

Siegfried Schwarz

Über französischen Eigenwillen in der europäischen Politik

Das „Nein“ der Mehrheit der Franzosen zum „Superprojekt“ EU-Verfassung am 29. Mai 2005 führte nicht nur zu Turbulenzen in der Pariser Regierung, sondern erschütterte zugleich die europäische Politik. Es veränderte die Gewichte und Konstellationen innerhalb der Union der 25. Der Beobachter wird erneut gewärtig, wie sehr die *Kontinuität* französischen Eigenwillens im Verlauf des vergangenen Halbjahrhunderts immer wieder Anstöße zu folgenreichen Veränderungen in der Politik der Integrationsgemeinschaft gegeben hat. Sie alle zeugen letzten Endes vom Willen der Franzosen zur Wahrung ihrer nationalen Souveränität und zur Abwehr von Tendenzen, die die Errichtung supranationaler Institutionen und Mechanismen zum Ziel haben oder die Gefahr solcher Entwicklungen in sich bergen könnten.

Im Grunde ist diese Erkenntnis nicht neu; allerdings gewinnt das Ereignis vom 29. Mai 2005 durch die *direkte* Stimme des Volkes und den hohen Symbolgehalt des Verwerfens einer Verfassung ein Eigengewicht und eine Eigengesetzlichkeit, die weit über den Gegenstand des Referendums hinausreichen. Es besteht nunmehr sogar die Gefahr, dass zukünftig alle oder viele Initiativen zur europäischen Zusammenarbeit von vornherein auf Skepsis oder Ablehnung stoßen.

Paris und das Scheitern der EVG 1954

Der französische Eigenwille innerhalb der europäischen Integration profilierte sich bereits vor mehr als 50 Jahren. Wenngleich der Gegenstand des Widerspruchs im Jahre 1954 von dem des Projekts von 2005 verschieden war, sind doch Parallelen und Ähnlichkeiten unübersehbar. Damals ging es um ein supranationales Großprojekt der sechs Gründerstaaten der Montanunion (Frankreich, BRD, Italien, Beneluxstaaten), das vom französischen Ministerpräsidenten René Pleven am 24. Oktober 1950 vor der Pariser Nationalversammlung verkündet worden war. Dort hatte er ausgeführt, aufgrund der zugespitzten internationalen Lage,

* Prof. Dr. Siegfried Schwarz, geb. 1934, Historiker, Berlin. E-Mail: S-R.Schwarz@t-online.de

insbesondere des Ausbruchs des Korea-Kriegs und entsprechend drohender Gefahren auch für Westeuropa hätten die Parlamente keine andere Wahl, als von der Integration der Schwerindustrie in Form der Montanunion *direkt* zur Schaffung einer westeuropäischen Armee überzugehen.

Jener „Pleven-Plan“ fand seinen Niederschlag in dem Vertrag über die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vom 1. Februar 1952. Die „Europaarmee“ sollte unter einem gemeinsamen Oberkommando stehen und fast alle Land- und Luftstreitkräfte der Mitgliedstaaten umfassen. Die jeweils nationale Grundeinheit sollte eine Division bilden, das Armeekorps im Regelfall aus Divisionen verschiedener Staaten bestehen. Die „Europaarmee“ sollte insgesamt 40 Divisionen, darunter zwölf westdeutsche, umfassen. Rüstungsproduktion, Infrastrukturen und Logistik sollten zentral geregelt werden. Sogar die Einführung einheitlicher Uniformen für die zu schaffende Armee hatte man nicht vergessen.¹

In Frankreich zog sich die Ratifizierung des EVG-Vertrages über mehr als zwei Jahre hin. Die Bevölkerung war indessen in erklärte Befürworter und leidenschaftliche Gegner der Idee gespalten. Hierbei spielte insbesondere die Furcht vor einem übermächtig werdenden Deutschland in der Mitte des Kontinents eine wichtige Rolle. Auch wurden die ersten Anfänge der sowjetischen Entspannungspolitik spürbar, die nach Stalins Tod im März 1953 eingeleitet wurden und die sich im Abschluss des Waffenstillstandes im Korea-Krieg widerspiegeln.

Im Ergebnis heftiger Debatten über das Pro und Contra wurde am 30. August 1954 in der Nationalversammlung ein Antrag der Vertragsgegner aus Kommunisten, den meisten Gaullisten, vielen Radikalen und Sozialisten mit 319 zu 264 Stimmen angenommen, die gesamte Debatte im Parlament auf den Sankt Nimmerleinstag zu verschieben. Damit waren der EVG-Vertrag und die ihn tragende Idee gescheitert, ohne dass eine formelle Abstimmung über den Vertragstext selbst stattgefunden hätte.

Die Krise um den Vertrag war vor allem auch eine Ratifizierungskrise. Rückblickende Betrachtungen von Historikern und Politologen zu jener Situation von 1954 passen nahezu voll auf die neuerdings eingetretene Lage der Europäischen Union im Jahre 2005. Zur damaligen Situation urteilten Autoren, „zum bisher einzigen Male in der Geschichte der heutigen Europäischen Union“ sei ein bereits unterzeichneter Vertrag trotz späterer Nachbesserungen „endgültig im Ratifizierungsverfahren in einem Mitgliedstaat“ gescheitert, „ausgerechnet in demjenigen, nämlich Frankreich, von dem die Initiative zur Gründung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft ursprünglich ausgegangen war“.²

¹ Vgl. Franz Knipping, Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 76ff.

² Vgl. Wolfram Kaiser, „Une bataille est perdue, mais la guerre reste à gagner“ – Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 und der Durchbruch

Oftmals bleibt unerwähnt, dass damals zugleich ein weiteres supranationales Großprojekt in der Versenkung verschwand, nämlich der an die EVG gekoppelte Plan einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), also einer Europäischen Union mit gemeinsamer Verfassung und Regierung für die damals sechs Mitgliedstaaten. Die Verfechter dieser Idee hatten sich am Erfolg der supranational strukturierten Montanunion berauscht und argumentiert, die Führung einer westeuropäischen Armee bedürfe ebenfalls einer supranationalen politischen Autorität. Der italienische Ministerpräsident Alcide de Gasperi schlug die Ausarbeitung einer westeuropäischen Verfassung bundesstaatlicher oder ähnlicher Art vor, worauf ein solcher Auftrag in Artikel 38 des EVG-Vertrages aufgenommen wurde. Eine Kommission unter Leitung Heinrich von Brentanos ging zügig ans Werk und erarbeitete eine Konstitution, die von der Ad-hoc-Versammlung am 10. März 1953 angenommen wurde.³

Was in der verfahrenen Situation der EU von 2005 so sehr an die desolote Lage von 1954 erinnert, sind der analoge Rückschlag, der Schock und die Depression, von denen die Politiker der Mitgliedstaaten auch damals erfasst wurden. Es dauerte seinerzeit viele Jahre, bis die Regierungen wieder Tritt fassen konnten und auf einem anderen Weg, mit einer anderen Methode die Integration voranzutreiben suchten. Diese bestand seit 1970 in einem allmählichen, *pragmatischen* Vorgehen im politischen Sektor, in der außervertraglichen *intergouvernementalen* Methode der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)⁴, aber nicht in einer erneuten Verfassungsdiskussion. Der damals neu beschrittene Ausweg ist nicht zuletzt das Ergebnis des zähen Eigenwillens der französischen Diplomatie.

De Gaulles Veto gegen den EWG-Beitritt der Briten 1963

Die französische Regierung und fast die gesamte Nation haben Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit für ihre Außen- und Sicherheitspolitik, deren Verteidigung gegen die Bestrebungen der USA und ihrer Parteigänger nach Dominanz und Hegemonie über Westeuropa stets als ihre wichtigsten Ziele betrachtet; dies teilweise auch in Überschätzung der realen Möglichkeiten für die französische Politik in der europäischen und atlantischen Gemeinschaft. Seit 1961 gab es Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens zur EWG. Diese verliefen schwierig und unbefriedigend, vor allem wegen der zu treffenden Festlegungen für eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).

zur horizontalen Wirtschaftsintegration, in: Romain Kirt (Hrsg.), Die Europäische Union und ihre Krisen, Baden-Baden 2001, S. 80.

³ Vgl. Heinrich Siegler (Hrsg.), Europäische politische Einigung 1949–1968. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn-Wien-Zürich 1968, S. 62ff.

⁴ Vgl. Siegfried Schwarz, Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik; in: WeltTrends, Nr. 42 (Frühjahr 2004), S. 54ff.

Am 14. Januar 1963 gab der französische Präsident Charles de Gaulle in einer spektakulären Pressekonferenz zwei Entscheidungen bekannt: einmal seine Ablehnung eines britischen Beitritts zur EWG und zum anderen die französische Nichtbeteiligung an einer multilateralen Atomstreitmacht unter de facto amerikanischem NATO-Kommando. Sein Argument war, eine Erweiterung der EWG würde einen völlig anderen Markt schaffen als den, der von den sechs Gründerstaaten errichtet worden sei. Eine Erweiterung würde den Zusammenhalt der Mitglieder schwächen und die EWG in amerikanische Abhängigkeit führen. Angemessen sei lediglich ein Assoziierungsabkommen mit London.

Dass dieses französische Veto gegen eine Aufnahme der Briten allenthalben Schock und Verwirrung auslöste, lässt sich leicht denken. Dies umso mehr, als wenige Tage darauf, am 22. Januar 1963, ein separater Vertrag zwischen Frankreich und der Bundesrepublik über enge außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit abgeschlossen wurde. Alles dies stürzte die westeuropäische politische Klasse in Unsicherheiten und bestärkte sie in ihrer bereits seit längerem gemachten Beobachtung, Frankreich betreibe eine betont eigenwillige Außen- und Sicherheitspolitik und strebe eine Art Führungsrolle in der europäischen Politik an.

Französische „Politik des leeren Stuhls“ 1965/66

Auch existierte ein permanenter konzeptioneller Widerspruch zwischen Frankreich und den fünf Partnerländern in institutioneller Hinsicht; ein Konflikt, der sich 1965 in einer schweren Krise entlud, welche den Fortbestand der Integrationsgemeinschaft eine Zeitlang sogar in Frage stellte. Es ging hauptsächlich um die Finanzierung der GAP und zugleich um das Hervorkehren des nationalen Prestiges in dieser Frage.

In einer Pressekonferenz vom 9. September 1965 kritisierte Präsident de Gaulle die nicht legitimierte, fremde Technokratie, die über die Geschicke Frankreichs Macht gewinnen wolle. Durch die geplante Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat der EWG würden Frankreich in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht die Hände gebunden, erklärte der Staatschef. Das Fernbleiben französischer Repräsentanten von Sitzungen des Ministerrats der EWG, die „Politik des leeren Stuhls“, zog sich von Juli 1965 bis Januar 1966 hin.⁵

Die Krise endete mit dem „Luxemburger Kompromiss“ ganz nach dem Pariser Eigenwillen. Dieser sah einen Abstimmungsmodus im Ministerrat der EWG vor, mit dem Frankreich (wie auch andere Mitglieder) die Möglichkeit erhielt, einen Mehrheitsbeschluss abzulehnen, wenn er gegen „wichtige nationale Interessen“ eines Mitgliedstaates verstoßen sollte.

⁵ Vgl. Franz Knipping (Anm. 1), S. 139.

Renaissance der Idee eines Kerneuropa

Angesichts der im Mai/Juni 2005 erfolgten Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden sowie der Verschiebung von Abstimmungen in anderen Ländern wird es offenkundig und zwingend, dass das „Marschtempo“ der Integration verändert, verlangsamt und in einzelnen Bereichen den realen Gegebenheiten angepasst werden muss. Vor allem muss die Lücke geschlossen werden, die zwischen den überhöhten Ansprüchen und hehren Zielsetzungen der Verfassungs-Verkünder einerseits und den tatsächlichen sozialen Sorgen der Bevölkerung in den Mitgliedsländern der EU andererseits klafft. Der ungelöste Widerspruch zwischen Sein und Bewusstsein, zwischen bürokratischen Eingriffen seitens der Brüsseler Behörden und dem Pochen der Bevölkerung auf Respektierung nationaler, regionaler oder lokaler Gewohnheiten, Eigenheiten und Rechte wird ein wichtiges Thema der nächsten Jahre bleiben.

Man darf nicht übersehen, dass allein schon in der nunmehr abgelehnten Verfassung „faktische“ Differenzierungen in besonderen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen waren. Nunmehr, nach dem aktenkundigen Protest gegen die ausgearbeitete Verfassung, zeichnet sich die Möglichkeit zu einer engeren Integration im kleineren Kreis von Mitgliedstaaten oder auch von nur zwei Partnern deutlich ab. Es könnte eine Renaissance des Kerneuropa-Projekts geben, wie es in der Vergangenheit mehrfach ins Gespräch gebracht worden ist.⁶

Zwar existiert eine solche Idee bereits seit den fünfziger Jahren, doch wurde sie erst seit 1994 eingehend erörtert, ausgehend von dem sogenannten „Schäuble-Lamers-Papier“.⁷ Bereits in jener Debatte wurde argumentiert, angesichts der großen Bandbreite wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und der Vielfalt politischer Interessen sei in einer EU von Sizilien bis zum Nordkap und vom Atlantik bis an den Bug das Ende des bisherigen „einzügigen Integrationsgefüges“ gekommen; es müsse ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ geschaffen werden.⁸

⁶ Vgl. Heinrich Schneider, Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung; in: *Integration*, Baden-Baden, Heft 4/2004, S. 263ff.

⁷ Vgl. Wolfgang Schäuble/Karl Lamers, Überlegungen zur europäischen Politik, abgedruckt in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn 1994, S. 1271-1280.

⁸ Vgl. Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten; in: *Europa-Archiv*, Bonn, Folge 18 vom 25. 9. 1994, S. 527. Vgl. auch Eberhard Grabitz (Hrsg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept*, Kehl/Straßburg 1984.

Paris 2005: Ein Europa der Projekte?

In lebhafter Erinnerung ist auch noch der Begriff einer „Achse Bonn–Paris“, der auf der Grundlage des gesonderten westdeutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963 über enge Zusammenarbeit in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht bekannt wurde. Einige Erklärungen aus der Zeit nach der Verwerfung der EU-Verfassung deuten jetzt wiederum in diese Richtung. Der neue französische Premierminister Dominique de Villepin erklärte im Juni 2005 vor der Nationalversammlung, als Antwort auf die entstandene EU-Krise könnte eine deutsch-französische Union für Schlüsselbereiche gebildet werden. Solche Themen sollen die Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Forschungs- und Sozialpolitik umfassen. Villepin hatte hierzu bereits im November 2003 gesagt: „Wenn das Europa der 25 scheitert, was bleibt dann für Frankreich? Die Initiative einer deutsch-französischen Annäherung.“⁹

Aus französischer Feder stammt neuerdings auch ein klares Wort mit der Aufforderung, sich vom „europäischen Dogma“ zu befreien und zu einem „Europa der Projekte“ zurückzukehren. Hubert Védrine, Außenminister von 1997 bis 2002, verlangt, handfeste Projekte, die inhaltlich und zeitlich absehbar sind, in Angriff zu nehmen: Projekte der Infrastruktur, der universitären, wissenschaftlichen, industriellen, sozialen, kulturellen, ökologischen, diplomatischen Zusammenarbeit; Projekte also, bei denen niemand in die Versuchung gerate, „nein“ zu sagen.¹⁰

Ähnliche Stimmen kommen auch aus anderen Ländern der Europäischen Union. Dieses vielschichtige Bild unterschiedlicher Anregungen unterstreicht nur die Unsinnigkeit von Äußerungen mancher Regierungschefs, im Ratifizierungsprocedere fortzufahren wie bisher, als wäre nichts geschehen. Für den weiteren Prozess der europäischen Integration ist ein gründliches Umdenken, ein Neudenken erforderlich. Das betrifft die Berücksichtigung der Wünsche der Wähler nach Taten zur sozialen Ausgeglichenheit ebenso wie die Frage: Soll die Erweiterung der EU nahezu endlos, ohne Bestimmung einer Finalität weitergetrieben werden, nachdem bereits jetzt Spannungen in der Union infolge ihrer erheblichen Überdehnung spürbar sind?

Bedenkt man den schier übergroßen Berg von Problemen, vor denen die EU speziell nach der Ablehnung ihres bisher ehrgeizigsten Gesamtprojekts im Sommer 2005 steht, sind die französischen Vorschläge pragmatisch und ernüchternd, aber zugleich bedenkenswert. Sie könnten einen Ausweg aus der Sackgasse signalisieren.

⁹ Zitiert in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 131 vom 9. 6. 2005, S. 7.

¹⁰ Vgl. Hubert Védrine, Europa muß zu seinen Grenzen stehen; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 133 vom 11. 6. 2005, S. 8.