

Frederike Neißkenwirth

Im Spiegel der Realpolitik – Die transnationale Europaföderalistenbewegung im beginnenden europäischen Einigungsprozess (1950–1958)

»Ich bin sicher, dass Sie vollkommen mit mir einer Meinung sind, dass jetzt gehandelt werden muss, sonst ist der gute Augenblick vorbei.«¹

DIESE HALTUNG eines nicht namentlich bekannten, niederländischen Europaföderalisten beschreibt das Gefühl der Eile, das viele der zivilgesellschaftlich organisierten Europabefürworter in den späten 1940er und Anfang der 1950er Jahre verspürten. Es ging um die Idee eines großen historischen Augenblicks, um die Chance, nach dem unfassbaren Zivilisationsbruch des Zweiten Weltkrieges ein friedlich vereintes Europa in einem großen gemeinsamen Gründungsakt entstehen zu lassen.

Die zivilgesellschaftliche Europabewegung hatte sich in den Wirren der unmittelbaren Nachkriegszeit »aus der Idee des Widerstands« gegründet.² Noch während des Krieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit entstanden spontan und häufig unabhängig voneinander in vielen europäischen Staaten Europa-Gruppen. Als Gemeinsamkeit hatten sie die thematische Beschäftigung mit einer dauerhaft friedlichen Zukunft Europas. In ihrer Arbeitsweise, politischen Ausrichtung und Mitgliederstruktur waren sie äußerst heterogen. Der europaweite formale Zusammenschluss zur »Europäischen Bewegung« im Oktober 1948 war schließlich der Versuch, das Potential der Gruppen, die sich bis dahin in verschiedenen nationalen und übernationalen Dachverbänden organisiert hatten, zu bündeln.³

Die Europaföderalisten machten einen wichtigen, wenn nicht sogar den entscheidenden Teil der Europäischen Bewegung aus. Im Vergleich vertraten sie die weitestgehenden Integrationskonzepte. Aufgrund ihres hohen Organisationsgrades sowie ihrer vielfach über einen langen Zeitraum hinweg konstant engagierten Mitglieder waren sie in der Öffentlichkeit präsent. Sie konnten somit, vor allem in den ersten Nachkriegsjahren, die Europadiskurse mit essentiellen Europakonzepten bereichern. Die gemeinsame Intention der Anhänger des Föderalismus war

1 *Brief an Piet van Stam (Absender unbekannt)*, 29. Mai 1948, Nationaal Archief, Bestand Europese Actie, I 1000–1012. Actie, I 1000–1012.

2 F. NIESS, *Die europäische Idee. Aus dem Geist des Widerstands*, Frankfurt 2001.

3 Vgl. NIESS (wie Anm. 2), S. 221ff.

die Suche nach einem stabilen politischen System, das einen dauerhaften Frieden sicherte und autoritäre Herrschaft verhinderte. Dabei versuchten die meisten Ansätze, durch die Übertragung von staatlicher Souveränität an eine supranationale Ebene einen Entwurf für das menschliche Zusammenleben im Kleinen, für die Verfasstheit des staatlichen Systems und für die Überwindung des Nationalstaates zu liefern.⁴

In den Niederlanden schlossen sich die Gruppen »*Europese Actie*« und die »*Europese Federatieve Beweging*« am 4. Oktober 1947 zur »*Beweging van Europese Federalisten*« (BEF) zusammen. Die BEF wurde zum nationalen niederländischen Mitgliederverband des übernationalen europäischen Dachverbandes, der »Union Europäischer Föderalisten« (UEF). In der Bundesrepublik Deutschland formierte sich in Anlehnung an die gleichnamige schweizerische Gruppe die »Europa-Union« und die »Europäische Aktion«, die sich an der niederländischen »*Europese Actie*« orientierte. Hier entstand eine regelrechte Konkurrenz um die europäische Idee unter den Gruppierungen. 1947 erfolgte nach langwierigen Verhandlungen der Zusammenschluss unter dem Namen »Europa Union«.⁵

Die Entwicklung der niederländischen und der westdeutschen Europaföderalistenbewegung war durch eine enge Zusammenarbeit der Verbände und durch ein hohes Maß an persönlicher Vernetzung der Mitglieder geprägt. Nachweisbar beeinflussten sich die beiden Europaverbände gegenseitig in ihrer Entwicklung, wobei insbesondere die Hilfestellung der niederländischen Föderalisten beim Aufbau der westdeutschen Europaverbände hervorzuheben ist.⁶ Dies ist insofern beachtenswert, als die Voraussetzungen für zivilgesellschaftliches Engagement in den beiden Ländern kurz nach Ende des Krieges unterschiedlicher kaum sein konnten. Die bundesdeutsche Zivilgesellschaft entstand »aus einer extrem unzivilen Vorgeschichte heraus.«⁷ In den Niederlanden hingegen wurde das demokratische

4 Die Historikerin Vanessa Conze charakterisiert den Föderalismus als »das politische Leitwort schlechthin« und als »eine der entscheidenden Theorieströmungen« der Nachkriegszeit. Vgl. V. CONZE, *Das Europa der Deutschen. Ideen von Europa in Deutschland zwischen Reichstradition und Westorientierung (1920–1970)*, München 2005, S. 294. Siehe hierzu auch: N. KOHLHASE, *Henry Brugmans: His contribution to federalist thought and action*, in: A. BOSCO (Hrsg.), *The federal idea. The history of federalism since 1945*, Bd. 2, London/New York 1992, S. 207–217; L. ROEMHELD, *Integraler Föderalismus – Modell für Europa. Ein Weg zur personalen Gruppengesellschaft*, Bd. 1: *Geschichtliche Entwicklung*, München 1977, S. 196; F. KINSKY, *La méthodologie fédéraliste et l'Europe*, in: ders./F. KNIPPING (Hrsg.), *Le fédéralisme personnaliste aux sources de l'Europe de demain*, Baden-Baden 1996, S. 225–231.

5 Vgl. W. LIPGENS, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik*, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 386ff und 586ff.

6 Laut dem Historiker Harmut Kaeble kann die Europabewegung als »ein frühes Beispiel transnationaler sozialer Bewegungen« eingestuft werden. Vgl. H. KAEBLE, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart*, Bonn 2007, S. 303.

7 J. KOCKA, *Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen*, in: ders./M. HILDEMEIER/C. CONRAD (Hrsg.), *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chance*, Frankfurt 2000, S. 33.

Staats- und Gesellschaftssystem nach der Zeit der deutschen Besatzung weitgehend restauriert.⁸

Die Europaföderalistenverbände strebten zu keinem Zeitpunkt die Gründung einer politischen Partei an. Sie wollten »als überparteiliche und überkonfessionelle Organisation[en]« den Einigungsprozess unabhängig von der tagesaktuellen Parteipolitik vorantreiben.⁹ Unabhängig von den Nationalstaaten sollte eine breite, transnationale Massenorganisation die europäische Einigung von der Basis der Zivilgesellschaft aus herbeiführen. Diesem Ansatz lag ein großes Maß an Idealismus und eine äußerst positive Einschätzung von demokratischen Gesellschaften zugrunde, die nach Auffassung der Europaföderalisten in der Lage seien, unabhängig von den jeweiligen Nationalstaaten zu agieren.

Der durch die Europaverbände einberufene Europakongress von Den Haag im Mai 1948, der die Schaffung des Europarates zur Folge hatte, war ein überwältigender Erfolg für die zivilgesellschaftliche Europabewegung. Die folgenden Integrationsschritte auf europäischer Ebene stellten die Europaföderalisten in den 1950er Jahren aber vor eine besondere Herausforderung: Einerseits war der Beginn der europäischen Einigung, die Tatsache, dass die Integration nun Wirklichkeit wurde, das Ziel, wofür die Föderalisten mit aller Kraft kämpften. Andererseits stellte das Ergebnis, auf das sich die europäischen Nationalstaaten angesichts von nationalstaatlichen Einzelinteressen, globalen Machtstrukturen und parteipolitischer Taktik einigen konnten, häufig nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Die realisierten Integrationsschritte hatten mit den weitgehenden, idealistischen Konzepten der Europaföderalisten nicht viel gemeinsam. Dennoch mussten sich die Europaföderalisten zur neuen europäischen Realpolitik positionieren. Ihre Konzepte mussten sich nun an der Realität messen lassen. Dies war häufig mit einem unangenehmen Anpassungsprozess und der ernüchternden Erkenntnis verbunden, dass der Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft im realpolitischen Prozess der europäischen Einigung sehr gering war.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie sich die beginnende europäische Einigung auf die zivilgesellschaftlichen Europaverbände auswirkte. Wie bewerteten die Europaföderalisten die Integrationsschritte, die von den nationalen Regierungen verhandelt und umgesetzt wurden? Wie definierten sie ihre eigene Rolle innerhalb des Prozesses? Für die drei Integrationsphasen der 1950er Jahre, die Schaffung der Montanunion (1950–1951), die Bemühungen um die Europaarmee (1950–1954) und die Gründung des europäischen Marktes (1955–1958), wird dies im Folgenden untersucht. Dabei werden zunächst – in aller Kürze – die Haltungen der Regierungen, insbesondere die der niederländischen und der deutschen,

8 Vgl. F. WIELENGA, *Die Niederlande. Politik und politische Kultur im 20. Jahrhundert*, Münster 2008, S. 25ff.

9 *Hauptsatzung der Europa-Union, § 2: Weg und Methode, Fassung vom 10. Dezember 1950, festgehalten im Protokoll des II. Jahreskongress der Europa-Union am 9. und 10. Dezember 1950 in Köln*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 1A.

aufgezeigt, um dann den jeweilige Reflexionsstand der Europaföderalisten über die politische Situation und die Definition ihrer eigenen Aufgaben darzustellen.

Die Entstehung der Montanunion

Die Umsetzung des nach dem französischen Außenminister benannten Schumanplans, der auf Initiative der französischen Regierung im Mai 1950 vorgestellt wurde, realisierte den ersten Schritt der europäischen Integration. Anders als von den Europaföderalisten gefordert, deren idealistische Einigungskonzepte die sofortige Schaffung des europäischen Bundesstaates vorsahen, erfolgte mit der Vergemeinschaftung der Kohle- und Stahlproduktion nur eine Teilintegration.

Jean Monnet, der für die Ausarbeitung der Details verantwortlich war, ging von der Annahme aus, dass ein wirtschaftlicher Aufschwung Frankreichs vom Funktionieren der Wirtschaft Europas abhängig sei.¹⁰ In der Schwerindustrie sollten dafür gleiche Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden.¹¹ Dazu sah Monnet eine gemeinsame Regulierung des Kohleabbaus und der Stahlproduktion vor. De facto wurde so eine Möglichkeit geschaffen, das Ruhrgebiet zu kontrollieren und der französischen Furcht vor einem Wiedererstarken der deutschen Rüstungsindustrie zu begegnen.¹² Damit die sogenannte Montanunion funktionieren konnte, musste den Nationalstaaten der direkte Zugriff auf die geplante »Hohe Behörde«, die die Preise und Produktionsmengen verbindlich festlegen sollte, entzogen werden. Indem die beteiligten Staaten die Verwaltungsaufgaben auf die Hohe Behörde übertrugen, entstand die erste europäische Institution, die mit supranationalen Kompetenzen ausgestattet war.¹³

Für Adenauer war der gleichberechtigte Beitritt der Bundesrepublik zu einer europäischen Institution eine Chance auf die Erweiterung des Handlungsspielraums des westdeutschen Teilstaates.¹⁴ Die Beschränkungen durch die Besatzungsherrschaft sollten dadurch sukzessive abgebaut werden. Unzweifelhaft wollte Adenauer die Bundesrepublik fest im westlichen Bündnissystem verankern, um sie aus der außenpolitischen Isolation herauszuführen. Die Briten reagierten zunächst zö-

10 Vgl. F. KNIPPING, *Rom, 25. März 1957 – die Einigung Europas*, München 2004, S. 63ff.

11 Vgl. G. BRUNN, *Die europäische Einigung von 1945 bis heute*, Bonn 2004, S. 75. Zur Vorgeschichte des französischen Vorschlags vgl. R. POIDEVIN, *Die europapolitischen Initiativen Frankreichs des Jahres 1950 – aus einer Zwangslage geboren?*, in: L. HERBST/W. BÜHRER/H. SOWADE (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München 1990, S. 257–262.

12 Vgl. T. JUDT, *Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg*, Bonn 2006, S. 186.

13 Vgl. BRUNN (wie Anm. 11), S. 78.

14 Hier ist es zutreffend, anstelle der Bundesregierung Bundeskanzler Adenauer zu nennen. Der Kurs der westdeutschen Außen- und Europapolitik wurde in den Anfangsjahren allein durch den Bundeskanzler bestimmt. Vgl. A. BARING, *Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie*, 2. Auflage, München 1990; H.-P. SCHWARZ, *Anmerkungen zu Adenauer*, München 2004, S. 110ff; K. JARAUSCH, *Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995*, Bonn 2004, S. 153.

gernd, dann immer deutlicher ablehnend auf die Pläne für eine (west-)europäische Zusammenarbeit.¹⁵ Neben Frankreich und der Bundesrepublik sollten die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Italien an der Montanunion teilnehmen. Für Frankreich war die Beteiligung der Beneluxstaaten von großer Bedeutung; So mussten sich die Franzosen nicht allein auf eine Allianz mit den ehemals faschistischen Feinden einlassen.¹⁶ Wirtschaftspolitisch war es für die Niederlande, Belgien und Luxemburg als kleine Staaten mit einer starken Verflechtung der Handelsbeziehungen mit den europäischen Nachbarstaaten äußerst wichtig, an der Montanunion zu partizipieren.

Nach dem Ende des Krieges hatten die Niederlande ihre traditionelle Neutralitätspolitik aufgegeben und gemäß ihrem maritimen Selbstverständnis den außenpolitischen Fokus auf die USA und Großbritannien gerichtet. Im Rahmen dieser »atlantischen Priorität« nahm die kontinentale Zusammenarbeit einen untergeordneten Stellenwert ein. Anhand der engen, intergouvernementalen Beziehungen zur Schutzmacht USA wurde die gesamte Außenpolitik ausgerichtet.¹⁷ Die niederländische Regierung befürwortete in dieser Phase lediglich eine intergouvernementale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und kritisierte vehement den supranationalen, technokratischen Ansatz des Schumanplans. Gemeinsam erzwangen die Benelux-Staaten durch die Einführung eines Ministerrates eine bedeutende Änderung des ursprünglichen Konzepts von Monnet.¹⁸

Parallel zu dem 1949 gegründeten, mit großen ideellen Erwartungen überfrachteten Europarat war mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) nun eine europäische Organisation entstanden, die sich ganz konkret mit den offenen Fragen der Nachkriegszeit befasste: der wirtschaftlichen Balance des Kontinents und dem Sicherheitsbedürfnis der Nachbarstaaten in Bezug auf das besiegte Deutschland. Aus der visionären Idee Monnets, für ein europäisches

15 Vgl. KNIPPING (wie Anm. 10), S. 61f. Zu den politischen und wirtschaftlichen Begründungen für die ablehnende Haltung Großbritanniens gegenüber der Montanunion auf Grundlage des britischen Selbstverständnisses als führende Macht im Commonwealth siehe: JUDT (wie Anm. 12), S. 189ff.

16 Vgl. R.T. GRIFFITH, *Die Benelux-Staaten und die Schumanplanverhandlungen*, in: HERBST/BÜHRER/SOWADE (wie Anm. 11), S. 264.

17 Vgl. WIELENGA (wie Anm. 8), S. 291. Zum »Atlantischen Zusammenschluss« siehe: D. HELLEMA, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht 1995, S. 138ff; A.G. HARRYVAN/J. VAN DER HARST/S. VAN VOORST (Hrsg.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945–1975*, Den Haag 2001, S. 17 und 21. Eine ausführliche Studie zum Thema bietet: J. VAN DER HARST, *The Atlantic priority: Defence policy of the Netherlands at the time of the European Defence Community*, Florenz 2003.

18 Zusätzlich zu der Einführung des Ministerrates verhandelte die niederländische Regierung im Rahmen der EGKS Einzelbefugnisse. Vgl. HELLEMA (wie Anm. 17), S. 163; WIELENGA (wie Anm. 8), S. 292; A.E. KERSTEN, *Die Niederlande und die Westintegration der Bundesrepublik. Wirtschaft, Sicherheit und politische Kontrolle*, in: HERBST/BÜHRER/SOWADE (wie Anm. 11), S. 126. Ausführliche Informationen zu den Verhandlungen finden sich in: A.E. KERSTEN, *A welcome surprise. The Netherlands and the Schuman Plan Negotiations*, in: K. SCHWABE (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51*, Baden-Baden 1988, S. 285–304.

Problem eine supranationale Lösung zu finden, war letztlich ein »überaus pragmatisches Gebilde«¹⁹ geworden. Auch wenn die Montanunion nicht alle Erwartungen erfüllte und in der Konstruktion sicherlich Schwachstellen aufwies, bereitete sie in den folgenden Jahren den »psychologischen Boden« für Europa vor.²⁰

Der Schumanplan passte nicht in die Strategie der föderalistischen Europaverbände. Er war zu pragmatisch und durch die klare thematische Festlegung zu eng lediglich auf einen Teilbereich fokussiert. Damit stand der Ansatz des Schumanplans im Gegensatz zu den bisher favorisierten Integrationskonzepten der Föderalisten. Zu diesem Zeitpunkt forderten die Europaföderalisten die Schaffung der »Vereinigten Staaten von Europa«. Diese sollten in einem umfassenden Gründungsakt durch die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung in Form eines Bundesstaates nach US-amerikanischen Vorbild entstehen.

Allerdings lehnten die Föderalisten die Montanunion nicht grundsätzlich ab; sie begrüßten vor allem deren supranationale Komponenten. Die EGKS bedeutete für den Präsidenten des niederländischen Föderalistenverband BEF, Henri Brugmans, beispielsweise, dass »endlich Dinge getan werden können, dass endlich exekutive Macht entstehen kann.« Er befürwortete es, dass die Hohe Behörde »reale Macht« und »wirkliche gesetzgeberische Befugnisse« erhielt.²¹ In diesem Zusammenhang kritisierte er, dass die niederländische Regierung alles getan habe, um die supranationalen Komponenten der EGKS einzuschränken.²²

Auch die westdeutsche Europa-Union befürwortete die Verwirklichung von supranationalen Zusammenschlüssen auf europäischer Ebene. Bereits im Herbst 1950 warnte ihr Präsident, Eugen Kogon, jedoch schon explizit vor den Risiken der Teilintegration, die er in einer verselbständigten, nicht demokratisch kontrollierten europäischen Bürokratie sah. »Es besteht immer die Drohung, dass sie sich zu supranationalen Hyperbürokratien entwickeln«, da die Behörden durch einzelne Interessengemeinschaften zu stark beeinflusst werden könnten. »Eine echte parlamentarische Kontrolle ist nicht möglich, wenn die Interessengruppen sich selbst kontrollieren.« Er sah auch eine Gefahr darin, dass die geschaffenen Strukturen zu unflexibel seien und sie damit eine weitergehende europäische Zusammenarbeit erschweren könnten. »Nichts ist stabiler als gefestigte Interessen, die eigene

19 GRIFFITH (wie Anm. 16), S. 278.

20 Vgl. JUDT (wie Anm. 12), S. 188. Die Hohe Behörde der EGKS nahm am 10. August 1952 mit Jean Monnet als Präsidenten in Luxemburg ihre Arbeit auf. Vgl. W. LOTH, *Der Weg nach Europa. Geschichte der Europäischen Integration 1939–1957*, 3. Auflage, Göttingen 1996, S. 87. Zur Bewertung der EGKS siehe auch: BRUNN (wie Anm. 11), S. 86ff.

21 H. BRUGMANS, *Het Europees perspectief*, in: *Paraat*, 16. Dezember 1949, zitiert nach: A. VAN HEERIKHUIZEN, *Pioniers van een verenigd Europa*, Amsterdam 1998, S. 58.

22 Zum Ärger der Europaföderalisten war die Haltung der niederländischen Regierung zur beginnenden europäischen Einigung unter Außenminister Dirk Stikker von der Ablehnung jeglicher supranationaler Elemente geprägt, da dieser in dieser Form der kontinentalen Zusammenarbeit eine Gefährdung der engen Beziehungen zu den USA sah, die die Sicherheit auf dem europäischen Kontinent garantierten. Vgl. WIELENGA (wie Anm. 8), S. 291. Vgl. hierzu auch: D. STIKKER, *Men of Responsibility. A Memoir*, London 1966.

Apparate haben und nichts ist schwerer als aus solchen Gruppen allgemeine Parlamente zu entwickeln.«²³ Trotz dieser Bedenken unterstützte die Europa-Union die Montanunion mit der Idee, sie später in eine umfassende europäische Lösung zu integrieren. Allerdings war mit der EGKS erstmals eine bürokratische Verwaltung auf europäischer Ebene entstanden, die Kompetenzen bündelte und damit eine Deutungshoheit erlangte, die zuvor die zivilgesellschaftlichen Europaverbände für sich beansprucht hatten.

Dass ein vereintes Europa nicht durch einen umfassenden, revolutionären Akt geschaffen werden würde, begriffen die Föderalisten zu dieser Zeit nur langsam und schrittweise. Vor allem die Schwäche des Europarates, der »nicht zu einem echten Parlament« wurde, war für sie sehr enttäuschend. Im Laufe der Jahre 1950 und 1951 wurde ersichtlich, dass »Straßburg [...] was das betraf eine Sackgasse« war. Ernüchtert hielt der Jahresbericht der niederländischen Europaföderalisten fest, dass sich die Bildung von europäischen Behörden gemäß dem Schumanplan »außerhalb, also ohne Beteiligung des Europarates« abspielte.²⁴

Verpasste Chance auf eine politische Union – Das Junktim zwischen EVG und EPG

Der Ausbruch des Koreakrieges im Juni 1950 bedeutete eine neue Zuspitzung der Ost-West-Konfrontation. Angesichts der neuen Bedrohungsszenarien forderten die USA jetzt nachdrücklich die militärische Verstärkung des westlichen Bündnisses in Europa durch einen deutschen Verteidigungsbeitrag.²⁵ Für die westeuropäischen Nachbarn war die Vorstellung einer deutschen Armee, die lediglich durch das Militärbündnis NATO kontrolliert werden sollte, eine Zumutung. In dieser Situation entschied sich die französische Regierung mit dem Vorschlag, die euro-

23 *Protokoll des II. Jahreskongress der Europa-Union am 9. und 10. Dezember 1950 in Köln/Rhein*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, Mappe I. Kongresse, 1A.

24 *Politiek Verslag, BEF-Jahresberichte 1951, März 1952*, Nationaal Archief, Bestand Europese Beweging in Nederland, II 7 128. Die Gründung des Europarates nur kurze Zeit nach dem Ende des Krieges muss als großer ideeller Erfolg gewertet werden. Aufgrund der zögernden Haltung, insbesondere der britischen Regierung, war die Konstruktion des Europarates jedoch von vornherein so angelegt, dass er nur sehr begrenzte Zuständigkeiten erhielt und daher lediglich als beratendes Gremium arbeiten konnte. Vgl. KNIPPING (wie Anm. 10), S. 56f. Im weiteren Verlauf der europäischen Integration spielte der Europarat keine entscheidende Rolle. Allerdings gelang es der Organisation, auf dem Gebiet der Menschenrechte mit der Verabschiedung der »Europäischen Konvention für Menschenrechte« für die folgenden Jahre Maßstäbe zu setzen. Vgl. dazu: J.W. BRÜGEL, *Die Konvention des Europarates über die Menschenrechte. Der erste internationale Vertrag zur Sicherung der Menschenrechte*, in: *Europa-Archiv* 6 (1951); J.G. MERRILLS, *Human rights in Europe: Study of the European Convention on Human Rights*, 3. Auflage, Manchester 1994.

25 Vgl. B. THOSS, *Der sicherheitspolitische Standort des Koreakrieges im Kontext der westlichen Bedrohungsrezeptionen 1948–1951*, in: B. BONWITTSCH/M. UHL (Hrsg.), *Korea – ein vergessener Krieg? Der militärische Konflikt auf der koreanischen Halbinsel 1950–1953 im internationalen Kontext*, München 2012, S. 95. Siehe dazu weiterführend: R. STEININGER, *Der vergessene Krieg. Korea 1950–1953*, München 2006.

päische Integration auf den militärischen Bereich auszudehnen, zu einer »Flucht nach vorn«, wie es der Historiker Friso Wielenga beschreibt.²⁶ Der nach dem französischen Ministerpräsidenten benannte und am 24. Oktober 1950 vorgestellte Plevenplan enthielt ähnlich wie der Schumanplan supranationale Elemente. Da die französische Regierung offensichtlich nicht von idealistischen Europaideen, sondern von der Angst vor dem deutschen Nachbarstaat geleitet wurde, war der Plevenplan trotz seiner supranationalen Komponenten stark durch nationalistische Motive geprägt.

Vor dem Hintergrund der Erfahrung des Krieges und der Besatzungszeit erzeugte eine mögliche deutsche Wiederbewaffnung auch in den Niederlanden stark ablehnende Gefühle.²⁷ Ausdruck der oben bereits angesprochenen neuen »atlantischen Priorität« war ihre (Gründungs-)Mitgliedschaft in der NATO.²⁸ Um die Sicherheit vor Deutschland zu gewährleisten, sollte die Bundesrepublik fest in das westliche Bündnis integriert werden. Anders als es durch den Plevenplan von Frankreich intendiert war, befürworteten die Niederlande eine »positive Integration« der Bundesrepublik; sie sollte »als gleichberechtigter Partner« in die westliche Gemeinschaft aufgenommen werden.²⁹ Ein mögliches Aufkommen von Minderwertigkeitsgefühlen und Revanchismus durch eine Benachteiligung der Bundesrepublik im Rahmen des Bündnisses sollte unbedingt vermieden werden. Frankreich wollte die Mitgliedschaft Westdeutschlands in der NATO auf jeden Fall verhindern, die Niederlande wollten die Deutschen – wenn schon wiederaufgerüstet – unbedingt im westlichen Bündnis verankert wissen.³⁰

Die niederländischen Europaföderalisten stimmten mit dem Argument, dass die Verteidigung Europas selbstverständlich eine europäische Kernaufgabe sei, dem Plevenplan grundsätzlich zu. Mit dem Verweis darauf, dass die Föderalisten bereits kurz nach Ende des Krieges die Aufnahme Deutschlands in eine europäische Föderation angestrebt hätten, bezogen sie dazu einen klaren Standpunkt: »Die Verteidigung Westeuropas ist nicht denkbar ohne einen deutschen Beitrag.«³¹

Ebenso wie die Regierung der Niederlande bewertete Adenauer die Pläne zur Schaffung einer Europaarmee skeptisch. Die im Plevenplan vorgesehene Ungleichbehandlung der Bundesrepublik lief seinen außenpolitischen Bemühungen zuwi-

26 Vgl. F. WIELENGA, *Die europäische Verteidigungsgemeinschaft. Überlegungen und Ziele der niederländischen und deutschen Sicherheitspolitik 1950–1954*, in: J. BOSMANS, *Europagedanke, Europabewegung und Europapolitik in den Niederlanden und Deutschland seit dem Ersten Weltkrieg*, Münster 1996, S. 213.

27 Vgl. F. WIELENGA, *West-Duitsland: Partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949–1955*, Utrecht 1989, S. 79ff.

28 Vgl. WIELENGA (wie Anm. 8), S. 291. Zum »Atlantischen Zusammenschluss« siehe: HELLEMA (wie Anm. 17), S. 138ff.

29 Vgl. WIELENGA (wie Anm. 26), S. 219.

30 Vgl. F. WIELENGA, *Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945*, Münster 2000, S. 53f; WIELENGA (wie Anm. 26), S.219.

31 *Politiek Verslag, BEF-Jahresberichte 1951, März 1952*, Nationaal Archief, Bestand Europese Beweging in Nederland, II 7 128.

der. Außerdem war auch für ihn die Sicherheitsgarantie der USA im Rahmen der NATO von elementarer Bedeutung.³² Angesichts der Erfahrungen des Nationalsozialismus und des Krieges stand die Bevölkerung der Bundesrepublik einer Wiederbewaffnung äußerst kritisch gegenüber.³³ Auch die Mitglieder der Europa-Union lehnten einen Verteidigungsbeitrag zunächst kategorisch ab. Erst langsam setzte sich die Bereitschaft durch, über die Möglichkeit einer Beteiligung der Bundesrepublik am westlichen Sicherheitsbündnis nachzudenken. Auf keinen Fall sollte aber eine rein nationale Armee aufgebaut werden. Für die Europaföderalisten kam ausschließlich eine Lösung in einem europäischen Zusammenhang in Frage.³⁴

Der am 27. Mai 1952 zwischen Belgien, der Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden geschlossene Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vereinte schließlich mehrere Kompromisse und bildete den schwierigen Verhandlungsprozess zwischen den Vertragspartnern ab.

Die theoretischen Vorarbeiten für eine europäische Versammlung, die die Europaföderalistenbewegung in den vergangenen Jahren geleistet hatten, konnten in die Vertragsverhandlungen für die EVG einfließen.³⁵ In Artikel 38 des EVG-Vertrages wurde der Weg zur Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) festgelegt: »Die endgültige Organisation, die an die Stelle der vorläufigen Organisation treten wird, soll so beschaffen sein, dass sie den Bestandteil eines späteren bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens bilden kann.«³⁶

32 Das Programm Adenauers nach 1949 beinhaltete drei sich bedingende Ziele: Bewahrung der äußeren Sicherheit, Erlangung der staatlichen Souveränität und Integration der Bundesrepublik im westlichen Bündnissystem. Zur Außenpolitik Adenauers Anfang der 1950er Jahre siehe: L. HERBST, *Stil und Handlungsspielräume westdeutscher Integrationspolitik*, in: HERBST/BÜHRER/SOWADE (wie Anm. II), S. 3–18; H.-P. SCHWARZ, *Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers*, in: R. MORSEY/K. REPGEN (Hrsg.), *Adenauer Studien I*, Mainz 1971, S. 86ff.

33 Vgl. BRUNN (wie Anm. II), S. 92.

34 Vgl. *Politische Resolution des II. Jahreskongress der Europa-Union am 9. und 10. Dezember 1950 in Köln*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 1A. Anlässlich der Abstimmung über die Resolution beschrieb Kogon einleuchtend das Dilemma, in dem sich die Europaaktivisten befanden. Rational sei die Notwendigkeit der Teilnahme der Bundesrepublik an einer Europaarmee unabdingbar, gefühlsmäßig und moralisch lehne er sie jedoch ab. So habe er sich aber dennoch dazu entschieden »contre coeur« – gegen sein Herz – das notwendige Übel zu akzeptieren, weil die militärische Sicherheit eine Voraussetzung für die europäische Einigung sei.

35 In seiner Funktion als »Generaldelegierter« des europaföderalistischen Dachverbandes UEF beriet Altiero Spinelli die Regierungen der sechs EVG-Staaten. Vgl. K. KOPPE, *Das grüne E setzt sich durch. 20 Jahre Europa Union Deutschland, 1946–1966*, Bonn 1967, S. 55; W. LIPGENS, *EVG und Politische Föderation. Protokolle der Konferenz der an den Verhandlungen über eine europäische Verteidigungsgemeinschaft beteiligten Länder am 11. Dezember 1951*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 32 (1984), 4, S. 662ff.

36 *Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, Artikel 38, §1 Absatz c)*, in: W. LIPGENS (Hrsg.), *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984*, Bonn 1986, S. 315. Die mehrdeutige Formulierung der zukünftigen Organisationsform der Europäischen Gemeinschaft war dabei jedoch schon ein Hinweis darauf, dass die Konsensbildung zwischen den beteiligten Verhandlungspartnern äußerst schwierig verlaufen könnte.

Um den Prozess zu beschleunigen, wurde auf Initiative von Monnet und dem belgischen Außenminister Spaak bereits mit der Ausarbeitung der politischen Gemeinschaft begonnen. Dieses Vorgehen war insofern ungewöhnlich, weil damit bereits ein Teil der Realisierung der EVG durchgeführt werden sollte, ohne dass der zugrundeliegende Vertrag überhaupt ratifiziert worden war. Im März 1953 wurde schließlich der »Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft« vorgelegt. Dabei handelte es sich um einen vollständig ausgearbeiteten Verfassungsentwurf, der aus taktischen Gründen freilich nicht als solcher bezeichnet wurde. Die Experten der verantwortlichen Kommission hatten ein »verfassungsrechtliches Unikum« geschaffen, da sie ein Hybrid zwischen Bundesstaat und Staatenbund entwickelt hatten, das sowohl föderale als auch intergouvernementale Elemente vereinte.³⁷

Die Gemeinschaft sollte ein Staatssystem errichten, in dem die Nationalstaaten jedoch nicht vollständig aufgehen sollten. Das Parlament sollte aus zwei Kammern gebildet werden. Die Abgeordnetenversammlung würde dabei direkt von den der Gemeinschaft angehörenden Bevölkerungen gewählt und die »Gemeinschaft« der »geeinten Völker« vertreten; die Vertreter des Senats würden durch die Nationalstaaten gewählt und das »Volk jedes Staates« vertreten.³⁸ Anders als bei der EGKS und der EVG vorgesehen, handelte es sich bei diesem Parlament um ein vollständiges Verfassungsorgan mit echter gesetzgeberischer Kompetenz. Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung sollte außerdem ein »Europäischer Exekutivrat« die Funktion der Regierung übernehmen. Als intergouvernementales Element war ein »Rat der nationalen Minister« vorgesehen, der als Bindeglied zwischen dem Exekutivrat und den nationalen Regierungen fungieren sollte.³⁹

Damit war unter Mitarbeit der Europaföderalisten eine Möglichkeit auf eine entscheidende Vertiefung der europäischen Integration geschaffen worden, die erstmals auch den politischen Sektor betraf. Das als Hybrid angelegte Vertragskonstrukt sollte die europäische Einigung durch die schrittweise Ausarbeitung weiterer Verträge fortführen. Anlässlich der allgemeinen Euphorie mahnte der niederländische Europaföderalist Wim Verkade: »Wir müssen wirklich dafür sorgen, nicht durch einen Höhenflug den Kontakt mit der Wirklichkeit zu verlieren.«⁴⁰ Die Europaföderalisten sahen ihre Rolle darin, nach dem Inkrafttreten der EVG die Schaffung der Europäischen Politischen Gemeinschaft voranzutreiben und die Wahlen in Europa zu organisieren.

Als Problem stellte sich jedoch im Folgenden heraus, dass der Vertragsentwurf nicht direkt den nationalen Regierungen vorgelegt wurde, sondern durch seine

37 AD-HOC-VERSAMMLUNG, *Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft, Präambel und Artikel I*, in: LIPGENS (wie Anm. 36), S. 336.

38 Vgl. ebd., Artikel II, 13 und 16.

39 Vgl. ebd., Artikel 35 bis 37.

40 *Verslag van de vergadering van het Comité Central, 11. Oktober 1953*, Nationaal Archief, Europese Beweging in Nederland, II 10 357.

Verankerung in Artikel 38 des EVG-Vertrages an das Zustandekommen der Europaarmee gebunden war.⁴¹ Das Vertragswerk besiegelte das Junktim zwischen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft. Alle Hoffnungen, die politische europäische Integration verwirklichen zu können, ruhten nun auf dem Handlungsspielraum, der durch Artikel 38 des EVG-Vertrages aufgezeigt wurde.

Im Sommer 1954, als alle übrigen Vertragspartner das Vertragswerk bereits ratifiziert hatten, zeichnete sich aber endgültig ab, dass Frankreich der Bildung der Europaarmee nicht zustimmen würde. Ende August 1954 scheiterte die Annahme des Vertrages schließlich in der französischen Nationalversammlung.⁴² Damit missglückte auch das Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft, deren Gründung unlösbar mit dem Zustandekommen der Verteidigungsgemeinschaft verbunden war. Durch die Ablehnung der EVG im französischen Parlament im August 1954, letztlich wegen taktischer und überwiegend innenpolitischer Gründe, geriet der bisher eingeschlagene Integrationsweg in eine Sackgasse.⁴³

Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft traf die Europaföderalistenbewegung hart. Sie hatten über einen Zeitraum von vier Jahren ihre gesamte Energie auf das Zustandekommen der EVG fokussiert.⁴⁴ Für die Europaföderalisten war dies eine schwere Niederlage, die gravierende Konsequenzen haben sollte. Dass der EVG-Vertrag in Frankreich auf heftige Widerstände stoßen würde, hatte sich schon längere Zeit abgezeichnet. Dennoch hielten die Europaföderalisten an ihrer Strategie fest, die unbeliebte und vielfach kritisierte Europaarmee mit allen Kräften zu unterstützen. Sie wurden von der Aussicht angetrieben, damit die ersehnte Möglichkeit der Realisierung einer supranationalen politischen Gemeinschaft zu erhalten. Für den nicht unwahrscheinlichen Fall eines Misserfolges waren keinerlei Alternativen erarbeitet worden. Die Entwicklung stellte einen schweren Rückschlag dar, der zu einer vollständigen Desorientierung der Europaverbände führte. Viele der »überzeugten Europäer [...] resignierten«⁴⁵, wie es Ernst Friedlaender ausdrückte, der mittlerweile zum Präsidenten der deutschen Europa-Union gewählt worden war.

41 Vgl. G. CLEMENS/A. REINFELDT/G. WILLE, *Geschichte der europäischen Integration*, Paderborn 2008, S 115ff.

42 Vgl. BRUNN (wie Anm. 11), S. 98.

43 Zur Situation in Frankreich siehe: POIDEVIN (wie Anm. 11), S. 263ff. Unter der Führung der USA und Großbritanniens fand das westliche Bündnis mit dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik im Mai 1955 erstaunlich schnell eine Lösung für das militärpolitische Problem. Neben der auch innerhalb der westdeutschen Gesellschaft stark kritisierten Wiederaufrüstung, brachte sie dem westdeutschen Teilstaat fast die volle staatliche Souveränität, was in der Bundesrepublik als großer außenpolitischer Erfolg begrüßt wurde.

44 Siehe hierzu beispielsweise: *Jaarverslag van de secretaris 1953, [undatiert, Anfang 1954]*, Nationaal Archief, Bestand Europese Beweging in Nederland, II 7 128.

45 Vgl. E. FRIEDLAENDER/K. FOCKE, *Europa über den Nationen*, Köln 1963, S. 22.

Pragmatischer Neuanfang – Die »relance européenne«

Eine wichtige Rolle bei der Wiederaufnahme der Integrationsbemühungen nach dem Scheitern der EVG spielten neben Jean Monnet, der in den 1950er Jahren an allen entscheidenden Europaplänen beteiligt war, die Außenminister der Niederlande und Belgiens, Wim Beyen und Paul-Henri Spaak, die sowohl als Ideengeber als auch als Moderatoren des Prozesses fungierten. Das Ergebnis war die erfolgreiche »relance européenne«, die Wiederbelebung des Integrationsweges für Europa, die mit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eine umfassende Wirtschaftskooperation in Westeuropa begründete.⁴⁶

Mit dem Amtsantritt von Außenminister Beyen im September 1952 vollzog die niederländische Europapolitik eine Kurskorrektur vom Festhalten an intergouvernementalen Grundsätzen, wie sie noch bei den Verhandlungen zur Montanunion vertreten wurden, hin zu einer pragmatischen Befürwortung von supranationalen Elementen in europäischen Institutionen. Bei dem Wirtschaftsfachmann Beyen, der mittlerweile als einer der Gründungsväter der europäischen Integration und Architekt der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gilt, hat der grundsätzliche Wunsch nach einem föderalistisch geeinten Europa eine Rolle gespielt, wenn auch eine eher untergeordnete. Der Historiker Duco Hellema verweist ausdrücklich darauf, dass Beyen nicht als Europaföderalist einzustufen sei.⁴⁷ Die europäische Einheit war für ihn aber eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche transatlantische Zusammenarbeit im westlichen Bündnissystem.

Beyens Politik war dabei geleitet von zwei wesentlichen Annahmen: Einerseits dass ein Fortschreiten der europäischen Einigung nicht ohne die Berücksichtigung der Integration der Wirtschaft sinnvoll sei, da sich ein gemeinsamer Markt, wie er für die Niederlande als Handelsnation attraktiv war, nachträglich nicht oder nur schwer herstellen lasse.⁴⁸ Andererseits ging er davon aus, dass sich die Interessen der kleinen europäischen Staaten, wie die der Benelux, effektiver in supranationalen Strukturen umsetzen ließen, als dies in einem intergouvernemental organisierten System, das eventuell von den großen Staaten Europas dominiert werden könnte, der Fall wäre. Die proeuropäische Haltung, die den Niederlanden in den folgenden Jahren zugeschrieben wurde, basierte auf der Politik von Außenminister Beyen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich die Integrationswilligkeit der niederländischen Regierung auf den Wirtschaftssektor beschränkte

46 Der Begriff »relance européenne« war zeitgenössisch. Er wurde beispielsweise 1956 von Spaak verwandt – vgl. *Rede Paul Henri Spaak vor der Versammlung der EGKS*, online unter http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_paul_henri_spaak_on_reviving_europe_1956-en-67eac8b7-e53d-4d0d-995f-10c0b43e9be8.html, eingesehen am 27.09.2013.

47 Vgl. HELLEMA (wie Anm. 17), S. 182. Zur Rolle Beyens im europäischen Integrationsprozess siehe: W.H. WEENINK, *Bankier van de wereld, bouwer van Europa. Johan Willem Beyen 1897–1976*, Amsterdam/Rotterdam 2005, S. 285ff.

48 Vgl. A.S. MILWARD/G. BRENNAN/F. ROMERO, *The European rescue of the nation-state*, London 1982, S. 186.

und sie jeglichen Initiativen zur politischen Integration skeptisch bis ablehnend gegenüberstand.⁴⁹

Die niederländische Europapolitik durchlief also in der ersten Hälfte der 1950er Jahre einen Wandel von einer zögerlichen, auf intergouvernementale Zusammenarbeit ausgerichteten Haltung hin zu einer Öffnung für supranationale Lösungen. Unter Außenminister Beyen war diese Öffnung allerdings nicht von den Zielvorstellungen eines europäischen Bundesstaates geprägt, wie sie die Europaföderalisten verfolgten. Vielmehr wurden die Möglichkeiten, die supranationale Integrationsmethoden boten, für die Verfolgung der Ziele der Niederlande pragmatisch eingesetzt. Dies wird in den Memoranden zur Wirtschaftsintegration deutlich, die Beyen in den Verhandlungsprozess einbrachte. Darin lehnte Beyen die Integration einzelner Wirtschaftssektoren ab, wie im Fall der Montanunion. Stattdessen plädierte er für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für alle Wirtschaftsbereiche durch die Beseitigung jeglicher Handelsbeschränkungen im Rahmen einer Zollunion.⁵⁰

Die niederländischen Europaföderalisten zeigten sich hochofreut darüber, dass sich bei der Parlamentswahl 1952 erstmals die fünf großen Parteien für die europäische Einheit aussprachen. Grundsätzlich befürworteten sie die durch Beyen vollzogene Wende in der Europapolitik. Sie sahen es als ihre Aufgabe an, den Kurswechsel nach Kräften zu unterstützen. Dabei sollte vor allem die erfahrungsgemäß mehrheitlich eher zurückhaltende Einstellung der niederländischen Bevölkerung gegenüber Neuausrichtungen in der Politik berücksichtigt werden. Die BEF begründete diese Notwendigkeit folgendermaßen: »Vermutlich ist es ein Wesen unseres Volkscharakters, zunächst mit einer gewissen Abneigung allem völlig Neuem gegenüberzustehen. Wenn man aber einmal die ersten Schritte unternommen hat, will man die Sache auch zu einem guten Ende bringen und nichts unerledigt lassen.«⁵¹ Der Europaverband habe daher eine Vermittlerrolle zwischen der Bevölkerung und der Regierung einzunehmen. Es müsse deutlich werden, dass trotz der allgemeinen Zurückhaltung eine grundsätzliche Akzeptanz für die Europapolitik der Regierung durch die Bevölkerung gegeben sei.

Die Außenminister der Beneluxstaaten hatten bereits seit einiger Zeit einen regelmäßigen Austausch untereinander über Europafragen etabliert. Daran anknüpfend gewann Beyen seine belgischen Kollegen Spaak und den luxemburgischen Außenminister, Joseph Bech, für eine Zusammenarbeit an seinem Plan der Wirtschaftsintegration.⁵² Im Mai 1955 legten sie das sogenannte Beneluxmemorandum

49 Vgl. WIELENGA (wie Anm. 8), S. 292.

50 Vgl. HELLEMA (wie Anm. 17), S. 183f. Siehe hierzu auch: GRIFFITH (wie Anm. 16), S. 165ff; J. VOORHOEVE, *Peace, profits and principles*, Den Haag 1979, S. 161ff.

51 *Politiek Jaarverslag 1952, BEF*, [undatiert, Anfang 1953], Nationaal Archief, Bestand Europese Beweging in Nederland II 7 128.

52 J. REEF, *Die Niederlande im internationalen System. Fallstudien zum Einfluss eines Kleinstaates*, Münster 1995, S. 53.

vor, das die Forderung nach einer allgemeinen wirtschaftlichen Integration durch die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes sowie die Vergemeinschaftung der Nutzung der Atomenergie, wie sie von Monnet vorgeschlagen worden war, beinhaltete.⁵³

Das Memorandum bildete die Grundlage für die Konferenz der Außenminister der sechs EGKS-Staaten, die Anfang Juni 1955 im italienischen Messina stattfand. Die Ausgangslage der Verhandlungen war unverändert schwierig, weil sie erneut von den divergierenden nationalen Interessen der Beteiligten geprägt war. Frankreich lehnte die Liberalisierungen im Wirtschaftssektor ab. Traditionell war die französische Wirtschaftspolitik protektionistisch ausgerichtet. Von französischer Seite bestand weiterhin die Befürchtung, die eigene, modernisierungsbedürftige Wirtschaft sei dem Wettbewerb auf einem freien europäischen Markt nicht gewachsen. Italien war vor allem an einer politischen Integration interessiert und daher von der Methode, politische Integrationsschritte zunächst auszuklammern, wenig überzeugt. Ähnlich wie die Niederlande befürwortete die Bundesrepublik ausdrücklich den liberalisierten Markt und erhoffte sich Vorteile für die eigene Exportwirtschaft. Allerdings stieß die in Aussicht gestellte Zusammenarbeit im Atomsektor auf wenig Gegenliebe in Bonn. Die bewusst großzügig gefassten Formulierungen des Beneluxmemorandums verhinderten aber eine allzu konkrete Zuspitzung der Kontroverse und somit das erneute frühzeitige Scheitern eines Integrationsschritts.⁵⁴

Indem man sich gemeinschaftlich zur allgemeinen Wirtschaftsintegration und zur sektoralen Integration der Atomindustrie bekannte, bildete die gemeinsame Resolution der Außenminister einen Minimalkonsens ab. Darüber hinaus waren die Ergebnisse der Konferenz »so verpackt«, wie es der Historiker Tony Judt lapidar, aber treffend formulierte, dass sie bei allen Beteiligten nicht gleich auf Widerstand stießen.⁵⁵ Das vorsichtige Vorgehen der Beneluxaußenminister war erfolgreich gewesen. Obwohl die Außenministerkonferenz insgesamt mit einem unspektakulären Ergebnis, einer überwiegend schwammigen Resolution und der Einsetzung einer Studienkommission endete, eröffnete sie nach dem desaströsen Scheitern der EVG einen neuen Weg für die europäischen Integration. Messina steht daher seitdem für die geglückte Wiederbelebung des Einigungsprozesses – für die *relance européenne* – die im Abschluss der Römischen Verträge und damit 1958 in der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) gipfelte.

53 Vgl. WEENINK (wie Anm. 47), S. 347.

54 Zu den in Messina verhandelten Themen siehe: CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (Hrsg.), *From the Messina Conference to the Rome Treaties (EEC and EAEC)*, 2012, online unter http://www.cvce.eu/obj/from_the_messina_conference_to_the_rome_treaties_eec_and_eaec_full_text-en-950e8fdc-263d-4ef1-aae2-bd336cfac6b54.html, eingesehen am 27.09.2013.

55 Vgl. JUDT (wie Anm. 12), S. 338.

Die niederländischen Europaföderalisten hatten bereits seit dessen Amtsantritt den Wirtschaftsintegrationskurs von Außenminister Beyen befürwortet. Dementsprechend bewerteten sie die Ergebnisse der Konferenz von Messina positiv. Aber auch die bundesdeutschen Föderalisten erkannten die Chance, die die Initiative des niederländischen Außenministers bot. So bezeichnete Friedlaender das Beneluxmemorandum als »das aktivste und fortschrittlichste« Arbeitspapier seit langer Zeit. Friedlaender brachte die Hoffnung zum Ausdruck, dass nun versucht werde, »mit anderen Methoden [...] an unser Ziel heranzukommen.« Allerdings sei es ein Fehler, dass nicht explizit festgehalten wurde, dass »das Ziel der wirtschaftlichen Integration eine politische Integration sein muss.«⁵⁶

Die Vergemeinschaftung des gesamten Wirtschaftssektors wurde begrüßt. Die Europaföderalisten sprachen sich gegen weitere Teilintegrationen wie im Rahmen der EGKS aus. Das supranationale Element der EGKS entsprach zwar grundsätzlich der durch die Föderalisten befürworteten Integrationsmethode, unterlag jedoch keiner demokratischen Kontrolle, wie bereits in der Arbeitsweise der Montanunion deutlich geworden war. Hier zeigte sich die kritische Haltung gegenüber der entstehenden Bürokratie auf europäischer Ebene. Als zentrale Frage wurde formuliert: »Wie kann man supranationale Einrichtungen (d. h. gemeinsame Institutionen) schaffen mit de facto supranationalen Befugnissen, ohne von vornherein eine supranationale Bürokratie entstehen zu lassen, die ohne parlamentarische Kontrolle arbeitet, wie dies praktisch die Hohe Behörde heute tut?«⁵⁷

Die Europaföderalisten im Spannungsfeld zwischen Europaideen und Realpolitik

Mit dem Aus für die Europaarmee und dem im Laufe des Jahres 1955 durch die Regierungen eingeschlagenen Weg zu einer Wirtschaftsintegration Europas standen die Europaföderalisten mehr denn je vor der Herausforderung, sich entweder der Realpolitik anzupassen oder weiterhin den idealistischen, aber zunehmend offensichtlich unrealisierbaren Weg nach einer sofortigen Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung für Europa zu verfolgen. Manche »verzweifelten an der Unfähigkeit der Regierungen, jemals über den eigenen nationalen Schatten springen zu können, und flüchteten in einen sektiererischen Radikalismus«⁵⁸ – mit diesen Worten charakterisierte Friedlaender den Richtungsstreit, der nach dem Aus für die EVG innerhalb der Europaföderalistenbewegung ausbrach, über meh-

56 *Protokolle Präsidium 1951–1959, Protokoll der Sitzung des Engeren Präsidiums der Europa-Union, Bonn, 18. Juni 1955*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, II. Präsidium, Mappe 87, 1951–1959. Siehe auch: *Protokolle Engeres Präsidium 1955–1956, Protokoll der Sitzung des Engeren Präsidiums der Europa-Union, Bonn, 18. Juni 1955*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, II. Präsidium, Mappe 89, 1955/56.

57 *Protokolle Engeres Präsidium 1955–1956, Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses der Europa-Union, Bonn, 18. Juni 1955*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, II. Präsidium, Mappe 89, 1955/56.

58 Vgl. FRIEDLAENDER/FOCKE (wie Anm. 45), S. 23.

rere Jahre andauerte und der letztendlich zur Spaltung des europaföderalistischen Dachverbandes UEF führte.

Unter der Leitung von Ernst Friedlaender und dem Präsidiumsmitglied Friedrich Carl von Oppenheim vollzog die Europa-Union eine tiefgreifende Richtungsänderung. Die Historikerin Vanessa Conze fasst zusammen: »Am Ende dieses Prozesses treffen wir auf einen Verband, der mit der Europa-Union Eugen Kogons kaum noch etwas zu tun hat – und dies in organisatorischer wie inhaltlicher Hinsicht.«⁵⁹ Der neue, überaus pragmatische Kurs zeigte sich am auffälligsten in der engen personellen Vernetzung mit den konservativen Eliten der Bundesrepublik. So wurde, gegen den Widerstand von den eigenen Mitgliedern, ein Beirat eingerichtet, dem einflussreiche Vertreter aus Politik und Wirtschaft wie Hermann Josef Abs (Deutsche Bank), Wilhelm Kaisen (SPD-Senatspräsident Bremen), Paul Beyer (Geschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages) und Max Brauer (Erster Bürgermeister Hamburg, SPD) angehörten.⁶⁰ Das Präsidium wurde ab Mitte der 1950er Jahre darüber hinaus durch Hans Albert Kluthe, einen liberalen Publizisten und Vorsitzenden des deutschen Zeitungsverlegerverbands, sowie durch den Gewerkschafter Ludwig Rosenberg (DGB) erweitert. Vor allem mit der Aufnahme des Hauptgeschäftsführers des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Wilhelm Beutler, in das Präsidium erfolgte eine deutliche Verschiebung des Europaverbandes hin zur Wirtschaftselite der Bundesrepublik.⁶¹ Die Zusammensetzung des Präsidiums und des Beirats zeigt allerdings, dass der wichtigste Grundsatz der Europa-Union, die Bewahrung der Überparteilichkeit, weiterhin berücksichtigt wurde. Der neuen Führung war es nun aber viel wichtiger, Personen mit einflussreichen gesellschaftspolitischen Positionen für die Mitarbeit in den Führungsorganen des Europaverbandes zu gewinnen. Wie schon zuvor in den Niederlanden erfolgte auch bei der Europa-Union mit diesem Wandel ein Einschwenken auf den Kurs der Regierungspolitik.

Im europaföderalistischen Dachverband UEF fanden langwierige Auseinandersetzungen parallel zur Neuausrichtung der Integrationspolitik nach dem Scheitern der EVG statt. Zusammengefasst ging es dabei genau um die Frage, ob die Europaföderalisten den Weg der Maximalforderungen für die sofortige Errichtung eines europäischen Bundesstaates weiterverfolgen oder ob sie sich der aktuellen Regierungspolitik anpassen sollten. Diese grundsätzliche Richtungsfrage manifestierte sich in der Auseinandersetzung über das Vorgehen des Präsidenten der UEF, Altiero Spinelli, einer Persönlichkeit, die polarisierte und für viele Europaföderalisten zu radikale Forderungen vertrat. Der daraus resultierende Richtungsstreit

59 V. CONZE, *Für ein Europa im Westen: Friedrich Carl von Oppenheim und die Europa-Union Deutschland*, in: J. MITTAG/W. WESSELS (Hrsg.), »Der kölsche Europäer«. *Friedrich Carl von Oppenheim und die europäische Einigung*, Münster 2005, S. 247.

60 Vgl. *Mitglieder des Beirats der Europa-Union (Stand vom 30. März 1957)*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, III. Hauptausschuss, Mappe 104A, 1953–66.

61 Dazu ausführlich: CONZE (wie Anm. 4), S. 329ff.

und die letztendliche Spaltung des Dachverbandes durch die Suspendierung der Mitgliedschaft der niederländischen BEF, der deutschen Europa-Union und von Teilen der französischen, in der Gruppe *La Fédération* organisierten Föderalisten bewies schließlich die Unvereinbarkeit der Positionen.

Der niederländische und der westdeutsche Europaföderalistenverband kooperierten eng bei der Auseinandersetzung im Dachverband und erarbeiteten gemeinsame Positionen. Sowohl niederländische als auch deutsche Föderalisten hatten wichtige Ämter der UEF bekleidet und die Arbeit des Dachverbandes inhaltlich geprägt. Die Trennung vom Dachverband war aber nicht nur Ergebnis einer konkreten Auseinandersetzung, sondern auch ein Ausdruck für den Wandel, dem die beiden Europaföderalistenverbände im Laufe der 1950er Jahre unterworfen waren. Die Veränderungen innerhalb der Organisationen fanden sowohl in der inhaltlichen Ausrichtung als auch in der Arbeitsweise statt. Am Ende des Prozesses hatten sich die Europaverbände von dem Anspruch, eine Massenorganisation aufzubauen, weitgehend distanziert.

In der entscheidenden Phase der *relance européenne* hatten sich die Europaföderalisten wenig in den Verhandlungsprozess einbringen können. Aufgrund des Richtungsstreits im Dachverband waren sie von der Messina-Konferenz bis zur Unterzeichnung der Römischen Verträge vornehmlich mit sich selbst beschäftigt gewesen. Der Streit um die favorisierte Integrationsmethode, der langanhaltend, unsachlich und auf einer verletzenden persönlichen Ebene ausgetragen wurde, zog sich bis in das Jahr 1957. Dennoch kann man dem Historiker Wilfried Loth nur bedingt zustimmen, wenn er feststellt, der Erfolg der *relance européenne* habe auf die Europäische Bewegung »nicht unbedingt einen mobilisierenden Effekt«⁶² gehabt. Für die niederländischen und die deutschen sowie Teile der französischen Europaföderalisten markierte der Abschluss der Römischen Verträge eine entscheidende Neuausrichtung in der Verbandsarbeit. Indem sich zunächst der niederländische und daran anschließend der westdeutsche Europaföderalistenverband auf den bereits eingeschlagenen Kurs der Wirtschaftsintegration einließen, unternahmen sie eine deutliche Anpassung an die realpolitischen Gegebenheiten.

Übereinstimmend wurde das Zustandekommen der Römischen Verträge begrüßt. Die Tatsache, dass die neuerlichen Vereinbarungen zwischen den sechs westeuropäischen Staaten zur Vertragsunterzeichnung relativ wenig präzisiert waren, wurde als Herausforderung bewertet. Die Europaföderalisten sahen es nun als ihre Aufgabe an, bei der Umsetzung und der damit verbundenen Ausgestaltung der geplanten Gemeinschaft mitzuwirken. Hier zeigt sich die neue Ausrichtung hin zu einem pragmatischen, an der Realpolitik orientierten Kurs. Der Abschluss der Römischen Verträge habe »das Ziel des Vereinigten Europas keineswegs in Frage gestellt.« Die Erfahrung der letzten Jahre habe gezeigt, dass der eingeschlagene Weg »der aussichtsreichste ist, um auch die politische Integration Europas zu

62 LOTH (wie Anm. 20), S. 132.

erreichen.« Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse kam die Europa-Union zu dem Ergebnis: »Die hierzu von den Regierungen vorgesehenen Maßnahmen finden unsere grundsätzliche Zustimmung.«⁶³ Die niederländische BEF formulierte, sie sehe es als Aufgabe an, »Werbung für die Ratifizierung und die inhaltliche Ausgestaltung der Verträge«⁶⁴ zu machen. Auch in ihrem Aktionsprogramm für den Zeitraum 1957/58 wird diese Haltung deutlich: »Die Bedeutung der Verträge hängt vor allem von dem Geist ab, in dem sie umgesetzt werden.« Die Europaföderalistenverbände vertraten in dieser Phase die Idee, die europäische Integration solle durch »Verdichtung« fortgeführt werden.⁶⁵ Indem die bereits bestehenden Organe auf europäischer Ebene (Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft und Montanunion) weiter zusammenwachsen, sollte sukzessive der Aufbau der Vereinigten Staaten von Europa entstehen.

Bei einer Rede auf dem zehnten Kongress der Europa-Union im Januar 1958 erklärte der niederländische Europaföderalist Hans Nord, die BEF sehe die drei europäischen Gemeinschaften »nicht als Selbstzweck«. »Das alles beherrschende Ziel bleibt die endgültige Überwindung des europäischen Nationalstaates als einziger Ausdruck unseres politischen Systems. Die neuen Gemeinschaften sind nur Mittel dazu.« Daher sollte die Schaffung des europäischen Marktes »von uns mit größter Kraft gefördert werden.« Darüber hinaus betonte er, es sei für beide Seiten wichtig, dass die deutsch-niederländische Zusammenarbeit der Europaföderalisten dabei »so eng wie möglich« sei.⁶⁶

Schlussbetrachtung

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Europaföderalistenbewegung im Laufe der 1950er Jahre durch die Konfrontation mit der realpolitischen europäischen Integration einen tiefgreifenden Wandel ihres Selbstverständnisses durchlebte. Obwohl an der politischen Forderung für die Zukunft, die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa, prinzipiell festgehalten wurde, erfolgte im Angesicht der realisierten Maßnahmen zur europäischen Integration eine Neudefinition der eigenen Aufgaben.

63 *Entschließung des IX. Jahreskongresses, Augsburg, 10. November 1956*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, IX. Kongress 1956, Mappe 3.

64 *Politiek Jaarverslag 1956/57, BEF, 27. April 1957*, Nationaal Archief, Bestand Europese Beweging in Nederland II 7 101.

65 *Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses der Europa-Union auf dem Dampfer »Hessen«, 19. September 1957, Generalsekretariat*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, III. Hauptausschuss, Mappe 104A, 1953–66.

66 *X. Ordentlicher Kongress der Europa-Union Deutschland, Rede Dr. Henri Nord, Präsident BEF, Wörtliches Protokoll*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 5B, 1958 X. Kongress.

Während der Anfangsphase, als mit der Gründung der Montanunion ein erster pragmatischer Integrationsschritt unternommen wurde, waren die Europaföderalisten noch mehrheitlich davon überzeugt, dass man durch die Initiierung einer breiten Massenbewegung die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung für Europa erzwingen könne. Die Option auf die Ausweitung der Integration durch den im EVG-Vertrag aufgezeigten Weg zu einer politischen Integration versetzte die Europaföderalisten in einen Zustand der Euphorie. Die Entstehung des vereinten Europas in Form eines europäischen Bundesstaates schien Wirklichkeit zu werden. Das Scheitern der Europaarmee und damit verbunden das der politischen Gemeinschaft bedeutete zunächst das Ende aller Hoffnungen. Nur langsam erholten sich die Europaföderalisten von dem Schock des Scheiterns. Sie mussten ihre Rolle und insbesondere ihr Selbstverständnis im Integrationsprozess vollkommen neu definieren.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatten führende Vertreter der Föderalisten die These vertreten, die Europaverbände könnten, wenn sie Erfolg in der Massenmobilisierung haben wollten, den Fortgang der europäischen Integration beeinflussen, indem sie, wie es Kogon ausdrückte, »selbst Politik machten«, also als eigenständige politische Akteure auftreten würden.⁶⁷ Spätestens nach dem Scheitern der EVG distanzieren sich die BEF und die Europa-Union endgültig von diesen Ansprüchen. Das Ziel, eine Massenorganisation als außerparlamentarische Bewegung für die Schaffung eines europäischen Bundesstaates zu sein, wurde offiziell aufgegeben. In einem Strategiepapier mit dem Titel »Ziel und Arbeitsweise der Europa-Union« wurde beispielsweise festgelegt, der Europaverband solle nicht mehr »dem zweifelhaften Ehrgeiz« unterliegen, »sich als Massenorganisation auszurichten.« Die Europa-Union habe eine »meinungs- und bewusstseinsbildende Aufgabe«, sie »arbeitet als politischer Verband ohne parteipolitische Bindung in der Breite, vorzugsweise im vorparlamentarischen Raum.«⁶⁸

Im Laufe der 1950er Jahre verfestigte sich sowohl bei der niederländischen BEF als auch bei der deutschen Europa-Union diese Haltung. Dies kam besonders deutlich in der Resolution zum Ausdruck, die Brugmans und Friedlaender gemeinsam 1956 anlässlich des Richtungsstreits im föderalistischen Dachverband verfasst hatten. Darin definierten sie für die Europaföderalisten als Aufgabenbereiche erstens die Aufklärungsarbeit über die europäische Idee und zweitens die Ausübung von Druck auf die nationalen Regierungen in Form von herkömmlicher

67 Kogon fragte auf dem Jahreskongress der Europa-Union »Soll sie [die Europa-Union] überhaupt Politik machen?« Für ihn war die Antwort eindeutig: »Natürlich! Wir müssen ja Politik machen, denn wir wollen das Neue, müssen also eingreifen, international eingreifen.« *Politische Resolution des II. Jahreskongress der Europa-Union am 9. und 10. Dezember 1950 in Köln, Verfasser: Friedlaender, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 1A.*

68 *X. Ordentlicher Kongress der Europa-Union Deutschland, Ziel und Arbeitsweise der Europa-Union, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 5B, 1958 X. Kongress.*

Lobbyarbeit.⁶⁹ Damit wird deutlich, dass sich das Selbstverständnis der niederländischen und der deutschen Europaföderalisten fundamental verändert hatte. Sie definierten sich im europäischen Integrationsprozess nicht mehr als »Macher«, also als eigenständige politische Akteure, sondern als »Mahner«, die die Fortführung und Erweiterung der europäischen Integration bei den nationalen Regierungen und Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene einforderten.

Parallel zum erfolgreichen Abschluss der *relance européenne* bekannten sich die Föderalistenvereinigungen zu dem, was sie aufgrund ihrer Mitgliederstruktur schon immer gewesen waren, sich jedoch angesichts des Anspruchs, als Massenorganisation die gesamte Bandbreite der Gesellschaft zu repräsentieren, nie eingestanden hatten: Sie waren politische Interessengemeinschaften einer bildungsbürgerlichen Elite. Anlässlich des zehnten Jahreskongresses der Europa-Union im Januar 1958 erfolgte dann schließlich die Anpassung in der Außendarstellung: »Die Europa-Union ist eine politische Gruppierung von *aktiven* und *einflussreichen Mitgliedern* (Hervorhebung F.N.), die mit den Grundsätzen des europäischen Föderalismus meinungs- und willensbildend in der heutigen Gesellschaft wirken kann.«⁷⁰ Damit definierten die Föderalisten das Ziel, Multiplikatoren für die Verbreitung der europäischen Idee rekrutieren zu wollen. In der Verbandszeitung wurde dazu aufgerufen, gezielt Personen anzuwerben, die »von Berufs oder Amts wegen mit dem politischen Geschehen in ständiger Fühlung sind: Abgeordnete, Journalisten, politische Wissenschaftler etc.«⁷¹ Der Kreis der aktiven und einflussreichen Mitglieder sollte die Avantgarde für die europäische Integration bilden. Der soeben zum Präsidenten der Europa-Union gewählte Carl Friedrich von Oppenheim erklärte im Januar 1958, der Europaverband verstehe sich »als avantgardistischer, auch für die offizielle Außenpolitik sich mitverantwortlich fühlender Teil der öffentlichen Meinung.« Damit erfülle er die Funktion, »das europäische Gewissen« zu sein.⁷²

Anders als sie es phasenweise in ihrer Selbstwahrnehmung für sich beanspruchten, konnten sich die Europaföderalisten nicht unmittelbar als politische Akteure in den europäischen Einigungsprozess einbringen. Das Wesen des europäischen Integrationsprozesses bot auf der Ebene der politischen (supranationalen) Ausgestaltung bereits seit den 1950er Jahren keinen Raum für die tatsächliche gestalterische

69 Vgl. *Europa-Union Generalsekretariat, Aktionsplan der Tendenz Brugmans/Friedlaender (entsprechend der dem UEF-Kongress vorgelegten Entschliessung »Den Vereinigten Staaten von Europa entgegen«)*, Bonn, 4. April 1956, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, V.3. Altiero Spinelli, Mappe 139, 1955–60.

70 *Bericht der Kommission für Organisation und Aktionen des X. Ordentlichen Kongresses der Europa-Union, Bremen, 17.–19. Januar 1958*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 5B, 1958 X. Kongress.

71 *Zeitung Europa-Union, Nr. 2/1958, 31. Januar 1958*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 1B.

72 *Protokoll X. Ordentlicher Kongress der Europa-Union Deutschland, Bremen, 17.–19. Januar 1958*, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Europa-Union, I. Kongresse, Mappe 1B.

Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Den Europaverbänden blieb lediglich die Rolle des Mahners zum Fortschritt der europäischen Einigung. Ende der 1950er Jahre passten die niederländischen und die deutschen Europaföderalisten ihr Selbstverständnis diesen Handlungsoptionen an.

Allerdings ist trotz ihres geringen Handlungsspielraums festzuhalten, dass die Europaföderalisten durch ihre hartnäckigen Forderungen nach europäischer (politischer) Integration gesellschaftspolitische Akzeptanz für das Einigungsprojekt schufen. Damit leisteten sie in ihrer Rolle als Mahner einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für den Fortschritt der Integration. Bemerkenswert ist dabei, dass die Europaföderalisten stets das eklatante Demokratiedefizit der europäischen Gemeinschaften kritisierten. Von Beginn der Integration an forderten sie die Beteiligung der Bevölkerungen an der europäischen Einigung durch echte demokratische Kontrollmechanismen ein. Diese Forderung hat auch heute noch nichts von ihrer Dringlichkeit verloren.