

Wim van Meurs, Robin de Bruin, Liesbeth van de Grift,
Carla Hoetink, Karin van Leeuwen, Carlos Reijnen

Die Unvollendete

Eine Geschichte der Europäischen Union

Aus dem Niederländischen übersetzt
von Gudrun Staedel-Schneider



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0489-1

© 2018 by
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Niederländische Originalausgabe:
»Europa in alle staten. Zestig jaar geschiedenis van de Europese integratie«
Erstausgabe bei Uitgeverij Vantilt, Nijmegen (Niederland), 2013

Übersetzung aus dem Niederländischen: Gudrun Staedel-Schneider (Kleve)

[Die überarbeitete englische Fassung »The Unfinished History of European Integration«
erschien im Februar 2018 bei Amsterdam University Press.]

Umschlaggestaltung: Hermann Brandner, Köln

Satz: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Mediengestaltung, Marburg

Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2018

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Einleitung	11
Europa bauen: Sieben Dilemmas	13
Europa verstehen: Analytische Herausforderungen	17
Die Unvollendete	19
1 Viele Wege nach Europa	22
Europäische Zusammenarbeit vor dem Zweiten Weltkrieg	24
Hitlers Neue Ordnung und das föderalistische Europa des Widerstandes	30
Der Kalte Krieg und die deutsche Frage	34
Intergouvernementale und föderalistische Wege nach Europa	39
Funktionalistische Wege nach Europa	41
Erfolgloser Versuch für ein »Grundgesetz« für Europa	46
»Relance«	50
2 Die Europäischen Gemeinschaften im Aufbau	56
Das Fundament: Die Verträge von Rom	58
Die Gemeinschaften im Aufbau: Politikbereiche und Bürokratie	65
Das Handeln der Staaten: Von Krise zu Krise	73
Drei Richtungen: Vollendung, Vertiefung und	82
... und Erweiterung: hin zu einem Europa der Neun	88
3 Wozu dient Europa?	94
»Eurosklерose« und nationale Reflexe	97
Erweiterung ohne Vertiefung	102
Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften	109
Neue Perspektiven	115
Rückkehr nach Rom: Binnenmarkt und Einheitliche Europäische Akte	123

4 Von der Gemeinschaft zur Union	132
Der Fall der Berliner Mauer und das neue Europa	135
Maastricht: Vertragsverhandlungen	142
Die EU und die internationalen Beziehungen	148
Herausforderungen im Osten	150
Die offenen Fragen von Maastricht	156
Der Vertrag von Nizza und die Euroskepsis	161
5 Eine Verfassung für ein größeres Europa?	166
Der Europäische Konvent und der Verfassungsvertrag	168
Differenzierte Integration	177
Von Fünfzehn zu Achtundzwanzig	184
Erweiterung und Europäisierung nach dem »Big Bang«	187
»Pax Europæana«	193
Die Lissabon-Agenda	200
Die Eurokrise	203
6 Von Krise zu Krise	210
Erweiterung und die externen Krisen	218
Vertiefung und die internen Krisen	226
Eine unvollendete Geschichte und die Zukunft	235
7 Annex	239
Autoren	239
Abkürzungen	242
Chronologie	246
Bibliografie	255
Stichwortverzeichnis	267
Buchindex (Bibliografie)	277

Vorwort

Heute kann kein Autor, der über EU-Angelegenheiten schreibt, der Frage entkommen, ob er oder sie »für« oder »gegen« die Europäische Union sei. Wie jede politische Institution hat auch die EU ihre Mängel und Defizite. Wenn dieses Buch eine politische Botschaft hat, dann jene, dem Leser bewusst zu machen, dass wir als Bürger mit nationalen und europäischen Politikern die Verantwortung für das einzigartige Geschöpf teilen, zu dem die EU geworden ist. Heute, wahrscheinlich mehr als vor 20 Jahren, sind die Europäer dabei, die Integration zu überdenken und umzugestalten, und sie wissen genau, dass die EU in der einen oder anderen Form weiterexistieren wird. Daher »die unvollendete Geschichte«: An der EU selbst wird kontinuierlich gearbeitet, und wir sind weit davon entfernt, sie vollständig zu verstehen.

Das vorliegende Buch über die europäische Integration wurde ursprünglich für Studiengänge für Historiker, Politik- und Sozialwissenschaftler sowie für Studierende verwandter Disziplinen geschrieben. Die Erzählung vermeidet einem gut informierten Zeitungsleser unbekannte Fachsprache und erzählt die »unvollendete« Geschichte auf weniger als 150 Seiten. Alle Autoren lehren europäische Integration an niederländischen Universitäten. Die erste Ausgabe (2013) war vom Ehrgeiz getragen, das Beste aus zwei Welten zu haben: Geschichte und Politikwissenschaft. Handbücher der Politikwissenschaft über die EU sind üblicherweise präzise und systematisch, wenn es darum geht, die institutionelle Architektur und Integrationstheorien zu erläutern, aber ihre Aufmerksamkeit für die Geschichte der EU vor 1979 oder vor Maastricht ist in der Regel gering. Umgekehrt enden historische, auch neuere Handbücher oft mit Maastricht und Amsterdam, wobei sie sich eher auf politische Leitfiguren und Gipfel als auf Institutionen und Prozeduren konzentrieren. Fachkollegen in den Niederlanden haben uns nicht nur dazu ermutigt, den Versuch zu machen, sondern auch Entwürfe von Kapiteln kommentiert und einige kom-

plizierte EU-Fragen beantwortet. Inzwischen haben fünf Kohorten von Studenten in Amsterdam und Nijmegen, geboren zwischen den Verträgen von Maastricht und Amsterdam, dieses Handbuch über die Europäische Union im Studium verwendet. Im Gegenzug haben sie uns viele Rückmeldungen gegeben, die uns geholfen haben, diese Ausgabe weiter zu verbessern. Wir bedanken uns bei Kiran Patel, Ann-Christina Knudsen, Jan-Henrik Meyer und anderen Kollegen im In- und Ausland, die uns ermutigt haben, das Lehrbuch auf Deutsch und auf Englisch für den internationalen Leser herauszugeben.

Das ursprüngliche Handbuch endete mit dem Beitritt Kroatiens im Juli 2013. Die Aussage, dass seitdem viel passiert ist, ist eine Untertreibung. Daher wurden in dieser aktualisierten Ausgabe die Einleitung vollständig neu geschrieben, um neue Erkenntnisse zu berücksichtigen, die fünf chronologischen Kapitel wo nötig aktualisiert und ein sechstes Kapitel über die Entwicklungen in der EU seit 2013 hinzugefügt, das mit der Aufnahme der formellen Brexit-Verhandlungen im Juli 2017 endet. Die Chronologie und Bibliografie wurden entsprechend bis einschließlich 2017 ergänzt.

Das ursprüngliche Projekt für ein niederländisches Handbuch zur EU-Geschichte verdankt viel Marc Beerens vom Vantilt-Verlag in Nijmegen, der als Erster unsere Bestrebungen aufgegriffen und zusammen mit seinen Lektoren dazu beigetragen hat, daraus ein elegantes Buch zu machen. Dasselbe gilt für die Philosophische Fakultät der Radboud-Universität in Nijmegen und ihrem Historischen Institut. Ihre finanzielle Unterstützung hat uns dabei geholfen, aus dem Enthusiasmus der anfänglichen Überlegungen ein vollwertiges Buchmanuskript für die niederländische Originalausgabe und später für diese deutsche und die vorliegende englische (veröffentlicht bei Amsterdam University Press) Ausgabe zu machen. Der Pademia-Preis für hervorragende Lehre über parlamentarische Demokratie in Europa 2016 hat uns sicherlich motiviert, uns für die aktualisierten Ausgaben in deutscher und englischer Sprache erneut zusammenzufinden. Dank der Professionalität und des Engagements von Alexander Behrens, Verlagsleiter beim Verlag J. H. W. Dietz, konnte der komplexe Prozess von Aktualisierung,

Übersetzung und Lektorat in weniger als einem Jahr abgeschlossen werden, vom Vertrag bis zur Buchhandlung.

Besonderer Dank gilt unseren Assistentinnen Dana van Beurden und Joske Dekkers in Nijmegen für die sorgfältige Zusammenstellung der umfangreichen Bibliografie und anderer Anhänge sowie für die Erstellung des Indexes. Wir sind Gudrun Staedel-Schneider (Kleve) zu großem Dank verpflichtet, die das gesamte Manuskript übersetzt hat. Selbstverständlich sind wir allein für die Unzulänglichkeiten verantwortlich, die unvermeidlich bleiben.

Aufgrund ihrer komplexen institutionellen und prozeduralen Architektur und des politischen Wirrwarrs in ihrer sieben Jahrzehnte währenden Geschichte ist die Europäische Union eine Herausforderung für ein Handbuch. Wir hoffen, dass es uns gelungen ist, dem Leser sowohl *weniger* als auch *mehr* als eine Fülle historischer und aktueller Fakten oder institutioneller Eigenheiten vorzustellen: weniger, indem wir sehr selektiv vorgehen, welche Ereignisse, Namen und Verfahren in den Text für eine Einführung in die Europäische Union aufzunehmen sind, und mehr, indem wir historische Ereignisse in einen Kontext setzen und eine systematische Analyse der institutionellen Architektur bieten. Dies haben wir geschafft, wenn der Leser die sieben »ewigen« Dilemmas des Integrationsprozesses, das zentrale Thema dieses Buches, als hilfreich für das Verständnis der täglichen Medienberichterstattung über Europa empfindet. Wir begrüßen Kommentare und Anregungen von Studenten und Dozenten für eine nächste Aktualisierung, die angesichts des derzeitigen Tempos der europäischen Politik sicherlich in einigen Jahren fällig sein wird.

Wim van Meurs · Robin de Bruin · Liesbeth van de Grift · Carla Hoetink · Karin van Leeuwen · Carlos Reijnen

Einleitung

Die großen Ungewissheiten über die mittelfristige Zukunft des europäischen Projektes stellen aktuell eine große Herausforderung für die europäische Integration dar. Wie zu erwarten sind jetzt, da die EU zum ersten Mal in ihrer Geschichte einen Rückgang ihrer Mitgliederzahl zu verzeichnen hat, Darstellungen mit Urteilen über »Brüssel« sehr in Mode. Die Autoren dieses Buches sind jedoch der Meinung, dass die jüngsten Entwicklungen nach neuen, unvoreingenommenen Studien über das frühere und gegenwärtige Funktionieren der EU und die langfristige Dynamik der europäischen Integration verlangen. Denn die heutigen Unsicherheiten und Kontroversen über die Zukunft der Europäischen Union haben nicht nur Auswirkungen auf unsere Lesart des gegenwärtigen Zustandes, wie es durch den Brexit und die daraus folgenden Zweifel »am Geist« der verbleibenden 27 deutlich wird. Die aktuellen Krisen rufen auch eine Neubetrachtung der Vergangenheit hervor. Ereignisse wie der Brexit oder die Migrationskrise veranlassen Historiker dazu, historische Wendepunkte in der Integrationsgeschichte wieder aufzusuchen, die allzu oft auf eine zielstrebige Entwicklung reduziert werden. Die Auswirkungen externer struktureller Kräfte wie Klimawandel oder Krieg im Nahen Osten, die Autonomie großer Konzepte – föderalistische Ziele, Währungsunion – und die Motive politischer Akteure innerhalb und außerhalb der Union werden hinterfragt und neu bewertet.

Dieses Handbuch antwortet auf zwei Ebenen auf die Forderung, die Vergangenheit neu zu beleuchten. Erstens stellen die Autoren in den zentralen chronologischen Kapiteln ihre Version der konsolidierten und übersichtlichen Darstellung der europäischen Integration vor. Hier werden die Studierenden feststellen, dass das Infragestellen der altbekannten großen Erzählung der Integrationsgeschichte neue Perspektiven für Semesterarbeiten eröffnet, während der allgemeine Leser sehen wird, wie durch Neuinterpretationen

vergangener Ereignisse politischer Zündstoff zu den gegenwärtigen Kontroversen hinzukommt.

Als Folge der heutigen Turbulenzen wird jede Interpretation oder Darstellung der Geschichte der europäischen Integration, egal wie akademisch unparteiisch sie auch sein mag, von den Befürwortern der Renationalisierung, einer föderalistischen Zukunft, eines Europa der zwei Geschwindigkeiten oder einer Lawine von nationalen Austritten unweigerlich als öffentliche Erklärung für oder wider »Brüssel« wahrgenommen werden. Wie der Leser älterer Handbücher über die europäische Integration feststellen wird, war die klassische Erzählung über die europäische Integration früher eine Erzählung von Optimismus und Fortschritt – die europäische Integration als eine schrittweise Entwicklung hin zu einer »immer engeren Union«. In dieser Erzählung wurden Feinheiten und Spannungen des Prozesses wie die Stagnation der siebziger Jahre auf temporäre Rückschläge und verfrühte Entscheidungen reduziert. Auch die Begriffe »Sackgasse« für die in den fünfziger Jahren abgebrochenen Pläne für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft und »Neubeginn« für die neuen Ambitionen Europas danach zeugen von dieser Perspektive.

Heute ist der Zwangsoptimismus einer solchen historischen Perspektive verschwunden. Allem Anschein nach wurde die selbstbewusste Erzählung durch eine ebenso dominante negative ersetzt. So wie die optimistische Sichtweise jede Entscheidung der Vergangenheit zu einem weiteren Schritt hin zu einem europäischen Föderalismus machte, so datiert die pessimistische Sicht aktueller Kontroversen wie dem Demokratiedefizit bis in die Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaften zurück. Doch wie in der klassischen Erzählung werden in diesen kritischeren Darstellungen die Beschränkungen und Erwartungen des historischen Kontextes gänzlich ignoriert und die Streitfragen von heute auf die Vergangenheit projiziert.

Dieses Buch ist weder eine unkritische Lobrede noch eine harsche Schmähschrift auf die europäische Integration. Stattdessen besteht die Zielsetzung von *Die Unvollendete: eine Geschichte der europäischen Integration* darin, die inhärenten Spannungen in den

Konzepten und Realitäten der EU-Geschichte zu erläutern. Mithilfe der nachfolgenden sieben »strategischen Dilemmas« sollen sowohl die Erzählung der unaufhaltsam zunehmenden Integration als auch die Gegenerzählung von »wir, die Bürger gegen die in Brüssel« infrage gestellt werden. Der aufmerksame Leser wird immer wieder auf diese Dilemmas stoßen, wenn sich in den folgenden Kapiteln die wechselvolle Lebensgeschichte Europas entfaltet. Die Dilemmas zeigen strukturelle Kontextfaktoren auf, hinterfragen idealistische Motive, identifizieren Unklarheiten in den Erwartungen der Bürger und historisieren das europäische Projekt. Dieses Vorgehen wird weder überzeugte Euroskeptiker bekehren noch überzeugte Anhänger einer immer weiter fortschreitenden Integration entmutigen. Es kann jedoch allen anderen Lesern eine Orientierung in der verworrenen und unvollendeten Geschichte der europäischen Integration geben.

Europa bauen: Sieben Dilemmas

Wie bereits erwähnt werden in der gesamten chronologischen Erzählung sieben strategische Dilemmas identifiziert, die dazu beitragen, Kontinuität und Wandel in den mehr als 70 Jahren zu erkennen. Die sieben Dilemmas lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Vier davon betreffen Kompetenz- und Verantwortungskonflikte: Wer prägt Europa? Die anderen drei Dilemmas beziehen sich auf die Ideale und Ziele des Integrationsprozesses: Was soll ein geeintes Europa sein? Alle sieben sind Dauerthemen im Prozess der europäischen Integration. Dennoch ändert sich ihr relatives Gewicht im Laufe der Zeit.

Das erste Dilemma ist dasjenige, das heute am deutlichsten zu spüren ist – Bürger versus Staaten. Die Europäische Union repräsentierte von Anfang an sowohl die Mitgliedstaaten als auch die europäischen Bürger. Es ist bezeichnend, dass jeder Mitgliedstaat einen eigenen EU-Kommissar sowie einen Vertreter im Europäischen Rat oder im Ministerrat hat. Das Gewicht der Stimme eines Ministers bei einer Abstimmung hängt jedoch von der Größe der

Bevölkerung dieses Landes ab. Die Sitze im Europäischen Parlament werden mehr oder weniger proportional zur Zahl der Bürger eines jeden Mitgliedstaates zugeteilt. Einige Föderalisten haben sogar vorgeschlagen, dass die Bürger für Abgeordnete aus jedem und nicht nur dem eigenen Mitgliedstaat stimmen können sollten. Die Bürgerinitiative benötigt eine Million Unterschriften aus acht Ländern. Mehr als jedes der anderen Dilemmas ist das Dilemma Bürger versus Staaten dem Prozess der europäischen Integration inhärent und unauflöslich.

Das nächste Dilemma – Intergouvernementalismus versus Supranationalismus – wird dagegen oft als ein Entweder-oder interpretiert, als würde die Europäische Union zwischen den Extremen hin und her schwanken. Während der Jahrzehnte der Integration haben sowohl Politiker als Analysten diese beiden Begriffe als Maßstab benutzt, um jeden strategischen Vorschlag für Europa als eine Entscheidung für »mehr Europa« oder »weniger Europa« zu bewerten. Realitäten und Ideale haben sich so um diese Begriffe gedreht. Fischers Humboldt-Rede 2000 wurde als supranationales Unterfangen gefeiert *und* geächtet. Ein halbes Jahrhundert zuvor hatten dieselben Einschätzungen die Debatte über Direktwahlen für ein Europäisches Parlament geprägt. Die Übertragung von Souveränität an Brüssel ist real, aber Beobachter sollten sich bewusst sein, dass diese Begriffe auch politische Waffen sind.

Ein drittes Dilemma, das durch die bereits erwähnte Spannung zwischen Europa als Ganzem und den einzelnen Nationalstaaten oft überlagert wird, betrifft die Arbeitsteilung zwischen Europa und der Welt als Ganzer. Diejenigen, die sich auf die Europäisierung konzentrieren, neigen dazu, den parallelen Prozess der Globalisierung zu vergessen. Die Vertiefung der Integration, die immer mehr Politikfelder umfasst, hat innerhalb der sich ausdehnenden Union zu Forderungen nach Renationalisierung und einer Einschränkung der europäischen Politikkompetenz geführt. In vielen Politikbereichen stellt sich jedoch die Frage, ob Europa die Größe und die Macht hat, die zentralen Herausforderungen zu bewältigen. Umweltfragen, Terrorismus und Finanzmärkte respektieren weder die Grenzen der Nationalstaaten noch die Außengrenzen der Europäischen Union.

Das vierte Dilemma bezieht sich auf das Spannungsverhältnis zwischen den Außenbeziehungen und den inneren Angelegenheiten Europas. Rückblickend betrachtet profitierte die Europäische Union in dieser Hinsicht für den größten Teil ihres Bestehens von einer relativ komfortablen Position. Einerseits musste Brüssel »nur« die Mitgliedstaaten berücksichtigen bei der schrittweisen Entwicklung hin zu einer verstärkten Zusammenarbeit in (neuen) Politikfeldern. Andererseits konnte Brüssel die eigenen Ambitionen gegenüber den Nachbarregionen und -ländern frei definieren. Die Konstellation des Kalten Krieges und des Eisernen Vorhangs befreite Brüssel lange Zeit von einem intensiven Umgang mit Nachbarn und Antragstellern im Osten. Nach dem Ende des Kommunismus war Europa die einzige Option und die einzige Zukunftsperspektive für mehr als ein Dutzend Länder. In jüngster Zeit ist dies alles zu einem Ende gekommen, als die Türkei und Russland den Ländern an der Peripherie Europas (und sogar in der EU) alternative Angebote machten und sich so ihre eigenen Einflussbereiche aufbauen. Noch wichtiger ist, dass die außen- und innenpolitischen Herausforderungen in kritische Herausforderungen wie den euroskeptischen Populismus, die syrischen und ukrainischen Konflikte und vor allem das Problem der Flüchtlinge und Migranten verzahnt wurden.

Das fünfte Dilemma der ineinander verflochtenen Dynamiken von »Vertiefung« und »Erweiterung« wird mit dem vorhergehenden assoziiert. Seit den achtziger Jahren gingen die Erweiterungsrounden in der Regel mit Reformen der Europäischen Union einher. Einige haben argumentiert, dass die EU weit *vor* der nächsten Erweiterungsrunde über Vertragsreformen, eine geänderte institutionelle Ausgestaltung und wichtige neue Politiken entscheiden sollte, da jede Runde die politische Energie beanspruchen und einen Konsens erschweren würde. Umgekehrt haben andere argumentiert, dass die EU-Mitgliedstaaten den Zeitdruck und die konkreten Probleme *nach* dem Beitritt von noch mehr Nationalstaaten brauchten, um den politischen Willen aufzubringen, der zur Überwindung Blockaden des Status quo notwendig ist.

Wie das vorige Dilemma betrifft auch das sechste Dilemma das Ideal Europas als solches. In ihrem starken Vertrauen auf technisches

Fachwissen und den Ausgleich zwischen konfligierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen zeigen die Europäischen Gemeinschaften ihre Wurzeln in den frühen Nachkriegsjahren. Die Hohe Behörde und die Europäische Kommission, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Gerichtshof sind Paradebeispiele dafür. Die Logik der Output-Legitimation, das heißt die Legitimierung des europäischen Projektes durch den Nutzen ihrer Gesetzgebung für alle Staaten und Bürger, ähnelt Monnets Funktionalismus. In den letzten Jahrzehnten hat die Macht des direkt gewählten Europäischen Parlaments zugenommen und die Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung sind lauter denn je. In den letzten Jahrzehnten hat die europäische Politik – auch aufgrund ihrer Größe und Komplexität (als Union von Staaten und Bürgern) – wenig Ähnlichkeiten mit der Politik in einem nationalen Gemeinwesen, dem offensichtlichen Bezugspunkt. Das Parlament wird nicht von der Dynamik von Koalition und Opposition getrieben. Folglich schaffen es die Plenardebatten nicht, das wenige, was an europäischer Öffentlichkeit existiert, zu begeistern. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, ähnlich wie in der heutigen nationalen Politik, die widersprüchlichen Forderungen der Öffentlichkeit nach Politisierung von politischen Entscheidungen und Entpolitisierung als Alternative zum verhassten Politikastern nebeneinander existieren.

Das siebte Dilemma ist ein Klassiker, auf einer Ebene mit Inter-gouvernementalismus versus Supranationalismus: Ist Europa eine solide Gemeinschaft, die auf Solidarität und gemeinsamen Werten oder Normen beruht? Oder ist Europa ein flüchtiges Harmonieren nationaler Interessen, das immer wieder neu verhandelt wird? Thatchers »I want my money back« oder die endlosen Debatten über Kosten und Nutzen für die Nettozahler im EU-Haushalt legen Letzteres nahe. Die jüngste Eurokrise und der Transfer von Milliarden Euro von Nord- nach Südeuropa ist eine Zerreißprobe für das Ideal der europäischen Solidarität. Der Brexit hat den meisten anderen Mitgliedsländern die Grenzen und Risiken einer solchen utilitaristischen Wahrnehmung der EU möglicherweise aufgezeigt. Wenn die EU nur als rechtmäßig akzeptiert wird, um grenzüberschreitende Probleme zu lösen, die kollektive Maßnahmen erfordern,

ihr aber in allen anderen politischen Fragen misstraut oder sie gar abgelehnt wird, kann dies zur Desintegration führen. Im nicht monetären Bereich haben die Türkei, Polen, Ungarn mit ihren umstrittenen Reformen des Verfassungs- und Medienrechts in jüngster Zeit Debatten über unveräußerliche europäische Werte ausgelöst, ähnlich wie Fragen der Kriegsschuld und Versöhnung in den assoziierten Balkanländern oder der Status von Nichtstaatsangehörigen in den baltischen Staaten.

Europa verstehen: Analytische Herausforderungen

Wie diese sieben Dilemmas zeigen, ist dieser gigantische Prozess für alle in Brüssel und in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten, die versuchen, die europäische Integration zu steuern, eine Erfahrung im Vermeiden zahlreicher Stolpersteine und der Wahl zwischen zwei Übeln. Der Rückblick verschafft dem Historiker ein gesichertes Wissen über in der Vergangenheit getroffene strategische Entscheidungen sowie auf unbeabsichtigte Konsequenzen. Doch wer die Geschichte dieses Prozesses in der Gegenwart schreibt, sieht sich bei der Analyse der Europäischen Union mit eigenen Herausforderungen konfrontiert. Ein Überblick, der sowohl zur Geschichte als auch zur Politikwissenschaft beitragen will, gleichzeitig innovativ und klassisch, narrativ und systematisch sein will, kommt nicht umhin, harte Entscheidungen in Aufbau und Themenauswahl zu treffen.

Etwas überraschend sind Historiker Nachzügler im Bereich der Geschichte der EU oder der Europastudien. Vor den neunziger Jahren gab es nur wenige historische Studien über die Europäischen Gemeinschaften in den Sprachen der sechs Gründerstaaten. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten und den ersten Jahren der europäischen Integration konzentrierte sich die Geschichtsschreibung stark auf die hohe Politik sowie auf die nationale Politik. Die europäischen Verträge und Gemeinschaften wurden nur am Rande der nationalen Politik diskutiert. Daher dominieren andere akademische Disziplinen als die Geschichte – insbesondere die Politikwissenschaft

und die Rechtswissenschaft – die wissenschaftliche Literatur über mehr als ein halbes Jahrhundert EU-Geschichte. Juristen interessieren sich vor allem für die formale »Realität« der europäischen Verträge, die institutionelle Architektur und die Entscheidungsverfahren. Politikwissenschaftler mit einem Hintergrund in »internationalen Beziehungen« sehen die EU als intergouvernementale Organisation, während ihre Kollegen in der »vergleichenden Politikwissenschaft« die supranationale Position von Brüssel als Ausgangspunkt nehmen. Die Interpretation langfristiger Prozesse und informeller Interaktion über die institutionellen und prozessualen Formalitäten hinaus könnte das Pfund sein, mit dem Historiker wuchern können. In jüngster Zeit hat sich die Aufmerksamkeit der Historiker von der hohen Politik wichtiger Politiker, Konferenzen und Verträge auf eine strukturierte und eingebettete Geschichte der europäischen Integration als vielschichtigem Prozess und nicht als Kette von Ereignissen verlagert. Umgekehrt gehen der facettenreiche Charakter der EU selbst und die disziplinäre Vielfalt von Europastudien, zu denen auch Ökonomen und Soziologen beitragen, weit über die Kompetenzen selbst eines größeren Autorenteamts hinaus.

Die Kürze eines einführenden Handbuchs widersetzt sich in mehrfacher Hinsicht den Ambitionen, eine innovative Sichtweise auf die Europäische Union darzustellen. Kein Handbuch kommt ohne eine ganze Reihe von Schlüsselakteuren, Konferenzen, Verträgen, Institutionen und anderen Erinnerungstücken der hohen Politik aus. In einem solchen historischen Überblick werden gesellschaftliche Akteure und prozess- statt ereignisorientierte Institutionen des politischen Alltags standardmäßig unterbewertet. Ebenso sind sich die Autoren der teleologischen Voreingenommenheit des schrittweisen Fortschritts von frühen Idealen und Ambitionen bis hin zur institutionellen Umsetzung und Erweiterung der Mitgliedschaft bewusst. Die hohe Politik ist besonders anfällig dafür, alternative Optionen, nicht gewählte Wege und unvollendete Projekte auszublenden. Nicht zuletzt lässt sich einer der gravierenden Nachteile der üblichen EU-Geschichtsschreibung hier nicht beheben – ihre Dekontextualisierung. Politische Ereignisse des

Kalten Krieges, wirtschaftliche Themen wie die Ölkrisen oder gesellschaftliche Entwicklungen wie die nationale und europäische Politikverdrossenheit der Bürger können nicht vollständig und systematisch integriert werden. Die systematische und umfassende Bibliografie sowohl für allgemeine als auch für spezifische Studien zur europäischen Integration seit der Jahrhundertwende ist als Ausgangspunkt für die Lektüre von Studierenden, die an Abschluss- und Semesterarbeiten über die Europäische Union arbeiten, gedacht.

Die Unvollendete

Nur selten war die Richtung, in die sich der Prozess der europäischen Integration entwickeln würde, so ungewiss wie heute; sogar die Möglichkeit der Desintegration ist nicht mehr ausgeschlossen. Aus diesem Grund haben die Autoren – entgegen der üblichen Handbuchpraxis und der Intuition von Historikern – beschlossen, den Text so lange zu aktualisieren, wie es der Publikationsprozess zulässt. Das Manuskript wurde schließlich im Dezember 2017 fertiggestellt und umfasst jetzt neun Jahrzehnte europäischer Geschichte von Briand bis Brexit.

Die historische Erzählung gliedert sich in sechs Phasen mit ihren eigenen zentralen Themen, die sich sowohl aus den gelebten Erfahrungen der Politiker und Bürger, die die europäische Integration gestaltet haben, als auch aus den Analysen von Politikwissenschaftlern, Historikern und anderen ergeben. Im ersten Kapitel (☛ S. 22 ff.), das mit dem Vertrag von Rom (1957/1958) endet, steht das Verhältnis von Politikern und Bürgern zu den großen Idealen der Föderalisten im Mittelpunkt, während das Spannungsverhältnis zwischen normativen Idealen und politischem Pragmatismus auch in der Arbeit früher Theoretiker und Historiker erkennbar ist. Wie im zweiten Kapitel beschrieben (☛ S. 56 ff.), war die nächste Ära (bis zur ersten Erweiterung der EU 1973) die Zeit der Festigung der politischen Machtverhältnisse im neuen Europa als Ergebnis eines Machtkampfes zwischen den (größeren und kleineren) Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutio-

nen. Auch diese hochpolitische und kritische Phase hatte Einfluss auf die Entwicklung der Theorie und führte zu einer zynischeren Sichtweise der Historiker. In der dritten Phase von 1973 bis 1985, die in Kapitel 3 (☛ S. 94 ff.) behandelt wird, waren sowohl die Erfolge als auch die Konflikte in Europa eher wirtschaftlicher als politischer Natur. Um 1980 rückte die Wirtschaft zunehmend in den Vordergrund, sowohl in den geschichtlichen Erzählungen als auch bei der Suche nach der treibenden Kraft des Integrationsprozesses.

Wie aus Kapitel 4 (☛ S. 132 ff.) hervorgeht, schien sich das politische Zentrum der nationalen Hauptstädte erst nach Brüssel zu verlagern, als Jacques Delors und später Jacques Santer (1985–1999) an die Spitze der EU traten. Die innere Perspektive des »Regierens« rückte in den Mittelpunkt: Die Frage war nicht mehr, *ob* Europa bei der Politikgestaltung immer mehr die Führung übernehmen würde, sondern *wie*. Historiker, Politikwissenschaftler, Experten für öffentliche Verwaltung und Soziologen konzentrierten sich in zunehmendem Maße auch auf das Funktionieren der EU als einzigartiges, neues politisches System mit einer beispiellosen Anzahl von Politikfeldern und Regierungsebenen. Folglich bleibt, wie in Kapitel 5 (☛ S. 166 ff.) und 6 (☛ S. 210 ff.) thematisiert, im 21. Jahrhundert nur noch eine Frage übrig, die Bürger, Politiker und Wissenschaftler eint. Selbst die Eurokrise ist in vielerlei Hinsicht von diesem Thema abgeleitet: die europäische Demokratie und ihre Defizite. Sowohl in Brüssel als auch in den Hauptstädten der EU-Länder stößt die Notwendigkeit einer partizipatorischeren und repräsentativeren Demokratie für die unpopuläre Europäische Union auf die Notwendigkeit eines pragmatischen Krisenmanagements, das auch harte Maßnahmen zur Rettung des Euro oder zur Bewältigung des Flüchtlingszustroms umfasst.

Der Leser wird den sieben strategischen Dilemmas immer wieder explizit und implizit begegnen, wie die Geschichte sich in *Die Unvollendete: eine Geschichte der europäischen Integration* entfaltet. Die analytischen Herausforderungen liegen in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Insofern ist das Buch ein Balanceakt. Es bietet eine prägnante Darstellung der wichtigsten Akteure, Er-

eignisse, Institutionen und Verträge in der Geschichte und dem gegenwärtigen Zustand der Europäischen Union. Es wurde mit Blick auf den allgemeinen Leser geschrieben und erfordert wenig oder gar keine Vorkenntnisse, bietet aber zusätzliche Unterstützung für Lehrer und Oberstufenschüler. Nicht zuletzt ist dieses Buch für Studenten, die eine Seminar- oder Abschlussarbeit oder eine Dissertation zu einem EU-relevanten Thema schreiben, eine willkommene Referenz für die historischen und institutionellen Grundlagen.

Wim van Meurs

1 Viele Wege nach Europa



Abb. 1 Europa und die europäische Integration im Zeitraum 1951 bis 1957.



N

ahezu 70 Jahre sind seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion), dem frühesten Vorläufer der heutigen Europäischen Union, verstrichen. Das heutige Wissen über die Probleme, Erfolge und Misserfolge des Integrationsprozesses in den folgenden Jahrzehnten behindert die Beurteilung von Vorläufern wie der EGKS. Nationale Interessen und der Druck des Kalten Krieges, die auch die Grundlage ihrer Entstehung waren, können den Mut und den europäischen Idealismus der ersten europäischen Institutionen nicht ausblenden. Besondere Vorsicht ist geboten, wenn es um die Bewertung der »Vor-denker« des 19. Jahrhunderts und der Zwischenkriegszeit geht. Die supra- oder übernationale europäische Integration der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, bei der sich nationale Regierungen in einzelnen Politikbereichen einer höheren europäischen Autorität unterstellten, war vor allem eine Folge der Erfahrungen des Krieges und des Drucks der internationalen Entwicklungen. Doch es gibt auch erhebliche Ähnlichkeiten zwischen den Visionen dieser »Vor-denker« und der späteren europäischen Integration. Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Integration und Förderung von Wohlstand einerseits und Frieden zwischen den europäischen Ländern andererseits ist dafür ein Beispiel. Wiederkehrende Elemente sind auch die empfundene Notwendigkeit, durch die Schaffung von europäischer Einheit Europa in der Weltpolitik Gewicht zu verleihen, und die Überzeugung, dass die europäischen Institutionen ein Gefühl der europäischen Schicksalsgemeinschaft bewirken könnten.

Europäische Zusammenarbeit vor dem Zweiten Weltkrieg

Wenn es in den vergangenen Jahrhunderten um Zusammenarbeit und Einheit in (einem Teil von) Europa ging, dann lag einer solchen Zusammenarbeit selten ein großer Plan zugrunde. Manchmal zwangen die Umstände die politischen Führer in Europa zu wirtschaftlicher oder militärischer Zusammenarbeit. Ein anderes Mal war