

DER LIBERALE INTERGOUVERNEMENTA- LISMUS IM PRAXISTEST

Lässt sich das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 mit dem li- beralen Intergouvernementalismus Andrew Moravcsiks erklären?

Sarah Günther

Sommersemester 2008

Berliner Seminararbeit zur Europäischen Integration

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft	5
	2.1. <i>Auf dem Weg in ein sicheres Europa</i>	6
	2.2. <i>Frankreich – The one to blame?</i>	7
3.	Die Theorie vom Liberalen Intergouvernementalismus (LIG) Moravcsiks	8
	3.1. <i>Die sicherheitspolitischen Annahmen des LIG</i>	9
4.	Die Anwendung der Theorie Andrew Moravcsiks auf das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft: „A rationalist Framework“	10
	4.1. <i>Nationale Präferenzen: Gaullisten contra EVG-Befürworter</i>	11
	4.2. <i>Interstate Bargaining: Frankreich in der Zwickmühle</i>	14
	4.3. <i>Kein „Pooling“, dafür der Tod einer Idee : Lässt sich das Scheitern erklären?</i>	16
5.	Schlussbetrachtung und Fazit	17
6.	Literaturverzeichnis	19

Die Arbeit

Sarah Günther hat diese Hausarbeit im Rahmen des Proseminars „Theorien Europäischer Integration im Praxistest“ angefertigt. Das Proseminar fand im Sommersemester 2008 unter der Leitung von Prof. Dr. Tanja A. Börzel am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin statt. Sarah Günther ist Studentin im 3. Semester des BA Politikwissenschaft.

Die Berliner Seminararbeiten zur Europäischen Integration werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Reihe bietet die Möglichkeit, hervorragende Seminararbeiten aus den verschiedenen Studienabschnitten zu würdigen und allen Studierenden als *best practice* Beispiele zugänglich zu machen. Die Seminararbeiten sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

1. Einleitung

Mit der Modifizierung des Intergouvernementalismus hinterleuchtet Andrew Moravcsik die Dynamik bzw. die Motoren der Europäischen Integration – also das „Warum“. Europäische Integration wird im Fortlauf dieser Arbeit als eine Art Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten definiert, deren Endzustand als intergouvernementale internationale Organisation bezeichnet werden kann. Um zu erkennen, warum die Akteure wie handeln, öffnet Moravcsik die Blackbox des Nationalstaates. Dieser bleibt auf der internationalen Bühne der wichtigste Akteur. Aber die innerstaatlicher Ebene wird durch rational agierende Individuen und private Gruppen bestimmt, die ihre Präferenzen an die Regierungen weitertragen. Da in kontroversen Bereichen, wie der Außen- und Sicherheitspolitik, nach der Theorie des liberalen Intergouvernementalismus Nationalstaaten so gut wie keine Kompetenzen abgeben wollen, kommt es in diesen Bereichen zwar zu einer Verbreiterung, aber nicht oder nur bedingt zu einer Vertiefung der Integration. Dabei soll unter Breite das „wie viel“, also wie sich die Anzahl der integrierten Sachbereiche bzw. der Staaten ändert, und unter Tiefe das „wie sehr“, also ob sich die Institutionen in intergouvernementalistische oder supranationale Richtung bewegen, verstanden werden.

Um Moravcsiks Theorie zu testen, soll in der Hausarbeit der liberale Intergouvernementalismus mit einem empirischen Beispiel aus der Geschichte der Europäischen Integration zusammengeführt werden. Anhand des Scheiterns der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im Jahre 1954 sollen Teile der Erklärungskraft der Theorie überprüft werden. Da in den Bedingungen des liberalen Intergouvernementalismus ein Scheitern von Verträgen nicht vorgesehen ist, muss die Theorie Andrew Moravcsiks dahingehend interpretiert werden.

Der Vertrag zur EVG wurde 1952 von Deutschland, Frankreich, Italien sowie den Beneluxstaaten unterzeichnet, wonach eine europäische Armee unter supranationaler Führung aufgestellt werden sollte. Die Realisierung der Verteidigungsgemeinschaft wurde allerdings 1954 verhindert, da nach einem Regierungswechsel die französische Nationalversammlung den Vertrag nicht ratifizierte.

In der Hausarbeit soll darauf eingegangen werden, welche Prozesse in Frankreich stattfanden und wie sie sich auf die Regierungsentscheidungen und damit auf die in-

ternationale Ebene ausgewirkt haben. Die Überlegungen, die die französische Regierung dazu bewogen haben, die Verwirklichung der EVG zu verhindern, sollen mithilfe der Theorie Moravcsiks erklärt werden. Dabei soll das Parteienspektrum und das jeweilige Parteiprogramm sowie die Vorstellungen der verschiedenen Interessengruppen zur Hilfe genommen werden.

Die abhängige Variable ist die Europäische Integration (bzw. die Kooperation der Mitgliedstaaten) und in diesem Beispiel das Scheitern der EVG, das die Dynamik der Integration stagnieren ließ. Sie soll durch die unabhängige Variable, die Faktoren des liberalen Intergouvernementalismus Andrew Moravcsiks, erklärt werden.

Zu vermuten ist, dass sich der liberale Intergouvernementalismus nur schwer auf das Explanandum anwenden lässt, da das Scheitern eines Vertrages in der Theorie nicht vorgesehen ist.

Die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus kann, konkret auf das Scheitern der EVG angewendet, auch falsifiziert werden, da auf das empirische Beispiel andere Integrationstheorien besser passen könnten. Um eine Gültigkeit der Hypothese zu erreichen und den roten Faden nicht zu verlieren, sollte sich die Hausarbeit nur mit den Annahmen des liberalen Intergouvernementalismus und dessen Anwendung auf die EVG und die damit verbundenen Rahmenbedingungen beschäftigen. Es wird von einem rationalen Akteursmodell ausgegangen.

Die Forschungsfrage ist von wissenschaftlicher Relevanz, da gescheiterte Vertragsratifikationen die Integrationsforschung vor ein Problem stellen. Die zwei klassischen Integrationstheorien Neofunktionalismus und liberaler Intergouvernementalismus sehen ein solches Scheitern nur bedingt oder gar nicht vor.

Der Beobachtungszeitraum liegt bei ca. 5 Jahren, von 1950 bis ca. 1954. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Scheitern der EVG 1954.

Eingangs soll sehr kurz auf die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die Bedeutungskraft des Vertrages bzw. seines Scheiterns eingegangen werden. Im Anschluss sollen vor dem Hintergrund des Scheiterns der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft kurz die Hauptannahmen der Theorie dargestellt werden. In einem letz-

ten Schritt sollen geeignete Aspekte mit der Theorie Andrew Moravcsik erklärt werden. Theorie und Empirie werden also zusammengeführt. Hier liegt auch der Schwerpunkt der Arbeit. Im Fazit wird die Anwendbarkeit des liberalen Intergouvernementalismus auf die EVG bewertet und die wichtigsten Ergebnisse nochmals gekürzt zusammengefasst.

Für die Untersuchung soll auf Sekundärquellen zurückgegriffen werden. Die Abhandlungen Andrew Moravcsiks bilden die Grundlage für den Theorie-Teil der Hausarbeit, können aber beispielsweise durch Hans-Jürgen Bielings und Marika Lerchs „Theorien der Europäischen Integration“ ergänzt werden.

Die Auswahl an Literatur zur EVG ist groß. Für einen Überblick sollen die Arbeiten Michael Krefts und Kevin Ruanes herangezogen werden.

2. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft

Die Bemühungen zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den Jahren 1950-54 sind mittlerweile fast in Vergessenheit geraten. In ihrer Zeit war sie jedoch von äußerst großer Bedeutung und bis heute ist sie ein schwieriges Thema in Frankreich.¹ In der Literatur zur Europäischen Union bzw. Integration findet man die EVG nur selten und dann meistens als Fußnote. Der Grund dafür könnte darin liegen, dass sie nie verwirklicht wurde.

1951 ratifiziert das französische Parlament (Assemblée Nationale) den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). 1954 ratifiziert es die Pariser Verträge, wonach die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der NATO wiederbewaffnet wurde. In dem kurzen Zeitraum von 3 Jahren zwischen den Ratifikationen, scheiterte die EVG an der Weigerung der Assemblée Nationale. Im Folgenden soll versucht werden zu erklären, warum sich das französische Parlament dagegen aussprach, eine europäische Armee aufzubauen, um nur vier Monate später die Pariser Verträge zu unterzeichnen und damit einer westdeutschen Wiederbewaffnung zuzustimmen.

¹ Kreft, Michael: Die Europäische Union als Sicherheitsinstitution – die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die europäische Verteidigungsgemeinschaft im kulturell-institutionellen Kontext der europäischen Integration, S.152; Osnabrück 2002

2.1 Auf dem Weg in ein sicheres Europa

Im Zuge der schwierigen Verhältnisse im internationalen System wurde Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre der Ruf nach einer westdeutschen Wiederbewaffnung laut. Vom mächtigen Nachbarn im Osten fühlten sich vor allem die USA bedroht. Eine westeuropäische Streitmacht sollte sowohl Westeuropa als auch den USA ein Gefühl der Sicherheit bzw. Absicherung geben. Zwei Alternativen boten sich, Westdeutschland in ein militärisches Bündnis zu integrieren: eine Wiederbewaffnung im Rahmen der NATO oder eines europäischen Verteidigungsnetzwerkes. Frankreich sah einem militärischen Aufblühen Deutschland mehr als kritisch entgegen. Historisch begründet fürchtete es ein Erstarken seines Nachbarn und Erbfeindes. Einen NATO-Beitritt Deutschlands lehnte es daher kategorisch ab. Stattdessen sah es eine Alternative im Pleven-Plan². Der Plan war durch eine doppelte Natur gekennzeichnet: „The EDC was conceived in the fear of Germany and in the hope of Europe“³. Die internationalen Reaktionen auf den Vertrag waren überwiegend negativ. Die USA machten René Pleven vor allem den Vorwurf, er wolle verzögern, was unausweichlich sei. Gerade der Zeitdruck war es, der den Vereinigten Staaten solche Sorgen machte. Es sollte schnell ein Gegengewicht zur Sowjetunion geschaffen werden.

Zwar stellte die NATO-Lösung auf den ersten Blick die pragmatischere dar, Frankreich beharrte jedoch auf seiner Alternative. Um das gesamte Projekt nicht zum Kippen zu bringen, erklärten sich die USA 1951 bereit, das EVG-Vorhaben und die damit verbundenen Verhandlungen in Paris zu unterstützen. Im Zuge dieser Verhandlungen machte Außenminister Robert Schuman im November 1951 den Vorstoß, vor dem Hintergrund einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft auch eine „übernationale europäische Behörde“ zu gestalten, die später als Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) bekannt wurde. Anstatt aber zügig an einer Umsetzung der EVG zu arbeiten, so, wie es die USA forderten, entwickelte sich die Arbeit um die EVG und EPG zu einer Grundsatzdebatte, wie eine europäische Vereinigung auszusehen hatte. Im Januar 1952 verständigte man sich schließlich darauf, dass die Aspekte der Aufrüstung und

² Der Regierungschef René Pleven präsentierte am 21.10.1950 seinem Kabinett einen Plan für eine europäische Armee, die nationale Kontingente auf einer möglichst niedrigen Ebene integrieren sollte
³ Fauvet, Jacques: Birth and Death of a Treaty, in Aron/Lerner 1957: S. 128; gefunden in: Kreft, Michael: 2002, S. 166

Verteidigung Vorrang vor einem föderalen Aufbau haben mussten⁴. Die Verhandlungen und Fortschritte legten an Fahrt zu und so wurde der Vertrag schließlich am 27. Mai 1952 unterzeichnet. Fasst man seine Inhalte zusammen, wird deutlich, dass die EVG die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten einschränkte und auch zukünftig weitere Souveränitätsabgaben vorsah.

2.2 Frankreich – The one to blame?

Unmittelbar nach der Unterzeichnung des Vertrages schienen die Ausbesserungen und Zusatzforderungen jedoch erst in vollem Umfang diskutiert zu werden. Frankreich forderte starke politische Institutionen sowie einen Beitritt Großbritanniens. Außerdem verlangte die französische Regierung, dass die Bundesrepublik die EVG nicht verlassen dürfe. Auch die anderen Mitgliedsstaaten hatten Forderungen. Die Vereinigten Staaten sahen in der EVG ihre schlimmste Vermutung bestätigt: die Verzögerung der deutschen Wiederbewaffnung. Als Ende Februar 1953 die Außenminister der Sechs⁵ in Rom zusammentrafen, lagen unterschiedliche neue Verhandlungspositionen vor, die weiter auseinander lagen, als je zuvor. Die Entwicklungen waren an einem Tiefpunkt angelangt. In einer Pressekonferenz am 25.02.1953 veriss Charles De Gaulles, ein bekennender Gegner der EVG, die EVG buchstäblich.

Im Juni 1953 brach in Frankreich (und Italien) indes eine Regierungskrise aus. Nach dem Sturz René Mayers kandidierten drei Politiker vergeblich um das Amt des Regierungschefs. Daher konnte eine Konferenz zum Thema EPG nicht stattfinden und die Chancen auf eine erfolgreiche Ratifizierung schwanden weiter. Am 30. Juni 1953 wurde mit Joseph Laniel ein erklärter Gegner der EVG zum Premierminister gewählt. Winston Churchill schlug am 10. Oktober 1953 vor, im Falle einer weiteren Stagnation der Verhandlungen die BRD direkt in die NATO aufzunehmen. Damit war die Alternative NATO zurück auf der Tagesordnung. Anstatt die Verhandlungen über die EVG weiter voranzutreiben, stellen Frankreich immer mehr Forderungen, beispielsweise bezüglich der Saarfrage.

Anfang 1954 hatten die Parlamente der Bundesrepublik, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs den Vertrag bereits ratifiziert. In Italien lag der Vertragstext dem Parla-

⁴ Vgl. Kreft, Michael: 2002, S. 171

⁵ Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg

ment zu Entscheidung vor. Frankreich geriet damit zunehmend unter Druck. De Gaulles verschärfte seine EVG-Kritik zusehends.

In Indochina fiel am 7. Mai 1954 Dien Bien Phu⁶. Vier Wochen später empfahl der Auswärtige Ausschuss der Assemblée Nationale in Paris mit 24 gegen 18 Stimmen, den EVG-Vertrag nicht zu ratifizieren. Am 16. Juni folgte der Verteidigungsausschuss dieser Empfehlung und lehnte eine Ratifizierung mit 29 gegen 13 Stimmen ab. Zwei Monate darauf befürworteten 319 Abgeordnete des Parlaments den Antrag auf Absetzung des EVG-Themas von der Tagesordnung bei 264 Gegenstimmen und 12 Enthaltungen. Damit war die Ratifikation des Vertrages über die Errichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft gescheitert. Konrad Adenauer sprach später von einem „schwarzen Tag für Europa“⁷.

Kann also der liberale Intergouvernementalismus erklären, warum die Umsetzung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft am französischen Parlament scheiterte?

3. Die Theorie vom liberalen Intergouvernementalismus Andrew Moravcsiks

Es soll nun versucht werden, dieses Puzzle mit der Theorie Andrew Moravcsiks zu erklären. Moravcsiks liberaler Intergouvernementalismus, ein staatszentrierter Forschungsansatz, überschneidet sich in vielen Punkten mit dem traditionellen Intergouvernementalismus Stanley Hoffmanns. Anders als dieser, öffnet Moravcsik aber die 'black box' Nationalstaat und beobachtet die Prozesse sowohl auf nationalstaatlicher Ebene, als auch darüber hinaus. Denn die Regierungen der Mitgliedsstaaten bilden die maßgeblichen Brückenköpfe, die zwischen innenpolitischer und internationaler Ebene vermitteln. Es handelt sich daher um ein „Zwei-Ebenenpiel“.

Allgemein lässt sich über die Dynamik der Integration folgende Aussage treffen: Es kommt nur zu Integrationsfortschritten, wenn die Interessen der wichtigsten und größ-

⁶ Frankreich hatte mit der verlorenen Schlacht von Dien Bien Phu (1. Indochina-Krieg) sein Engagement in Südostasien beendet. Der Krieg hatte sich negativ auf die innenpolitische Stimmung ausgewirkt.

⁷ Schulz, Bert: Neun Mächte, eine Entscheidung, in: Das Parlament, Nr.40/ 27.09.2004; online abrufbar unter <http://www.das-parlament.de/2004/40/Kehrseite/003.html>

ten Mitgliedsstaaten auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner übereinstimmen. Im Anschluss müssen Leitlinien und Regelungen verhandelt werden, die auch auf nationalstaatlicher Ebene den Interessen entsprechen.⁸ Dabei werden die nationalen Interessen durch einen innergesellschaftlichen Präferenzbildungsprozess bestimmt. Moravcsik sieht den Staat nicht als einheitlichen Akteur und so soll auch im Folgenden Frankreich nicht als Einheit gesehen werden, sondern als Ergebnis spezifischer gesellschaftlicher Machtverhältnisse (siehe 4.1).

3.1 Die sicherheitspolitischen Annahmen des LIG

In seiner Arbeit „The Choice for Europe“⁹ redet Andrew Moravcsik von zwei großen ideologischen Alternativen, personalisiert in Charles de Gaulle und Jean Monnet: geopolitische Strategie basierend auf Nationalismus auf der einen Seite und „kollektive Sicherheit“ auf der anderen.¹⁰ Für ihn werden die staatlichen Präferenzen geprägt durch die Abhängigkeit von Wirtschaft und politisch-militärischen Bestrebungen. Die Wirtschaftspolitik, also ein „low-politics“-Feld, ist ein maßgeblicher Faktor um die „high-politics“, also die Außen- und Sicherheitspolitik zu manipulieren. Da das internationale System als anarchisch beschrieben wird und als gefährlich gilt, wird mit Bedrohungen von Außen auf nationalstaatlicher Ebene umgegangen. Die Sicherheitspolitik bleibt also ein nationales Hoheitsrecht „at the top of hierarchy of state motives“¹¹.

Moravcsik hält vier geopolitische Erklärungen für Integration für plausibel: die neo-realistische Idee von 'balance of power'; Europa zu stärken im Angesicht einer von Supermächten dominierten Welt; ein regionales Arrangement um Konflikten innerhalb der Mitgliedsstaaten vorzubeugen und die liberal-konstruktivistische Vorstellung von starken nationalen und europäischen Identitäten.¹² Moravcsik betrachtet die vorangegangenen Erklärungsansätze nicht als jeweils für sich genommen universal, sondern in ihrer Kombination als Variablen einer geopolitischen Erklärung für Integration.

⁸ Vgl. Bieling, Hans-Jürgen und Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration; *Wiesbaden 2006*, S. 169

⁹ Moravcsiks, Andrew: *The Choice for Europe. Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*; Cornell University Press, *Ithaca/ New York 1998*

¹⁰ Moravcsik spricht im Zusammenhang mit Sicherheitspolitik von „geopolitical interests and ideologies“; siehe dazu: Moravcsik, A.: *The Choice for Europe*, 1998, S. 27ff

¹¹ Moravcsik 1998, S. 29

¹² Moravcsik 1998, S. 29ff

Auch in der Sicherheitspolitik gilt das „Zwei-Ebenen-Spiel“. Nationale Präferenzen werden durch die verschiedenen Interessengruppen geprägt, bevor sie auf dem internationalen Verhandlungstisch diskutiert werden. Diese *bargaining* stellt sich jedoch schwieriger dar, als es beispielsweise im Bereich der low-politics der Fall wäre. Wie bereits oben erwähnt hat die Sicherheitspolitik einen Sonderstatus. Inwieweit das auch im Falle der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zum Problem wurde, soll im folgenden Kapitel durchleuchtet werden.

4. Die Anwendung der Theorie Andrew Moravcsiks auf das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft

Auch wenn Andrew Moravcsik die EVG sowohl in seinen theoretischen, als auch in seinen praktischen Rahmen überhaupt nicht mit einbezieht¹³, sollen nun verschiedene Erklärungsfaktoren des liberalen Intergouvernementalismus mit dem empirischen Beispiel zusammengeführt werden. Dies wird unter Berücksichtigung Moravcsiks „rationalist Framework“ geschehen. In einem Dreierschritt sollen die Vorgänge während des Scheiterns der EVG untersucht werden. Robert Putnams Interpretation des liberalen Intergouvernementalismus lässt Spielräume offen, auch das Scheitern von Verträgen erklären zu können (siehe dazu 4.3).¹⁴

Im Anschluss sollen nun die innenpolitischen Verhältnisse in Frankreich durchleuchtet werden, um den Präferenzbildungsprozess bestimmen zu können. Dies soll mithilfe einer Analyse des Parteienspektrums geschehen. Der Präferenzbildungsprozess innerhalb der Parteien soll dann mit den Annahmen des liberalen Intergouvernementalismus verglichen werden. Da es sich bei dem Vertrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft um sicherheitspolitische Erwägungen handelt, liegt der Schwerpunkt während der Betrachtung der Interessengruppen nicht bei Gewerkschaften oder Agrarverbänden, wie es bei wirtschaftspolitischen Verhandlungen der Fall gewesen wäre, sondern bei politischen Privatpersonen und den Generälen. Besondere Beachtung werden in diesem Zusammenhang Moravcsiks Annahmen zu den „Security Externalities“ zukommen.

¹³ Für ihn beginnt die Europäische Integration erst mit den Römischen Verträgen (1955-58), da sich der LIG mit Integrationsfortschritten auseinandersetzt, nicht aber mit gescheiterten Integrationsversuchen.

¹⁴ Vgl. Börzel, Tanja A.: Europäische Integrationstheorie – nicht obsolet, aber reformbedürftig; Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12.Jg.(2005) Heft 2, S. 345ff

Im Anschluss an die Analyse der Parteien werden die zwischenstaatlichen Verhandlungen zum Vertrag betrachtet, besonders im Krisenjahr 1954.

Da der EVG-Vertrag nicht in Kraft getreten ist, muss Moravcsiks dritter und letzter Schritt („Institutional Choice“) modifiziert werden. Zur Hilfe genommen werden dabei die Annahmen Tanja Börzels zum Scheitern von Verträgen und deren Interpretation in den Integrationstheorien.¹⁵

4.1 Nationale Präferenzen: Gaullisten contra EVG-Befürworter

In der Vierten Republik herrschten in Frankreich nahezu chaotische Verhältnisse, so dass sich in den Parteireihen viele politische Machtkämpfe austrugen. Die Debatte führte zum Auseinanderbrechen mehrerer Regierungen. Doch warum lagen die Standpunkte der Parteien und Staatsmänner so weit auseinander?

Moravcsik stellt die These auf, dass „centrist parties are likely to support integration, whereas parties of extreme right and left were likely to oppose it“.¹⁶ In Frankreich war eine solche Opposition von extremen Linken und Rechten der Fall. In nur elf Jahren der Republik wechselten 25 Regierungen, dem durch die Parteisplitterung verursachten instabilen politischen System geschuldet.

Am 30. Juni 1953 wurde Joseph Laniel zum Ministerpräsidenten gewählt. Er gehörte dem Centre national des indépendants et paysans (CNI) an, das zu den gemäßigten Rechten zählt. Er konnte keinen Vorstoß in der EVG-Frage erreichen, obwohl (oder gerade weil) er Plevén weiterhin das Verteidigungsressort überließ. Die CNI unterstützt im Kern die Europäische Integration und vertritt gleichzeitig einen harten Kurs gegen die wirtschaftspolitischen Forderungen der Parteien am jeweils äußeren linken Rand. Trotz des europafreundlichen Parteiprogramms, unterstützte die Partei 1958 die Machtübernahme de Gaulles, einem erklärten Gegner der EVG.

Unter Laniel kamen die Verhandlungen über den Vertrag einer europäischen Armee ins Stocken, unter Pierre Mendès-France scheiterten sie jedoch völlig. Dieser löste La-

¹⁵ Vgl. Börzel 2005.

¹⁶ Moravcsik 1998, S.32.

niel am 13.6.1954 nach weniger als einem Jahr als Ministerpräsident ab. Der Indochinakrieg war Laniel zum Verhängnis geworden¹⁷. Mendès-France, der zusätzlich zu seinem Amt als Premier auch Außenminister wurde, bildete die Regierung aus Sozialisten, radikalen Sozialisten und Linksgaullisten. Mendès-France wurde, vor allem von den Amerikanern, nachgesagt, er sei ein Verfechter eines neutralen Frankreichs, das sich militärisch und politisch nicht eindeutig gegen den Kommunismus und den Aggressor im Osten positionieren wollte. Trotz der Beteuerung für das atlantische Bündnis bezweifelten die USA, dass Frankreich unter Mendès-France einen so „unneutralen“ Vertrag ratifizieren würde.¹⁸ Sie sollten Recht behalten.

Moravcsik nimmt an, dass die Hauptakteure bei sicherheitspolitischen Integrationsvorhaben (auf nationalstaatlicher Ebene) sowohl die regierenden Parteien, als auch die Minister für Außenpolitik und Verteidigung sowie natürlich der Ministerpräsident sind. Im französischen Fall verband ein der EVG eher skeptisch gegenüberstehender Mendès-France sowohl das Amt des Ministerpräsidenten, als auch das des Außenministers. Die an der Regierung beteiligten Parteien bildeten ebenfalls eine klare Front gegen eine europäische Armee unter Einbeziehung Deutschlands. Diese Konstellation könnte einen Hinweis darauf geben, dass die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus in diesem Fall die schlechten Ausgangsbedingungen erklärt.

Eine außergewöhnliche Rolle spielte Charles de Gaulle. Er vereint in seinen Reden gegen die EVG viele Ängste und Befürchtungen wie sie auch Moravcsik nennt, um einem Vertrag nicht zuzustimmen bzw. Zugeständnisse („concessions“) von anderen Vertragspartnern zu fordern. Er gab zu verstehen, dass Frankreich seiner Selbstbestimmung beraubt und ihm der Weg zur Atomstreitmacht durch die EVG erschwert werde. Außerdem kritisierte er, dass die militärische Entscheidungsbefugnis dann an einen US-amerikanischen General übertragen werde. Die Remilitarisierung Deutschlands war für de Gaulle und seine Anhänger natürlich vollkommen inakzeptabel. Außerdem, so de Gaulle weiter, verhindere eine europäische Armee eine baldige Annäherung von Ost und West. Er hatte sich eine zusammengefasste Armee gewünscht, die aber nicht supranational organisiert gewesen wäre (wie er schon 1950 vorgeschlagen hatte). Die Generäle bangten um ihren Status.

¹⁷ Vgl. Ruane, Kevin: *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American relations and the crisis of European defence, 1950-55*; *New York (u.a.): St. Martin's Press (u.a.), 2000, S.89.*

¹⁸ Vgl. Ruane, Kevin, 2000, S.90.

Im Mai 1952 hatte seinerzeit der Luftwaffenminister Montel bereits kurz vor der Unterzeichnung des Vertrages eine Bilanz gezogen, die auf der theoretischen Seite eine unbedingte Opposition des Vertrages zur Folge hätte haben müssen. Er machte darauf aufmerksam, dass, „sollte der EVG-Vertrag jemals in Kraft treten, Frankreich viel verlieren, Deutschland aber viel gewinnen würde. Auf der Verlustseite notierte er die gegenwärtige französische Militärorganisation, die französische Rüstungsindustrie, den Status einer Besatzungsmacht, die freie Verfügbarkeit der eigenen Truppen, sowie die direkte Verbindung zwischen Politikern, Offizieren und Soldaten. Deutschland hingegen gewinne eigene Streitkräfte und Teilsouveränität zurück“.¹⁹

Desweiteren geht Andrew Moravcsik davon aus, dass es zu „Shifts in preferences“ kommen kann. Diese können entstehen, wenn dramatische geopolitische Ereignisse stattfinden. Mit der Zündung der ersten sowjetischen Wasserstoffbombe am 13. August 1953 hätten die Verhandlungen und Fortschritte zur Ratifikation der EVG in Frankreich an Fahrt aufnehmen müssen. Vor allem, als Churchill den Vorschlag machte, bei weiteren Verzögerungen die Bundesrepublik direkt in die NATO aufzunehmen. In der französischen Assemblée Nationale zeigte sich allerdings kein „Shift in preferences“.

Frankreich lud am 19. August 1954 zu einem Treffen der EVG-Mächte in spe in Brüssel. Mendès-France hoffte, bei dieser Gelegenheit einige, wenn nicht alle seiner Forderungen durchsetzen zu können. Die Forderungen beinhalteten unter anderem die Verschiebung der Errichtung einer supranationalen Entscheidungsinstanz auf mindestens acht Jahre, die Streichung des Artikel 38²⁰, eine Begrenzung der Truppenstärke von solchen, die in Deutschland stationiert sind und die Auflockerung der im Vertrag getroffenen Vereinbarung zum Verbot der Benutzung von Atomenergie zu militärischen Zwecken. Mendès-Frances Ziel war eindeutig: „gain additional [parliamentary] support on the right without losing present support on the left“²¹. Mendès-France wollte also die Gaullisten, die größten Gegner der EVG, auf seine Seite ziehen, indem er die supranationalen Aspekte des Vertrages reduzierte. Dies hätte jedoch zur Folge gehabt, die eigentliche Absicht und die Identität der EVG in weiten Teilen zu verändern. Da alle Verhandlungspartner seine Absicht durchschauten und in großem Umfang ablehnten, war

¹⁹ Vgl. Clesse, Armand: *Le Projet de C.E.D. Du Plan Pleven au Crime du 30 Août. Histoire d'un Malentendu Européen, Baden-Baden: Nomos 1989, S.121*; zitiert aus: Kreft 2002, S.199.

²⁰ In diesem bekannten sich die Vertragspartner zu der Errichtung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG).

²¹ Ruane, Kevin 2000, S.93

die Brüsseler Konferenz zum Scheitern verurteilt, bevor sie überhaupt angefangen hatte.

Moravcsiks Annahme, dass sich extrem links- bzw. rechts-orientierte Parteien gegen eine regionale Integration stellen, kann also im französischen Beispiel bestätigt werden.

4.2 Interstate Bargaining: Frankreich in der Zwickmühle

Der zweite theoretische Schritt, der in Moravcsiks liberalem Intergouvernementalismus vorgesehen ist, ist das 'Interstate Bargaining'. Dieses bildet die zweite Ebene, auf der die Präferenzen, die auf innerstaatlicher Ebene bestimmt wurden, zwischen den Staaten verhandelt werden. Der zweite Schritt überschneidet sich jedoch im Beispiel der EVG in weiten Teilen mit dem ersten, da der Präferenzbildungsprozess parallel zu den zwischenstaatlichen Verhandlungen in Frankreich weiter lief und es zu keinem eindeutigen, fixen Ergebnis kommen konnte. Hier stößt der liberale Intergouvernementalismus jedoch an seine Grenzen, da dieser nicht vorsieht, dass innerstaatliche Verhandlungen weitergeführt werden, während die zwischenstaatlichen schon begonnen haben. Im Gegenteil, die staatliche Position wird als stabil und starr angesehen. Die französische Regierung kann also nicht als „gate-keeper“ funktionieren. Trotzdem soll versucht werden, weiter mit Moravcsiks Ansatz zu arbeiten.

Andrew Moravcsik geht von zwei Dimensionen der „Bargaining outcomes“ aus: „interstate efficiency“ und „interstate distribution“.²² In der intergouvernementalistischen Perspektive geht es bei Verhandlungen vor allem um Kooperation. „Interstate efficiency“, also die Verhandlung aller Gewinne und Ziele bzw. die Ausschöpfung aller verhandelbaren Möglichkeiten, ist gewährleistet, da jede Regierung für sich einen möglichst hohen Gewinn aus den Verhandlungen ziehen möchte und daher auch über Umwege und ohne Hilfe von supranationalen Institutionen Ergebnisse erzielt werden. Die Transaktions- und Informationskosten in den Verhandlungen sind gering.

²² Vgl. Moravcsik 1998, S.51

Beim Beispiel der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wurde am Ende kein Ergebnis erzielt. Supranationale Institutionen konnten nicht helfend einschreiten, da es solche zu diesem Zeitpunkt ja noch nicht gab.²³

Nach Moravcsik richtet sich das Interesse der Staaten während der Verhandlungen vor allem auf die Verteilung der Gewinne und Verluste. Regierungen, die viel „anbieten“ und bereit sind, bei anderen Verhandlungsobjekten Kompromisse einzugehen oder Vorschläge zu unterbreiten („package-deals“), gewinnen auch viel. Das französische Beispiel zeigt, dass es seine Interessen kaum hätte durchsetzen können, da es sich auch kaum auf Kompromisse einließ bzw. keine in der Situation annehmbaren alternativen Vorschläge leistete. Es zeigt aber auch, dass das Sicherheitsbedürfnis ungleich geringer gewesen sein muss, als beispielsweise in Deutschland. Moravcsik antwortet darauf: „Each government can support an agreement [and] veto it [...]. We assume [...], that military coercion, punitive economic sanctions, and noncredible threats of withdrawal are not cost-effective negotiating tactics among European democracies.“²⁴ Im französischen Fall ist die Lage jedoch etwas anders. Frankreich hatte bereits den Vertrag unterschrieben. Es scheiterte an der Ratifikation. Moravcsik ergänzt, dass eine Regierung auch dazu bereit ist, ein Ergebnis zu akzeptieren, das den Staat schlechter stellt als im status quo ante, wenn dies dazu beiträgt, in zukünftigen Verhandlungen und Entscheidungen unter Umständen besser gestellt zu sein. Frankreich stand durchaus unter Druck, zumal es riskierte, nicht nur allein unter der Drohung der USA, sich von Europa abzuwenden, zu leiden hatte, sondern auch alle anderen Mitgliedsstaaten in Mitleidenschaft gezogen hätte. Es sah sich einer breiten Pro-Europa-Front gegenüber gestellt, ohne mögliche Koalitionspartner. Eine unilaterale Politik konnte Frankreich also nur schaden.

In diesem Zusammenhang stellt Moravcsik die These auf, dass „[a] unilateral threat to veto or exit from an agreement is [...] credible only if a superior unilateral alternative exists“²⁵. Frankreich hatte eine solche bessere Alternative nicht zu bieten. Die (nicht getroffenen) Vereinbarungen können daher entgegen Moravcsiks These nicht als effizient bezeichnet werden. Erst nachdem der (bereits unterschriebene) Vertrag vollkommen gescheitert war, wurden Alternativen in Betracht gezogen. Von französischer

²³ Der Europarat war für sicherheitspolitische Fragen nicht zuständig, die Hohe Behörde der EGKS ebenso wenig, da sie sich ausschließlich um die wirtschaftlichen Belange kümmerte.

²⁴ Vgl. Moravcsik 1998, S.61

²⁵ Vgl. Moravcsik 1998, S.63

Seite aus wurden kaum Zugeständnisse gemacht oder Kompromisse ausgearbeitet. Vielmehr beschränkten sich die französischen Vorschläge auf immer mehr Forderungen an die Vertragspartner. Frankreich steckte in der Zwickmühle – zwischen der US-amerikanischen Drohung, Europa den Rücken zu kehren und Deutschland in die NATO zu holen und den innenpolitischen Querelen mit den Gaullisten, Radikalsozialisten und Kommunisten.

4.3 Kein „Pooling“, dafür der Tod einer Idee: Lässt sich das Scheitern erklären?

An dieser Stelle müsste die Analyse des dritten Schrittes stehen – das „Pooling“ der Souveränität. Da der Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft nicht zustande kam, konnten auch keine Souveränitäten auf die supranationale Ebene delegiert werden. Stirbt an dieser Stelle mit der EVG auch die Erklärungskraft des liberalen Intergouvernementalismus?

Die Europäische Integrationstheorie muss sich mit einem neuen Forschungsproblem auseinandersetzen.²⁶ Wie auf den vorangegangenen Seiten klar wurde, ist mit dem Scheitern der EVG-Ratifikation in Frankreich eine Situation entstanden, die im liberalen Intergouvernementalismus nicht vorgesehen ist bzw. die dieser nicht erklären kann. Der Ansatz von Robert Putnam kann an dieser Stelle, vor allem in dem hier gewählten empirischen Beispiel, Abhilfe schaffen. Er geht nicht von einer natürlich gegebenen „interstate efficiency“ aus.²⁷ Vielmehr kann es passieren, dass sich Regierungen zwar dazu bereit erklären, internationale Verträge abzuschließen, später aber Probleme haben, ihre Meinung im Ratifikationsprozess auf staatlicher Ebene durchzusetzen, da ihr die Mehrheiten fehlen. Es ist möglich, dass die Regierung nicht alle relevanten Akteure bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat und dies später wieder auf sie zurückfällt. Im vorliegenden Fall könnten die vielen Regierungswechsel und die instabile Lage des politischen Systems dafür verantwortlich gewesen sein, dass der Vertrag zur Gründung der EVG „überstürzt“, wenn auch mit den besten Absichten und großem Willen zur Umsetzung, unterzeichnet worden ist. Da Putnams intergouvernementalistischer An-

²⁶ Vgl. Börzel 2005, S. 346

²⁷ Vgl. Putnam, Robert: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42: 2, 1998, S.427-460; gefunden in: Börzel 2005, S.348

satz ohne Moravcsiks Annahme über die „interstate efficiency“ auskommt, kann dieser das Scheitern der Vertragsratifikation grundsätzlich erklären.²⁸

5. Schlussbetrachtung und Fazit

Fasst man die Ergebnisse von den vorangegangenen Seiten nochmals kurz zusammen, können unter Zuhilfenahme des liberalen Intergouvernementalismus Aussagen über die folgenden Aspekte des Scheiterns der EVG getroffen werden:

Die kontraproduktive Ausgangslage in Frankreich wurde in großen Teilen durch die Parteiensplitterung und die EVG-Gegner am jeweils äußeren linken und rechten politischen Rand verursacht.

Die Hauptakteure des Integrationsvorhabens, Mendès-France (sowie seine Vorgänger) und die an der Regierung beteiligten Parteien, haben durch ihre Europa-kritische bzw. sogar -feindliche Haltung eine einheitliche Präferenzfindung verhindert.

Charles de Gaulle kannte die Ängste seiner Anhänger und Zuhörer. Diese konnte er in seinen Reden gegen die EVG wirkungsvoll zum Ausdruck bringen. Die EVG-Gegner fühlten sich in ihren geopolitischen Positionen bestätigt.

Doch es gab auch Aspekte während der Analyse, die nicht von Moravcsiks Theorie erklärt werden konnten. Vor allem im zweiten theoretischen Schritt, dem „interstate bargaining“, verhielt sich Frankreich oft entgegen Moravcsiks Annahmen.

Die Zündung der ersten sowjetischen Wasserstoffbombe, die Ankündigung Churchills, bei einer weiteren Stagnation der Verhandlungen Deutschland sofort in die NATO aufzunehmen, sowie die allgegenwärtigen Drohungen der USA, Europa den Rücken zu kehren, hätten zu einem „Shift in preferences“ führen müssen. Frankreich konnte sich jedoch nicht auf einen europafreundlichen Kurs festlegen.

²⁸ Vgl. Börzel 2005, S. 348f

Da der Präferenzbildungsprozess in Frankreich parallel zu den internationalen Verhandlungen lief, konnte sich die Regierung nicht mit fixen Interessen in die Verhandlungen einschalten und damit auch nicht die Funktion als „gate-keeper“ wahrnehmen. Die Annahme, dass eine natürliche „interstate efficiency“ gegeben ist, konnte sich nicht bestätigen. Es konnten nicht alle Verhandlungsmöglichkeiten effizient in Betracht gezogen werden, da auf innerstaatlicher Ebene immer noch über Grundsatzfragen gestritten wurde.

Frankreich verhielt sich in seiner relativ isolierten Lage nicht angemessen. Es stellte Forderungen, ohne auf Kompromisse einzugehen. Es lehnte Vorschläge ab, ohne bessere Alternativen vorlegen zu können. Im Angesicht des Unvermeidbaren hatte es sich mit diesem unilateralen Verhalten jedoch schlechter gestellt, als status quo ante. Diese Aspekte sieht der liberale Intergouvernementalismus nicht vor.

Schließlich geht Moravcsik nicht von einem Scheitern im Ratifikationsprozess aus. Für dieses theoretische Problem konnte jedoch mit Robert Putnams Version des LIG Abhilfe geschaffen werden. Er betrachtet die „interstate efficiency“ nicht als zwingend notwendig.

Soll man vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse die Erklärungskraft des liberalen Intergouvernementalismus kritisch bewerten, so lässt sich feststellen, dass die gescheiterte EVG sicherlich nicht das beste Beispiel ist, um Moravcsiks Theorie zu stützen. In vielen Punkten mag die Theorie stimmige Aussagen treffen, die sich auch in der Empirie wiederfinden. Die Punkte, bei denen der LIG keine Erklärungskraft hat, überwiegen jedoch. An dieser Stelle muss man natürlich einräumen, dass Moravcsiks Theorie das Scheitern eines unterschriebenen Vertrages nicht vorsieht und sich aus diesem Grund Unstimmigkeiten entwickeln. Doch gerade solche Probleme können dazu beitragen, Integrationstheorien weiterzuentwickeln.

6. Literaturverzeichnis

- Bieling, Hans-Jürgen und Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration; Wiesbaden 2006
- Börzel, Tanja A.: Europäische Integrationstheorie – nicht obsolet, aber reformbedürftig; Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12.Jg.(2005) Heft 2
- Clesse, Armand: Le Projet de C.E.D. Du Plan Pleven au Crime du 30 Août. Histoire d'un Malentendu Européen, Baden-Baden: Nomos 1989; zitiert aus: Kreft 2002
- Fauvet, Jacques: Birth and Death of a Treaty, in Aron/Lerner 1957; gefunden in: Kreft 2002
- Kreft, Michael: Die Europäische Union als Sicherheitsinstitution – die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die europäische Verteidigungsgemeinschaft im kulturell-institutionellen Kontext der europäischen Integration, Osnabrück 2002
- Moravcsik, Andrew: Europe without Illusions: the Paul-Henri Spaak lectures, 1994-1999 / Weatherhead Center for International Affairs, Harvard Univ.
- Moravcsik, Andrew: The choice for Europe : social purpose and state power from Messina to Maastricht; Ithaca, NY [u.a.]: Cornell Univ. Press, 1998
- Putnam, Robert: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42: 2, 1998; gefunden in: Börzel 2005
- Ruane, Kevin: The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American relations and the crisis of European defence, 1950-55; New York (u.a.): St. Martin's Press (u.a.), 2000
- Schulz, Bert: Neun Mächte, eine Entscheidung, in: Das Parlament, Nr.40/ 27.09.2004; online abrufbar unter <http://www.das-parlament.de/2004/40/Kehrseite/003.html>

Berliner Seminararbeiten zur Europäischen Integration

Sommersemester 2007

- Plottka, Julian: Der deutsche Bundestag als Akteur in der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, HS „Die EU als politische Gemeinschaft“
- Schuld, Maria: Euro-Interessenverbände in der Integrationsgeschichte. Welche Aussagen ergeben sich für die Integrationsforschung? PS/TWA „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“
- Wratil, Christopher: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und funktionalistische Hypothesen. „A natural candidate for spill-over“ in the 1970s? PS/TWA „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“

Sommersemester 2008

- Günther, Sarah: Der Liberale Intergouvernementalismus im Praxistext. Lässt sich das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 mit dem liberalen Intergouvernementalismus Andrew Moravcsiks erklären?, PS „Theorien Europäischer Integration im Praxistext“