

Einführung

Wilfried LOTH

60 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge befindet sich die Europäische Union in einem Krisenmodus. Bei der Bewältigung der Folgen der Finanzkrise von 2008 mangelt es immer noch an Solidarität innerhalb der Union, ebenso bei der Bewältigung des großen Ansturms von Flüchtlingen, die vor Bürgerkrieg und wirtschaftlichem Elend Zuflucht in Europa suchen. Die Behebung der Schwächen der Währungsunion kommt nicht recht voran. Vor allem aber hat ein nationalistischer Populismus gewaltigen Auftrieb erfahren, der die Europäische Union ablehnt und dem ebenso illusionären wie gefährlichen Traum einer Rückkehr zu nationalstaatlicher Souveränität und nationaler Homogenität verfallen ist. In Ungarn und Polen hat dieser Populismus schon Einfluss auf die Regierungspolitik gewonnen; in Großbritannien hat er zur Entscheidung für einen Austritt aus der Europäischen Union geführt. Ist die Union damit in ihrem Bestand gefährdet? Wie lässt sich diese Gefährdung überwinden? Das wird gegenwärtig heftig diskutiert.

In dieser Situation lohnt der Blick in die Geschichte der europäischen Integration mehr denn je. Das heißt nicht, dass man aus der Geschichte Rezepte für die Bewältigung der gegenwärtigen Krisensituation abholen könnte. So einfach funktioniert das Lernen aus der Geschichte nicht: Jede Gegenwart ist anders als ihre Vorgeschichte, und Geschichte wiederholt sich nicht einfach – auch wenn es manchmal so scheint. Aber ihre Kenntnis hilft nicht nur, die Gegenwart in ihrer Einzigartigkeit besser zu verstehen. Sie lässt auch die Handlungsspielräume deutlicher erkennen, in denen sich die Akteure der Gegenwart bewegen. Und sie bietet Anregungen zum Handeln, indem sie den ganzen Schatz vergangener Erfahrungen in Erinnerung ruft und bewusst werden lässt.

Das erste Heft der Zeitschrift für europäische Integrationsgeschichte im Jubiläumsjahr 2017 beginnt daher mit einem Rückblick auf die Verhandlungen, die zwischen 1955 und 1957 zu den Römischen Verträgen geführt haben. In dem Beitrag des Herausgebers wird deutlich, dass die Verträge keineswegs in einer Atmosphäre allgemeiner Europa-Euphorie entstanden sind, wie sie die Festredner dieser Tage beim Beschwören der guten alten Zeit vermuten. Der Fortgang des europäischen Projekts war in der Mitte der 1950er Jahre nicht weniger gefährdet als heute. Sowohl die Wirtschaftsgemeinschaft als auch die Atomgemeinschaft stießen in den Mitgliedsländern, besonders in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland, auf große Widerstände. Zweimal standen die Vertragsverhandlungen kurz vor dem Scheitern. Dass sie doch noch erfolgreich abgeschlossen werden konnten, ist dem geschickten Krisenmanagement der Regierungschefs der beiden größten Mitgliedsländer zu verdanken: Konrad Adenauer und Guy Mollet. Die beiden Politiker, sehr unterschiedlich in Herkunft und parteipolitischer Orientierung, können daher in Anspruch nehmen, die eigentlichen Väter der Römischen Verträge zu sein.

Das Fehlen einhelliger Europa-Euphorie gilt auch für die kleineren Gründungsmitglieder. Michel Dumoulin zeigt dies am Beispiel Belgiens, das häufig als europäischer Musterschüler betrachtet wird. Hier waren es die Sorge um freie Hand im belgischen Kongo, Ärger über eine ungleiche Verteilung des Investitionsfonds für die Übersee-Gebiete zwischen Belgien und den Niederlanden sowie die kurzfristige Einführung einer Importsteuer in Höhe von 15% durch Frankreich, die die Unterzeichnung der Verträge durch den belgischen Außenminister im letzten Moment gefährdeten. König Baudouin erteilte die Vollmacht zur Unterzeichnung nur unter dem Vorbehalt, dass hier Nachbesserungen erreicht würden. Ausnahmen von der Importsteuer und die Zusicherung, dass die Erhöhung nur bis zum Inkrafttreten der ersten Stufe der Wirtschaftsgemeinschaft gelten sollte, wurden schließlich als hinreichende Nachbesserungen interpretiert. Das französische Einlenken in dieser Frage erfolgte buchstäblich in letzter Minute, bei einem Besuch von Guy Mollet, Christian Pineau und Maurice Faure in Brüssel am 23. Mai 1957.

Das Ergebnis der Verhandlungen über die Römischen Verträge war nicht leicht zu interpretieren und in unterschiedliche Richtungen hin entwicklungsfähig. Dabei spielten die „kleinen großen Männer“, wie Bertrand Vayssière sie in seiner Reflexion zur Biographie von Raymond Rifflet nennt, eine wichtige Rolle, die gerne übersehen wird. Rifflet war ein politischer Intellektueller, aktiv im sozialistischen Milieu der Wallonie, der nicht zuletzt vor dem Hintergrund der europäischen Dimension im belgischen Selbstverständnis zu einem der Vorkämpfer der Union der Europäischen Föderalisten und der Europäischen Bewegung wurde. Die vielfältigen Verbindungen, die er dabei aufbauen konnte, hat er aufrechterhalten und weiterentwickelt, als er 1967 als Kabinettschef von Jean Rey in die Europäische Kommission eintrat. Insbesondere als Direktor der Generaldirektion für soziale Fragen (DG V) 1970-1974 hat er zur pragmatischen Weiterentwicklung der Gemeinschaft in schwierigen Zeiten beigetragen. Rifflets Karriere macht darauf aufmerksam, dass insbesondere die Generaldirektoren großen Einfluss auf die Politik der Kommission und damit auch auf die Entwicklung der Gemeinschaft hatten. Sie über das Beispiel von Rifflet hinaus zu untersuchen ist notwendig, wenn man beim Verständnis des Funktionierens der Europäischen Union über die pauschalisierenden Formulierungen der Juristen („Gemeinschaft *sui generis*“) hinaus gelangen will.

Anregungen zu einem besseren Verständnis dieser „einzigartigen“ Gemeinschaft bietet auch ein Blick in die Geschichte jenseits der unmittelbaren Vorgeschichte der heutigen Union. Ingo Tacke zeigt in seinem Aufsatz über grenzüberschreitendes Regieren in der mittelalterlichen Hanse, dass die Europäische Union als Körperschaft übergeordneter Souveränität gar nicht so einzigartig ist. Auf dem Hansetag wurde mit Mehrheiten entschieden, und diese Entscheidungen wurden weitgehend akzeptiert. Tacke macht allerdings auch ein hohes Maß an Flexibilität in der Umsetzung dieser Entscheidungen aus: Dissentierende Mitglieder suchte man nachträglich zu überzeugen; man drohte Strafen an, war aber sehr zurückhaltend in der tatsächlichen Verhängung dieser Strafen. Darüber hinaus wurde die Kohärenz der Hanse durch die führende Rolle der Stadt Lübeck gefördert: Andere Städte übertrugen Lübeck gerne Aufgaben, die sie selbst allein nicht bewältigen konnten. Im Gegenzug galten Ent-

scheidungen als angenommen, wenn der Zusammenfassung der Diskussion durch den Vertreter Lübecks niemand widersprach. Der Vergleich mit den heutigen Praktiken kann helfen, die Entscheidungen der Vergangenheit besser zu verstehen; er mag aber auch dazu dienen, Handlungsoptionen für die Zukunft zu entwerfen.

Schärft das Beispiel der Hanse das Bewusstsein für informelle Hierarchien unter formal gleichrangigen Mitgliedern einer Föderation, so zeigt der Beitrag von Muriam Haleh Davis über die Rolle der Sahara in der Konstruktion eines eurafrikanischen Raumes, den die französischen Planer und Politiker in den 1950er Jahren betrieben, dass auch die technokratische Dimension der europäischen Konstruktion nicht einzigartig ist. Die Sahara wurde in Paris vielfach als eine französische Erfindung angesehen, entstanden aus den Anstrengungen, die Wüste verkehrstechnisch und wirtschaftlich zu erschließen und zu organisieren. Sie bildete damit schon vor der Entdeckung der Ölvorkommen 1956 den Eckpfeiler der Planungen für einen eurafrikanischen Raum, die man durch die Entscheidung für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gestärkt sah. Die OCRS (Organisation commune des régions sahariennes) wurde von der Regierung Mollet parallel zur Etablierung der EWG ins Leben gerufen. Mit den Souveränitätsansprüchen der afrikanischen Nachbarländer und der algerischen Befreiungsfront konfrontiert wurde sie mehr und mehr als rein „technische“ Organisation präsentiert. Es blieb aber die Erwartung, dass sie die Modernisierung in der gesamten Region würde leiten und so eine „technische“ Form von Souveränität ausüben können. Die technokratische Variante supranationalen Regierens, die in den Römischen Verträgen als Möglichkeit enthalten war, kam also auch hier zur Geltung. Vielleicht – Harleh Davis deutet das am Schluss des Beitrags nur an – hat die Erfahrung mit der OCRS sogar Auswirkungen auf die Praxis der Europäischen Kommission gehabt.

Die wechselseitige Befruchtung von afrikanischen und europäischen Unionsprojekten, die hier schon anklingt, wird noch stärker betont in dem Aufsatz von Valérie Stiegler über die Parallelität eines Unionsprojekts der Staaten des Maghrebs und ihrer Annäherung an die Europäische Gemeinschaft zu Beginn der 1970er Jahre. Die Autorin zeigt, dass die Regelung von Grenzstreitigkeiten und die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Marokko, Algerien und Tunesien mit einer Annäherung an die Europäische Gemeinschaft einhergehen. Bei der Erneuerung der Handelsverträge, die in den 1960er Jahren mit der EWG geschlossen worden waren, wurde beschlossen, „separat aber koordiniert“ vorzugehen. Auf Seiten der EWG wie auf Seiten der Maghreb-Staaten machte sich ein gemeinsames Interesse bemerkbar, negative Konsequenzen des bevorstehenden EG-Beitritts Großbritanniens abzuwenden. Gleichzeitig entwickelten sich Ansätze einer gemeinsamen Diplomatie der Maghreb-Staaten im Kontext der Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Marokko und Tunesien verstehen es, die Interessen arabischer Staaten bei der KSZE zur Geltung zu bringen. *A la longue* überwogen allerdings die Konkurrenz zwischen den Führern der Maghreb-Staaten und die bilateralen Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten. Die Turbulenzen infolge des Yom-Kippur-Krieges im Oktober 1973 ließen die Tendenzen zur

Verständigung unter den Maghreb-Staaten wie zu ihrer Annäherung an die EWG in den Hintergrund treten.

Der Reigen der Beiträge dieser Ausgabe wird mit einem Aufsatz abgeschlossen, der die Themen, die bei der Gründung von EWG und EURATOM auftraten, nicht weiter vertieft, sie aber um ein wichtiges Integrationsfeld ergänzt. Oriane Calligaro und Kiran Klaus Patel behandeln die Konkurrenz und die Zusammenarbeit von Europarat und EG/EU auf dem Feld der Kulturpolitik. Bis in die frühen 1970er Jahre sehen sie eine Dominanz des Europarats auf diesem Feld, für das die EWG vertraglich nicht zuständig war. Von den 1970er Jahren an bis zum Vertrag von Maastricht 1993 nahmen ihre Aktivitäten im kulturpolitischen Bereich dann stark zu – so stark, dass sie wichtiger wurden als die fortdauernden Bemühungen des Europarats. Eine dritte Phase, die mit dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags begann, war (und ist) von starker Kooperation zwischen beiden Organisationen gekennzeichnet. Insbesondere im Hinblick auf die Heranführung der ehemaligen Ostblock-Staaten an die europäische Gemeinschaft konnte die EU Pfade benutzen, die der Europarat schon zuvor angebahnt hatte. Die Führungsrolle ging dabei aber – aufgrund der besseren finanziellen Ausstattung unvermeidlich – vom Europarat auf die EU über.

Nimmt man den allgemeinen politischen Kontext mit in den Blick, wird deutlich, dass die europäische Kulturpolitik auch erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Wenn man den Versuchungen des nationalistischen Populismus nicht erliegen will, wird man nicht zuletzt auch ihre Ressourcen proaktiv einsetzen müssen. Die Geschichte ist, wie gesagt, in die Zukunft hin offen; aber es wird in jedem Fall hilfreich sein, die Erfahrungen zu nutzen, die sie bietet.