eine solche Supranationalität war nicht nur geeignet, bestehende Sicherheitsbedenken zu zerstreuen, sondern versprach zusätzliche ökonomische Synergieeffekte, denn ihre über nationale Wirtschaftsschranken hinweggehende Arbeit musste stimulierend wirken.

Wollte man Deutschland – bzw. den sich abzeichnenden westdeutschen Teilstaat – aber dauerhaft kontrollieren, ließ sich dies nicht einseitig verwirklichen. Dann war es schon mittelfristig unvermeidlich, dass sich auch die anderen Länder Regularien unterwarfen, denen in Hinblick auf die zu erreichenden Ziele nationale Souveränitätsrechte hintangestellt wurden. Die Ziele waren der eigene Wiederaufbau und die Kontrolle des deutschen industriellen Wiederaufstiegs. So folgten nun in rascher Folge Übereinkommen, in denen die westeuropäischen Länder sich gegenseitiger Unterstützung und der Hilfe der Kriegسالlierten jenseits des Atlantiks versicherten. Am 16. Juli 1947 konstituierte sich nach viertägiger Konferenz das Committee of European Economic Cooperation (CEEC), das im September 1947 einen Maßnahmenkatalog zur wirtschaftlichen Gesundung Europas abgestimmt auf den Marshallplan vorlegte. Im April 1948 sollte hieraus die Organization of European Economic Cooperation (OEEC) entstehen, die als OECD noch heute ein Ordnungselement der Wirtschaftspolitik ist. Am 30. Oktober 1947 folgte das von 23 Ländern unterzeichnete GATT-Abkommen (General Agreement on Tariffs and Trade), das die Grundlage für freieren und damit wachsenden Warenaustausch legte.

Damit hatten die Vereinigten Staaten zwar die Europäer zu ersten Schritten bewegt, gelöst aber waren die Probleme noch lange nicht. Die Interessendifferenzen unter den Europäern waren noch zu stark: Frankreich strebte nach einer Zollunion, hatte aber den Wunsch, sich deutsche Ressourcen nutzbar zu machen (d.h. besonders Ruhrkohle für die Verhüttung lothringischen Erzes zu bekommen), keineswegs aufgegeben und lehnte einen ökonomischen Wiederaufstieg Deutschlands (bzw. eines sich mit der seit dem 1. Januar 1947 bestehenden Bizone abzeichnenden deutschen Teilstaates) weiterhin kategorisch ab. Auch die niederländische Regierung befürwortete eine Zollunion, war sich mit Belgien und Luxemburg aber einig in der Sorge um eine französische Übermacht, sollte es beim Verbund der vier bleiben, und warb

darum um einen zweiten großen Partner im Vorhaben. Favorit war Großbritannien, zur Not konnte es auch Deutschland sein. Die Briten aber verweigerten sich; sie sahen im Handelsverbund des Commonwealth ihre Zukunft und lehnten daher den Eintritt in eine europäische Zollunion ab, die sie von ihren früheren Kolonien abgetrennt hätte. Italien schließlich war auch ein Befürworter einer Zollunion, sah darin aber nicht nur ein Mittel zur wirtschaftlichen Genesung, sondern mehr noch einen Weg, sich im Westen zu verankern.

Den Vereinigten Staaten sahen in diesem Prozess immer deutlicher, dass ihre Rolle nach diesem Krieg eine völlig andere war als drei Dekaden zuvor. Eine Rückkehr in die Isolation der Vorkriegszeit war ausgeschlossen, ja ein Verbleib amerikanischer Truppen in Europa wohl auf lange Sicht unvermeidlich. Auch damit konnten zwei Ziele zugleich verfolgt werden: Zum einen war es so möglich, die sowjetische Militärmacht in Europa auszubalancieren, zum anderen wirkte die Präsenz amerikanischer Truppen beruhigend auf westeuropäische Befürchtungen angesichts eines möglichen raschen deutschen Wiederaufstiegs. Um ihm gemeinschaftlich zu begegnen, hatten sich Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Länder im Brüsseler Vertrag vom 17. März 1948 zusammengeschlossen, der militärische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Kooperation vorsah. Der kommunistische Putsch in der CSR vom Februar 1948, der die Entschlossenheit Stalins zur Durchsetzung kommunistischer Macht nun endgültig deutlich machte, spielte für diesen Schritt auch eine Rolle, war aber mehr noch für die Vereinigten Staaten ein Beweggrund zu einer sich abzeichnenden Bereitschaft, dem Brüsseler Vertrag beizutreten. Kanada schloss sich an. Dies machte den ursprünglichen Vertragspartnern den Verbleib der Amerikaner in Europa zu einer verlässlichen Größe, auf der aufgebaut werden konnte. Solche Sicherheitsgarantien schufen besonders für Frankreich neue Spielräume in seinem Verhältnis zum besiegten Nachbarn jenseits des Rheins. So waren es die Erfahrung mit den Folgen der Ausgrenzung der Weimarer Republik, der Wunsch nach einer Kontrolle Deutschlands und die Einsicht in die Unvermeidbarkeit seiner Reorganisation angesichts der Bedrohung aller durch die Sowjetunion, die französische Politiker wie Robert Schuman (1886-1963) von der Notwendigkeit einer europäischen Integration unter Einbeziehung der Deutschen überzeugten, weil sie nur darin einen Weg sahen, den Alptraum eines vereinten Deutschlands an der Seite der Sowjetunion zu vermeiden.

Die Frage Europa beschäftigte aber nicht nur die Regierenden, sondern hatte längst die Gestalt einer breiten Bewegung angenommen, der nicht zuletzt im besiegten Deutschland viele anhingen. Die Zielrichtung war dabei durchaus verschieden. Die Hoffnungen vor allem von Sozialisten, die sich für ein Europa als dritte Kraft zwischen den beiden Großmächten eingesetzt und einen eigenen Weg zum Sozialismus gesucht hatten, waren von der politischen Entwicklung zerschlagen worden. Es sollte nicht leicht für sie werden, im kapitalistischen Lager anzukommen und von dort aus für eine Aufweichung der sich verhärtenden Blöcke zu werben. Das galt erst recht für das besetzte Deutschland, wo die Teilung Europas die Spaltung des Landes zur Folge hatte, unter der der im westpreußischen Kulm geborene und in nationalen Kategorien denkende Kurt Schumacher (1895-1952) besonders litt. Die Brutalität der Sowjetisierung Osteuropas wirkte auf eine solche Anpassung allerdings sehr förderlich. Dennoch brauchte die Umorientierung ihre Zeit, und es sollte bis zum Godesberger Programm 1959 dauern, ehe die SPD ihren Frieden nicht nur mit der Marktwirtschaft, sondern auch mit Europa in Form der supranationalen EWG gemacht hatte.

Die christlich-demokratischen Bewegungen, die in zahlreichen Ländern entstanden, und liberale Parteien taten sich da leichter. Für sie stellte sich die Entscheidung zwischen Reform und Klassenkampf nicht, so dass sie offen für neue Ideen waren. Parteien wie die CDU in den Westzonen, die Democrazia Christiana (DC) in Italien oder der Mouvement Républicaine Populaire (MRP) in Frankreich konnten zudem auf die altvertraute Denkfigur des christlichen Abendlandes rekurrieren, die ihrem Streben nach europäischer Verständigung Überzeugungskraft in den Augen der Wähler verlieh, und „Europa war in dieser Beleuchtung das römische, das katholische Europa, seine historische Gefährdung waren die Spaltungen: der Eigenweg von Byzanz, das mittelalterliche Schisma zwischen Ost- und Westkirche, die Reformation und in der Gegenwart die Trennung des Kontinents durch den Eisernen Vorhang“². Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die etwa 700 Politiker, die anlässlich der Haager Europa-Konferenz vom 7.-10. Mai 1948 zusammenkamen, weniger dem sozialistischem als dem liberalen und dem konservativen Lager entstammten. Unter ihnen waren Persönlichkeiten wie der Brite Anthony Eden (1897-1977), der Belgier Paul van Zeeland (1893-1973) oder Konrad Adenauer (1876-1967), „und von manchen, die der Veranstaltung mit Rücksicht auf die Labour Party

² Hagen Schulze: Phoenix Europa. Die Moderne. Von 1740 bis heute (Siedler Geschichte Europas [4], Berlin 1998, S. 457.

ferngeblieben waren (so Léon Blum [1872-1950], Paul-Henri Spaak [1899-1972] Carlo Schmid [1896-1979] und andere prominente Sozialisten) wusste man, dass sie ... [die europäische] Einigung noch energischer anstrebten, als die Mehrheit der Anwesenden“³. Ziel des Treffens war eine Belebung des Europa-Gedankens in öffentlicher Meinung und Diskussion. Dazu schlug man Maßnahmen vor, die die politische und wirtschaftliche Einheit Europas fördern sollten. Doch alle politischen Vorhaben zerrannen. Es blieb die Forderung nach einer Zollunion, einem Gemeinsamen Markt mit Freihandel, freiem Kapitalverkehr und Freizügigkeit.

Der politische Pulsschlag beschleunigte sich weiter. Seit dem 20. Juni 1948 galt in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands die Deutsche Mark. Im Januar 1949 entstand der sowjetisch geführte Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Am 4. April 1949 wurde die Erweiterung des Brüsseler Vertrages zur NATO durch die USA und Kanada unterzeichnet; damit war der Verbleib von Streitkräften beider Länder in Europa klar. Am 5. Mai 1949 gründeten die fünf ursprünglichen Brüsseler-Pakt-Staaten gemeinsam mit Dänemark, Irland, Italien, Norwegen und Schweden den Europarat, der sich jedoch rasch als wirkungslose Dachorganisation von Integrationisten, d.h. Befürwortern einer supranationalen Lösung, und ihren Gegnern – allen voran die Briten – erwies.

Zum Bruch kam es, als Großbritannien am 18. September 1949 eine Abwertung des britischen Pfundes um 30% bekannt gab, ohne seine europäischen Partner zuvor verständigt zu haben, die mit den Briten seit 1944 im dollarorientierten Währungssystem von Bretton Woods zusammengeschlossen waren. Deutlicher konnte die Londoner Regierung nicht mehr signalisieren, dass eine Zollunion mit ihr nicht zu machen war. Nun verfolgten Frankreich, Italien und die Benelux-Länder ihre Pläne alleine weiter. Und am 23. Mai 1949 war die Bundesrepublik Deutschland gegründet worden, für Frankreich bestand Handlungsbedarf.

Auf dem Weg nach Rom

An der neuentstandenen Bundesrepublik schieden sich noch immer die Geister. Strebten Frankreich und auch Italien nach Kontrolle ihres Aufstieges aus Furcht vor dem Potential der deutschen Industrie, strebten die drei Anderen eine Liberalisierung des Handels unter Einbeziehung der Deutschen an, um Frankreich auszubalancie-

³ Loth, Weg nach Europa, S. 59.

ren. Gleichzeitig durfte sich der junge deutsche Staat amerikanischer Sympathie immer sicherer sein. Im August 1949 zündete die Sowjetunion ihre erste Atombombe, was die Militarisierung der amerikanischen Eindämmungspolitik zur Folge hatte. Das Interesse der USA an einem ökonomischen Aufstieg der Bundesrepublik wuchs rapide und kam in einer Lockerung des Besatzungsstatutes durch Amerikaner und Briten zum Ausdruck. Zugleich begannen die Regierungen in Washington und auch London über die Notwendigkeit eines deutschen Beitrages zu einer möglichen Verteidigung Europas gegen die Sowjetunion nachzudenken. Die Perspektive, bald wieder deutsche Soldaten zu sehen, erschien den Kontinentaleuropäern als ein Alptraum.

Als Bundeskanzler Konrad Adenauer in dieser Situation eine weitgehende Integration Westdeutschlands in zu schaffende supranationale Strukturen anbot, sahen führende französische Integrationisten wie Schuman und Jean Monnet (1888-1979) darin eine Chance, die es zu nutzen galt. Der Schumanplan von 1950, die Idee einer deutsch-französischen Montanunion, die auch für andere offen stehen sollte, formulierte die alten französischen Interessen unter Berücksichtigung der aktuellen Bedingungen; er machte den Ausgleich zwischen den Erbfeinden zum zentralen Punkt, stiftete so das deutsch-französische Tandem als Kern der europäischen Integration und öffnete damit dem jungen deutschen Staat wieder die Tür zur Bühne politischen Handelns. Genau dies war Adenauers Überlegung und Ziel. Fand Frankreich die europäische Idee nützlich, Deutschland einzubinden, war sie für (West-)Deutschland der Weg aus der selbstverschuldeten Ächtung zurück in die Staatengemeinschaft. Wieder war der europäische Gedanke Mittel zum nationalstaatlichen Zweck. Doch nun entstand etwas völlig Neues. Mit der Realisierung des Schumanplanes begab sich „Europa“ auf den Weg der kleinen Schritte. Er war gar nicht erst als großer Wurf gedacht, sondern verstand sich im besten Sinne als Politik, als Kunst des Möglichen.

Am 18. April 1951 unterzeichneten die Regierungen Frankreichs, Italiens, der Beneluxländer und der Bundesrepublik Deutschland in Paris das Vertragswerk zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die Laufzeit des Vertrages war auf 50 Jahre angesetzt. Der Überfall des kommunistischen Nordkorea auf den Süden der Halbinsel am 25. Juni 1950 hatte die Verhandlungsparteien beflügelt. Von 1953 an bestand ein Gemeinsamer Markt für Kohle, Eisenerz, Schrott und Stahl.

Dem Versuch, mit der Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) die Kooperation auch auf den militärischen Sektor auszudehnen, erteilte die französische Nationalversammlung am 30. August 1954 eine Absage; zwei Monate später trat die Bundesrepublik der NATO bei.

Das Interesse der Benelux-Länder an einer Zollunion war der Motor weiterer Integrationsschritte, die im März 1957 in Rom zur Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und des Vertrages über die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) führte. Auch hier sei der historische Kontext erwähnt: Das Jahr 1956 hatte die Suezkrise, die Niederschlagung des ungarischen Aufstandes durch sowjetische Truppen und die Gründung der Bundeswehr gebracht.

Mit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge am 1. Januar 1958 für einen nicht mehr befristeten Zeitraum war ein Gemeinsamer Markt von sechs europäischen Ländern entstanden, der von einem Ministerrat und einer Kommission als supranationaler Behörde gesteuert wurde. Ein gemeinsamer Gerichtshof entschied Streitfälle. Aus dieser Struktur und dem historischen Zufall, dass die Außengrenzen dieser Gemeinschaft etwa der des Reiches Karls des Großen, des „Pater Europae“, entsprachen, erwuchs das Bewusstsein, am Bau eines großen Werkes beteiligt zu sein. Von der Wirksamkeit des Bildes vom christlichen Abendland war bereits die Rede. Zu einer solchen mythischen Überhöhung hat es die 1960 von immerhin sieben Ländern ins Leben gerufene EFTA (European Free Trade Association) als rein zwischenstaatliche Freihandelszone nie gebracht.

Von der Euphorie zur Eurosklerose

Das gemeinsame anglo-französische Desaster am Suezkanal führte zur Trennung der beiden Partner. Aus der erschreckten Erkenntnis, amerikanischem Druck gewichen zu sein, zog London den Schluss einer notwendigen Vertiefung seiner besonderen Beziehungen zu Washington, während die (seit 1958 V.) Französische Republik einen neuen festen Bezugspartner zu suchen begann und ihn in der benachbarten Bundesrepublik zu finden hoffte. In Konrad Adenauer fand Charles de Gaulle (1890-1970) einen Seelenverwandten, mit dem er 1963 im Elysée-Vertrag einen Höhepunkt deutsch-französischen Ausgleichs schuf. Die politische Sprengkraft des Vertrages, die in seiner durchaus antiamerikanischen Zielrichtung lag, wurde von den Atlantikern in den Reihen der CDU durch eine Präambel sofort entschärft, die Sym-

bolkraft des Vertrages kann jedoch kaum überschätzt werden. Das Bild beider Staatsmänner beim Gottesdienst in der Kathedrale zu Reims gehört zu den Ikonen der Geschichte.

Dennoch war das Abkommen auch Ausdruck einer tiefen Krise. Die Integration schritt nicht fort, so dass nun doch Abkommen auf nationaler Ebene die Zukunft zu gehören schien. Die EWG blieb in Wirtschaftsfragen stecken, entwickelte sich zu dem bürgerfernen Verwaltungsmoloch, den viele mit dem Namen der belgischen Hauptstadt Brüssel noch (oder gerade?) heute konnotieren. Daran änderten auch die offensichtlichen Erfolge der Gemeinschaft nichts, die sich 1967 zur Europäischen Gemeinschaft (EG) verdichtete. 1973 traten Großbritannien, Irland und Dänemark der EG bei, die also offenbar attraktiver war als die EFTA. Auch die Regierung Norwegens wünschte den Beitritt und hatte den Vertrag schon unterzeichnet. In einem Referendum lehnten die Norweger dies jedoch zu 54% ab. Sie waren nicht bereit, ihren Reichtum – zu jener Zeit begann die Erschließung des Nordseeöls – in die Union einzubringen. Mit den Beitritten Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) beschritt die EG dann einen neuen Pfad, nahm sie die Neuen doch ausdrücklich auch zur Stabilisierung deren junger Demokratien auf, die jeweils erst wenige Jahre zuvor durch den Sturz rechter Diktaturen entstanden waren. Die Idee der EG als eines Bündnisses europäischer Demokratien wurde hierin erstmals greifbar. Der Schritt weg vom Pfad der wirtschaftlich begründeten Union war jedoch faktisch noch nicht sehr weit: Die drei Länder verfügten bereits über funktionierende marktwirtschaftliche Strukturen und eine der der Altmitglieder ähnliche Sozialstruktur. Der Abstand war also in vielerlei Hinsicht nicht so groß wie derjenige der jetzigen EU zu den aktuellen Beitrittskandidaten in Ostmitteleuropa. Eine Parallele zieht freilich die schon damals formulierte Sorge vor ungeregeltem Zustrom von Arbeitsuchenden, der auch damals ausblieb.

Seit den Siebzigerjahren waren endlich verstärkte Bemühungen zu einer Unionsbildung im politischen Bereich festzustellen, in deren Kontext die Süderweiterung zwischen 1981 und 1986 stand. Im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) begannen die EG-Staaten gemeinsame außenpolitische Positionen zu formulieren, wie etwa das Lomé-Abkommen von 1975 oder gemeinsames Handeln im Rahmen des KSZE-Prozesses. Solches Vorgehen erfolgte noch ohne jede vertragsrechtliche oder organisatorische Grundlage und beruhte nur auf dem guten Willen der Regierungen sowie dem Umstand, dass die EG von außen zunehmend

als eine Einheit wahrgenommen wurde, die sie von innen gar nicht war. Als einziger institutioneller Ertrag dieser Bemühungen entstand der Europäische Rat der Regierungschefs, der allerdings seither regelmäßig tagt.

Der zentralen Frage der Finalität der Gemeinschaft, der Entscheidung darüber, wohin die Reise denn gehen sollte, wich man jedoch beharrlich aus. Die Frage war auch nicht zu beantworten, wie schon fast vierzig Jahre zuvor im Europarat standen (und stehen!) sich in der EG Integrationisten und Verfechter nationalstaatlicher Lösungen einander blockierend gegenüber. Noch immer war (und ist!) Europa keine Herzensangelegenheit, kein Ziel an sich für die Regierungen, sondern ein Mittel zum Zweck. Das ist nichts Negatives an sich, hatte doch die Politik der kleinen Schritte einen ausgesprochen pragmatischen Charakter.

Die Bedeutung von Symbolen verlor man dabei nicht aus den Augen. So beschloss die Regierungen 1976, das Europäische Parlament (EP) den Bürgern näher zu bringen: 1979 wurde es erstmals direkt gewählt. Es erwuchs der parlamentarischen Versammlung von EGKS, EWG und Euratom, die sich aus nicht eigens gewählten Vertretern der nationalen Parlamente zusammengesetzt hatte. Die nur schwach entwickelten Zuständigkeiten dieser Versammlung gingen auf das EP über, dessen Legitimität als einzig demokratischer europäischer Institution trotz der beständigen Kompetenzerweiterung durch die letzten Unionsverträge (Maastricht 1993, Amsterdam 1999, Nizza 2001) in krassem Missverhältnis zu seinem wirklichen Einfluss steht. Kurz gesagt: Die europäische Legislative (als solche werden Parlamente ja gewöhnlich angesprochen) hat keine Legislativkompetenz. So hat es seinen eher aufgesetzten Charakter bis heute nicht verloren, was sich in geringer Wahlbeteiligung niederschlägt.

Daran änderten auch das Schengener Abkommen von 1985 und die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 1. Juli 1987 nichts, die der endgültigen Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes verschrieben waren und einen grenzüberschreitenden Raum der Freiheit und des Wohlstandes für die Bürger der EG geschaffen haben, der in der Geschichte Europas ohne Beispiel ist. Ebenso gab die EEA erstmals der EPZ eine rechtliche Grundlage. Allein die wachsende Ernüchterung war damit nicht zu bekämpfen, die zudem dadurch befördert wurde (und wird), dass nationale Regierungen nicht aufhören, Brüssel für notwendige, aber ungeliebte Reformen verantwortlich zu machen.

Zu neuen Ufern?

Neue Begeisterung erwachte erst angesichts der neuen Herausforderungen infolge des Zusammenbruchs des Kommunismus in Osteuropa. Zugleich tauchten fast schon vergessene Denkmuster aus der Tiefe der Geschichte wieder auf. Die sich plötzlich abzeichnende Vereinigung von Bundesrepublik und DDR weckte alte Vorbehalte bei Deutschlands Partnern, und plötzlich war auch die alte Gemengelage wieder da: Trachtete man einerseits, Deutschland einzubinden und zu kontrollieren, und war deshalb selbst zu weiteren Integrationsschritten bereit, so suchte Deutschland selbst diese Integration, um nicht ins Abseits zu geraten. Die unangenehmen Erfahrungen angesichts der Krise um den Zerfall Jugoslawiens unterstrichen die Notwendigkeit.

Die Folge war der Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992, der mit der Europäischen Union auf den ersten Blick eine Gemeinschaft völlig neuer Qualität entwarf. Neben die bisherigen ökonomischen Aspekte traten eine neue Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen Innere Sicherheit und Justiz. Eine Unionsbürgerschaft wurde eingeführt, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments gestärkt. Mit dem Ausschuss der Regionen führte man zudem eine neue, bürgernähere Ebene der Kooperation ein. Dennoch blieben viele Bestimmungen kosmetischer Natur, nach wie vor sind Stellung und Einfluss des Parlaments einer Institution solcher Legitimität unwürdig. Fast alle Macht liegt in den Händen des Ministerrats, also der nationalen Regierungen, denen selbst die Kommission in kontroversen Diskussionen kaum etwas entgegensetzen kann. Einen wirklichen Höhepunkt stellt dagegen die in Maastricht vereinbarte Einführung einer gemeinsamen Währung dar, mit der die Bürger der beteiligten Länder seit dem 1. Januar 2002 erstmals etwas anfassen können, was ein Kristallisationspunkt europäischer Identität werden könnte.

Der Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands zur EU 1995 – die Norweger hatten einen Beitritt per Referendum erneut abgelehnt – bildete einen (noch leicht verdaulichen) Auftakt einer Erweiterung der Union völlig neuen Ausmaßes. Mit der Wende 1989/90 hatte die EU – parallel zum Vorgehen in den Achtzigerjahren – den jungen Demokratien Ostmitteleuropas die Aufnahme in die Union in Aussicht gestellt, ihnen durch den vielzitierten Acquis communautaire aber auch ein Reformprogramm verordnet, dessen Umsetzung Voraussetzung eines Beitritts ist. Mit dem Vertrag von

Nizza vom 26. Februar 2001 bereitet sich die EU ihrerseits auf den Beitritt zehn neuer Mitglieder zwischen Baltikum und Mittelmeer im Mai 2004 vor.

Mit der Bereitschaft zu einer Erweiterung solchen Ausmaßes tragen die EU-Länder dem Umstand Rechnung, dass sie längst Gefangene des eigenen Erfolges geworden sind. Die EU schickt sich an, den Begriff „Europa“ zu besetzen, eines Europa, zu dem alle gehören möchten und zu dessen Fördertöpfen alle drängen. Dabei sind Erwartungshaltungen auf Seiten der Beitrittsländer entstanden, die kaum noch zu erfüllen sind.

Die Einberufung des Europäischen Konvents Ende 2001 und die Erarbeitung eines Verfassungsentwurfes in den Jahren 2002/03 stellen in symbolischer Hinsicht einen der Gründung des Europäischen Parlaments vergleichbaren Akt dar. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich die zentrifugalen Kräfte der nationalen Regierungen hier zu vertiefter Integration einfangen lassen.

Prinzip Hoffnung!

Das Strukturproblem der Finalisierung ist damit noch immer nicht gelöst. War es mit sechs, neun oder fünfzehn Mitgliedstaaten schwierig, Einvernehmen zu erzielen, wird dies unter 25 Partnern nicht einfacher sein. Erschwerend kommt hinzu, dass die Osterweiterung wie schon Erweiterungen zuvor eine Abkehr vom eigentlichen Gründungsimpetus der Union bedeutet. Im Focus standen stets ökonomische Probleme, auf deren Lösung hin die Gemeinschaftsinstitutionen ausgelegt wurden. Diese Strukturen und vor allem die Verteilung der Kompetenzen haben im Kern keine Veränderung erfahren, so dass sie für die Lösung der inneren Probleme einer immer politischeren Union nur wenig geeignet sind. Daher rührt im Wesentlichen das Phänomen des vielbeschworenen Demokratiedefizits der Union.

Verfechtern verstärkter Integration stehen Anhänger nationalstaatlicher Macht gegenüber, und es scheint, als wachse deren Zahl deutlich an. Europa ist für sie nach wie vor ein Mittel zum Zweck der Sicherung nationaler Interessen. Die Spaltung Europas angesichts der Irakkrise konnte dies nicht deutlicher unterstreichen. Faktisch ist die EU allerdings durch Euro und Schengen bereits in einen Kernbestand und einen Kreis weiterer Staaten geschieden. Daneben sind auch die bereits am Anfang stehenden Interessendivergenzen zwischen großen und kleinen Mitglieds-

staaten weiter lebendig und haben gerade im Kontext der Erweiterungs- und Verfassungsdiskussion eine verschärfte Akzentuierung erfahren.

Mit der Formulierung präziser Reformvorgaben für die neuen Beitrittsländer setzte die Union einen Gedanken in Politik um, der bis dahin nicht ausdrücklich formuliert worden war, den der EU als einer Wertegemeinschaft von die Menschenrechte achtenden, dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip verpflichteten und marktwirtschaftlich orientierten Staaten. Inwieweit dieser Gedanke zur Herausbildung einer europäischen Identität beitragen kann, bleibt abzuwarten, ist die Garantie und Überwachung von Grundrechten doch klassisches Feld nationaler Politik, in das der Europäische Gerichtshof in der Wahrnehmung der Bevölkerung erst einzudringen beginnt.

So erscheint die Zukunft der Union offen. Doch es gibt Grund zur Hoffnung: Die nächste Krise wird kommen, und der Moment der Gefährdung des Erreichten wird Regierungen wie der Bevölkerung dessen Ausmaß und Bedeutung ins Bewusstsein rufen. Europa in Gestalt der EU ist eine Erfolgsgeschichte ohne gleichen. Aber Europa bleibt ein Kind der Krise.

Georg Michels ist promovierter Historiker und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Literaturempfehlungen

Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, hg.v. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Bonn ⁸2002.

Europa-Handbuch, hg.v. Werner Weidenfeld (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 373), Bonn 2002.

Curt Gasteyger: Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2000 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 369), Bonn 2001.

Michael Gehler: Europa – Von der Utopie zum Euro (Fischer-TB 15360), Frankfurt/M. 2002.

Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, hg.v. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Berlin 2001.

Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957 (KVR 1551), Göttingen ³1996.

Georg Michels: Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten (ZEI Discussion Paper C 93), Bonn 2001.

Wolfgang Schmale: Geschichte Europas, Wien 2000.

Hagen Schulze: Phoenix Europa. Die Moderne. Von 1740 bis heute (Siedler Geschichte Europas [4], Berlin 1998.

Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen (ZEI Discussion Paper C 124), Bonn 2003.