

ESTHER KRAMER, *Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958–1970*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2003.

Daß die Erforschung der (west-)europäischen Integrationsgeschichte sich zum Trend in der europäischen Zeitgeschichte entwickelt hat, zeigen die zahlreichen Publikationen der letzten Jahre.¹ Aufgrund der

¹ Siehe etwa G. BRUNN, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, Stuttgart 2002 und

Komplexität des Integrationsprozesses erscheinen neben den Überblicksdarstellungen nach und nach auch historische Aufarbeitungen einzelner Politikbereiche und Darstellungen der wichtigsten Ereignisse des Integrationsprozesses sowie Studien zu nationaler Europapolitik.² Nach Beendigung der dreißigjährigen Sperrfrist öffnen sich die Archive zur Zeit für die Erforschung der sechziger und siebziger Jahre. Esther Kramer hat sich im Rahmen ihrer Dissertation für die Aufarbeitung der Verhandlungen über die Europäische Politische Union in den sechziger Jahren entschieden; hier klappte noch weitestgehend eine Forschungslücke.³ Kramer fokussiert ihre Untersuchung auf die Pläne zur Politischen Union und berührt Themen wie die Verhandlungen um die Erweiterung der Gemeinschaft und die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Markts nur in diesem Kontext. Durch diese thematische Eingrenzung gelingt es ihr, nicht nur einen Überblick über, sondern auch einen tiefen Einblick in die Verhandlungen zu geben und somit eine Forschungslücke zu schließen.

Kramer setzt im Jahr der Unterzeichnung der Römischen Verträge ein. Das Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zwischen 1952 und 1954 schildert sie in einem einleitenden Unterkapitel. Im Jahr 1958 war das Bemühen um eine politische Einigung vorläufig zum Stillstand gekommen, und die wirtschaftliche Einigung stand im Mittelpunkt der europäischen Politik. Um darzustellen, wie es zu einer Neuauflage der Idee der Politischen Union kam, beschreibt Kramer zunächst die europa- und weltpolitischen Konstellationen gegen Ende der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre. Da die neuen Pläne vom gaullistischen Frankreich mit Unterstützung der Bundesrepublik lanciert wurden, stehen bei Kramer neben den Vereinigten Staaten diese beiden Länder im Vordergrund. Ausführlich schildert sie das Einfügen des Konzeptes der Politischen Union in die weltpolitischen Pläne des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle sowie die Rolle der deutsch-französischen Aussöhnung für Konrad Adenauers Deutschlandpolitik. Im Anschluß daran widmet sie sich der Schilderung der verschiedenen Stadien der Verhandlungen zur Politischen Union. Sie unter-

Bonn 2004; J. GILLINGHAM, *European Integration 1950–2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge 2003; F. KNIPPING, *Rom, 25. März 1957*, München 2004; W. LOTH, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*, Göttingen 1996³; G. LUNDESTAD, *The United States and Western Europe since 1945. From „Empire“ by invitation to transatlantic drift*, Oxford 2003; A. Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London 1999.

² Siehe hierzu S. Pastoors, *Von Maastricht bis Laeken. Die europäischen Konzeptionen und die Europapolitik der Niederlande in den neunziger Jahren*, Münster u.a. 2005 (i.E.).

³ In einem etwas engeren zeitlichen und größeren thematischen Zusammenhang hat sich die Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Thema in einem umfangreichen Sammelband gewidmet. Vgl. W. LOTH (Hrsg.), *Crisis and Compromises: The European Project 1963–1969*, Baden-Baden/Brüssel 2001). Zu erwähnen sind darüber hinaus der Sammelband von A. DEIGHTON und A.S. MILWARD mit dem Titel *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community 1957–1963* (Baden-Baden 1993), der sich u.a. mit den Fouchet-Verhandlungen befaßt, sowie der Themenband des *Journal of European Integration History* (Bd. 2/2003), der sich ausschließlich dem Haager Gipfel 1969 widmet.

teilt dabei in fünf Verhandlungsphasen: Die erste Phase nach der Präsentation der deutsch-französischen Pläne bilden die Verhandlungen im Fouchet-Ausschuß 1961/62. Sehr detailliert geht sie dabei auf das taktische Vorgehen de Gaulles ein, der im Rahmen seiner Vorstellungen eines Europas vom Atlantik bis zum Ural die französische Vormachtstellung in Europa durchsetzen und den amerikanischen Einfluß zurückdrängen wollte. Nachdem die Pläne de Gaulles und Adenauers auf den erbitterten Widerstand der niederländischen Verhandlungsführer stießen und letztlich an der gemeinsamen niederländisch-belgischen Forderung nach der Teilnahme Großbritanniens an den Verhandlungen gescheitert waren, beginnt für Kramer die zweite Phase. Die Wiederaufnahme der Debatte um die Politische Union nach dem Muster der Fouchet-Pläne 1963/64 beginnt mit der Unterzeichnung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags und der Übernahme des Bundeskanzleramts durch Ludwig Erhard. Kramer stellt in dieser Phase eine Vielzahl an Plänen vor, die von verschiedenen Seiten lanciert wurden, jedoch alle zum Scheitern verurteilt waren. Letztlich mündet diese Phase in die große Krise der europäischen Zusammenarbeit in den Jahren 1965/66. Diese dritte Phase beinhaltet den Ausstieg Frankreichs aus den gemeinschaftlichen Strukturen von NATO und EG („Politik des leeren Stuhls“). Die vierte Phase überschreibt Kramer mit der Relance der Politischen Union 1967/68. Nachdem der absolute Tiefpunkt in der europäischen Zusammenarbeit mit Hilfe des Luxemburger Kompromisses überwunden worden war, bot der europäische Gipfel zur Feier des zehnjährigen Bestehens der Römischen Verträge neue Perspektiven zur Wiederaufnahme von Gesprächen. Doch erst in der fünften Phase 1969/70 kam es auf dem europäischen Gipfel in Den Haag 1969 zur Erteilung des Auftrags an das Politische Komitee zur Schaffung einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit.

Am Ende ihrer Untersuchung kommt Kramer zu dem Ergebnis, daß die Gegensätze in den Motiven und Zielen der sechs Regierungen in der Frage der atlantischen oder europäischen Orientierung Europas, die sich an der Verteidigungspolitik und der Großbritannienfrage festmachten, immer wieder zum Scheitern der Gespräche über die politische Zusammenarbeit geführt haben. Diese Schlußfolgerung liegt nahe. Darüber hinaus stellt sie zutreffend fest, daß die in den Verhandlungen über die Politische Union angetastete nationale Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Inbegriff nationaler Souveränität tangiert und es nicht verwundern kann, daß Nationalstaaten gerade hier nicht schnell zum Souveränitätsverzicht bereit sind. Auch die Unstimmigkeiten in der Frage nach dem Verhältnis Europas zu den USA stuft Kramer als einen der wichtigsten Hinderungsgründe für das Zustandekommen einer Politischen Union ein. Für relevant, wenn auch weniger wichtig hält sie die Diskussion um die supranationale oder intergouvernementale Ausrichtung der Gemeinschaft, die vor allem für die drei kleinen Länder von Bedeutung war. Überraschend sind diese Ergebnisse nicht. Das Verdienst Kramers liegt dann auch mehr in der filigranen Aufarbeitung der Ereignisse als in der Neubewertung der Thematik. Vor allem die das ganze Buch durchziehende zentrale Stellung Charles de Gaulles folgt der Einschätzung früherer Forschungen. Es fehlt aber der deutliche Hinweis auf die gaullistische Mißachtung der Interessen der anderen Mitgliedsstaaten. Wäre vor der Bekannt-

machung der ersten deutsch-französischen Pläne zur Politischen Union eine Untersuchung der zentralen europapolitischen Zielsetzungen vor allem der kleineren Länder erfolgt, wäre die Ablehnung von niederländischer und später von belgischer Seite für de Gaulle und Adenauer nicht so überraschend gewesen. Leider gelingt es Kramer nicht, sich ausreichend in die Perspektive der kleineren Länder zu versetzen. Dies ist vor allem aus dem Grund schade, da sie sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt hat, die europapolitischen Verhandlungen nicht aus der nationalen Sichtweise zu untersuchen, sondern sich auf eine Quellenbasis „gleichzeitig nationaler wie europäischer Provenienz“ zu stützen. Die Arbeit stützt sich dann aber, der Tradition deutscher zeithistorischer Forschung entsprechend, vor allem auf französische und deutsche Quellen. Dies liegt zum einen sicherlich an der schwierigen Zugänglichkeit der Archive der europäischen supranationalen Institutionen Kommission und Ministerrat,⁴ zum anderen aber auch an der falschen Einschätzung Kramers, daß sich die Position der Benelux-Staaten im Untersuchungszeitraum durch den Besuch des Archivs des belgischen Außenministeriums einschätzen ließe. Trotz dem gelegentlichen gemeinsamen Auftreten auf der europäischen Bühne kann man nicht von einem einheitlichen Benelux-Standpunkt in der „dealing with De Gaulle“-Frage⁵ sprechen. Außerdem gestaltete sich auch hier der Zugang zu den Quellen als sehr schwierig, was eine dünne Quellendichte im Hinblick auf Belgien, die Niederlande und Luxemburg zur Folge hat. Häufig zitiert Kramer hinsichtlich der niederländischen Position aus deutschen Quellen.

Bei der von ihr untersuchten Thematik führt dies zu Schwierigkeiten. Gerade in den Verhandlungen zur Politischen Union spielten die Niederlande eine zentrale Rolle. Kramer stellt im Rahmen ihrer Literatúrauswertung selber fest, daß vor allem die niederländische Vorstellung im Hinblick auf das zukünftige Aussehen der europäischen Zusammenarbeit im „diametralen Gegensatz“ zur französischen Vorstellung stand, was Den Haag zum „schwierigsten Gegner“ Frankreichs machte. Die Auswertung der gut zugänglichen Archive des niederländischen Außenministeriums hätte darüber hinaus gezeigt, daß die Niederlande – und hier vor allem der über die gesamte Zeitspanne amtierende Außenminister Joseph Luns – sich seit der Unterzeichnung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags im Jahr 1963 zum ebenso vehementen Gegner des ‚europäischen Europas‘ entwickelte, wie de Gaulle dessen Befürworter war. Diese sehr starre Politik wurde von den Niederländern bis zum europäischen Gipfel in Den Haag im Jahr 1969 verfolgt.⁶ Die Einschätzung niederländischer Motive bleibt bei Kramer viel

⁴ Nach Aussage der Autorin verhinderte die zum Forschungszeitpunkt der Untersuchung laufende Verzeichnung und Klassifizierung der Akten dieser beiden Institutionen die Einsicht in Akten ab 1962. Die Akten der Westeuropäischen Union waren überhaupt nur von 1949 bis 1954 zugänglich.

⁵ LOTH, *Introduction*, in: DERS. (Hrsg.) (wie Anm. 3), S. 10.

⁶ Zu Grundlagen der niederländischen Europapolitik in diesem Zeitraum vgl. J. REEF, *Die Niederlande im internationalen System. Fallstudien zum Einfluß eines Kleinstaats*, Münster 1994; F. WIELENGA, *Niederländer und Deutsche und die europäische Einigung*, Bonn 1997; DERS., *Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945*, Münster 2000.

zu oberflächlich. So interpretiert sie zwar richtig, daß die Niederlande ein „supranationales Europa forderten, in dem die Gleichberechtigung der Länder gewahrt war“, und als Hauptmotiv für die von den Niederländern abgelehnten deutsch-französischen Pläne 1961/62 sieht sie die „fehlende Teilnahme Großbritanniens als Ausgleich für die deutsch-französische Dominanz.“ Tatsächlich ist dies aber eher Folge als Ausgangspunkt niederländischer Europapolitik gewesen. In den Niederlanden herrschte seit Ende des Zweiten Weltkriegs im gesamten Parteienspektrum ein großer Konsens über die Leitlinien der niederländischen Außenpolitik. So war man sich vor allem darin einig, daß die Vereinigten Staaten als Schutzmacht in Europa unabdingbar waren. Die Niederlande hatten noch lange nicht den deutschen Einfall in ihr neutrales Land (1940) vergessen, und die zukünftige Bewahrung ihrer eigenen Sicherheit war das wichtigste Ziel ihrer Außenpolitik. Zu diesem Zweck hatten sie ihre Neutralität aufgegeben und sich der NATO angeschlossen. Der Plan de Gaulles, die Vormachtstellung in Europa zu erlangen und den Einfluß der USA zu verringern, stand also im direkten Gegensatz zu den niederländischen Interessen. Die in den Verhandlungen der sechziger Jahre immer wiederkehrende niederländische Forderung nach der Aufnahme Großbritanniens in die EWG sollte nicht nur für den Machtausgleich zum deutsch-französischen Tandem sorgen, sondern auch die europäische Bindung an die angelsächsischen Mächte stärken. Dies lag auch deshalb im niederländischen Interesse, da das Land als Exportnation eine Einbindung in ein wirtschaftlich isoliertes Kontinentaleuropa fürchtete.⁷ Doch nicht nur die Unstimmigkeiten im Hinblick auf eine französische Führungsrolle in Europa und auf das Verhältnis zu den USA tangieren Kernpunkte niederländischer Außenpolitik. Auch in der Frage über die künftige Struktur der europäischen Integration verfolgten die Niederlande deutlich andere Ziele als das gaullistische Frankreich. Während die von de Gaulle und Adenauer lancierten Pläne eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene vorsahen, die durch regelmäßig stattfindende Gipfelkonferenzen unterstützt werden sollte, forderten die Niederlande gerade die Stärkung der supranationalen Elemente der europäischen Zusammenarbeit, da sie so die Interessen der kleineren Staaten viel besser gewahrt sahen.

Der Interessengegensatz unter den sechs europäischen Partnerländern in den sechziger Jahren läßt sich sicherlich nicht auf einen französisch-niederländischen Konflikt reduzieren, und ebenso wenig kann man ihn auf die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen über die Politische Union beschränken. Trotzdem kann man sagen, daß der Gegensatz der Interessen in Frankreich und den Niederlanden am stärksten ausgeprägt war. Aus diesem Grund waren beide Länder am allerwenigsten zu Konzessionen bereit. Man kann also behaupten, daß die u.a. von den deutschen Bundeskanzlern initiierten Versuche zum Ausgleich der Interessen und zur Politik der kleinen Schritte von den Niederländern in gleichem Maße torpediert wurden wie von Frankreich. Mit Blick auf die Mitte und das Ende der sechziger Jahre gewinnt man den Eindruck, daß es nicht mehr um Sachfragen, sondern ums Prinzip ging. Erst mit der veränderten innenpolitischen Situation in Frankreich und dem in

⁷ Vgl. WIELENGA, *Vom Feind zum Partner* (wie Anm. 6), S. 102 f.

den Niederlanden sehr positiv aufgenommenen Amtsantritt Willy Brandts als Bundeskanzler konnte der Knoten durchbrochen werden.⁸ Brandts Führungsposition auf dem europäischen Gipfel in Den Haag vermochte die Gemüter zu versöhnen und die Krise der europäischen Zusammenarbeit vorerst zu beenden.

Insgesamt ist es Kramer gelungen, den europäischen Integrationsprozeß der sechziger Jahre, und hier vor allem die Verhandlungen über die Politische Union, sehr detailliert zu beschreiben. Ihre Quellenforschung in den deutschen und französischen Archiven hat zu wichtigen Ergänzungen zum Thema geführt. Es bleibt allerdings ein Manko, daß die Autorin gerade bei diesem Thema den Schwerpunkt nur auf die beiden großen Länder in Europa legt. Mag dies bei vielen Themen zur europäischen Integrationsgeschichte ausreichend sein – bei den Verhandlungen zur Politischen Union in den sechziger Jahren ist es das nicht.

Katharina Garvert

⁸ Zum Haager Gipfel vgl. auch A.A. KERSTEN, *Das europäische Gipfeltreffen in Den Haag 1969*, in: WIELENGA (Hrsg.), *Niederländer und Deutsche* (wie Anm. 6).