

## **Gerhard Brunn Die Europäische Einigung von 1945 bis heute**

Philipp Reclam Jun. Stuttgart, 2002, S. 52-63

### **Europäische Volksbewegung oder Feldzug der High Society? – Europabewegungen und die Gründung des Europarats**

Die Jahre 1947/48 waren die Blütezeit der Europabewegung. In allen demokratisch regierten Ländern Westeuropas entstanden Vereine, Verbände oder Bewegungen, aber auch sektiererische Zirkel, die sich der europäischen Idee verschrieben und für den politischen und ökonomischen Zusammenschluss der Nationalstaaten warben, wenn sie dabei auch ganz unterschiedliche Formen im Sinn hatten. Die Resonanz für die Idee der Einigung Europas war so weit hallend und fand so viel einflussreiche Sympathisanten, dass die Aktivisten zeitweilig den Eindruck gewannen, die Bewegung werde zu einer europäischen Volksbewegung anwachsen, und der Optimismus war groß, bald zu einem vereinten Europa zu gelangen.

### **Europäische Föderalisten und „United Europe Movement“**

Generell lässt sich die Bewegung für ein Vereintes Europa in drei Gruppen teilen: die Föderalisten, die »Unionisten« und eine fließende Gruppe aus wirtschaftlichen Vereinigungen sowie der großen politischen Lager (Sozialisten, Christdemokraten, Liberale). Die nach der Zahl ihrer Mitglieder bedeutendste Gruppierung war die der europäischen Föderalisten. Sie wollten Europa nach dem Vorbild der Verfassung der USA oder der Schweiz schaffen, d. h. als eine Vereinigung souveräner Nationalstaaten, die einen Teil ihrer Vollmachten an eine gemeinsame supranationale Regierung abzugeben hätten. Die Machtbegrenzung der Nationalstaaten sollte nicht über die Abgabe von Kompetenzen nach oben, sondern durch eine Dezentralisierung der Staaten, durch die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die regionale und kommunale Ebene erfolgen.

Die Föderalisten kamen zu einem großen Teil aus dem Widerstand gegen Nationalsozialismus und Faschismus, und sie verstanden ihren Föderalismus als das dem Totalitarismus entgegengesetzte Modell staatlicher Organisation. Eine europäische Föderation, ein europäischer Bundesstaat, sei unabdingbar, um den innereuropäischen Frieden zu wahren, Europa weltweit wirtschaftlich konkurrenzfähig zu machen, seine Bürger vor jeder Form des Totalitarismus zu bewahren, die Menschenrechte gegen übermäßige Staatsmacht zu schützen, die Frontlinie zwischen den USA und der Sowjetunion aufzuweichen und Europa als »Dritte Kraft« neben die beiden Supermächte zu stellen. Unter dem Dach des Föderalismus fanden sich viele ideologisch disparate Gruppen zusammen. Altiero Spinelli war ein prominenter Vertreter der demokratisch republikanischen Föderalisten. Zu den Föderalisten zählte aber auch die bedeutende Gruppierung der integralen Föderalisten mit ihrem geistigen Kopf Denis de Rougemont. Sie standen der parlamentarischen Demokratie skeptisch gegenüber und waren mit ihren elitären, stände-staatlich-korporatistischen Vorstellungen trotz ihrer Gegnerschaft zum Totalitarismus nicht gerade diejenigen, die mit Recht den Anspruch erheben konnten, die Grundlagen für den Aufbau eines vereinigten demokratischen Europas zu konzipieren.

Die Geburtsstunde des europäischen Nachkriegsföderalismus schlug im September 1946 in der Schweiz. Eine kleine Schar von Gesinnungsgenossen aus vierzehn europäischen Ländern traf im schweizerischen Hertenstein zusammen und legte einen »europäischen Rüttschwur« ab (Niess, S. 55); das Hertensteiner Programm mit seiner Forderung nach einer föderativen Europäischen Union (Dok. b). Im Dezember waren die Föderalisten so weit, eine europäische Dachorganisation, die »Union Europeenne des Federalistes« (UEF), zu gründen und im August 1947 einen repräsentativen Kongress in Montreux abzuhalten. Die UEF fungierte im Wesentlichen als Kontaktbörse für die unabhängig agierenden nationalen föderalistischen Vereinigungen, die in ihrer besten Zeit insgesamt etwa einhunderttausend Mitglieder besaßen. Die Föderalisten wollten einen europäischen Bundesstaat ohne Wenn und Aber und hofften, ihn nach dem Muster der nationalen Bewegungen des 19. Jahrhunderts mit Hilfe einer mächtigen multinationalen europäischen Volksbewegung ins Leben zu rufen. Das gelang ihnen nicht. Die Bewegung blieb heterogen, in vielen Fragen zerstritten, ohne Schlagkraft, mit einer schmalen sozialen Basis und schwacher, unprofessioneller Führung, die sich,

wie die in ihren Hoffnungen auf einen europäischen Bundesstaat getäuschten Föderalisten später bitter beklagten, von dem von Churchill inspirierten »United Europe Movement habe eingefangen und instrumentalisiert lassen. Churchill, sagte Altiero Spinelli, habe sie hinter das Licht geführt. Er habe die »gleichermaßen schlaue wie auch zynische Idee. (zit. nach: Niess, S. 70) gehabt, die Europäische Bewegung unter britischer Führung zu stellen, der es nur um anti-, kommunistische Kooperation gegangen sei und die es' darauf angelegt habe, einen europäischen Bundesstaat zu sabotieren.

Mit ihrer Kritik maßen die Föderalisten Churchill einen, Einfluss auf die Verwirklichung des Projekts Europa bei, den er nicht gehabt hat und nicht haben konnte. Dass die Föderalisten ihren Bundesstaat nicht durchsetzen konnten, hatte ganz andere Gründe. Die Verhältnisse und das Denken der großen Mehrheit der politischen Akteure in der Nachkriegszeit erlaubten es nicht, wie die Föderalisten es wünschten, Europa in einem großen Verfassungsakt oder, wie Robert Schuman 1950 sagen sollte, auf einen Schlag zu schaffen. Und was Großbritannien betraf, so hatte Churchill schon in Zürich unmissverständlich gesagt, dass es, wie die USA und vielleicht die UdSSR, nur ein außenstehender »Sponsor« der Einigung sein könne.

Die Fehlperzeption der Föderalisten und ihr Groll auf Churchill ist verständlich, denn dieser wurde zeitweilig so sehr mit der Europaidee in Verbindung gebracht, dass manche Zeitgenossen und Chronisten der frühen europäischen Bewegung den Eindruck gewinnen mochten: „Ohne Churchill kein Europa“. Seine Rede in Zürich galt als „Wendepunkt« oder gar »Dammbruch« für die Europaidee. Mit dem Züricher Ereignis habe der Premierminister im Ruhe- und Wartestand die Führung in der Bewegung für ein Vereinigtes Europa übernommen, sei Wortführer und vorderster Kämpfer geworden.

Die aktive Arbeit in der europäischen Bewegung überließ Churchill seinem Schwiegersohn, Duncan Sandys, der nach dem Verlust seines Unterhausmandats genügend Zeit hatte, professionell die von Churchill inspirierte »United Europe Movement« zu leiten, unter deren Führung nicht »Idealisten«, sondern »Realisten« die Strategie und Taktik des weiteren Vorgehens der privaten oder nichtgouvernementalen Europavereinigungen bestimmen konnten.

Die United Europe Movement (UEM) war das Instrument der Unionisten, wie sie im Sprachgebrauch der Zeit hießen. Sie wollten keinen europäischen Bundesstaat, sondern über den Weg der formellen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einen immer engeren Zusammenhalt der Staaten (Union) erreichen. Eine auslegungsfähige Begrifflichkeit überdeckte differierende Zielvorstellungen der Europavereinigungen und ermöglichte die Zusammenarbeit. Eine der zentralen Aussagen das »statement of policy«, der werdenden »United Europe Movement« - »Wenn Europa weiterleben will, muss es sich vereinigen« (zit. nach: Niess, S- 131) - konnten die Europaaktivisten aller Richtungen unterschreiben.

Die Gründungsversammlung der UEM am 14. Mai 1947 in der mit fünftausend illustren Gästen voll besetzten Royal Albert Hall in London war ein gesellschaftliches Großereignis mit einem so weit hallenden Echo in der Weltpresse, wie es keine andere Europainitiative bis dahin gefunden hatte. Unter dem riesigen Transparent mit der Aufschrift »Europe arise«, »Europa empor«, hielt Winston Churchill eine noch farbigere und glanzvollere Rede, als er sie in Zürich gehalten hatte und eröffnete damit eine Kampagne, die einige begeisterte Zeitgenossen einen Kreuzzug nannten. Die UEM besaß gemessen an ihren Zielen und Zielgruppen, an ihrer sozialen Zusammensetzung und ihren Methoden einen ganz anderen Charakter als die »Union Europeenne des Federalistes« (UEF). Die UEM dachte nicht im Geringsten daran, die Nationalstaaten weitgehend zu entmachten, wie es die Föderalisten wollten. Sie warb nicht für eine supranationale Föderation, sondern für eine »Union« der Nationalstaaten, eine Art »europäisches Commonwealth«, in dem die Völker immer enger zusammenarbeiten würden. Die Föderalisten stellten an sich den Anspruch einer Volksbewegung und hatten die Vorstellung, die Massen für Europa und einen revolutionären Verfassungsakt mobilisieren zu können. Die UEM dagegen war durch und durch eine Honoratiorenbewegung, man könnte sogar sagen, eine Bewegung der High Society. Von den fünfundsechzig Mitgliedern ihres »Rats« waren nicht weniger als sechzig im Lexikon der oberen Zehntausend, dem Who is who, verzeichnet.

Die UEM war weder an einer großen Mitgliederzahl noch an einer »grass-root«-Organisation interessiert, und es ging ihr auch nicht darum, Massen für die europäische Idee zu mobilisieren. Ihre einzige nennenswerte Unterorganisation war ihre Studentenvereinigung. Die UEM wollte die

öffentliche Meinung beeinflussen, Lobbyarbeit betreiben, auf die Regierungen und Parlamente einwirken und sie auf den Pfad immer engerer zwischenstaatlicher Zusammenarbeit drängen. Um ihrer Lobbyarbeit auch eine öffentliche Legitimation zu verschaffen, veranstaltete sie stark besuchte öffentliche Versammlungen mit prominenten Rednern, an denen sie keinen Mangel besaß. Sie blieb aber in ihrer Reichweite beschränkt, weil sie trotz einiger Bemühungen um Überparteilichkeit eindeutig mit der Konservativen Partei verbunden war. Damit entfremdete sie die Labourpartei der Europabewegung, und da diese unter den demokratischen sozialistischen Parteien im westlichen Europa die unbestrittene Führungsposition innehatte, konnte sie die übrigen ebenfalls zu Distanz bewegen.

Neben UEF und UEM entstanden viele kleinere und größere Vereinigungen zur Propagierung der Europaidee. Nach dem britischen Vorbild, in engem Kontakt mit Duncan Sandys, gründete der Mitherausgeber der Tageszeitung Le Monde, Rene Courtin, im Juli 1947 den konservativen »Conseil Francais pour L'Europe unie«. Im Umkreis der Sozialistischen Internationale entstand im Februar 1947 das »Comite International pour les Etats-Unis Socialistes d'Europe« (ab Oktober 1948 umbenannt in »Mouvement Socialiste pour les Etats-Unis d'Europe« (MSEUE). Wegen der Obstruktion der Labourpartei und der Ablehnung aller »bürgerlichen« Vorstellungen eines Vereinten Europa geriet die sozialistische Variante der Europabewegung allerdings ins Abseits.

Die christkatholischen Europaaktivisten trafen sich ab März 1947 in den »Nouvelles Equipes Internationales« (NEI). Die NEI bildeten eine Art europäischer Internationale katholischer Führungskräfte. Über ihre Kongresse und »Genfer Treffen« kam jenes für die frühe Integrationsphase so wichtige Netzwerk europäischer Spitzenpolitiker (Schuman, de Gasperi, Adenauer) zustande. Schon im Mai 1946 hatte in Brüssel der mehrfache belgische Ministerpräsident Paul van Zeeland als eine Art exklusiven »braintrust« von Wirtschaftsführern die »Ligue Europeenne de Cooperation Economique« (LECE) gegründet und ihr den Auftrag gegeben, Studien über die ökonomischen Probleme Europas und einer zukünftigen europäischen Union anzufertigen.

Einen eigenen originellen Weg schlug Graf Coudenhove-Kalergi nach seiner Rückkehr aus den USA ein. Er schrieb einen Brief an alle Parlamentarier der demokratischen Länder Westeuropas mit der Frage, ob sie für die Errichtung einer Europäischen Föderation im Rahmen der Vereinten Nationen seien. Insgesamt 43 Prozent der angeschriebenen sprachen sich im Prinzip für eine Europäische Föderation aus. Das ermutigte ihn, im September 1947 an seinem Wohnort Gstaad eine Zusammenkunft von über einhundert Abgeordneten aus zehn Ländern zu organisieren. Die Abgeordneten billigten die Gründung der »Europäischen Parlamentarier Union« (EPU) und erklärten sich bereit, für die Einberufung einer Europäischen Verfassungsgebenden Versammlung zu arbeiten. Die EPU zerfiel schon drei Jahre später, da sich Coudenhove-Kalergi mit seinem Anspruch, wie in den zwanziger Jahren eine elitäre Führungsposition in der Europäischen Bewegung zu besetzen, ins Abseits manövrierte.

Die Reaktion auf die Umfrage Coudenhove-Kalergis spricht für eine in Westeuropa verbreitete positive Einstellung zugunsten des europäischen Zusammenschlusses. Ergebnisse von Meinungsumfragen stützten die Annahme. Auf die Frage im Juli/September 1947: »Sind Sie für oder gegen die Bemühungen für eine Einigung Europas?«, erklärten 61 Prozent der Franzosen, sie seien dafür, aber nur 10 Prozent, sie seien dagegen. In den Niederlanden waren 55 Prozent der Befragten dafür, 5 Prozent dagegen.

Der Europakongress von Den Haag (1948)

Wie auf der Insel, so zog Duncan Sandys auch auf dem Kontinent die Fäden. Er hielt die Europabewegung unter Kontrolle. Im Juli 1947 überredete er fünf Organisationen, ein locker konstruiertes gemeinsames »Verbindungsbüro« einzurichten, und im November erreichte er ein Übereinkommen für eine gemeinsame »Konferenz europäischer Repräsentanten« im Frühjahr 1948 in Den Haag. Föderalisten wie »Unionisten« hatten schon im Sommer 1947 jeweils eine aufwändige repräsentative Veranstaltung ins Auge gefasst. Die Föderalisten hatten die »kühne« Idee, nach dem Muster der französischen Generalstände von 1789 »Generalstände Europas« (Etats-Generaux de l'Europe) mit dem Auftrag nach Versailles einzuladen, einen europäischen verfassungsgebenden Prozess in Gang zu setzen. Das war, so kann man wohl sagen, eine spinnerte Idee, und der Pragmatiker Sandys hatte im November/Dezember im gemeinsamen Büro wenig Schwierigkeiten, einen Beschluss zur Einberufung eines repräsentativen Treffens prominenter Europäer nach Den

Haag herbeizuführen. Die Europäische Bewegung sollte mit einer Heerschau die öffentliche Meinung und die Regierungen beeindrucken. Sandys behielt auch bei den Vorbereitungen das Heft fest in der Hand. Er bestimmte die Einladungspolitik und sorgte dafür, dass die Leitung der Kommissionen und die Verantwortung für die Ausarbeitung der Berichte und Resolutionen Personen aus dem Kreis der Unionisten übertragen wurde.

Der Haager Kongress unter dem Ehrenpräsidium Churchills wurde ein glanzvolles propagandistisches Ereignis, über das nicht nur die politische Publizistik, sondern auch die illustrierten Zeitungen ausführlich berichteten. Als in der Schlussitzung Winston Churchill im historischen Rittersaal mit seiner Stimme gegen das draußen donnernde Gewitter ankämpfte, habe man das Gefühl gehabt, historische Minuten zu erleben, erinnerte sich dreißig Jahre später Hendryk Brugmans, einer der führenden Föderalisten. Die laut Teilnehmerverzeichnis siebenhundertneunzehn Delegierten und einundvierzig Beobachter bildeten eine erlesene Versammlung aus Politik, Wirtschaft, Geist und Kultur; nicht weniger als sechs ehemalige Ministerpräsidenten, vierzehn amtierende und fünfundvierzig ehemalige Minister befanden sich darunter. Allerdings boykottierte die Labourpartei die »Churchill-Veranstaltung«, und aus Solidarität blieben bis auf wenige Ausnahmen Vertreter der europäischen sozialistischen Parteien dem Ereignis fern. Der Haager war im Übrigen der erste internationale Kongress nach dem Krieg, zu dem Deutsche eingeladen waren. Karl Arnold, der Ministerpräsident von NRW, gehörte mit einigen seiner Minister dazu. Auch Konrad Adenauer und Walter Hallstein hatten eine Einladung erhalten. Beide waren international noch völlig unbekannt. Hallstein nutzte die Gelegenheit, Schuhe zu kaufen, die er noch zehn Jahre später als Präsident der EWG-Kommission anzog.

Der Kongress sollte die politischen Kräfte Europas davon überzeugen, dass die Bewegung für ein vereinigtes Europa eine wirkliche Kraft darstelle und das Ziel der europäischen Einigung von einem Großteil der europäischen Eliten aus voller Überzeugung unterstützt werde. Die Teilnehmer sollten aber außerdem praktische Vorschläge zur Verwirklichung der Einigung ausarbeiten. Diese sollten den Regierungen vorgelegt werden und sie zum Handeln ermutigen. Das erste Ziel erreichten die Organisatoren. Bei der Frage, welche konkreten Schritte auf dem Weg der Einigung getan werden sollten, zeigten sich tiefe Gegensätze, und nur nach langen Nachtsitzungen konnten zustimmungsfähige Formulierungen gefunden werden, bei denen sich im Wesentlichen die »Minimalisten« durchsetzten.

In seiner politischen Resolution forderte der Kongress »mit aller Dringlichkeit« die Einberufung einer »Europäischen Versammlung«, deren Teilnehmer von den nationalen Parlamenten bestimmt werden sollten. Die Versammlung sollte wirtschaftliche und politische »Sofortmaßnahmen« empfehlen, die geeignet seien, nach und nach die notwendige Einheit Europas« herzustellen, sowie die juristischen und verfassungsrechtlichen Probleme einer »Union oder Föderation« untersuchen (Congress, S. 412). Sandys, vom Erfolg dieser Manifestation des europäischen Einigungswillens beflügelt, ging energisch daran, das Einwirken auf die Regierungen zu organisieren und das Koordinationskomitee des Kongresses zu einer europäischen Dachorganisation auszubauen. Nationale Komitees legten den Parlamenten und Regierungen der Marshallplan-Länder am 18. Juli Memoranden zu dem Vorhaben der »Europäischen Versammlung« vor. Zwei Monate später wurde die »Europäische Bewegung« als Dachorganisation der Europaverbände gegründet.

Der französischen Politik kam das Erstarken der europäischen Bewegung zu diesem Zeitpunkt gerade recht. Sie hatte erkannt, dass ihr die Mittel zur Durchsetzung einer an den machtpolitischen Rezepten von 1919 orientierten Politik zur nachhaltigen Schwächung Deutschlands fehlten. Ein westeuropäischer Zusammenschluss schien besser geeignet, um das Problem Deutschland zu lösen und das ehrgeizige Projekt zu vollenden, Frankreich zu einer modernen europäischen Wirtschaftsmacht aufzubauen, die mit der deutschen, nach deren Wiederaufrichtung, erfolgreich konkurrieren könne. »Frankreich sucht Kraftströme in sein Land zu lenken, um mit erborgter Macht die Vorherrschaft in Europa zu erstreiten«, charakterisierte die Zeit solche Vorstellungen (20. Mai 1948). Als sich Frankreich auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz im Frühjahr 1948 dem Druck der USA, Großbritanniens und der Beneluxstaaten beugen und der Gründung eines westdeutschen Staates zustimmen musste, suchte es sich im Gegenzug zum Vorkämpfer der europäischen Einigung zu machen. Wenn es nicht gelang, Deutschland weiterhin als besiegte Macht niederzuhalten, dann war es dringlich, einen Zusammenschluss der Staaten Westeuropas herbeizuführen und zu einem späteren Zeitpunkt Deutschland einzubeziehen, um es so unter Kontrolle zu halten und an einer unberechenbaren, den Westen gefährdenden Politik zu hindern.

Schon zwei Tage nach der Entgegennahme des Memorandums zur Europäischen Versammlung entsprechend den Beschlüssen des Haager Kongresses appellierte der französische Außenminister Bidault am 20. Juli auf der zweiten Sitzung des Konsultativrats des Brüsseler Pakts an seine Kollegen, gemeinsam eine »Europäische Parlamentarische Versammlung« einzuberufen. Sie sollte über Fragen einer Wirtschafts- und Währungsunion beraten, aber nach einer prinzipiellen Einigung der Regierungen Entscheidungsvollmachten erhalten und zur Keimzelle eines föderativen Europas werden.

Ernest Bevin war von der Vorstellung einer solchen Versammlung so entsetzt, dass er Metaphern der griechischen Mythologie durcheinander brachte: »Wenn man diese Pandorabüchse öffnet, wird man sie voller Trojanischer Pferde finden!« (Bullock, S. 659.) Die Büchse der Pandora war aber geöffnet, und Bevin musste sich nach einem formellen Antrag der französischen und belgischen Regierung mit äußerstem Unbehagen zu Verhandlungen bequemen und den Europäern eine Parlamentarische Versammlung, ihre »Schwatzbude«, zugestehen. Den britischen Unterhändlern kam es zu, die »Trojanischen Pferde« unschädlich zu machen. D. h., die zu schaffende Einrichtung durfte so gut wie keine Zuständigkeiten erhalten und musste unter die uneingeschränkte Kontrolle der Regierungen gestellt werden. Großbritannien war nicht bereit, mehr zuzugestehen als lose Formen der Kooperation zwischen souveränen Regierungen, die völlige Entscheidungsfreiheit in allen sie betreffende Fragen behalten sollten. Es wurde auch klar, dass Großbritannien (noch) weit davon entfernt war, sich eng an den europäischen Kontinent anzuschließen.

In zähen Verhandlungen gelang es den Briten, die hochfliegenden Pläne auf ein für sie akzeptables Maß zurückzustutzen. Sie akzeptierten eine beratende Parlamentarische Versammlung mit nach nationalen Regelungen ernannten Abgeordneten, erhielten dafür aber die Zusicherung, dass dieser ein Ministerrat übergeordnet werden sollte. Am 5. Februar 1949 veröffentlichte das Generalsekretariat des Ständigen Ausschusses der Brüsseler Vertragsorganisation die ausgehandelten Empfehlungen zur »Organisation eines Europarates« (Dok. 7). Zu den weiteren Beratungen wurden auch Italien, die skandinavischen Staaten und Irland eingeladen. In den abschließenden Verhandlungen setzten die Briten noch Straßburg als Sitz der neuen Institution und ihren Namensvorschlag »Europarat« gegen den Konkurrenzvorschlag »Europäische Union« durch. Am 5. Mai 1948 schließlich unterzeichneten zehn Staaten das Gründungsmanifest.

Nach der Gründung des Europarats neigte sich die große Zeit der Europabewegung dem Ende zu und die Europapolitik ging in die Routine der Berufsdiplomatie über. In den folgenden Jahren begleitete die Europäische Bewegung den Europarat bei seinen Bemühungen, die ihm gesetzten engen Grenzen zu sprengen und doch noch zu der supranationalen Organisation mit souveränen Entscheidungsbefugnissen zu werden, wie sie ursprünglich gedacht worden war. Und sie hielt regelmäßig Kongresse ab, die aber nicht entfernt den Wiederhall des Haager Kongresses fanden. Finanziell konnte sie nur mit Geldern überleben, die ihr der amerikanische Geheimdienst über einen Umweg zukommen ließ.