

GEORG KREIS

# GERECHTIGKEIT FÜR EUROPA

Eine Kritik der EU-Kritik

SCHWABE VERLAG







Georg Kreis

# Gerechtigkeit für Europa

Eine Kritik der EU-Kritik

Schwabe Verlag

Gedruckt mit Unterstützung der Berta Hess-Cohn Stiftung, Basel. Die Publikation wurde ausserdem gefördert durch die Freiwillige Akademische Gesellschaft Basel.

© 2017 Schwabe Verlag, Schwabe AG, Basel

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Das Werk einschliesslich seiner Teile darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in keiner Form reproduziert oder elektronisch verarbeitet, vervielfältigt, zugänglich gemacht oder verbreitet werden.

Abbildung Umschlag: Kai-Uwe Heinrich / Der Tagesspiegel, Berlin

Umschlaggestaltung: icona basel gmbh, Basel

Layout: icona basel gmbh, Basel

Druck: Schwabe AG, Basel

Gesamtherstellung: Schwabe AG, Basel

Printed in Switzerland

ISBN Printausgabe 978-3-7965-3743-1

ISBN eBook (PDF) 978-3-7965-3781-3

Das eBook ist seitenidentisch mit der gedruckten Ausgabe und erlaubt Volltextsuche.

Zudem sind Inhaltsverzeichnis und Überschriften verlinkt.

[rights@schwabe.ch](mailto:rights@schwabe.ch)

[www.schwabeverlag.ch](http://www.schwabeverlag.ch)

<b>Vorwort</b> .....	9
<b>1. Missmut gegenüber dem Integrationsprojekt</b> .....	17
1.1 Die EU als Projektionsfläche .....	21
1.2 Das Aufkommen der Bürgermeinung – und deren Entdeckung (1990er Jahre) .....	25
1.3 Erste wissenschaftliche Verarbeitungen des neuen Phänomens .....	44
1.4 Frühe Kritik am europäischen Integrationsprojekt (seit 1945) .....	54
1.5 Der neuere Stimmungszustand (seit den 2000er Jahren) .....	62
1.6 Legitimationsüberlegungen .....	67
1.7 Bedeutung des Identitätsdiskurses .....	72
<b>Karikaturen zu Etappen der europäischen Einigung</b> .....	83
Bereitschaft zur Selbstkritik .....	83
<b>2. Das vermeintliche Demokratiedefizit</b> .....	95
2.1 Was ist mit «Demokratiedefizit» gemeint? .....	96
2.2 Aufbau und Funktionieren der repräsentativen Demokratie .....	101
2.3 Schwache politische Öffentlichkeit .....	122

2.4	Punktuelle direktdemokratische Mitbestimmung .....	126
2.5	Die EU-Beitritts- und Erweiterungsabstimmungen .....	128
2.6	Die Austrittsabstimmungen von 1975, 1982 und 2016 .....	133
2.7	Volksabstimmungen zu Vertrags- und weiteren Sachvorlagen .....	137
2.8	Reaktionen auf die Einheitliche Europäische Akte (EEA) .....	140
2.9	Europapolitische Einschätzungen 1987/88 .....	146
2.10	Reaktionen auf den Vertrag von Maastricht von 1992 .....	148
2.11	Abstimmungswiederholungen von 1993, 2002 und 2009 .....	171
2.12	Basisbindung durch Konvent und Konstitutionalisierung? .....	176
2.13	Verfassungsvertrag von 2004 und Reformvertrag von 2007 .....	187
2.14	Die Bürgerinitiative 2004 und 2007 .....	196
2.15	Weitere Abstimmungen in den Niederlanden, in Ungarn und Wallonien .....	200
2.16	Die Rolle der nationalen Parlamente .....	207
2.17	Parlamentarische Mitsprache im «Brexit»-Fall .....	209
<b>3.</b>	<b>Das Ausbleiben der Politischen Union .....</b>	<b>211</b>
3.1	Die immer engere Vereinigung – «ever closer union» .....	213
3.2	Bescheidener Ansatz von Den Haag .....	222
3.3	Verpasste Chancen des Gipfels von Maastricht .....	227
3.4	«Kerneuropa» .....	230
3.5	Warten auf die Vollendung der WWU .....	234

<b>4. Ein möglicher Neuanfang?</b> .....	239
4.1 Ein neues Narrativ? .....	241
4.2 Die Krise als Chance? .....	246
4.3 Konstruktive Kritik? .....	254
4.4 Der Nationalstaat als Rettung? .....	273
4.5 Demokratie als Rettung? .....	284
4.6 Zum Schluss .....	294
<b>Anhang</b> .....	301
Anhang I: Chronologie .....	301
Anhang II: Besondere Sachabstimmungen .....	303
Anhang III: Beitrittsabstimmungen und Nato-Beitritte .....	304
Anhang IV: Abstimmungen zum Verfassungsvertrag von 2005 .....	306
Anhang V: Abkürzungsverzeichnis .....	307
Anhang VI: Bibliografie .....	308
<b>Personenregister</b> .....	325



## Vorwort

Gerechtigkeit! Diese Forderung meint nicht Kritiklosigkeit, verlangt jedoch nach einer Kritik, die ihren Gegenstand nicht schlechter macht als er ist und die insbesondere die Verantwortung für Mängelbefunde am richtigen Ort ansiedelt. Das ist in der öffentlichen Debatte immer weniger der Fall.

Der britische «Brexit»-Entscheid vom Juni 2016 bildete für viele einen willkommenen Anlass, um die Europäische Union (EU) grundsätzlich in Frage zu stellen und im knappen Entscheid der Briten für den Austritt aus der EU mit geradezu europhoben Kommentaren einen Beweis dafür zu sehen, dass sich die EU falsch entwickelt habe oder grundsätzlich falsch konzipiert sei. Die EU müsse sich darum entweder in eine neue, andere Richtung weiterentwickeln oder gar von Grund auf neu aufgebaut werden. Die nach der «Brexit»-Abstimmung freigesetzte Fundamentalkritik war zwar nicht neu, sie wurde aber mit ungebremster Entschiedenheit vorgebracht und zog in selbstverstärkender Weise weitere Kommentare ähnlicher Art nach sich.

Seit einiger Zeit regt sich nun aber in einem positiven Bewusstseinsschub eine zivilgesellschaftliche Gegenbewegung, die für die EU und die mit ihr verbundenen Werte mit einer heiteren Militanz einzustehen bereit ist.<sup>1</sup> In den Medien ist nach dem ersten Wahlgang der französischen Präsidentschaftswahl vom 23. April und vor der Stichwahl am 7. Mai 2017 immerhin festgehalten worden, dass man auch

---

1 Die mittlerweile europaweite Bewegung «Pulse of Europe» ist im November 2016 vom Frankfurter Anwalt Daniel Röder und seiner Frau Sabine lanciert worden. Im Vorfeld der französischen Präsidentschaftswahlen hat «Pulse of Europe» jeden Sonntag in vielen EU-Städten Demonstrationen organisiert und dabei einen ebenso erstaunlichen wie erfreulichen Zulauf erfahren (vgl. beispielsweise: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/pulse-of-europe-sie-gehen-fuer-europa-auf-die-strasse-14845135.html>). Auch nach den Wahlen in Frankreich gingen die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten weiter; s.a. <http://pulseofeurope.eu>.

«mit Europa» Wahlen gewinnen kann.<sup>2</sup> Fraglich ist, ob und wie lange dieses europafreundliche Engagement andauert.

Wie aber ist es zu diesem Stimmungswandel gekommen? Die Ursachen liegen wohl in einer Kombination verschiedener Umstände: die aufschreckende Wahl eines «enfant terrible» zum Präsidenten der einflussreichsten Macht der Welt, die irritierende Verabschiedung Grossbritanniens aus dem Gemeinschaftsprojekt, die ausgebliebenen Triumphe der Europafeinde bei den Wahlen in Österreich und in den Niederlanden, dann die Wahl eines Hoffnungsträgers zum französischen Staatspräsidenten. Im Juni 2017 wurde Helmut Kohls Tod zum Anlass, um in einem «europäischen Staatsakt» mit dem Verstorbenen zugleich auch sein entschiedenes Europaengagement zu würdigen.<sup>3</sup> Der grosse Kanzler starb 87jährig gleichsam zum richtigen Zeitpunkt, ein halbes Jahr zuvor hätte sein Ableben noch nicht denselben europapolitischen Effekt haben können. Umgekehrt war 2012 die wahrhaft ehrenvolle Verleihung des Friedensnobelpreises an die EU beinahe wirkungslos verpufft, weil sie in eine andere Konstellation fiel. In diesem Sommer 2017 kommt zu alledem noch Estlands Übernahme der EU-Präsidentschaft: Fast erscheint es wie ein Omen, dass dieses so zukunftsfreudige wie europafreundliche Land wegen des geplanten Austritts Grossbritanniens ein halbes Jahr früher die Koordination der EU übernehmen darf und diese Aufgabe mit Begeisterung und Zuversicht angeht.

Was die verschiedenen von Russland ausgehenden aggressiven Handlungen (die Angriffe auf die Ukraine, die Cyberattacken und die Expansion in Syrien) alleine nicht geschafft haben, hat nun die Kombination der genannten Faktoren zustande gebracht: Das europäische Zusammenstehen und Zusammengehen wird wieder vermehrt als notwendig erachtet, die Kooperationsbereitschaft hat wieder zugenommen, das Gemeinschaftsprojekt hat wieder Glanz und einen positiven Horizont erhalten.

Die bisher vorherrschenden Einstellungen sind damit aber nicht beseitigt. Seit Jahren wird eher aus grundsätzlichen Vorbehalten denn aus Sympathie immer wieder von verschiedenen Seiten die «Neuerfindung» Europas angeregt, vorgeschlagen oder

---

2 Matthias Daum, Probiert es doch mal mit Europa. In: Die Zeit vom 28. April 2017 (<http://www.zeit.de/2017/18/europaeische-union-schweiz-wahlkampf>).

3 Zu der nicht vorhersehbaren Konstellation gehört, dass etwa gleichzeitig auch Simone Veil verstarb und als erste Präsidentin des Europäischen Parlaments (1979–1982) erneut gewürdigt wurde. Veil verkörperte in mehrfacher Hinsicht «Europa» und seine Geschichte, zum einen als Auschwitz-Überlebende, zum anderen als Vorkämpferin für die Legalisierung der Abtreibung und als Mitkämpferin für die Abschaffung der Todesstrafe und die Ermöglichung gleichgeschlechtlicher Ehen. Sie erhielt im Juli 2017 ein Ehrengrab im Panthéon, der nationalen «Ruhmeshalle» Frankreichs, in der besonders verdiente französische Persönlichkeiten bestattet werden.

gar gefordert. So wurde am 9. Mai 2016 (dem «Europatag») ein internationaler und überparteilicher Aufruf mit einer «Roadmap for a New European Renaissance» veröffentlicht.<sup>4</sup> Und nach dem «Brexit»-Votum vom Juni 2016 erklärte der in Hamburg lehrende Schweizer Ökonom Thomas Straubhaar, die EU müsse dieses Votum als Signal verstehen, das dazu auffordere, «zusammen mit den einzelnen Mitgliedern und ihren Bevölkerungen alles auf den Prüfstand zu stellen» und sich dabei «neu zu erfinden».<sup>5</sup> Selbst von der Jean-Monnet-Stiftung wurde eine Schrift publiziert, die dezidiert eine Reform und eine Neugründung («une réforme et un refondement») fordert.<sup>6</sup> Und eine jüngst erschienene Aufsatzsammlung kommt ebenfalls mit dem Titel «Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union» daher.<sup>7</sup> Das Wort «neu» hat mit Bezug auf Europa inzwischen beinahe magische Qualität erlangt, es verspricht positive Veränderung und wird darum auch von EU-Sympathisanten verwendet, die sich vom 60-Jahr-Jubiläum der Römischen Verträge einen «Neustart» erhoffen und in der «Erklärung von Rom» vom 25. März 2017 eine «neue Geburtsurkunde» erblicken möchten, obwohl diese auch Zufriedenheit und Stolz über Erreichtes zum Ausdruck bringt. Das im Hinblick auf das Treffen in Rom veröffentlichte Weissbuch der EU-Kommission vom 1. März 2017 will seinerseits mindestens ein «neues Kapitel» aufschlagen.

Als Historiker kann man sich von solchen Weckrufen in doppelter Weise herausgefordert fühlen: Einmal, weil da «alte Ideen» – insbesondere die der Relativierung (nicht Beseitigung) nationaler Grenzen – etwas schnell auf der Schutthalde der Geschichte entsorgt zu werden scheinen; und zum anderen, weil die Erwartung ausgesprochen wird, dass man die weitere Entwicklung wirklich «neu» erfinden könne. Zukunft muss tatsächlich nicht nur als Verlängerung der Vergangenheit verstanden werden; aber man kann nicht ohne seine eigene Geschichte zu neuen Ufern aufbrechen.

---

4 <http://www.m9m.eu/L201/> (The appeal of 9 May).

5 Thomas Straubhaar, The Day After. In: Aargauer Zeitung vom 29. Juni 2016. Im Weiteren jedoch sehr richtig: «Es gilt, dem Pessimismus und den national(istisch)en Bewegungen eine neue gemeinsame optimistische Vision eines friedlichen, stabilen, prosperierenden und damit lebenswerten Europas des 21. Jahrhunderts entgegenzusetzen.»

6 Etwa Vincent Martenet, Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne. In: Collection débats et documents Nr. 8, März 2017, der Fondation Jean Monnet, Lausanne.

7 Vgl. Rüttgers/Decker, 2017 (die Publikation ist aus einer Ringvorlesung der Universität Bonn hervorgegangen).

Der Ausgang des britischen «Brexit»-Referendums ist von vielen als «historisch» bezeichnet worden. Mit derartigen Qualifizierungen ist man heutzutage stets schnell zur Stelle. Als Historiker mag man dieser Tendenz zunächst entgegenhalten, dass eigentlich alles Geschehene immer historisch ist, jedoch von unterschiedlicher Tragweite. Mit «historisch» ist im Fall des «Brexit» gemeint, dass der Entscheid für Grossbritannien höchst folgenreich werden könnte – in negativer wie vielleicht auch in positiver Weise. Grundsätzlich vergleichbare Einschätzungen gibt es auch mit Blick auf die EU. Hier werden die Konsequenzen ebenfalls in positiven wie negativen Varianten gedacht: Entweder werde der britische Austritt einen Dominoeffekt auslösen und dies der Anfang vom Ende sein. Oder es bestehe nun die Chance für einen Neuanfang, der die EU – endlich – auf den richtigen Weg bringe. Und dazwischen liegt die dritte Variante des schlichten Weiterbestehens und Weitermachens, möglicherweise mit leichten Justierungen.

Die Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben hat das europäische Gemeinschaftsbewusstsein nicht gestärkt, sondern – begleitet von unerfüllten und unerfüllbaren Demokratisierungswünschen – zu einer verstärkten Infragestellung des Gemeinschaftsprojekts geführt. So paradox es ist: Es sind just die Fortschritte und Errungenschaften der EU, die zu ihrer immer kritischeren Beurteilung führen. Noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts konnte Wilfried Loth, ein exzellenter Kenner der Geschichte der europäischen Integration, mit grosser Selbstverständlichkeit davon ausgehen, dass «mit der Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben und der Demokratisierung europäischer Politik» die Integration der EU-Bürger zunehmen werde, dass eine «pro-europäische» Mehrheit «eindeutig und ungefährdet» sei und die europäische Dimension der kollektiven Identität in Zukunft «noch stärker» ins Bewusstsein treten werde.<sup>8</sup>

Die Zuversicht, die dem europäischen Integrationsprojekt früher entgegengebracht wurde, ist inzwischen abhandengekommen und hat eher negativen Einschätzungen Platz gemacht. Abwertende Urteile über die EU können mittlerweile sogar davon ausgehen, dass sie Mehrheitsmeinung sind. Auffallend ist dabei, dass sehr viele der geäusserten Meinungen so kritisch wie uninformiert daherkommen und ihre Vorwurfshaltungen von falschen Voraussetzungen ausgehen. Darum diese Schrift mit dem Titel «Gerechtigkeit für Europa». Und darum auch ein Blick in die Geschichte.

Die Geschichte der europäischen Integrationsbemühungen ist entweder völlig unbekannt oder wird gerade von heftigen Kritikern der gegenwärtigen Verhältnisse

---

<sup>8</sup> Wilfried Loth, *Europäische Identität in historischer Perspektive*. Bonn 2002. S. 20ff.

als irrelevant angesehen. Deswegen konnte ein britischer Publizist aus einer linksradikalen Position heraus im Juni 2016 behaupten: «Von Anfang an war die EU nicht die Verkörperung des Bürgerwillens – sie ist der Kampf gegen den Bürgerwillen.» Was er unter «Anfang» versteht, verrät der folgende Satz: «Der Maastrichter Vertrag von 1992, der die EU, wie wir sie kennen, begründete [...]».<sup>9</sup> Die Entwicklung, die seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 über vier Jahrzehnte hinweg bis zu «Maastricht» geführt hat, ist in diesen Ausführungen inexistent und irrelevant. Das «EU-Übel» setzte offenbar erst 1992 ein, wie sich auch die Missachtung der Bürger durch die europäischen Institutionen und die entsprechende Opposition der Bürger, auf die so gerne verwiesen wird, erst ab diesem Zeitpunkt manifestierten.

Eine jüngst erschienene kleine Schrift bedient wenigstens auf dem vom Verlag fabrizierten Umschlag den Wunsch nach Wiederherstellung demokratischer Mitbestimmung in der EU-Politik mit der Aussage, Thomas Piketty fordere dazu auf: «Holt euch die Kontrolle über Europa zurück!» Und im Klappentext wird gesagt, es gehe darum, «die Bürger einzubinden» und «den Interessen der Mehrheit Gehör zu verschaffen». Gemeint ist damit aber nicht gemäss einer gängigen Erwartung die direktdemokratische Mitsprache, sondern ganz im Gegenteil der Ausbau der supranationalen Ebene mit der Schaffung eines Parlaments (einer «Versammlung» der repräsentativen Mitsprache) für die Eurozone, die bisher am Europäischen Parlament vorbeiverwaltet wurde.<sup>10</sup>

Der gegenwärtige, von vielen als ungut empfundene Zustand wird oft mit der Vorstellung verbunden, dass die Vergangenheit besser war. Konkret ist damit gemeint: dass die EU in früheren Zeiten weniger «bürgerfern» war und die Bürger und Bürgerinnen zufriedener mit ihr waren. Eine neutrale Formulierung lautet, dass zwischen

---

<sup>9</sup> Brendan O'Neill, Für Europa, gegen die EU, 20. Juni 2016 ([https://www.novo-argumente.com/artikel/fuer\\_europa\\_gegen\\_die\\_eu](https://www.novo-argumente.com/artikel/fuer_europa_gegen_die_eu), Zugriff: März 2017). O'Neill ist ein der Linken zuzurechnender Journalist und war 2006 Mitgründer des «Manifesto Club». In seinen Texten finden sich noch andere Fehlannahmen wie: «Die Briten wurden in die EU integriert, ohne dazu befragt zu werden.» Diese Aussage unterschlägt, dass die britischen Bürger und Bürgerinnen 1975 Gelegenheit hatten, über die EG-Mitgliedschaft ihres Landes abzustimmen. In einigen Medien wurde vor der Durchführung der «Brexit»-Abstimmung zum Beispiel mit dem überspitzten Titel «1975 waren die Briten noch überzeugte Europäer» auf diese Abstimmung über den Verbleib des Landes in der EU hingewiesen.

<sup>10</sup> Vgl. Stéphane Henneffe/Thomas Piketty/Guillaume Sacriste/Antoine Vauches, Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone. München 2017 (franz. Original: «Pour un traité de démocratisation de l'Europe»).

den Bürgern und der EU eine «Entfremdung» eingetreten sei. Wer da wem gleichsam abhandengekommen ist, bleibt hier jedoch offen. Mit den folgenden Ausführungen soll diese Entwicklung nachgezeichnet und damit klarer gemacht werden. Die bisherige Auseinandersetzung mit dem Phänomen hat sich für die Frage, zu welchem Zeitpunkt eine allfällige Entfremdung massiv zunahm und was die näheren Gründe für die Wende waren, kaum interessiert.

Der Blick in die Vergangenheit, die der sehr momentanen Gegenwart vorausgegangen ist, hat so gesehen eine doppelte Funktion: Erstens soll er falsche Vorstellungen, die vor allem in der Argumentation von Kritikern der EU aufscheinen, berichtigen. Und zweitens soll aufgezeigt werden, wann und unter wessen Verantwortung die heute beklagten Mängel in den europäischen Integrationsprozess Eingang gefunden haben.

Im Folgenden soll nicht einfach die Geschichte des europäischen Integrationsprozesses rekapituliert und dargestellt werden. Hierzu gibt es bereits zahlreiche, bessere wie auch schlechtere Darstellungen (vgl. die [Literaturangaben im Anhang](#)). Unser Augenmerk soll sich vielmehr auf spezielle Gegebenheiten richten: zunächst auf den zurzeit herrschenden Missmut, der sich – einmal etabliert – nicht wieder so schnell aufzulösen scheint; dann in einem zweiten und dritten Kapitel auf das verschiedentlich beklagte Bürgerdefizit sowie auf die bisher ausgebliebene Vollendung der Politischen Union. In einem vierten und letzten Kapitel soll die aktuelle Krise besprochen und die Möglichkeiten eines Neuanfangs skizziert werden.

Die vorliegende Text verbindet Ausführungen, die der allgemeinen Orientierung der europäischen Bürger und Bürgerinnen dienen, mit Rekapitulationen der einschlägigen geschichts- und weiteren sozialwissenschaftlichen Forschungsarbeiten zu den aufgeworfenen Fragen. Ziel dieses Vorgehens ist, erkennbar zu machen, wie intensiv die nun erneut interessierenden Fragen schon diskutiert worden sind. Zum Thema ist schon viel Bedenkenswertes geschrieben worden. Es ist höchste Zeit, dass dieses zur Kenntnis genommen und in die Überlegungen miteinbezogen wird, damit eine gerechtere Einschätzung zustande kommt.

Die Aufmerksamkeit gilt im Folgenden den Entwicklungen innerhalb der EG/EU: Die Problematik der nicht unwichtigen Erweiterungen der Gemeinschaft und ihrer Aussenbeziehungen bleibt weitgehend unberücksichtigt. Ein immer wieder genanntes und einleuchtendes Argument lautet: Die EG/EU müsse auch wegen ihrer Position in der Welt eine im Innern gut funktionierende Institution sein, damit sie nach Aussen stark auftreten kann und als kohärent agierendes Gebilde wahrgenommen wird. Das ist jedoch ein sekundäres Argument. Zuerst muss die europäische Gemeinschaft für sich selber funktionieren. Damit ist gemeint: eine den Mehrheits-

willen der repräsentierten Bevölkerung kohärent und effizient umsetzende Handlungseinheit.

Ein Teil der im Laufe der 1990er Jahre aufgekommenen Ablehnung der EU ist gewiss auch als Reaktion auf die sogenannte «Osterweiterung» zu verstehen. In Frankreich war die Skepsis gegenüber dieser Erweiterungsrunde grösser, als man lange Zeit registriert hat. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags von 2005 war die Quittung nicht nur dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger vor diesem Schritt nicht konsultiert worden waren, sondern auch für den Schritt selber. Und der «Brexit»-Entscheid von 2016 ist ebenfalls zu einem grossen Teil die Folge der freien Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa. Dabei war es Grossbritannien, das sich für die Erweiterung der EU um die ehemaligen Ostblock-Staaten stark gemacht hatte, auch, um damit der Vertiefung der Gemeinschaft entgegenzuwirken. Zudem wollte die britische Regierung 2004 die von der EU ausgehandelte Karenzfrist von vier Jahren für das Inkrafttreten der vollen Personenfreizügigkeit nicht für sich in Anspruch nehmen, hat also zum Teil selber zu verantworten, wofür sie jetzt die EU verantwortlich macht.

Geht es um Europa oder um die EU? Wem das hier vorgelegte faktengestützte Plädoyer nicht passt, wird vermutlich zunächst den Titel kritisieren und anmerken, dass die EU doch nicht Europa und Europa nicht die EU sei.<sup>11</sup> Diesen Einwand kann man problemlos vorbringen – und er wird umso zutreffender sein, wenn Grossbritannien auch formal nicht mehr Teil der EU sein wird. Es gibt aber zahlreiche Gründe dafür, von höherer Warte aus betrachtet von «Europa» zu sprechen, wenn es um die Bemühungen der EU geht.<sup>12</sup> Die EU hat legitimerweise die Absicht, ganz Europa zu stärken und arbeitet auf eine politische, soziale und wirtschaftliche Ordnung hin, die dieser Intention immer besser entsprechen soll. Indem hier nicht ausschliesslich von der EU, sondern auch von Europa die Rede ist, auch wenn EU gemeint ist, wird dieser Dimension Rechnung getragen. Im Folgenden wird in der Erörterung der konkreten Vorgänge noch genug von EG und EU die Rede sein.

---

11 Falls man einen besonders beredten Einspruch in Form eines Leserbriefes zur Kenntnis nehmen will, hier ein Beleg: Hartwig Thomas, Mathematiker und Software-Unternehmer, klagt darüber, dass diese Gleichsetzung vom ZDF auch auf die NZZ übergreifen habe (NZZ vom 10. Januar 2017).

12 Larry Siedentop, Brendan Simms/Benjamin Zeeb, Thomas Schmid und Claus Offe führen alle «Europa» im Sinne von EU im Titel (vgl. die [Bibliografie im Anhang](#)). Achim Trunk sieht in der semantischen Verschiebung von EG/EU zu «Europa» ein Indiz für den Integrationserfolg; früher sei noch vom «Europa der Sechs» oder «Europa der Fünfzehn» die Rede gewesen (2007, S. 331).

Dieser Text ist zum grössten Teil im Laufe des Jahres 2016 entstanden. Für seine Formulierung konnte auf Vorarbeiten aus den vergangenen zwanzig Jahren zurückgegriffen werden. Im Sommer 2017 wird er jetzt zu einem Zeitpunkt aus der Hand gegeben, da die Geschichte seines Gegenstands noch längst nicht abgeschlossen ist. Das ist das Schicksal von Zeitgeschichte, die an die Gegenwart heranführt. Bisher konnte leicht die Auffassung bestehen, dass sich die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses – auch ohne teleologischen Glauben an eine Zielbestimmtheit – im Sinne einer sich stets intensivierenden Weiterführung von Vergangenheit fortsetze. Diese Vorstellung ist inzwischen weitgehend aufgegeben worden. Die Zukunft der EU erscheint, wie das von der EU-Kommission am 1. März 2017 vorgelegte Weissbuch zum Ausdruck bringt, in unserer Zeit als besonders offen und unbestimmt. Dies ist ein zusätzlicher Grund, die lange Vorgeschichte der Gegenwart in diese Überlegungen einzubeziehen.

Der Autor dieses Buches hat von verschiedener Seite wertvolle Hilfe erhalten, bei der Klärung punktueller Fragen ebenso wie durch die Lektüre des Manuskripts durch Michael Gehler, den exzellenten Kenner der Integrationsgeschichte und Leiter des Instituts für Geschichte an der Universität Hildesheim, sowie durch Christa Tobler, Europarechtlerin und Kollegin im Basler Europainstitut. Der Studienkollege Luzi Schucan hat sich erneut des Textes angenommen, ebenso wie Katharina Böhmer im Lektorat des Schwabe Verlags. Gedankt sei auch der Berta Hess-Cohn Stiftung und der Freiwilligen Akademischen Gesellschaft, die mit ihrer finanziellen Unterstützung die Publikation ermöglicht haben. Der Autor möchte an dieser Stelle auch seine bleibende Verbundenheit mit dem Europainstitut der Universität Basel ausdrücken, das er aufbauen und von 1993 bis 2011 leiten durfte. Er dankt seiner Nachfolgerin Madeleine Herren und ihrem Team für das Gastrecht, das er, verbunden mit zahlreichen guten Gesprächen, in diesem schönen Haus noch immer geniessen darf.

Basel, im August 2017

G.K.

# 1. Missmut gegenüber dem Integrationsprojekt

Mit Missmut sind Kritik und Ablehnung gemeint, die teils aus Stimmungen hervorgehen, teils Stimmungen hervorrufen, das heisst Missstimmung, Unzufriedenheit und Ungehaltenheit, Gereiztheit und Verärgerung – und diffuse Protesthaltung. Der Philosoph Richard David Precht diagnostiziert eine stark verbreitete Anspruchshaltung aus einem Zustand permanenter Gereiztheit. Grundunzufriedenheit werde durch die Wirtschaft erzeugt, und diese Haltung veranlasse die Menschen, ebenso übersättigt und gereizt auf die Politik zu reagieren.<sup>13</sup> Missmut ist kein Begriff in der Terminologie der Fachliteratur, die sich mit distanzierenden und ablehnenden Haltungen gegenüber dem europäischen Integrationsprojekt beschäftigt. Vielmehr ist da von Europamüdigkeit, Eurosklerose, Europapessimismus, Europaskeptizismus, Europhobie und Anti-Europäismus die Rede.<sup>14</sup> Der Politologe Werner Weidenfeld stellt in seiner jüngsten Publikation den Begriff des Misstrauens ins Zentrum seiner Diagnose, er spricht von Misstrauensgesellschaft und davon, dass sich Europa auf dem Humus des Misstrauens bewege.<sup>15</sup>

---

13 Richard David Precht, *Unsere gereizten Seelen*. In: Die Zeit vom 22. September 2016. Der wachsende Missmut wird in der Wissenschaft vermehrt thematisiert, vgl. etwa Dieter Thomä, *Puer Robustus. Eine Philosophie des Störenfrieds*. Frankfurt a. M. 2016.

14 Nachvollziehbar wird in einem Papier von 2014 des Berliner Delors-Instituts postuliert, die engere und schärfere Haltung der Europhobie nicht mit der breiteren und offeneren Haltung der Euroskepsis gleichzusetzen. Vgl. [http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2014/12/EuroskeptizismusOderEurophobie-Bertoncini-Koenig-JDI-B-DT\\_Nov27.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2014/12/EuroskeptizismusOderEurophobie-Bertoncini-Koenig-JDI-B-DT_Nov27.pdf) (letzter Zugriff August 2017). Die französische Historikerin Marie-Thérèse Bitsch geht aber so weit, die Nichtunterstützung von Europaprojekten der Zwischenkriegszeit dem Anti-Europäismus zuzurechnen. Vgl. Vorwort zu Wassenberg/Clavert/Hamman, 2010, S. 19.

15 Weidenfeld, 2017, S. 6 und 532.

Schon 2005 hatte der ehemalige EU-Kommissar Günter Verheugen in seinem Rückblick «Unmut» und «Verdrossenheit» festgestellt.<sup>16</sup> Daneben wird auch der seltene Begriff des Alter-Europäismus verwendet, um eine Haltung zu bezeichnen, die mit ihrer Opposition gegen ein zentralistisches Regime und für ein Europa der Regionen einsteht und ein sozialeres Europa und mehr Beachtung des Umweltschutzes erwartet.<sup>17</sup> Mit der Historikerin Birte Wassenberg kann man aber sagen, dass die Frage der Terminologie zweitrangig ist und es eher um die Feststellung geht, dass die bezeichneten Haltungen weniger mit objektiven Analysen des europäischen Integrationsprozesses zusammenhängen als «mit dem Ausdruck einer Reihe von negativen Emotionen, von Gefühlen: Gefühlen der Angst».<sup>18</sup>

In der Literatur wird im Weiteren vorgeschlagen, ohne Berücksichtigung von Stimmungslagen zwischen harter und weicher Europaablehnung zu unterscheiden.<sup>19</sup> Harte Ablehnung wird bei extremen Parteien auf dem rechten wie dem linken Flügel geortet, weiche Ablehnung entsprechend eher in der Mitte der Gesellschaft und bei Ländern mit ausgeprägtem Unabhängigkeitswillen. In letzter Zeit hat sich harte Ablehnung aber bis in die Mitte der Gesellschaft ausgedehnt.<sup>20</sup>

Die Deutung der zweifellos bestehenden Missstimmung ist zu stark auf die EU-Problematik ausgerichtet und wird zu eng mit ganz bestimmten Schwächen der EU-Strukturen in Verbindung gebracht. Diese erscheinen als hauptverantwortlich

16 Günter Verheugen, *Europa in der Krise. Für eine Neubegründung der europäischen Idee*. Köln 2005, S. 24.

17 Auf der Gegenseite werden Europafreunde, Eurooptimisten, Europaenthusiasten und Euro-turbos wahrgenommen. Aus persönlicher Erfahrung kann ich sagen, dass, mit Ausnahme der Ersteren, solche Bezeichnungen keine Selbst-, sondern Fremdbezeichnungen sind, die die bezeichneten polemisch überzeichnen.

18 Vielpersprechend und teilweise auch hilfreich, aber auch hinter den durch den Titel erzeugten Erwartungen bleibend: Birte Wassenberg/Frédéric Clavert/Philippe Hamman (Hg.), *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours*. Vol. 1: Les concepts. Stuttgart 2010, S. 419ff. und 428.

19 Vgl. Paul A. Taggart/Aleks Szczerbiak, *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism*. Oxford 2005. Weich und zugleich hart sind die britischen «Euro-rebels». Wassenberg bezeichnet die genannte Unterscheidung zwischen hart/rejects und weich/critics für überholt und fordert eine tieferegreifende Analyse (2010, S. 428).

20 Zu einer parteipolitischen Variante: Frank Decker/Florian Hartleb, *L'euroscepticisme en Allemagne. Les partis politiques et l'Union européenne*. In: Laure Neumayer/Antoine Roger/Frédéric Zalewski (Hg.): *L'Europe contestée: «populisme» et «euroscepticisme» dans l'Union européenne élargie*. Paris 2008, S. 34–54.

für den Missmut, obwohl eine andere Kausalität die Stimmung stärker bestimmt. Gewiss wurde und wird Missmut über die EU zu einem Teil auch von dieser selbst verursacht. Angaben zu EU-immanenten Faktoren für das Anwachsen des Malaise finden sich in zahlreichen politologischen Studien.

Die beklagten Missstände müssen aber nicht direkt für das Ausmass des verstärkt zum Ausdruck gebrachten Missmuts verantwortlich sein. Durchaus möglich ist, dass Missmut auch aus anderen Gründen herrschte und, abgesehen von den bereits genannten sachlichen Gegebenheiten, auf gesellschaftlich-politische Dynamiken zurückzuführen ist: Entweder stiessen neue Entwicklungen auf Ablehnung oder erlebten alte Zustände neue Bewertungen. Alternativ waren – in einer dritten Variante – alte Zustände und neue Entwicklungen lediglich Katalysatoren, an denen sich ein aus anderen Gründen verstärkt aufgekommener Missmut entzündete. Verheugen führte 2005 die «abwehrende Gebärde», wenn von Europa die Rede sei, auch nicht direkt auf die EU zurück. Eine und die einzig genannte Erklärung vermutete er darin, dass es den Menschen schwerfalle, sich auf den immer schneller eintretenden Wandel einzustellen.<sup>21</sup>

Schon früh wurde in der Literatur zur europäischen Integration darauf hingewiesen, dass allgemein das Verhältnis zu den eigenen Regierungen in hohem Mass bestimmend sei für die Einstellung zu Vorlagen der europäischen Integration. Karlheinz Reif erklärte bereits 1993, dass «seit einigen Jahren» eine zunehmende Entfremdung eines Teils der Bevölkerung vom politischen System, von der Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land, von den etablierten Eliten und von der traditionellen politischen Klasse zu einer Erosion der grundsätzlichen Zustimmung zum Projekt der europäischen Integration beigetragen habe.<sup>22</sup>

Das «Brexit»-Resultat vom Juni 2016 sollte zu einem wichtigen Teil als Folge dieser Unzufriedenheit mit der eigenen Regierung und der eigenen Elite verstanden werden. Konkret war dies ein «slap» für Premierminister Cameron, wie die 2005 in Frankreich durchgeführte Europa-Abstimmung eine «gifle» für Staatspräsident Chirac war (vgl. unten, S. 190). Mehrheitlich wurde das «Brexit»-Resultat von 2016 aber gerne als Indiz, ja als Beweis dafür genommen, dass die EU in einer Krise stecke und eine kritische bis ablehnende Haltung gegenüber dem Integrationspro-

---

21 Verheugen, 2005, S. 24.

22 Reif, 1993, S. 29, unter Verwendung des im Folgenden erklärten Terminus des «Permissive Consensus» und mit dem Verweis, dass das Eurobarometer im Herbst 1992 erstmals mehr Befragte ausgewiesen habe, die mit dem Funktionieren der Demokratie in eigenen Land eher unzufrieden als zufrieden seien.

jekt gerechtfertigt sei. Kennt man die von Grossbritannien seit 1946 eingenommene Haltung zur «Europafrage», ist man über den politischen Entscheid vom Juni 2016 weniger erstaunt und nimmt ihn vor allem weniger als Folge einer vermeintlich zutreffenden Beurteilung des europäischen Integrationsprojekts wahr. Dominik Geppert stellt sehr zutreffend fest, dass der Ausgang der «Brexit»-Abstimmung ausser von der aktuellen Stimmung auch von einer gegebenen politischen Kultur und einer bestehenden Mentalität abhing, dass die Lagerlinie durch beide grossen Parteien verläuft und Cameron mit seinem Referendum im Grunde einfach das Gleiche gemacht hat wie Wilson 1975.<sup>23</sup>

Ohne die allgemeine Bedeutung des «Brexit» für das europäische Gemeinschaftsprojekt in Abrede zu stellen, sei hier der auf die EU ausgerichteten Krisendiagnose die Auffassung entgegengehalten, dass es eher beträchtliche Teile der europäischen Gesellschaften sind, die in einer Krise stecken und dass weit weniger die EU der direkte Ausgangspunkt der Krise ist. Indirekt steckt die EU insofern aber doch in einer Krise, als sich der gesellschaftliche Krisenzustand ihrer Mitglieder auch auf sie auswirkt.

Der «Brexit» kann in dieser Perspektive auch als Ausdruck dafür interpretiert werden, dass sich die britische Gesellschaft in einer Krise befindet und dass im «leave»-Votum ein allgemeinerer Protest gegen zwei Erscheinungen zum Tragen kommt, nämlich gegen die Globalisierung sowie gegen die eigene, nationale Regierung, die ihre Bürger und Bürgerinnen zu wenig vor deren negativen Auswirkungen schützt oder aus anderen Gründen abgelehnt wird. Für diese Entwicklungen ist nun aber die EU nicht primär verantwortlich. Die auf das Referendum vom Juni 2016 folgenden innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen insbesondere um die Rechte der altherwürdigen Institution des Parlaments bestätigen die Diagnose, wonach die politischen Missstimmungen mindestens so sehr innerstaatlichen Kontroversen entspringen.<sup>24</sup>

---

23 Dominik Geppert, Die Europäische Union ohne Grossbritannien: Wie es zum Brexit kam und was daraus folgt. In: Rüttgers/Decker, 2017, S. 117–130. Zit. S. 120.

24 Gegen die Absicht der Regierung, das Parlament in der «Brexit»-Frage auszuschalten, klagte die Fondsmanagerin Gina Miller am Londoner High Court und später beim Appellationsgericht und bewirkte, dass auch Unter- und Oberhaus zustimmen mussten. Diese Zustimmung wurde unter der Bedingung erteilt, dass die Verhandlungsergebnisse ebenfalls wieder dem Parlament vorzulegen seien. Das Austrittsgesuch unter Berufung auf Art. 50 des Vertrags der Europäischen Union wurde von Regierungschefin Theresa May am 28. März 2017 unterzeichnet und am 29. März dem EU-Ratspräsidenten überreicht. Am 19. Juni 2017 wurden die Verhandlungen formell eröffnet. Gemäss geltender Bestimmung stehen zwei Jahre Verhandlungszeit bis zum Austritt

## 1.1 Die EU als Projektionsfläche

Eine heute gängige Art, über die EU und ihre Befürworter zu reden, entspringt in hohem Mass negativen Emotionen und bedient diese wiederum. Selbst Thomas Schmid, der mit seiner Schrift für eine Erneuerung der EU werben will, kommt in dieser Stimmung nicht ohne wiederholte Beschwörungen eines trivialen Feindbildes aus, wenn er gegen «fanatische Berufseuropäer», «Durch-dick-und-dünn-Europäer», «Durchhalteuropäer», die «Sturheit vieler Europapolitiker», «Geschäftlhuber-Europäer» und «in die Jahre gekommene Europaenthusiasten» polemisiert.<sup>25</sup>

Der gegen das «Europaprojekt» gerichtete Missmut hat verschiedene Ursachen. Er drückt sich in einer Reihe von Vorwürfen aus, die inzwischen alle einigermassen geläufig sind und von denen angenommen wird, dass sie Quelle des Missmuts sind: Neben dem Vorwurf der Bürokratie, der Überregulierung und des machtvollen und undurchschaubaren Zentralismus nimmt der Vorwurf der mangelnden Mitbestimmung, also des entmündigenden Demokratiedefizits, einen wichtigen Platz ein. Letzteres war insofern mit Kritik an «Brüssel» verknüpft, als wegen empfundener Missstände das Bedürfnis aufkam, über demokratische Partizipation gleichsam zum Rechten zu sehen und Bürokratie und Überregulierung bekämpfen zu können. So lange fast alles mehr oder weniger gut lief, war Mitsprache kein Thema. Diese Voraussetzung macht der deutsch-britische Historiker Kiran Klaus Patel stark, wenn er betont, das Demokratiedefizit habe in der goldenen Zeit der Hochkonjunktur keine Rolle gespielt und sei erst dann zu einem Problem gemacht worden, als das entstandene Wohlstandsniveau durch die Globalisierung in Frage gestellt wurde.<sup>26</sup>

Neben den Ansätzen, welche die Einstellung zur EU weitgehend von den in der EU gegebenen Verhältnissen ableiten, sollte eine weitere Erklärung beachtet werden: Diese versteht die herrschenden Haltungen nicht als von der EU, sondern vom allgemeineren Zustand der Gesellschaften hervorgerufen. Dieser Ansatz empfiehlt, die Ursachen des Malaise nicht ausschliesslich beim Objekt – in unserem Fall der

---

Grossbritanniens zur Verfügung, die aber nach allgemeiner Einschätzung nicht ausreichen werden. Einen Monat nach der Übergabe des Austrittsgesuchs wurden auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs die Verhandlungsleitlinien festgelegt. Den Verhandlungsergebnissen müssen das EU-Parlament und die nationalen Parlamente der 27 EU-Mitglieder ebenfalls zustimmen.

<sup>25</sup> Thomas Schmid, *Europa ist tot, es lebe Europa! Eine Weltmacht muss sich neu erfinden*. München 2016. S. 10, 12, 16, 52, 231 und 232. Damit betreibt er in seinem fahrigem Buch selber, was er an anderer Stelle beklagt, dass nämlich die EU mit ihrer Kompliziertheit «die Prediger des Verdrusses» anziehe wie das Licht die Motten (S. 57).

<sup>26</sup> Patel, 2005.

EU – zu suchen (ohne deswegen auf eine kritische Analyse der EU zu verzichten), sondern bei der allgemeineren Gestimmtheit und deren Ursachen.

Die EU wäre dann Projektionsfläche für das Ausleben bestimmter Stimmungen. Sie wäre nach dem bekannten Muster bloss Sündenbock, das heisst eine gerne benutzte Adresse für die Deponierung von eigenen Schwächen, die man als Angehörige nationaler Gemeinschaften hat. Ein Beispiel dafür ist die vor allem in Industrieverbänden verbreitete Meinung, dass die meisten Gesetze, konkret bis zu 80 Prozent, von der EU diktiert seien. 2009 haben Erhebungen des Deutschen Bundestags aber festgestellt, dass weniger als ein Drittel (konkret 31,5 Prozent) der Gesetze durch EU-Vorgaben bestimmt gewesen seien. Für die Fehlannahme der 80 Prozent gibt es eine historische Erklärung, wesentlicher ist aber, dass diese als negativer Mythos zirkuliert und wohl noch weiterbestehen wird.<sup>27</sup>

Der Missmut gegenüber der EU ist in diesem Verständnis allerdings bloss als eine sehr naheliegende Anwendungsvariante eines wesentlich breiteren Missmuts zu verstehen, der sich auf der einen Seite durchaus auch gegen die eigenen nationalen Regierungen, auf der anderen Seite aber gegen aussernationale Grössen, gegen die USA, gegen die Treffen der Staatsoberhäupter der G7, gegen ausgewählte internationale Organisationen (WTO, OECD etc.) und andere Institutionen (etwa das WEF) richtet. Ein Teil des Missmuts richtet sich neuerdings auch gegen zwischenstaatliche und interregionale Freihandelsprojekte (wie heute gegen TTIP, TISA und CETA). Ein anderer Teil richtet sich gegen die eigenen Regierungen, aber nicht nur wegen deren Involviertheit in solche Verhandlungen, sondern auch wegen deren innenpolitischer Distanz zur Basis.

Der EU-Gipfel im belgischen Laeken vom Dezember 2001 war von heftigen Demonstrationen von Globalisierungsgegnern begleitet, obwohl der Gipfel keine Welthandelsthemen auf der Traktandenliste hatte und im Gegenteil der vermehrte Einbezug der Bürger dort ein Hauptthema war (vgl. unten, 62 und 183).<sup>28</sup> Die Demonstrationen in Belgien waren eine Fortsetzung der zum Teil sehr gewalttätigen Proteste am EU-Gipfel von Göteborg vom Juni 2001 während der vorangegangenen

---

27 Der «80-Prozent-Mythos» geht auf eine Rede des ehemaligen EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors im Jahr 1988 zurück. Damals erklärte dieser vor dem Europaparlament: «In zehn Jahren werden 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein.» (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-statistik-eu-macht-weniger-gesetze-als-angenommen-1858607.html>).

28 <https://www.nadir.org/nadir/aktuell/2001/09/03/5877.html>.

schwedischen Präsidentschaft<sup>29</sup> und am G8-Treffen von Genua im Juli 2001. Und diese waren eine Art Fortsetzung älterer Proteste am Amsterdamer Gipfel von 1997 und am WTO-Ministertreffen in Seattle von 1999. In einer frühen Phase waren Minigruppen der links-grünen Szene (Seattle-People, Occupy-Bewegung) die Protagonisten dieser öffentlichen Empörung. Inzwischen ist die Empörung im kleinbürgerlichen und mittelständischen Milieu, also in der «extremen Mitte» der Gesellschaft, angekommen. In der Literatur wird bereits für 1993 festgestellt, dass anti-europäische Haltungen in gemässigten politischen Formationen eine Respektabilität erlangt hätten, die sie zuvor nicht besessen hätten.<sup>30</sup>

Was der Soziologe Heinz Bude in seiner Schrift über die Macht von Stimmungen als Reflex auf die stark gewachsene Bedeutung von Gestimmtheit ausführt, bezieht sich nicht auf die EU, es kann aber diesbezüglich durchaus Geltung beanspruchen.<sup>31</sup> Wie Bude ausführt, entstand eine «generelle Stimmung der Gereiztheit» und eine Empörungsbereitschaft infolge der «ungeheuren Haltlosigkeit der Welt» und des Eindrucks, dass man ein «Haufen von Niemanden» sei.<sup>32</sup> Die mangelnde Bereitschaft, «allseitige Abhängigkeit in unübersichtlichen Systemen» hinzunehmen, habe zu Verdriesslichkeit, Missgunst, Misstrauen und Fremdenhass geführt. «In ihrem Verlassenheitsgefühl suchen die sich ignoriert, unterschätzt und zurückgesetzt Fühlenden nach wechselseitiger Resonanz und Verstärkung im gemeinsamen Hervortreten aus der nivellierten Mittelschicht.»<sup>33</sup>

29 Wie auch die gängige Weltenzyklopädie bestätigt: «The political background to the protests was a conjuncture of three forces. EU-criticism and opposition to membership in the EU was stronger in Sweden than anywhere else in the union. Secondly a wave of globalisation protests against neoliberalism had gained momentum after the protests during the EU Summit in Amsterdam 1997 and the WTO meeting in Seattle 1999. Anti-war and environmental concerns against the U.S. was a third factor.» ([https://en.wikipedia.org/wiki/EU\\_Summit\\_2001](https://en.wikipedia.org/wiki/EU_Summit_2001)).

30 Economist vom 15. Mai 1993, zit. nach Ezra Suleiman, Is Democratic Supranationalism a Danger? In: Charles A. Kupchan, Nationalism and Nationalities in the New Europe. Ithaca 1995. S. 66–84. Zit. S. 83.

31 Heinz Bude, Das Gefühl der Welt. Über die Macht von Stimmungen. München 2016. Bude im Vorjahr: Die Selbstgerechten, die Übergangenen und die Verbitterten. Die Gesellschaft der Angst und der Protestbegriff des Volkes. Eine Dresdner Rede. In: Theater heute, Nr. 3, März 2015, S. 30–35.

32 Mark Greif, Ein Haufen Niemande. In: n+1 Research (Hg.), Ein Schritt weiter. Frankfurt a. M. 2008, S. 26–29. Zit. bei Bude, 2016, S. 129.

33 Bude, 2016, S. 17 und 24ff.

Trifft das nicht genau die sich verbreitende Haltung auch gegenüber der EU? Bude spricht zwar von überall plötzlich hochschiessendem Misstrauen (ob bei der Piratenpartei oder bei Pegida, ob im Widerstand gegen «Stuttgart 21» oder bei der «Tea Party»). Das schliesst den nicht speziell genannten Anti-EU-Missmut ein. Dieser ist aber weniger «plötzlich hochschiessend» als ein in den vergangenen Jahren schleichend aufgekommenes, sich selbst verstärkendes Dauerphänomen.<sup>34</sup> Wilfried Loth hat schon 2002 auf die hohe Stimmungsabhängigkeit der Einstellung zur EU hingewiesen und dafür einen Beleg beispielsweise in den Reaktionen auf die bekannte Rede von Joschka Fischer an der Humboldt-Universität gesehen: Von ihr sei unmittelbar, aber ohne Dauer eine momentane Verbesserung in der Einstellung zur EU ausgegangen.<sup>35</sup> Dies muss uns veranlassen, im Bild des «politischen Meinungsklimas» zwischen der etwas trägeren und tiefer liegenden Grundstimmung (im Singular) und den leichter wandelbaren, momentanen Oberflächenstimmungen (im Plural) zu unterscheiden.

Jahrzehntelang war kaum Missmut über das europäische Integrationsprojekt zu vernehmen. In unserer Zeit hingegen häufen sich die missmutigen Meinungsäusserungen zur EU, und zwar auf den verschiedensten Ebenen und in den verschiedensten Formaten. Das Desinteresse ist inzwischen in Feindseligkeit, Uninformiertheit gekippt. Dies verhält sich nach dem auch in anderen, aber weniger bedeutsamen Fragen beobachtbaren Muster: Man ist kennntnisschwach, dafür aber meinungsstark. Und man kann in einer bestimmten Weise meinungsstark sein, weil die eigene Meinung von anderen mitgetragen wird und weil sie durch Wiederholung und selektive Wahrnehmung immer zutreffender zu werden scheint.

Feststellungen, dass bezüglich der Integrationsfragen eine grosse Uninformiertheit und Ahnungslosigkeit herrsche, ziehen sich spätestens seit den 1980er Jahren wie ein roter Faden durch die Umfrageberichte. Die schwachen Kenntnisse führten aber noch nicht zu negativen EU-Bildern.<sup>36</sup> Die Experten der Meinungsfor-

---

34 Bude liefert im Kapitel «Stimmung für «Stimmung»» treffende Umschreibungen von Dauer-gefühlen: «Die Stimmung dauert aufgrund der Bereitschaft, bestimmte Gefühle zu erfüllen, bestimmte Erwartungen zu erwarten und bestimmte Vorhersagen vorherzusagen» (S. 39). Es sei aber unmöglich, von einem einfachen Zusammenhang von Ursache und Wirkung auszugehen. Man könne höchstes Zustände feststellen und über Ursachen spekulieren (2016, S. 41ff.).

35 Loth, 2002, S. 22.

36 Zum Beispiel zu Befragungen von deutschen und britischen Bürgern und Bürgerinnen in Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, ebenso zuvor etwa im Jahrbuch 1991/92 und dann auch wieder im Jahrbuch 1995/96. Betont wird, dass das Informationsdefizit bei den Briten verständlich sei, weil diese sich nicht als Europäer fühlten, dies aber bei den Deutschen nicht der

schung wiesen indessen schon in den 1990er Jahren darauf hin, dass Uninformiertheit «irrationale Ängste» nähre, wobei unklar blieb, um welche Ängste es ging. Aber es musste sich um Ängste handeln, die vermehrt im Nationalen ihr Heil suchten und sich so indirekt auch gegen die supranationale EU richteten.<sup>37</sup>

Die gegenwärtigen Verhältnisse legen die Vermutung nahe, dass herrschende Stimmungen seit ein paar Jahren in höherem Masse bestimmend sind als in früheren Zeiten und dass sich diese aus Ohnmachtsempfindungen vor allem in emotional determinierter Ablehnung zwischenstaatlicher Kooperation ausdrücken und mit der Forderung nach Basismitbestimmung einhergehen. Es wäre aufschlussreich, feststellen zu können, wann und wie es zu diesem Stimmungsumschwung und der damit verbundenen Wahrnehmungsverschiebung kam und ob es überhaupt einen solchen eher brusken Umschwung gab oder man sich den Wandel vielmehr als gleitende Entwicklung vorstellen muss. Die folgenden Abschnitte werden sich dieser Fragen annehmen. Die gesamtgesellschaftliche Stimmung könnte sich in dem Sinne geändert haben, dass sie generell, also auch in Fragen, die mit «Europa» nichts zu tun hatten, weniger zu idealisierenden Einschätzungen bereit und fähig war.

## 1.2 Das Aufkommen der Bürgermeinung – und deren Entdeckung (1990er Jahre)

Auf Deutschland bezogen, eröffneten die Experten der Meinungsforschung ihren Bericht von 2001 mit der Feststellung:

«Jetzt wird es mit Europa ernst.» Das ist die Stimmung, die sich aus den Allensbacher Umfragen zum Thema Europa vom Frühjahr 2001 herauslesen lässt. Lange Jahre hatten sich die Deutschen wenig für Themen der Europapolitik interessiert. Europa lag ihnen fern, die Vorgänge in Brüssel erschienen ihnen abstrakt, unverständlich und auch nicht besonders wichtig. Es war, als sei Europa eine Veranstaltung, die den Bürger in Deutschland nichts angehe. Noch im Frühjahr 2000 wurde die Einstellung der Bevölkerung zum Thema Europa in einem Artikel für die ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ mit dem lapidaren Titel: ‚Europa – kein Thema‘ zusammengefasst. Doch in der Zwischenzeit ist das Interesse der Deutschen für die Europapolitik angesprungen.»

---

Fall sei. Und zuvor das «bescheidene Informationsniveau» bezüglich des Desinteresses gegenüber den ausgesprochen positiven Ergebnissen des Brüsseler Gipfels vom Februar 1988, vgl. Jahrbuch 1987/88, S. 316 und 321.

<sup>37</sup> Zitat des deutschen Regierungssprechers Hausmann. In: Jahrbuch der Europäischen Integration, 1995/96, S. 277ff.

Die Mehrheit der Deutschen würde zwar nicht den Fachdiskussionen über die künftige Gestalt Europas folgen, es sei aber denkbar, «dass sie den Eindruck bekommt, das vereinte Europa, das lange eine ferne Zukunftsvision war, sei nun plötzlich nicht mehr nur ein Thema für Festreden, sondern Gegenstand konkreter Planungen».<sup>38</sup>

Gemäss derartigen Zwischenberichten müsste der Umschwung schon oder erst 2000/01 eingetreten sein. «Schon» bezüglich der Vorstellung, dass die Stimmung erst 2005 gekippt sei, und «erst» bezogen auf frühere Feststellungen, die bereits 1994 einen tiefgreifenden Wandel registrierten (vgl. unten, S. 38). Andere wiederum meinen nachträglich, im schwierigen Ratifikationsprozess des Vertrags von Maastricht von 1992 den entscheidenden Kippmoment erkennen zu können.<sup>39</sup> Da stellt sich die Frage, ob die Vorbehalte gegen «Maastricht» wirklich Auslöser oder ob sie nicht Produkte einer bereits eingetretenen Wende gewesen sind.

1993 wies der Umfrageexperte Karlheinz Reif darauf hin, dass sich ein Abrutschen der Zustimmungsraten schon «sehr viel» früher, nämlich 1987–1989, abgezeichnet habe.<sup>40</sup> Mit Beate Kohler-Koch ist dem entgegenzuhalten, dass das dänische «Maastricht»-Nein sowie die auch in Frankreich beinahe eingetretene Ablehnung der «Maastricht»-Vorlage weniger mit der Unpopularität der europäischen Integration zu tun hatten als vielmehr mit der Unpopularität der Regierungen dieser Länder. Sie stuft den Bezug zu «Maastricht» und dem Integrationsprojekt als «sehr vordergründig» ein. Bei solchen Referenden würden nationale Faktoren die entscheidende Rolle spielen, die Beschäftigung mit dem eigentlich zur Abstimmung stehenden Vertragswerk sei «eher oberflächlich». Dabei verweist sie auf die von Franklin/Van der Eijk/Marsh 1995 publizierte Untersuchung, die eine klare Korrelation zwischen einem positiven Votum und der allgemeinen Zufriedenheit mit der Arbeit der Regierungen aufzeigt. Insgesamt scheine es also «unangemessen» zu sein, aus dem dänischen und später dem irischen Referenden eine Legitimitätskrise der europäischen Integration abzuleiten.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Ebenda, 2000/01, S. 303.

<sup>39</sup> In Wilfried Loths jüngster Darstellung der Vorgänge um «Maastricht» spielt die Demokratiefrage dagegen keine Rolle (2015, S. 310–336).

<sup>40</sup> Karlheinz Reif: Ein Ende des «Permissive Consensus»? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten. In: Rudolf Hrbek (Hg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse. Baden-Baden 1993. S. 23–40. Zit. S. 24.

<sup>41</sup> Kohler-Koch, 2004, S. 207ff.; Franklin/Van der Eijk/Marsh, 1995.

Bis in die 1990er Jahre herrschte gegenüber der EG/EU kein allgemeiner Missmut. Gewiss gab es einzelne Unmutsbekundungen, insbesondere von Bauern, die in den 1960er Jahren ihre Unzufriedenheit mit der Landwirtschaftspolitik demonstrierten, wie umgekehrt auch Kritik von Seiten der Konsumenten. Und die mit «1968» bezifferten Jugendunruhen, die sich in erster Linie gegen die Gesellschaft richteten, forderten allgemein mehr Demokratie und nahmen dem Nationalstaat und seinen inter-, trans- und supranationalen Verbindungen gegenüber eine kritische Haltung ein. So erstaunt es nicht, dass sich an einem 1970 von der EG-Kommission veranstalteten Kolloquium, an dem 260 Vertretungen von Jugendorganisationen teilnahmen, eine breite Front unzufriedener Stimmen auch gegen die EG bildete.<sup>42</sup>

Es dominierte jedoch eine Grundhaltung, die nur am Rande etwas Unzufriedenheit wegen des zu langsamen und zu bescheidenen Integrationsfortschritts signalisierte, nicht hingegen über Fremdbestimmung und Demokratiedefizit klagte. Die Aversion gegen «Maastricht» war im Vergleich zu heutigen Stimmungen klein, sie wurde aber 1992/93 im Vergleich zu vorangegangenen ruhigen Zeiten als bereits gross empfunden. Zudem herrschte im Vorfeld des Vertrags von Maastricht in Kombination mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der ausgehenden 1980er Jahre entgegen Reifs Einschätzung sogar so etwas wie ein Binnenmarkt-Hochgefühl.

In dieser Phase der Integrationsgeschichte schienen ein Neubau nicht nötig und ein weiterer Ausbau nach den alten Regeln durchaus möglich. Zwei sehr unterschiedliche Ereignisse dieser Zeit können hierfür stehen:

1990 gewann der bekannte italienische Cantatore Toto Cutugno mit seinem Bekenntnis «Insieme: 1992» in Zagreb durch die Zuschauer-Voten den Eurovision Song Contest. Sein Hymnus, der von Europa sagte, es sei nicht weit entfernt («non lontano») und ein an Höhe gewinnender Traum («sogno sempre piu in alto») blieb mit seinem Refrain «insieme, unite, unite, Europe» wochenlang auf den ersten Rängen der Charts – gewiss wegen seiner musikalischen Qualität, aber auch wegen seiner Botschaft.

1992 begann nach einiger Vorlaufzeit die in mehreren Sprachen und von mehreren Verlagen lancierte Publikation «Europa bauen» – «Faire l'Europe» – «The Making of Europe». Herausgeber der 22-bändigen Reihe war der angesehene Historiker Jacques Le Goff, seine Mitherausgeber erstrangige Autoren wie Peter Burke, Umberto Eco oder Hagen Schulze. Bei dieser Reihe ging es überhaupt nicht um die EU und auch nicht um Geschichtspolitik im Dienste Brüssels. Implizit ging das

---

<sup>42</sup> C.L. aus Brüssel, Die Jugend und die Europäische Gemeinschaft. In: NZZ Nr. 273 vom 16. Juni 1970.

publizistische Grossunternehmen jedoch von der Prämisse aus, dass eine positive Grundeinstellung zum Integrationsprojekt und darum auch gegenüber Europa im weiteren Sinn herrsche.<sup>43</sup> Die Bände umkreisten Themen allgemein historischer und sozialer wie kultureller Natur, sie handelten beispielsweise vom Europa des Hungers und des Überflusses, vom Europa der Landwirtschaft und der Meere, der Städte und der Sprachen. Die Generalperspektive war, wie dem Vorwort zu entnehmen ist, vom damaligen Integrationsoptimismus geprägt: «Dass dieser Kontinent in seinem Streben nach Einheit so manchen internen Zwist, so manchen Konflikt, so manches Trennende und Widersprüchliche überwinden musste, soll in dieser Reihe nicht verschwiegen werden.»<sup>44</sup> Bemerkenswert an der Formulierung des Überwindenmüssens ist die Tempuswahl der Vergangenheit («musste»), obwohl das Gleiche («müssen») auch für die Gegenwart und die Zukunft zu sagen wäre.<sup>45</sup> 1996, also leicht zeitverschoben zum Projekt «Europa bauen» des Beck-Verlags (München), lancierte der Fischer-Verlag (Frankfurt a. M.) die Reihe «Europa entdecken».<sup>46</sup>

Das westeuropäische Integrationsprojekt hatte mit der Wende von 1989 durch den Gang der Geschichte eine beinahe berauschte Bestätigung erfahren und so eine positive Grundstimmung möglich gemacht: Alle nach der Wende freigekommenen Staaten Mittel- und Osteuropas wollten Mitglied der EU werden. Die darin zum Ausdruck kommende Wertschätzung bestätigte den zum «Club» gehörenden Mitgliedern ihr positives Selbstbild, in dem sie als Erfolgsmodell erschienen. Von den Staats- und Regierungschefs des West- wie des Ostlagers wurde im Dezember

---

43 Nicht auszuschliessen, aber auch nicht konkret nachweisbar ist allerdings, dass das Publikationsunternehmen durch die EU unterstützt worden ist.

44 Man wollte mit thematischen Essays «Bausteine» zur Verfügung stellen und auf diese Weise dafür sorgen, dass es kein geschichtsloses Europa gebe, weil es ohne Herkunft keine Zukunft gebe. Vorwort von Le Goff in jedem Band.

45 NZZ-Feuilletonchef Hanno Helbling bemerkte leicht maliziös und zugleich beruhigt, dass die Geschichte nicht für die Vermittlung von Zukunftsvisionen eingesetzt werde; es gehe hier nicht um «Europa bauen», sondern um «Europa nachbauen» und einzig um die Herkunft der Gegenwart – «und damit sollte man sich begnügen». (NZZ vom 19./20. Juni 1993).

46 Dieses zweite Unternehmen ging noch stärker auf Distanz zu den harten Strukturen (Staat, Wirtschaft usw.), um noch näher an die Alltagskultur heranzukommen. Thematisch war es breiter angelegt; Geschlecht und Lebensalter, Wohn- und Arbeitsverhältnisse bildeten wichtige Kategorien. Die Legitimation wurde bezeichnenderweise nicht im «Bauen», sondern im «Fundieren» gesucht. Man wollte im Sinne einer Bewusstseinspflege «Zusammenhänge gemeinsamer Erinnerung» verdeutlichen (Wolfgang Benz, der Herausgeber). Im Weiteren zu dieser historiografischen Problemstellung Pichler, 2011; Kreis, 2011.