

Kiran Klaus Patel

EUROPÄISCHE INTEGRATION



Geschichte und Gegenwart

Bis ins 20. Jahrhundert hinein spielte Europa für das Leben der meisten Menschen kaum eine Rolle. Und auch nach 1945 konkurrierte zunächst eine Vielzahl von Institutionen miteinander. Es war keineswegs von vornherein klar, dass sich die EG, aus der später die EU wurde, in diesem Geflecht durchsetzen würde, so dass sie heute gelegentlich als Synonym für Europa gilt. Kiran Klaus Patel zeichnet nach, wie es dazu kam. Dabei wird deutlich, wie sehr europäische Integration immer schon im Krisenmodus funktionierte. Die Zeiten großer Krisen waren auch die Zeiten großer Fortschritte. Daran hat sich bis heute nichts geändert, auch wenn aus dem Freiheitsprojekt EU zunehmend ein Sicherungsprojekt wird.

Kiran Klaus Patel ist Professor für Europäische Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Bei C.H.Beck ist von ihm erschienen: *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte* (2018).

Kiran Klaus Patel

EUROPÄISCHE INTEGRATION

Geschichte und Gegenwart

C.H.Beck

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2022
Reihengestaltung Umschlag: Uwe Göbel (Original 1995, mit Logo),
Marion Blomeyer (Überarbeitung 2018)
Umschlagabbildung: © shutterstock/Dragun 3d

ISBN Buch 978 3 406 78496 5
ISBN eBook (epub) 978 3 406 78497 2
ISBN eBook (PDF) 978 3 406 78498 9

*Die gedruckte Ausgabe dieses Titels erhalten Sie im
Buchhandel sowie versandkostenfrei auf unserer Website
www.chbeck.de.
Dort finden Sie auch unser gesamtes Programm und viele
weitere Informationen.*

Inhalt

I. 2500 Jahre und fünf Minuten	6
1. Europa ohne Europa	6
2. Versuch und Irrtum	9
II. Im Windschatten: 1950–1969	16
1. Neuanlauf mit Umwegen	16
2. Markt mit Anhang	27
III. Unbemerkte Transformation: 1969–1992	37
1. Krisenjahre?	37
2. Häutungen	49
IV. Das Freiheitsprojekt: 1992–2009	61
1. Neuaufbrüche unter ökonomischen Vorzeichen . . .	62
2. Wechselwirkungen und Bruchzonen	74
V. Das Sicherungsprojekt: Kurskorrektur seit 2009	91
1. Auf Sicht fahren	93
2. Sichern und schließen	105
VI. Fazit	117
Dank	125
Chronologie	125
Literatur	126
Abkürzungsverzeichnis	128

I. 2500 Jahre und fünf Minuten

1. *Europa ohne Europa*

Die europäische Integration hat viele Ursprünge und reicht weniger weit zurück, als man oft meint. Europa spielte als Begriff und Idee im Leben der meisten Menschen bis ins 20. Jahrhundert hinein keine große Rolle. Das mag überraschen, geht der Begriff selbst doch bis in die Antike zurück. In der griechischen Mythologie bezieht er sich auf eine phönizische Königstochter, die Zeus als Stier verwandelt nach Kreta entführt. Zugleich hatte das Wort eine geographische Bedeutungsebene: Wenn beispielsweise der griechische Schriftsteller Herodot im 5. Jahrhundert vor Christus von Europa sprach, meinte er den Kontinent, auf dem er selbst lebte. Er unterstrich damit den zivilisatorischen Unterschied zu den Persern, dem übermächtigen Feind des damaligen Griechenlands. Herodot hielt Europa für größer als Asien und Afrika, die beiden anderen ihm bekannten Kontinente, obwohl er nur in Bezug auf Griechenland und das südliche Italien über konkrete geographische Kenntnisse verfügte. In der römischen Antike blieb der Europa-Begriff nachrangig, und Ähnliches gilt für die Zeit bis zum Spätmittelalter.

Erst seit dem 12. und 13. Jahrhundert tauchte das Wort Europa in verschiedenen europäischen Sprachen vermehrt auf. Gehäuft findet man es in Phasen der Krise, etwa den Kreuzzügen oder angesichts der osmanischen Expansion. Seitdem schrieb man gelegentlich über Frieden durch Föderation in Europa. Häufig wird das Spätmittelalter als der ideengeschichtliche Ausgangspunkt europäischer Einigung gesehen, und tatsächlich ließe sich eine ehrwürdige Ahnengalerie entsprechender Vordenker wie Dante Alighieri, dem Herzog von Sully oder Immanuel Kant präsentieren. Nur: Die längste Zeit blieben diese und ähnliche Vorstellungen randständig und wurden lediglich im erlesenen Kreis gesellschaftlicher Eliten diskutiert. Manche der entscheidenden

Texte gerieten außerdem für längere Phasen in Vergessenheit. William Penns Europaplan von 1693 zum Beispiel zirkulierte ursprünglich nur in kleinen Auflagen und sammelte dann für fast 200 Jahre Staub in den hinteren Bücherregalen weniger Bibliotheken, bevor er im 19. Jahrhundert wiederentdeckt wurde. Als Reflex auf die Entstehung der Nationalstaaten und ihrer Kriege diskutierten Intellektuelle in jener Zeit vermehrt die Idee, wie die Staaten des Kontinents friedlich koexistieren könnten und sich eventuell sogar gleichberechtigt zusammenschließen ließen. Denker wie Victor Hugo sowie Freiheitskämpfer wie der Italiener Giuseppe Mazzini und sein ungarischer Weggefährte Lajos Kossuth gaben dem Begriff Europa neuen Glanz. Für das Gros der Menschen blieben diese Debatten jedoch selbst im 19. Jahrhundert nachrangig.

Zugleich kannte die Geschichte des Kontinents schon immer grenzübergreifenden Austausch von Ideen, Gütern und Menschen. Das, was wir heute Europa nennen, bildet zumindest seit dem Mittelalter einen Raum besonderer Verdichtung, vereint durch Kooperation und Konkurrenz – durch die Suche nach Selbstständigkeit, aber auch durch gewaltsame und friedliche Einigungsversuche. Dieser Raum hatte keine klaren Grenzen. Zum Beispiel ist die scheinbar so harte, geographische Uralgrenze gen Osten eine Konvention aus dem 18. Jahrhundert. Mit ihr untermauerte Russland seinen Anspruch, zu den europäischen Großmächten zu gehören. Europas Ränder blieben stets unscharf. Und, ebenso wichtig: Ansätze zur Einigung umfassten immer nur gewisse Gebiete, nicht den ganzen Kontinent. Zugleich führte besonders der Kolonialismus dazu, dass Teile Europas engere Verbindungen zu außereuropäischen Gesellschaften hatten als zu anderen Gegenden des eigenen Kontinents. Europa ist deswegen kein vorgefundener Ort, sondern von Menschen gemacht – wobei die meisten Europäerinnen und Europäer die längste Zeit mit Europa nichts im Sinn hatten.

Erst angesichts der Erschütterungen des Ersten Weltkriegs begann die Idee europäischer Einigung langsam für breitere Kreise an Bedeutung zu gewinnen. Ins Zentrum rückten dabei Koopera-

tionsideen, die sich auf Politik und Wirtschaft bezogen. Stärker als je zuvor vernetzten sich diejenigen, die für nichthegemoniale Vorstellungen europäischer Zusammenarbeit eintraten, nunmehr über Grenzen hinweg. Die Mobilisierungspotentiale und Partizipationschancen wiesen jedoch weiterhin enge Grenzen auf: Europa blieb ein Projekt der Eliten. Das gilt etwa für die Paneuropa-Union des Grafen Richard von Coudenhove-Kalergi. Seine Organisation arbeitete in den 1920er Jahren einerseits mit modernen, massentauglichen Symbolen und trat mit dem Anspruch auf, breit zu mobilisieren. Tatsächlich aber interessierte sich der Graf in erster Linie für Kontakte zu den Eliten aus Adel, Politik und Wirtschaft, und die Zahl der Mitglieder seiner Organisation belief sich international lediglich auf wenige tausend Menschen. Auf Europa setzte weiterhin nur eine kleine Minderheit.

Auch die Bemühungen auf politischer Spitzenebene kamen in der Zwischenkriegszeit nicht sehr weit. Am 5. September 1929 schlug der französische Außenminister Aristide Briand eine Vereinigung Europas vor, mit einer Verständigung zwischen Frankreich und Deutschland als Kern. In Berlin wollte man davon wenig wissen – Außenminister Julius Curtius bemerkte zynisch, man werde Briands Vorschlag «ein Begräbnis erster Klasse» bescheren. Dabei war Curtius beileibe nicht der schlimmste Nationalist, den Deutschland damals zu bieten hatte. Im vergifteten politischen Klima der späten 1920er Jahre hatte der französische Vorstoß keine Chance, und das galt umso mehr, als wenige Wochen nach Briands Rede die Weltwirtschaftskrise ausbrach. Ökonomische Autarkie und aggressiver Nationalismus bestimmten fortan die internationale Politik Europas.

Das vorhandene proeuropäische Engagement, das auf Frieden und Versöhnung zielte, geriet so immer mehr an den Rand. Dagegen gelang es autoritären und rechtsextremen Bewegungen und Regimen, breite Bevölkerungsschichten zu mobilisieren. In manchen Ländern bedienten sie sich des Europabegriffs, wenngleich sie zumeist ihre eigene Nation über alles stellten. Sogar die Nationalsozialisten argumentierten phasenweise mit Europa – etwa wenn Reichsaußenminister Joachim von Ribbentrop im

November 1941 die «Schicksalsverbundenheit» Deutschlands und seiner Verbündeten im Kampf gegen die Sowjetunion als «ein leuchtendes Beispiel der bereits vorhandenen und ständig wachsenden sittlichen Einheit Europas» pries. Mit gleichberechtigter Kooperation hatte dies nichts zu tun. Es handelte sich vielmehr um ein recht durchschaubares Werben um Verbündete, das noch an Bedeutung gewann, als Deutschland im Kriegsverlauf immer mehr die Felle davonschwammen. Hitler selbst hielt davon wenig. Das Regime setzte letztlich auf eine Politik, die Antisemitismus und Rassismus, Überlegenheitsdenken und Krieg in den Vordergrund stellte, und die NS-Europapropaganda blieb erfolglos. Zugleich erklärt sie, warum proeuropäische Floskeln nach 1945, gerade wenn sie aus Deutschland kamen, in anderen Ländern manchmal böse Erinnerungen weckten.

Im Zweiten Weltkrieg wurden gleichwohl auch ganz andere Stimmen laut. Für manche, wie den Schriftsteller Stefan Zweig, war Europa ein nostalgischer Sehnsuchtsort. Die «eigentliche Heimat, die mein Herz sich erwählt, Europa, ist mir verloren», hielt er 1942 fest, zerstört durch die beiden Weltkriege. Zeitgleich formten sich innerhalb des Widerstands gegen Nationalsozialismus und Faschismus Gruppen, die über eine europäische Zukunft nachdachten. Für sie bildete Europa die Antwort auf die Krisen der zurückliegenden Jahrzehnte, in denen sich die bestehenden politischen Modelle delegitimiert hatten. Aktivisten wie der italienische Kommunist Altiero Spinelli hofften, die *tabula rasa* bei Kriegsende direkt für den Aufbau eines föderalen Europas jenseits der Nationalstaaten nutzen zu können. Europa blieb bis 1945 eine *mögliche* Zukunft – aber eine äußerst unwahrscheinliche.

2. Versuch und Irrtum

Am Anfang war also der Zweite Weltkrieg. Ohne ihn – ohne seine Zerstörungen, die Delegitimation übersteigerter Formen des Nationalismus, den Niedergang der europäischen Vormachtstellung in der Welt sowie die Furcht vor einer erneuten, von deutschem Boden ausgehenden Aggression – wäre europäischer

Zusammenschluss nicht vom Reich des Denkbaren ins Reich des politisch Möglichen gewandert.

Und trotzdem blieb dieser Weg steinig. Die Hoffnungen von Föderalisten wie Spinelli, direkt nach Kriegsende zu einem vereinten, föderal aufgebauten Europa zu gelangen, blieben unerfüllt. Der Wiederaufbau der Nationalstaaten dominierte die politische Agenda, denn die meisten Europäerinnen und Europäer schätzten angesichts von Faschismus, Krieg und dem zunehmenden Expansionsdrang des Stalinismus die Vorzüge nationaler Souveränität mehr noch als zuvor. Wenngleich Europa so ins nationalstaatliche Gehäuse zurückkehrte, handelte es sich um mehr als eine Rekonstruktion der bisherigen Form von Staatlichkeit: Die neuen politischen Ordnungen bettete man stärker in internationale Strukturen ein, als das vor dem Krieg der Fall gewesen war. Neben Vorstellungen globaler Zusammenarbeit und Ansätzen, die auf Blockbildung um die Supermächte USA und Sowjetunion zielten, wurden dabei verschiedene regionale Modelle für Europa diskutiert – etwa eine verstärkte Kooperation im nordatlantischen Raum, unter den Benelux-Staaten oder im Kontext der nordischen Länder. Im Südosten Europas versuchte der jugoslawische Staatschef Josip Broz Tito zeitweise eine Art Balkan-Föderation unter sozialistischem Vorzeichen zu errichten. Insgesamt gewann Europa spürbar an Fahrt, wobei verschiedene «Europas» miteinander konkurrierten.

Von einem randständigen Zukunftsentwurf unter vielen anderen rückte so die Idee eines wie auch immer gearteten europäischen Zusammenschlusses in die vordere Reihe der politischen Optionen auf. Vier Motive spielten dabei eine tragende Rolle: die Friedenssicherung nach zwei verheerenden Weltkriegen auf dem «Kontinent der Gewalt», die Lösung der deutschen Frage, der Wohlstandsgewinn durch Zusammenschluss sowie schließlich das Streben nach europäischer Selbstbehauptung in der zunehmend bipolaren Welt des Kalten Krieges. All dies stellte die Aktualisierung älterer Beweggründe europäischer Einigung dar – besonders des Friedensmotivs und der Abstiegsangst im Vergleich zu anderen Weltregionen. Nie mehr sollten radikaler Nationalismus und Autarkiedenken demnach den Kontinent und die Welt

in den Abgrund stoßen. Kooperation und Verflechtung galten als die probatesten Mittel, um das zu verhindern. Im Rückblick erschienen Ansätze wie jene von Coudenhove-Kalergi und Briand als richtungsweisend, zumal sie drei konkrete Ansätze miteinander verbanden, die nach 1945 noch viel einleuchtender erschienen: deutsch-französische Aussöhnung als Kern europäischer Einigung; strikter Antikommunismus sowie die Idee, die Kooperation kapitalistischer Wirtschaftssysteme für politische Ziele einzuspannen. Die Vergangenheit bot nun die Blaupausen für die Zukunft.

Diese Gemengelage stellte aber noch nicht den Startschuss für die EU dar. Vielmehr entstand im ersten Jahrzehnt nach 1945 ein regelrechtes Labyrinth von sich teilweise überlappenden, teilweise konkurrierenden internationalen Organisationen mit dem Ziel europäischer Kooperation. Deren erste, die 1947 gegründete United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), war gesamteuropäisch und schloss sogar die beiden Supermächte ein. Der sich verschärfende Kalte Krieg ließ sie bald an den Rand rücken. Hinzu kamen Organisationen, welche die Gespenster der Vergangenheit zähmen und Sicherheit in einer bedrohlichen Welt schaffen sollten, etwa der hauptsächlich gegen Deutschland und die Sowjetunion gerichtete Brüsseler Pakt mehrerer westeuropäischer Staaten von 1948, der seit 1954 Westeuropäische Union (WEU) hieß. 1948 entstand außerdem aus dem von den USA initiierten Marshall-Plan die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, die nach einer Umbenennung 1961 unter der Abkürzung OECD bekannt werden sollte. 1949 trat der Europarat hinzu, der stärker um Fragen der Menschenrechte kreiste.

Hinzu kamen Dutzende weitere Organisationen, von denen sich viele mit ökonomischen oder eher technischen Problemen beschäftigten, zum Beispiel Fragen der Infrastruktur. Bei der Regelung der Rheinschifffahrt, der Kooperation im Postwesen oder dem Aufbau grenzüberschreitender Eisenbahn- und Telegrafennetze hatte man in Europa seit dem 19. Jahrhundert viel Erfahrung mit internationaler Kooperation gesammelt. Seit den 1920er Jahren kamen weitere Themen hinzu, etwa wenn der

italienische Ingenieur Piero Puricelli für ein gesamteuropäisches Autobahnnetz warb. Insgesamt handelte es sich um Formen «versteckter» Integration, häufig von Experten getragen. Nun, da breitere Teile der politischen Elite Europa für sich entdeckten, ließ sich auf diesen früheren Anläufen aufbauen. Für die Geschichte europäischer Einigung seit 1945 waren solche Erfahrungen mit grenzübergreifenden Infrastrukturprojekten und wirtschaftlicher Kooperation mindestens so prägend wie der ideengeschichtliche Vorlauf mit Denkern wie dem Herzog von Sully, William Penn oder Immanuel Kant. Europa, das war nicht die *eine* große Idee, sondern eher der Zusammenfluss einer Vielzahl von Projekten unterschiedlichster Natur.

Bereits in den 1950er Jahren gingen Internationalisierung und Globalisierung so weit, dass Europas Staaten keine abgeschlossenen Einheiten mehr darstellten – falls sie das je gewesen waren. Zumeist ging es lediglich um die Frage, welche von mehreren verfügbaren europäischen oder internationalen Lösungen sie wählen wollten, zumal auch die UNECE, der Europarat oder die OECD mit dem Anspruch auftraten, «die» Lösung für die Probleme des Kontinents bereitzuhalten. Die internationale Arena war deshalb keineswegs leer, als der Grundstein für die EU unserer Tage gelegt wurde. Und statt eines Europas entstanden derer viele.

Warum dann dieser weitere Anlauf, und was zeichnete ihn aus? Die früheste Vorläuferorganisation der heutigen Europäischen Union bildete die Quersumme der Lehren aus der intensiven Suche nach einer europäischen Lösung während der ersten fünf Nachkriegsjahre. In diesem Prozess kristallisierten sich mehrere Dinge heraus: Erstens war ein gesamteuropäischer Ansatz, wie ihn die UNECE verfolgt hatte, angesichts der brutalen Realität des Kalten Kriegs bald zum Scheitern verurteilt – die Spannungen zwischen Ost und West ließen sich immer weniger überbrücken. Der werdende Ostblock setzte auf Internationalismus unter sozialistischen Vorzeichen und sowjetischer Führung; Europa stellte für ihn keinen wesentlichen Bezugspunkt dar. Länder wie die Tschechoslowakei, die bis dahin eng mit Gesellschaften Westeuropas vernetzt gewesen waren, fanden sich nun plötzlich auf

der anderen Seite des Eisernen Vorhangs wieder; hier zerriss der Kalte Krieg lange gewachsene Bindungen. Europa meinte deswegen fortan politisch für lange Zeit Westeuropa. Neben dem Zweiten Weltkrieg als prägender Vorgeschichte wurde so der Kalte Krieg zu einem definierenden Kontext für alle Anläufe europäischer Einigung. Damit ging einher, dass Europa zu schwach war, um als dritte Kraft, unabhängig vom Lagerdenken der Supermächte USA und Sowjetunion, zu fungieren. Auf eine derartige, neutrale Position hätten viele Menschen in Europa nach Kriegsende am liebsten gesetzt. Je mehr sich der Ost-West-Konflikt intensivierte, desto enger verkoppelte sich europäische Einigung unter dem Druck der Verhältnisse jedoch mit transatlantischer Kooperation. Die amerikanische Sicherheitsgarantie, welche die Vereinigten Staaten zur Hegemonialmacht Westeuropas machte, entwickelte sich zu einer bestimmenden Rahmenbedingung der Debatte über europäische Kooperation und Integration seit den späten 1940er Jahren.

Zweitens hatte der Ost-West-Konflikt eine weitere Tatsache geschaffen: Deutschland war geteilt. Für Europa ging es künftig nur noch darum, mit dem westlichen Teil des Landes umzugehen, wo 1949 die Bundesrepublik entstanden war. Hatten frühe Anläufe europäischer Einigung sich tendenziell gegen Deutschland positioniert oder das Land aufgrund der Spaltung seiner Besatzungszonen in Ost und West außen vor gelassen, stellte sich nun die Frage, welche Rolle die Bundesrepublik im werdenden Westblock spielen sollte. Das galt umso mehr, als Westdeutschland ökonomisch weniger geschwächt aus dem Krieg hervorgegangen war, als viele erwartet hatten. Mit der wachsenden wirtschaftlichen Macht des Landes in der fragilen, fragmentierten Mitte Europas galt es fortan umzugehen.

Drittens hatten die bisherigen Verhandlungen, besonders im Rahmen des Europarats, gezeigt, wie unterschiedlich die Vorstellungen des zu schaffenden Europas aussahen. Nur in einigen Ländern ließen sich Mehrheiten dafür finden, Souveränität an eine neue, supranationale Organisation zu übertragen. In anderen Gesellschaften, etwa im Vereinigten Königreich oder den skandinavischen Ländern, war dies nicht mehrheitsfähig. Warum