

Kiran Klaus Patel

## Auf dünnem Eis

Die Grenzen der Unterstützung europäischer Einigung durch die Bevölkerung seit den 1950er-Jahren

»So schlimm war es noch nie.« »Dieses Mal geht es wirklich ums Ganze.« »Das ist die größte Krise, die die EU je gesehen hat.« Wer sich länger mit der Geschichte der Europäischen Union (EU) beschäftigt, hat diese Sätze bereits häufiger gehört – und sich in der Vergangenheit unter Umständen schon selbst entsprechend geäußert. Möglicherweise geschah dies zu einem Zeitpunkt, der im Rückblick gar nicht mehr so einschneidend oder krisenhaft wirkt. Der kollektive Rücktritt der Europäischen Kommission 1999, das Nein zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden 2005, die Eurokrise, die Debatte über einen möglichen Grexit, dann Brexit und heute Corona – das sind nur einige Stichworte in diesem Zusammenhang. Havarie und Europa, die dem Themenheft ihren Titel geben, scheinen gut zusammenzupassen, und so ist es zumindest symbolträchtig, dass die MS Europa 2, eines der luxuriösesten Kreuzfahrtschiffe der Welt, 2020 corona-bedingt mehrere Fahrten absagen musste.<sup>1</sup> Sicherlich kein Totalschaden für die Reederei Hapag Lloyd, aber ein schwerer Sturm.

Früher, so scheint es, war nicht nur die Gegenwart, sondern auch die Zukunft besser. Der Prozess, der zur Europäischen Union unserer Tage führte, kannte demnach vor allem zwei Richtungen: Vertiefung und Erweiterung – wenn nicht heute, dann morgen; wenn nicht in diesem Feld, dann in jenem. Im Rückblick entsteht der Eindruck, dass all dies von einer breiten Zustimmung seitens der Bürger:innen getragen war oder zumindest von dem, was die Forschung »wohlwollende Gleichgültigkeit« beziehungsweise im Englischen »*permissive consensus*« genannt hat.<sup>2</sup>

Im Folgenden geht es um die Geschichte der Haltung der Menschen in den Mitgliedstaaten zum Prozess europäischer Einigung. Heute ist offensichtlich, dass ihr Verhältnis zur EU ziemlich distanziert ist – die 2021 eröff-

- 1 Vgl. etwa Christoph Schlautmann, »In heikler Mission. Hapags Kreuzfahrtchef wagt den Neustart seiner Luxusliner«, in: *Handelsblatt*, 2. 8. 2020.
- 2 Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, NJ 1970; aufgegriffen z. B. in Europäische Kommission (Hg.), *Eurobarometer 40*, Brüssel 1993, S. ix. Der Begriff wurde ursprünglich geprägt von Valdimer O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, New York 1961; vgl. auch bereits Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York 1960. Wie immer hat die Übersetzung ihren Preis: Das englische »*permissive*« hat negativere Konnotationen als das deutsche »*permissiv*«; irreführend ist die teilweise in offiziellen EU-Quellen verwandte Übersetzung »*freizügiger Konsens*«. Vgl. z. B. *Eurobarometer 40* (1993), S. viii.

nete Konferenz zur Zukunft Europas stellt einen von vielen Anläufen dar, um mit dem Problem umzugehen. Was häufig als »Euroskepsis« bezeichnet wird,<sup>3</sup> reduziert gegenwärtig die politischen Gestaltungsspielräume und stellt eine der drängendsten Herausforderungen der EU dar. Entgegen allen verklärenden Blicken zurück zeigt sich jedoch im Folgenden, dass sich europäische Integration schon immer auf dünnem Eis bewegt.

Dazu wird zunächst der Stand jener Debatte kurz referiert, laut der Euroskepsis im Wesentlichen ein Phänomen darstellt, das erst mit dem Maastrichter Vertrag aufkam. Daran anschließend macht eine Serie von Suchbewegungen deutlich, dass sich das Verhältnis der Bürger:innen zum Projekt Europa bereits seit den 1950er-Jahren als brüchig erwies. So ruhte die Zustimmung zum Einigungsprozess auf einem fragileren Fundament, als man bisher angenommen hat. Ein abschließender Teil mustert schließlich die Implikationen, die ein solcher veränderter Blick auf die Geschichte für Gegenwart und Zukunft hat. Die historische Analyse des distanzierten Verhältnisses der Menschen zum Einigungsprozess unterstreicht, dass wir uns nicht nur von jenen prägenden Narrativen frei machen müssen, die die europäischen Institutionen in die Welt gesetzt haben, sondern dass wir auch die Deutungen der sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen kritisch zu prüfen haben.

## Maastricht als Zäsur?

Wenn von den Anfängen gravierender öffentlicher Kritik am Einigungsprojekt die Rede ist, führt der Weg schnell nach Maastricht. Der entsprechende Vertrag von 1992 gilt häufig als Ausgangspunkt der Krise europäischer Integration.<sup>4</sup> Ausverhandelt in der dramatischen Übergangsphase am Ende des

- 3 Dieser Begriff ist ebenso weit in der Forschung verbreitet wie problematisch – vor allem aufgrund seines normativen Bias. Zu den verschiedenen Definitionen und ihren Aporien vgl. etwa Benjamin Leruth / Nicholas Startin / Simon Usherwood, »Defining Euroscepticism. From a Broad Concept to a Field of Study«, in: dies. (Hg.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, London 2018, S. 3–10; Mark Gilbert / Daniele Pasquinucci (Hg.), *Euroscepticisms. The Historical Roots of a Political Challenge*, Leiden 2020. Als Versuch, das Problem über den Plural zu lösen, vgl. Guido Levi / Daniela Preda (Hg.), *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union*, Bologna 2019. Als anregende Kritik am Begriff und für alternative Zugänge vgl. Bernard Bruneteau, *Combattre l'Europe. De Lénine à Marine Le Pen*, Paris 2018; Dieter Gosewinkel (Hg.), *Anti-Liberal Europe. A Neglected Story of Europeanization*, New York 2015. Zur Begriffsgeschichte siehe etwa Francesco Marone, »L'ascesa dell'euroscetticismo«, in: Laura Canale / Paolo Franzosi / Francesco Marone / Eugenio Salvati (Hg.), *Contro l'Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Novi Ligure 2014, S. 78–122, hier S. 81 f.
- 4 Diese Sicht setzte in der Wissenschaft früh ein. Vgl. etwa Cees van der Eijk / Mark N. Franklin / Michael Marsh, »Referendum Outcomes and Trust in Government. Public Support for Europe in the Wake of Maastricht«, in: *West European Politics* 18 (1995), 3, S. 101–117; Pippa Norris, »Representation and the Democratic Deficit«, in: *European Journal of Political Research* 32 (1997), 2, S. 273–282. Für die neuere Literatur vgl. etwa Daniel Hucker, *Public Opinion and Twentieth Century Diplomacy. A Global Perspective*, London 2020; John FitzGibbon / Benjamin

Kalten Krieges, stieß der Maastrichter Vertrag im Ratifizierungsverfahren auf unerwartet große Widerstände – vor allem in Dänemark, wo ihn eine Mehrheit zunächst ablehnte, aber auch in Frankreich, wo sich lediglich eine hauchdünne Mehrheit für ihn fand. Maastricht gilt seitdem als Menetekel, auf das weitere schwierige oder gescheiterte Ratifikationsverfahren zu den Verträgen von Amsterdam, Nizza, dem Verfassungsvertrag und dem heute gültigen Vertrag von Lissabon folgten. Auch diesseits der großen Abkommen häufen sich seit den frühen 1990er-Jahren die Momente, in denen sich breite Bevölkerungsteile – teilweise auch Mehrheiten – gegen den Status quo oder gegen weitere Schritte europäischer Einigung aussprechen.

Vor diesem Hintergrund vertreten in der Politikwissenschaft Liesbet Hooghe und Gary Marks die These, dass die Ratifizierungskrise des Maastrichter Vertrags einen Übergang darstelle: Damals sei an die Stelle der bis dahin prägenden wohlwollenden Gleichgültigkeit ein einschränkender Dissens (*constraining dissensus*) getreten, der die Spielräume politischen Handelns auf europäischer Ebene deutlich reduzierte.<sup>5</sup> Die Forschung setzt zugleich den in der Vor-Maastricht-Phase fehlenden Widerstand häufig mit einem gewissen Grad an Akzeptanz oder zumindest Indifferenz gleich.

Zwar leuchten Hooghe und Marks den vermeintlichen Zäsurcharakter von 1992 besonders scharfsinnig aus. Ihre Interpretation, laut der die Probleme erst mit Maastricht begannen, ist jedoch keineswegs neu. Diese Deutung vertraten bereits zeitgenössische Führungspersönlichkeiten, etwa der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors. In einem internen Meeting hielt er, wie jüngst zugänglich gewordene Akten zeigen, rund sechs Wochen nach der erwähnten Referendumsniederlage in Dänemark im Sommer 1992 fest: »but we can no longer make progress by using ... >soft tyranny< ... techniques of the décideurs [...]. That period is over.«<sup>6</sup> Einige Monate später, nach dem knappen Referendumsergebnis in Frankreich zugunsten des

Leruth / Nick Startin (Hg.), *Euroscepticism as a Transnational and Pan-European Phenomenon. The Emergence of a New Sphere of Opposition*, London 2020. Als eine der wenigen abweichenden Interpretationen mit anderem Zugriff vgl. Amadine Crespy / Nicolas Verschuere, »From Euroscepticism to Resistance to European Integration. An Interdisciplinary Perspective«, in: *Perspectives on European Politics and Society* 10 (2009), 3, S. 377–393.

5 Liesbet Hooghe / Gary Marks, »A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, in: *British Journal of Political Science* 39 (2009), 1, S. 1–23; Damian Chalmers / Gareth T. Davies / Giorgio Monti, *European Union Law. Texts and Material*, Cambridge 2014, S. 28; Finn Laursen, »The Not-So-Permissive Consensus. Thoughts on the Maastricht Treaty and the Future of European Integration«, in: ders. / Sophie Vanhooacker (Hg.), *The Ratification of the Maastricht Treaty. Issues, Debates and Future Implications*, Dordrecht 1994, S. 295–317. Zur Sicht von Maastricht als Zäsur vgl. z. B. Leruth / Startin / Usherwood, »Defining Euroscepticism«; FitzGibbon / Leruth / Startin (Hg.), *Euroscepticism as a Transnational and Pan-European Phenomenon*, S. 1.

6 Historisches Archiv der Europäischen Union, Florenz (im Folgenden: HAEU), JD-1712, Commission of the EC, Main points made by President Delors, Shaping factors meeting, 16 July, Brussels, 28. 7. 1992. Auslassungen im Original mit drei Punkten ohne Klammer; Auslassungen durch den Autor dieses Texts mit eckigen Klammern.

Vertrags, bekräftigte Delors seine Sicht noch einmal. Er unterstrich, dass die Zeit der »douce tyrannie« der EG-Institutionen vorbei sei – verstanden als jene Phase, in der die Kommission, manchmal in lockerer Komplizenschaft mit den Regierungen der Mitgliedstaaten, »dans l'indifférence des peuples« entschieden habe.<sup>7</sup>

Selten äußerten sich führende Vertreter der EU so selbstkritisch, weshalb diese Haltung an sich eine tiefergehende Analyse wert wäre. Für die hier verfolgte Frage ist sie lediglich ein Indiz dafür, wie früh man Maastricht bereits als Wendepunkt verstanden hat. Genau an diesem Punkt setzt das Folgende an, indem es der dominanten Lesart eine vielschichtigere Deutung entgegenstellt. Sie widerspricht der schieren Gegenwartsbezogenheit unserer tagespolitischen Debatten genauso wie deren übertriebenem Alarmismus.

Seite 1 bis 4 von 21 Seiten.

Den kompletten Text finden Sie im

Mittelweg 36,

Heft 1 | Februar 2022

*Kiran Klaus Patel ist Professor für Europäische Geschichte  
am Historischen Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München.  
patel@lmu.de*

<sup>7</sup> HAEU, JD-1759, Discours du président Delors à l'occasion du 40ème anniversaire du Parlement européen, Strasbourg, 15. 9. 1992.