

## Dossier

# Der lange Weg zur Europäischen Verfassung

## Historischer Rückblick gegen die Europaskepsis

ALFRED FRISCH\*

Wer schon kurz nach dem Abzug der deutschen Truppen aus Frankreich als kleines Glied der noch recht schüchternen Europabewegung am Bemühen um einen zunächst nur lose skizzierten europäischen Einigungsprozess beteiligt war, der weiß die inzwischen erzielten Fortschritte zu würdigen und ist schon deshalb gegen die reichlich verbreitete Europaskepsis gefeit. Den Ausgangspunkt bildeten um 1925 die ersten Broschüren der Paneuropabewegung des Grafen Coudenhove-Kalergi. Es begeisterte der Zukunftsraum eines geeinten Kontinents, befreit vom Alldruck immer grässlicherer Kriege.

Der 1925 nach dem Ort seiner Unterzeichnung benannte Locarno-Park – ein erster Versuch deutsch-französischer Aussöhnung – war für den französischen Außenminister Aristide Briand Wegweiser in Richtung eines geeinten und befriedeten Kontinents, für seinen deutschen Partner Gustav Stresemann vor allem ein wichtiger Schritt der Wiedereingliederung seines Landes in die Völkergemeinschaft. Viele träumten damals von der Errichtung einer Europäischen Union, die allerdings noch in utopischer Ferne zu liegen schien. Die Brutalität des bald aufkommenden Nationalsozialismus ließ ihr ohnehin keinen Raum. Er trieb vielmehr Missbrauch mit dem Europaideal, indem er

vorspiegelte, es unter seiner mörderischen Flagge zu verwirklichen.

Das europäische Ideal – oder, besser gesagt, die europäische Vernunft – war dennoch tiefer in die politische Gedankenwelt eingedrungen, als man erwarten durfte. Bereits vor dem offiziellen Kriegsende gab Clement Attlee, Premierminister der britischen Labourregierung, die Losung aus, man müsse sich föderalistisch in Europa organisieren, oder man werde sterben. Selbst General de Gaulle ließ es in seinen ersten Nachkriegsreden an Anspielungen auf die Notwendigkeit eines engeren europäischen Zusammenschlusses nicht mangeln. Zum Apostel der europäischen Einheit wurde schließlich 1946 Winston Churchill in seiner berühmten Züricher Rede, mit der bekannten Einschränkung, Großbritannien nicht in die empfohlene Gemeinschaft einzubeziehen. Die Menschen jener Zeit, die kriegsgeplagten Völker, hatten allerdings andere Sorgen und schienen die Melodien der Zukunftsmusik einiger Politiker nicht besonders ernst zu nehmen.

Es verblieben aber einige Rufer in der Wüste. Unter Berufung auf die föderalistische Lösung Attlees gründeten sie in Paris Ende 1944 die erste europäische Wochenzeitung „Libertés“, finanziert von der den Sozialisten nahe stehenden Pariser Tageszei-

\* Alfred Frisch ist Presse- und Rundfunkkorrespondent in Paris.

tung „Franc Tireur“. Ihre unbezahlten Mitarbeiter waren Idealisten verschiedenster politischer Tendenzen, die sich des Niedergangs Europas voll und ganz bewusst waren und einen Ausweg aus dem politisch-ideologischen Chaos der Nachkriegszeit suchten. Niemand jedoch glaubte ernstlich, in absehbarer Frist die europäische Idee in eine politische Realität verwandeln zu können. So war es auch nicht verwunderlich, dass das Wochenblatt nach wenigen Monaten mangels Nachfrage sein Erscheinen einstellen musste.

### **Erste Ansätze und Strömungen der Europabewegung**

Das Tempo des europäischen Integrationsprozesses ging jedoch über alle optimistischen ebenso wie über die skeptischen Erwartungen hinaus. Bereits etwas über zwei Jahre nach Beendigung des Krieges mussten sich die Europäer zusammensetzen, um in einigermaßen geordneter Form mit den Milliarden des amerikanischen Marshallplanes ihren Wiederaufbau zu organisieren. Ein zweiter Meilenstein war der erste große Europakongress in Den Haag mit zukunfts-trächtigen Entschlüssen, die allerdings damals noch utopischen Charakter hatten. Der dritte Anstoß zu europäischen Entwicklungen kam mit der Gründung des Europarates 1949, – ein erstes europäisches Organ, zwar ohne große Befugnisse, aber zumindest ein Hoffnungsträger für die Zukunft.

Von der ersten Stunde an – so erlebt etwa in der kleinen Redaktionsstube des Wochenblattes „Libertés“ – gab es in der Europabewegung zwei Strömungen, die zu keinem Kompromiss gelangen konnten. Auf der einen Seite standen die „Maximalisten“, die eine Föderation als einzig tragende Lösung erstrebten, auf der anderen die „Realisten“, die glaubten, das ersehnte Ziel eines geeinten Kontinents nur Schritt für Schritt erreichen zu können. Für sie war und blieb es wichtiger, Mechanismen zu schaffen oder zu ver-

stärken, als einen Föderalismus zu predigen, der im Übrigen in Frankreich dem Modell des zentralisierten Einheitsstaates eher folgte als dem der deutschen Bundesrepublik. In der Praxis haben die „Realisten“ Recht behalten, aber trotzdem bleibt jeder neue europäische Vertrag der unzufriedenen Kritik der Maximalisten ausgesetzt, denen alles viel zu langsam geht. Man darf übrigens daran erinnern, dass sie in Erwartung der schließlich gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zu deren Konsolidierung die Verabschiedung einer europäischen Verfassung gefordert hatten. Recht paradox wurde der erste Entwurf in der beratenden europäischen Versammlung, dem Embryo des heutigen Europaparlaments, von dem orthodoxen und oft betont antieuropäischen Gaullisten *Michel Debré* ausgearbeitet.

Inzwischen sind fünf Jahrzehnte verstrichen, und die europäische Verfassung befindet sich im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung. Ein Beweis dafür, dass ohne „realistisch“ bedingte Geduld das europäische Ziel nicht zu erreichen ist. Vielleicht befinden sich der deutsche Bundeskanzler und der französische Präsident als Mittler zwischen den extremen Positionen auf dem richtigen Weg, wenn sie für die Zukunft von einer europäischen Föderation der Nationen sprechen. Es sei auch daran erinnert, dass General *de Gaulle* intern bereits zu Beginn der 1960er Jahre einigen seiner engen Mitarbeiter erklärte, natürlich werde es eines Tages eine europäische Föderation geben, aber ohne ihn. Das „ohne ihn“ sollte besagen, dass für ihn auf Grund seiner Tradition und seines Lebensweges der Verzicht auf die nationale Souveränität unvorstellbar war und der Aufbau eines föderalen Europas langer Fristen bedurfte.

Der erste entscheidende und kühne Schritt auf dem Wege zu einer europäischen Union war der Schumanplan für die gemeinsame Kontrolle von Kohle und Stahl, den beiden strategisch und machtpolitisch wichtigs-

ten Rohstoffen, durch eine Hohe Behörde mit beschränkten, aber europäisch zielbewusst eingeräumten supranationalen Funktionen. Vor allem sollte die Montanunion das Fundament legen für die angestrebte deutsch-französische Aussöhnung. Fünf Jahre nach Beendigung des blutigen Krieges war dieser hoch politische und symbolische Schritt im Mai 1950 eine große Überraschung und ein kühnes Wagnis. Offenbar war jedoch die Zeit hierfür schon reif, denn in der breiten öffentlichen Meinung Frankreichs überwogen bei weitem die positiven Reaktionen.

### Krise und Neubeginn

Zwei Jahre nach der Installierung der Montanunion in Luxemburg kam die erste schwere Krise der Europapolitik, der Schiffbruch der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Ausschlaggebend für den Plan waren der amerikanische Druck zugunsten der deutschen Wiederaufrüstung sowie Frankreichs Wunsch, Deutschland aus der amerikanisch dominierten NATO herauszuhalten, damit es sich nicht französischer Kontrolle entzöge. Aber die Zeit war noch nicht reif für einen derart weitreichenden Schritt. De Gaulle etwa drohte wegen des mit der Europaarmee verbundenen Souveränitätsverzichts, zusammen mit den Kommunisten eine Revolution auf Frankreichs Straßen zu entfesseln, sollte es zur Ratifizierung im französischen Parlament kommen. Auch gaben sich nicht wenige nach der verheerenden Niederlage bei Dien Bien Phu der realitätsfernen Hoffnung hin, im Gegenzug zu einem Verzicht auf die von Moskau heftig kritisierte EVG russische Unterstützung in Vietnam gewinnen zu können. Im Sommer 1954 fehlten dennoch nur wenige Stimmen zur Mehrheit bei der Abstimmung über die EVG. Zum Scheitern des Vertrags trugen bei: die Regierung *Mendès-France*, die sich der Stimme enthielt, der rechte, ziemlich nationalistische Flügel der Sozialisten, die moskaugläubigen Kolo-

nialisten und nicht zuletzt eine Wirtschaftslobby, welche die Ausschließlichkeit der Belieferung der nationalen Armee mit allen Versorgungsgütern durch französische Firmen abzusichern wünschte. Nach dem Fiasko sahen fast alle in der europäischen Idee nur noch einen traurigen Scherbenhaufen.

Aber offensichtlich war diese Idee bereits damals, vor 50 Jahren, stark genug, um wie ein Phönix aus der Asche der Verteidigungsgemeinschaft als politische Realität emporzusteigen. Auf die schnelle Umgestaltung der 1947 als Schutzpakt gegen eine etwaige neue deutsche Bedrohung gebildete Westeuropäische Union in ein grundsätzlichentwicklungsfähiges europäisches Verteidigungsforum folgte völlig unerwartet der wirklich kühne Sprung in den Gemeinsamen Markt, ein europäischer Aufschwung, von dem kurz vorher selbst überzeugte Europäer kaum zu träumen gewagt hätten. Die Auferstehungskraft des europäischen Ideals erklärt sich aus dem starken politischen Willen, die Völker vor weiteren mörderischen Kriegen zu bewahren und ihre Sicherheit durch die Schaffung einer Schicksalsgemeinschaft zu gewährleisten. Natürlich spielte auch die im Kalten Krieg vorherrschende Atmosphäre, insbesondere die Erfahrung der blutigen Niederwerfung des Ungarn-Aufstands durch die Rote Armee, eine nicht zu unterschätzende Rolle. Für Frankreich förderte dann aber vor allem die Suez-Krise, genauer, der durch Washington und Moskau erzwungene Abbruch militärischer Aktionen gegen Ägypten, die Einsicht, dass man ohne einen starken Partner in Europa weltpolitisch keine große Rolle mehr spielen konnte.

Schon ein Jahr später brachten die Römischen Verträge von 1957 einen neuen Schwung in den Einigungsprozess. Die allseits fühlbare Befürchtung, dass der 1958 an die Macht zurückgekehrte *de Gaulle* die erste Etappe des Zollabbaus 1959 zumindest hinausschieben werde, erwies sich schnell als unbegründet. Erst vor der entscheidenden Etappe, dem

Übergang zur Mehrheitsabstimmung, stoppte der General den Integrationsprozess, ohne allerdings die völlige Entmachtung der Brüsseler Kommission durchsetzen zu können.

*De Gaulles* Versuchs, Europa zu benutzen, um Frankreichs Weltmachtstellung auf dem internationalen Parkett, insbesondere gegenüber den Angelsachsen, geltend zu machen, war dem europäischen Einigungsprozess naturgemäß nicht gerade förderlich. Sein Drängen darauf, die Briten aus Europa herauszuhalten und ein rein zwischenstaatlich organisiertes Europa zu etablieren, ließ, insbesondere wegen der Bedenken der Belgier und Niederländer, konsequenterweise auch seinen Plan einer stärkeren politischen und diplomatischen Zusammenarbeit in Europa, den Fouchet-Plan, 1962 scheitern. Für Europa war das möglicherweise ein Missgeschick, wie der ehemalige belgische Außenminister *Paul-Henri Spaak* während eines letzten Abschiedsessens in Paris meinte. Sein energischer Widerstand gegen den Fouchet-Plan, der sich aus seinem mangelnden Vertrauen in die guten Absichten *de Gaulles* erkläre, sei vielleicht ein großer Fehler gewesen. Es gab jedoch für solches Misstrauen gute Gründe, hatte *de Gaulle* doch selbst im gleichen Jahr erklärt, dass das von ihm gewünschte Europa nur dazu dienen solle, Frankreich jene führende Rolle in der Welt wiederzugeben, die es in Waterloo verloren habe.

### Zögerliche Fortschritte

Eine Reihe weiterer Krisen verzögerten, aber verhinderten nicht die schrittweise Verwandlung des ursprünglichen gemeinsamen Marktes aus einer Zollunion in eine echte Wirtschaftsgemeinschaft. Selbst, als *de Gaulle* 1965 die Politik des leeren Stuhls praktizierte, um das nationale Vetorecht zu verteidigen, ging die Erfolgsgeschichte der EWG weiter. Der Kompromiss mit dem französischen Präsidenten war zwar unumgänglich gewesen, aber er beendete nicht die weitere Entwick-

lung Europas, ebenso wenig wie einige Jahre später der Kompromiss mit der britischen Premierministerin *Maggie Thatcher*, die Ausgleichszahlungen für Großbritannien, den berühmten Scheck, erzwang.

Der Einigungsprozess litt wiederholt unter Perioden der Stagnation, aber er musste keine Rückschritte hinnehmen, und die vereinbarten Spielregeln wurden von keinem Partner infrage gestellt. In diesem Zusammenhang sollten sich vor allem die Euroskeptiker der Tragweite des Euro bewusst sein. Als der luxemburgische Regierungschef *Werner* mit dem nach ihm benannten Plan vor vier Jahrzehnten zum ersten Mal eine gemeinsame Währung in die Diskussion brachte, sahen darin selbst die überzeugtesten Anhänger der europäischen Idee fast eine Utopie und zumindest eine wenig realistische Zukunftsmusik. Die verschiedenen Etappen des einige Jahre später von *Valéry Giscard d'Estaing* und *Helmut Schmidt* beförderten europäischen Währungssystems glichen oft eher einem Hindernislauf. Als schließlich konkret der Euro zum Diskussionsthema wurde, glaubte zunächst kaum jemand recht daran. Gehörte die Währung neben der Armee nicht zu den wichtigsten Säulen der Souveränität? Doch selbst das so nationalstolze Frankreich hat den Verzicht auf die Währungshoheit hingenommen. Allerdings bedeutet der scheinbare Souveränitätsverlust für Paris zugleich auch einen Souveränitätsgewinn, da man bis dahin von den Entscheidungen der Bundesbank abhängig gewesen war und in Zukunft über die Währung mitentscheiden konnte.

Die Verabschiedung einer von den Parlamenten oder den Völkern noch zu ratifizierenden Europäischen Verfassung durch den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs löste ähnliche Auseinandersetzungen aus wie im ersten Jahrzehnt des europäischen Einigungsprozesses. Damals setzte sich der markanteste Sprecher der Föderalisten und europäischen Maximalisten, der Italiener *Altiero Spinelli*, für eine gemeinsame po-

litische Organisation als logische Ergänzung der geplanten Europaarmee ein, während auf der Gegenseite die Nationalisten und Antieuropäer einen Schutzwall für die bedrohte nationale Souveränität errichten wollten. Dazwischen bemühten sich die europäischen Realisten um den schrittweisen Aufbau einer widerstandsfähigen Gemeinschaft. Gewiss, niemand hatte damit gerechnet, dass die Europäische Verfassung erst nach rund fünf Jahrzehnten aktuell sein werde. Heute zwingt sich aber allen kühlen Beobachtern die Erkenntnis auf, dass der Faktor Zeit eine erhebliche Rolle spielt und er durch keine Ungeduld beiseite zu drängen ist. Schließlich war auch die Verwirklichung der deutschen Einheit ein langer historischer Prozess mit vielen Etappen.

### **Trotz Kritik an der Verfassung: Kein Weg zurück**

Inzwischen müssen sich die Euroskeptiker und Souveränisten klar darüber sein, dass es keinen Weg zurück gibt. Selbst, wenn in den kommenden Monaten die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags in dem einen oder anderen Partnerstaat scheitern sollte, müsste man wohl eine Periode der Stagnation in Kauf nehmen, aber das Erreichte würde nicht infrage gestellt. Die Euroskeptiker unterschätzen ganz erheblich das Ausmaß des oft schon zum selbstverständlichen Alltagsphänomen gewordenen nationalen Souveränitätsverzichts. Die Außenhandels- und Währungspolitik sind völlig der nationalen Souveränität entglitten. Die Gesetzkraft besitzenden europäischen Direktiven bestimmen in zunehmendem Maß die Industriepolitik (Normen, Konzentration, Kartellrecht usw.). Die nationalen Verfassungsgerichte erkennen die Priorität des europäischen Rechts gegenüber dem nationalen an.

Der französische Kassationsgerichtshof hat jüngst in einigen Entscheidungen darauf hingewiesen, dass er nunmehr auf Stellungnahmen des Europäischen Gerichtshofes – und übrigens auch des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte – Rücksicht nehmen muss. Es mag als wenig erfreulich empfunden werden, dass die nationalen Regierungen gelegentlich versuchen, sich den europäischen Regeln zu entziehen, und dass sie die verabschiedeten europäischen Direktiven nur sehr langsam in nationales Recht umsetzen, diese Verzögerungstaktik ändert aber nur wenig am Gang der Dinge.

Was schließlich die Klage linker Euroskeptiker über das angebliche Sozialdefizit betrifft, beschränkt sie sich weitgehend auf Frankreich. Dessen Sozialisten fühlen sich immer noch zu einem Kreuzzug gegen den Liberalismus verpflichtet, wobei sie vor allem dem Dirigismus, der Staatswirtschaft und dem Protektionismus treu bleiben wollen. Sie übersehen zudem völlig, dass die Mitglieder der Europäischen Union gemeinsam und national über das beste soziale Schutznetz der Welt verfügen. Natürlich ist im europäischen Bereich von den Institutionen über die Harmonisierung des Rechts bis zur Außen- und Verteidigungspolitik alles noch verbesserungsfähig und -würdig, aber die erreichte gegenseitige Verflechtung und Verschmelzung ist beachtlich und nach menschlichem Ermessen endgültig. Kein Euroskeptiker wird daran etwas ändern können. Aber gleichzeitig sollten die europäischen Idealisten und Realisten Verständnis dafür aufbringen, das es mehr als eines halben Jahrhunderts bedarf, um die oft erst nach längeren Fristen und schweren Kämpfen entstandenen Nationalstaaten an die Ambitionen und Zwänge einer Europäischen Union zu gewöhnen, die auf dem internationalen Parkett als mächtige Einheit auftreten will.