

LUDOLF HERBST

DIE ZEITGENÖSSISCHE INTEGRATIONSTHEORIE
UND DIE ANFÄNGE DER
EUROPÄISCHEN EINIGUNG 1947–1950

Der handelnde Politiker steht der politischen Theorie in aller Regel skeptisch gegenüber. So warnte Walter Hallstein Anfang der sechziger Jahre einmal davor, den europäischen Einigungsprozeß mit theoretischen Zielvorgaben zu belasten. Die Europäische Gemeinschaft sei eine Erscheinung „sui generis, a new kind of political animal“. Für die politische Praxis besitze das Denken in Analogien und Modellen nur geringen Wert: „Just as language precedes grammar, so politics precedes political theory.“¹

Gewiß wollte Hallstein mit diesem Diktum die alte Wahrheit nicht umstürzen, daß die Welt des Geistes und der Politik einander wechselseitig bedingen. Er verwahrte sich vielmehr gegen den Anspruch der Theorie, Prognosen und Handlungsanweisungen bereitzustellen². Zudem bot die politische Theorie, die sich dem Schlagwort „Integration“ zuordnete, damals schon ein sehr unübersichtliches Bild. Und es war verächtlich, daß sie ihren Boom erst erlebte, als die wichtigsten politischen Entscheidungen im Integrationsprozeß bereits gefallen waren.

Da man sich heute einer noch weit unübersichtlicheren Flut von Integrationstheorien gegenüber sieht, könnte man schon aus Gründen der Arbeitsökonomie dazu neigen, sich ebenso apodiktisch zu verhalten, wie Hallstein es tat, und die Integrationstheorien als unzulässige Generalisierungen post festum abtun. Doch spricht manches für eine vorsichtigere Haltung. Zunächst stellt sich das, was als Integrationstheorie bezeichnet wird, in vielen und jedenfalls in den besseren Fällen als eine durchaus am historischen Prozeß orientierte Analyse dar, die allerdings vorwiegend aus der Feder von Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Soziologen stammt, die, den systematischen Traditionen ihrer Wissenschaft folgend, stärker generalisierend und vergleichend verfahren, als Historiker dies in der Regel tun³. Dies trifft etwa auf die großen integrationstheoretischen Arbeiten von Viner, Deutsch, Haas, Balassa und Etzioni

¹ Walter Hallstein, *United Europe: Challenge and Opportunity*, London 1962, S. 25 ff.

² Vgl. hierzu Karl R. Popper, *Logik der Forschung*, 8. Aufl. Tübingen 1984, S. 31 ff. (1. Aufl. Wien 1935).

³ Zum Stand der historischen Forschung vgl. Hans-Peter Schwarz, *Die europäische Integration als Aufgabe der Zeitgeschichtsforschung. Forschungsstand und Perspektiven*, in: VfZ 31 (1983), S. 559 ff.

zu, um nur die wichtigsten zu nennen⁴. Der Historiker zieht auch heute noch beträchtlichen Erkenntnisgewinn aus ihnen.

Sodann haben auch Theorien ihre Geschichte. Sie sind geistigen Traditionen zugeordnet und in den historischen Prozeß eingesponnen. Auch wenn der erste Eindruck dagegen spricht, ist zu vermuten, daß die Integrationstheorie nicht nur als Folge der Entscheidungsphase des europäischen Einigungsprozesses anzusehen ist, sondern bereits ein wichtiges Element dieses Prozesses selbst war. Doch woher kommt dann der Eindruck, daß sie erst *post festum* entsteht?

Das Problem scheint vorwiegend terminologischer Natur zu sein. Der Begriff „Integration“ war vor dem Boom der mit ihm bezeichneten Theorien nicht sehr verbreitet. Als politischer Begriff setzt er sich erst Anfang der fünfziger Jahre durch, erfährt dann aber eine außerordentlich rasche Bedeutungserweiterung⁵. Zugleich verbinden sich mit ihm nun eine Reihe älterer Theoreme, aus der Tradition der Friedensforschung, der föderalistischen Einigungsidee und des Funktionalismus⁶. Während diese Denkrichtungen den Begriff Integration zunächst nicht kannten, gab es andere, in denen er schon früh heimisch war, was für einige Strömungen innerhalb der Nationalökonomie, des Völkerrechts, der Lehre von den internationalen Beziehungen und des Verfassungsrechts gilt.

Es sind also zunächst zwei Theorieschichten zu unterscheiden. Die erste ist durch jene geistigen Traditionen definiert, die sich am Anfang des Untersuchungszeitraums bereits mit dem Begriff Integration verbanden. Die zweite umfaßt jene geistigen Traditionen, die während der Entscheidungsphase der europäischen Integration zunächst noch abseits standen und dann allmählich absorbiert wurden. Eine dritte bezieht sich auf jene Theorien, die erst nach dem historischen Prozeß und an dessen Beispiel entwickelt wurden, wie z. B. der Neofunktionalismus. Sie bleibt hier außer Betracht. Steht bei der ersten Theorieschicht die Frage nach den geistigen Ursachen des historischen Prozesses im Vordergrund, geht es bei der zweiten mehr um die Frage, warum diese Theoreme einem fremden Leitbegriff zugeordnet wurden und was dies für ihre Politikwirksamkeit bedeutete.

Eine solche historisch-genetische Analyse der Integrationstheorie und ihrer Wech-

⁴ Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, New York 1950; Karl W. Deutsch, *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*, New York 1954; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950–1957*, London 1958; Bela A. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962; Amitai Etzioni, *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*, New York 1965.

⁵ Vgl. Heinrich Schneider, *Leitbilder der Europapolitik*, Bd. 1: *Der Weg zur Integration*, Bonn 1977, S. 225 ff.

⁶ Vgl. für die Friedensforschung vor allem Quincy Wright, *A Study of War*, 2 Bde., 4. Aufl. Chicago 1947 (1. Aufl. 1942); für die vielfältigen Strömungen des Föderalismus vgl. Walter Lippens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945–1950*, Stuttgart 1977 und Henri Brugmans/Pierre Duclos, *Le Fédéralisme Contemporain. Critères, Institutions, Perspectives*, Leyden 1963; als wichtigster Repräsentant des Funktionalismus ist David Mitrany anzusehen, vgl. ders., *The Progress of International Government*, London 1933 und ders., *A Working Peace System. An Agreement for the Functional Development of International Organization*, London 1943.

selbeziehungen zur Politik kann keine Vollständigkeit anstreben. Sie hat sich vielmehr an der politischen Rezeptionsgeschichte zu orientieren und diejenigen Theorien zu betrachten, die politikrelevant wurden. Für ein solches Vorhaben bietet die Begriffsanalyse einen geeigneten Ausgangspunkt; denn an der Begriffsrezeption kann die Theorierezeption abgelesen werden. Dabei steht der Sprachgebrauch des Politikers im Mittelpunkt.

1.

Das Wort „Integration“, so schreibt Walter Dirks 1952, sei „durch die aktuelle Europa-Politik in aller Munde“. Wenn sich ein Wort so durchsetze und sich immer neue Anwendungsbereiche erobere, dann gehe „mehr vor als nur ein Wörter- und Begriffsaustausch, wie man ihn aus den praktischen Bedürfnissen des Augenblicks oder gar der Mode vornimmt. Das Wort und die Vorstellung haben wesentlichere Vorstellungen verdrängt, und in dem Szenenwechsel sprechen sich tiefere Veränderungen unseres Bewußtseins aus“⁷. Dirks setzte „Integration“ zu den großen historischen Begriffen der Veränderung, „Reform“, „Evolution“ und „Revolution“ in Beziehung und erkannte darin das Leitwort der Nachkriegszeit. In dem Begriff drückte sich dasjenige Maß von Veränderung aus, deren Notwendigkeit allgemein akzeptiert und deren Realisierung möglich war, ohne das traditionsverbundene Europa einer totalen Umwälzung auszusetzen. „In Integration stecken die Nüchternheit, die Behutsamkeit und der Respekt vor den Tatsachen, die wir aus den Katastrophen des Idealismus zu lernen suchen, und zugleich der Mut und Wille zu einem Zustand, den wir einander zumuten können“⁸.

Der Begriff „Integration“, das hat Walter Dirks 1952 richtig empfunden, ist für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa zu einem „politischen Leitwort“⁹ geworden, über dessen Interpretation sich wesentliche Aspekte der Epoche erschließen. Mit großer identitätsstiftender Kraft ausgestattet, bezeichnet er bis heute den Generalnenner der westeuropäischen Nachkriegspolitik und ist mittlerweile auch in die Terminologie des Ostblocks eingedrungen¹⁰. Der Erfolg des Begriffs hat gewiß damit zu tun, daß er sich sowohl auf den Prozeß der Europäischen Einigung beziehen kann als auch auf den jeweiligen Stand dieser Entwicklung und auf das Ziel des Gesamtprozesses. Zugleich Prozeß, Zustand und Ziel bezeichnen zu können, das hat er den großen Veränderungsbegriffen des 19. Jahrhunderts voraus. Zudem ist Integration ein relativ junger Begriff, dessen Verwendung rasch inflationierte und entsprechend

⁷ Walter Dirks, Über Integration. Begriffsbestimmungen und etwas mehr, in: Frankfurter Hefte, Juni 1952, S. 401–412, Zitat S. 406.

⁸ Ebenda, S. 410.

⁹ Vgl. Carl Jacob Burckhardt, Zur Geschichte der politischen Leitworte. Festvortrag, gehalten am 13. Juli 1960 in der Bayerischen Akademie, in: ders., Gestalten und Mächte, Zürich 1961, S. 415–444.

¹⁰ Vgl. Eberhard Schulz, Moskau und die europäische Integration, München 1975; Margarita Matwejewna Maximowa, Kapitalistische Integration, Berlin (Ost) 1975.

allgemeine Züge annahm. Die Klagen der Zeitgenossen hierüber sind Legion und bilden einen beliebten Topos für einleitende Bemerkungen über den Integrationsbegriff¹¹. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß gerade der vage Sprachgebrauch den Begriff besonders für willkürliche Definitionen prädestinierte. Um so wichtiger ist eine genaue historische Herleitung.

Der Begriff ist lateinischen Ursprungs. „Integratio“ bezeichnet die Wiederherstellung eines früheren, alten Zustandes. „Amantium irae amoris integratio est“, heißt es bei Terenz, „im Streit der Liebenden liegt die Wiederherstellung der Liebe“¹². Das Substantiv ist im Lateinischen selten, häufiger begegnet das Verbum „integrare“ mit der Bedeutung „wiederherstellen“, „wiederbeginnen“, „erneuern“. Auffallend ist die umfassende, auf alle Lebensbereiche bezogene Begriffsverwendung, die bereits Übertragungen auf die Bereiche des Staates und des Rechts ermöglicht.

Von integrare abgeleitet sind „integer“, „integrum“ und „integritas“. Sie zeigen die dem Wortstamm zugrundeliegende Ganzheitsvorstellung in einem anderen Stadium, und zwar vor deren Beeinträchtigung. So heißt „integer“ „unberührt“, „unverletzt“, bedeutet „integrum“ einen „unverletzten, früheren, alten Zustand“. „Integritas“ ist die „Unversehrtheit“ des Körpers, die „Reinheit“ und „Unverdorbenheit“ der Seele, die „Keuschheit“ der Frau oder die „Lauterkeit“ des Charakters¹³. Auffälligerweise ist dieser Zustandsbegriff eindeutig positiv besetzt. Das hat offenbar mit der starken Verankerung der Begrifflichkeit in der römischen Tugendlehre zu tun, ist aber auch in der Übertragung auf die Bereiche des Staats und des Rechts spürbar. Der „alte“ Rechtszustand ist zweifellos ein guter, erstrebenswerter Zustand – ein Denken, das sich von der Antike auf das mittelalterliche Rechtsdenken überträgt: „Neues“ kann es eigentlich nicht geben, da alles göttlichen oder doch geistigen Ursprungs ist. „Diese immer wieder unterliegende, immer neu vorhandene Neigung zum Zurückgreifen, zum Erhalten“, so Carl Jacob Burckhardt, „hängt zusammen mit der von keiner Aufklärung, keiner Skepsis, keiner kynetisch-gewitzigten Erfahrung jemals ganz überwundenen Scheu vor der ursprünglichen Göttlichkeit, dem numinösen Gehalt der hohen Begriffe, der Worte, die sie bezeichnen“¹⁴.

Im antiken Wortgebrauch war die Begrifflichkeit mit der dem Lateinischen eigenen Sprachlogik ebenso präzise wie umfassend ausgeformt worden. Allerdings war sie sozusagen numinös verankert. Die dem Wortgebrauch zugrundeliegende positive Vorstellung einer Einheit war keine in der menschlichen Wirklichkeit gegebene Größe, sondern ein Ideal göttlichen Ursprungs, dem der Mensch nur dauernd zustreben konnte. „Integratio“ bezeichnet diesen Prozeß der Annäherung an das Ideal, der als Rückkehr zum göttlichen Ursprung alles Seienden begriffen wurde. Zweifellos unterliegt diese Vorstellung bereits in der Antike einer gewissen Säkularisierung. Es wird

¹¹ Vgl. etwa: Schneider, Leitbilder (Anm. 5), S. 225 f. und Hans-R. Krämer, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration. Versuch einer Systematik, Tübingen 1969, S. 2.

¹² Thesaurus Linguae Latinae, Vol. VII, 1 1934, S. 2084 (Ter. Andr. 555).

¹³ Thesaurus Linguae Latinae, Vol. VII, 1 1934, S. 2088 (Itin. Alex. 64); Menge, Lateinisches Schulwörterbuch, 3. Aufl. 1911, S. 395.

¹⁴ Burckhardt, Leitworte (Anm. 9), S. 422 f.

immer häufiger notwendig, den Prozeß der Rückkehr mit der Vorsilbe „re“ zu kennzeichnen. Die Herausbildung von „redintegratio“ läßt darauf schließen, daß die Zustandsbezeichnung, die in der verwandten Wortbildung „integritas“ ursprünglich getrennt ausgeformt war, sich mit dem Begriff „integratio“ zu verbinden beginnt. Wenn „integratio“ aber einen Zustand der Einheit oder vielleicht besser die unmittelbare Nähe zum Ideal der Einheit bezeichnet, dann gibt es nicht nur eine Rückkehr zu dieser Einheit, sondern auch eine irdische Abkehr von ihr und den Endpunkt dieser Abkehr, den polar entgegengesetzten Zustand der Auflösung, die „desintegratio“. Natürlich ist der Begriff „Zustand“ in diesem Zusammenhang kaum mehr als eine Hilfskonstruktion, kann es sich doch nur um das Festhalten eines Entwicklungsmoments handeln, von dem ex post gesagt wird, daß er die größte Annäherung bzw. die größte Entfernung vom Ideal in einer gegebenen Entwicklungslinie kennzeichnet.

Gewiß ist die Aufklärung die Schwelle, über die dieses Denken nicht ungebrochen hinausgelangt. Man denke daran, wie der Hauptbegriff der Veränderung, „Revolution“, bei Kopernikus noch für den ewig wiederkehrenden Kreislauf der Sterne verwandt wird und sich dann am historischen Beispiel der Glorious Revolution und der Französischen Revolution zu seiner heutigen Bedeutung wandelt¹⁵. Ähnliches vollzieht sich mit dem Begriff Evolution¹⁶ und natürlich auch mit dem Begriff Integration. Die Aufklärung säkularisierte ihn und naturwissenschaftlich-mathematisches Denken, Fortschrittsglaube und die historischen Erfahrungen des 19. Jahrhunderts gaben ihm eine neue Bedeutung. Sie wird am augenfälligsten durch den Tatbestand beschrieben, daß der antike Begriff „redintegratio“ verschwindet. Eine „Rückkehr“ zu einem vollkommeneren Integrationsstand als ihn das 19. Jahrhundert zeigt, erscheint als historisch nicht denkbar.

Das ebenso klare wie vielfältig verwendbare klassische Begriffsmodell prädestinierte zum Gebrauch in der Wissenschaft. Vermittelt durch die mittelalterliche Theologie und Scholastik geht der Begriff Integration im 17. Jahrhundert zunächst in die Mathematik ein¹⁷. Im Französischen ist die mathematische Bedeutung 1700 belegt, im Englischen 1727: „Bestimmung des Integrals zu einem Differenzial“. Das Substantiv „Integration“ ist hierfür ebenso geläufig wie das Verb „integrieren“. Die mathematische Verwendung scheint dem Begriff jenen kalten funktionalen Sinn verliehen zu haben, der ihm heute noch vielfach anhaftet. Im übrigen gehen die entscheidenden Impulse für die moderne Begriffsverwendung von Herbert Spencer aus.

Spencer glaubte in der Evolution ein universales Prinzip erkannt zu haben, das als

¹⁵ Karl Griewank, *Der neuzeitliche Revolutionsbegriff. Entstehung und Entwicklung*, 2. Aufl. Frankfurt/M. 1969, S. 143 ff. (1. Aufl. Weimar 1955).

¹⁶ Vgl. *Philosophisches Wörterbuch*, hg. v. Georgi Schischkoff, Stuttgart 1960, S. 136. Danach ist Evolution „Entweder extensive Evolution (Evolutionismus im Sinne des 18. Jahrhunderts), Auseinanderfaltung und Vergrößerung von schon Vorhandenem, oder intensive Evolution (Epigenesis), Entstehung von gestalthaft und qualitativ Neuem.“

¹⁷ Nestor Schumacher, *Der Wortschatz der Europäischen Integration. Eine onomasiologische Untersuchung des sog. „europäischen Sprachgebrauchs“ im politischen und institutionellen Bereich*, Düsseldorf 1976, S. 32 f.

philosophisches Grundprinzip in allen Wissenschaften Geltung besitze. In seiner Evolutionstheorie (1862) spielte der Begriff „Integration“ eine zentrale Rolle. Er bezeichnete damit den Prozeß der Verdichtung von Materie. Wandle sich die Materie aus einem Aggregatzustand kleiner zerstreuter Teile durch deren Konzentration in eine größere, dichtere Einheit, liege „Integration“ vor, im umgekehrten Fall „Desintegration“¹⁸. Das Bemerkenswerte an dieser Definition ist, daß sie – der lateinischen Sprachlogik folgend – „Integration“ und „Desintegration“ zu einem einheitlichen Prozeßbegriff verbindet. Die Geschichte allen Seins ist ein Wechselspiel. Dem Aufstieg zur höheren, dichteren und räumlich größeren Einheit folgt der Zerfall, der Verlust an Dichte und räumlicher Geschlossenheit. „When taken together, the two opposite processes thus formulated constitute the history of every sensible existence“¹⁹. Dabei steht der Prozeß der „local integration“ im Zusammenhang mit dem Prozeß der „general integration“²⁰.

Spencer übertrug diese Begrifflichkeit auch auf die Geschichte. Am Aufstieg und Fall des Römischen Reiches ließ sie sich besonders gut illustrieren. Sein eigenes, das 19. Jahrhundert, begriff Spencer als Jahrhundert der Integration. Dabei hatte er nicht nur den Prozeß der Herausbildung der europäischen Nationalstaaten im Auge. Er meinte vielmehr bereits zu erkennen, daß sich die europäischen Nationen auf dem Wege zu einer ganz Europa umfassenden politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Integration befänden. „And it may be further remarked of the European nations as a whole, that in the tendency to form alliances more or less lasting, in the restraining influences exercised by the several governments over one another, in the system, now becoming customary, of settling international disputes by congresses, as well as in the breaking down of commercial barriers and the increasing facilities of communication, we may trace the beginnings of a European federation – a still larger integration than any now established“²¹.

Der historische Integrationsprozeß ist für Spencer also ein friedlicher Durchdringungsprozeß, der auf vier Ebenen abläuft: auf der Ebene der Allianzen und internationalen Beziehungen, auf der Ebene der Kongreßdiplomatie und des durch sie gesetzten Völkerrechts, auf der Ebene des Außenhandels und der Weltwirtschaft und auf der Ebene des Verkehrswesens. An anderer Stelle behandelt Spencer auch die industrielle Integration, die Entwicklung von getrennten Produktions- und Distributionsbetrieben, die fortschreitende Arbeitsteilung überhaupt und die wachsende Differenzierung innerhalb der Industriebetriebe²².

Zweifellos standen die Jahrzehnte, in denen Spencer sein philosophisches Lebenswerk niederschrieb, vorwiegend im Zeichen rasanter Integrationsprozesse, so daß er wenig Veranlassung hatte, den polaren Gegenbegriff „Desintegration“ auf seine Zeit

¹⁸ Herbert Spencer, *A System of Synthetic Philosophy*, Vol. I, 5. Aufl. London 1893, § 127, S. 360 (1. Aufl. 1862).

¹⁹ Ebenda, § 94, S. 281.

²⁰ Ebenda, § 115, S. 327.

²¹ Ebenda, § 111, S. 316 f.; vgl.: *The Principles of Sociology*, Vol. III, §§ 446, 471, 576.

²² Vgl. vor allem: *The Principles of Sociology*, Vol. III, Abschnitt VI: Industrial Organisation.

anzuwenden. Das heißt aber nicht, daß er den historischen Prozeß prinzipiell als Integrationsprozeß begriff. Nur glaubte er, Zeuge eines umfassenden Integrationsprozesses zu sein, dessen Verlauf er sich kontinuierlicher vorstellte, als er dann tatsächlich ablief.

Die für den Historiker relevante Begriffsbildung gabelt sich in der Zeit nach Spencer in zwei Richtungen, die prinzipiell zu unterscheiden sind. Der Integrationsbegriff wird einerseits für die Analyse innerstaatlicher und gesellschaftlicher²³ Prozesse und andererseits für die Analyse zwischenstaatlicher Prozesse fruchtbar gemacht.

Für den „innerstaatlichen“ Bereich wird der Begriff vor allem von Verfassungs- und Staatsrechtlern ausdifferenziert und weiterentwickelt. Franz Oppenheimer führte ihn 1919 in die Diskussion ein²⁴, und Rudolf Smend verhalf ihm 1923 zum Durchbruch. „Das Wort“, so konstatierte Smend 1928, „ist noch nicht gerade ein Modeausdruck geworden, ... aber immerhin auch in Deutschland nicht mehr ungebräuchlich“²⁵. Mit dem Begriff Integration werden in der Verfassungs- und Staatslehre die auf den Zusammenschluß und die innere Kohäsion politischer Gebilde hinwirkenden Kräfte bezeichnet. Er ist – modern gesprochen – ein Teilaspekt der Verfassungsrealität. Smend begriff den Staat nicht als ein statisches Gebilde, sondern als „geistiges Kollektivgebilde“, das nur mit Hilfe sich ständig erneuernder „geistiger Akte“ in der Existenz gehalten werden könne. Seine „Wirklichkeit ist die einer funktionellen Aktualisierung“. „Der Staat ist nur, weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den Einzelnen aufbaut – dieser dauernde Vorgang ist sein Wesen als geistig-soziale Wirklichkeit“²⁶. Integration wird hier also als „Prozeß beständiger Erneuerung“ oder – wie in Anlehnung an die Schöpfungstheologie formuliert worden ist – als „creatio continua“ verstanden²⁷.

Talcott Parsons hat den eigentümlichen Prozeßcharakter des Integrationsbegriffs, der mit der *creatio continua* benannt wird, mit der allgemeinen Systemtheorie verbunden und ihn als einen Grundbegriff der Theorie des Handelns zur Analyse sozialer Systeme verwandt. Der Begriff der „Integration“, so definiert er 1940, „bezeichnet einen Beziehungsmodus zwischen den Einheiten eines Systems, vermöge dessen diese Einheiten so zusammenwirken, daß der Zerfall des Systems und der Verlust der Möglichkeit zur Erhaltung seiner Stabilität verhindert und sein Funktionieren als eine Einheit gefördert wird“²⁸. Zweifellos führt Parsons Definition weiter, weil sie der *creatio*

²³ In der Soziologie wurde der Integrationsbegriff schon sehr früh heimisch. Vgl. Albert Schäffle, *Bau und Leben des socialen Körpers*, 4 Bände, Tübingen 1875–1878; Leopold von Wiese, *System der Allgemeinen Soziologie*, 2 Teile, München 1924–1929.

²⁴ Franz Oppenheimer, *Der Staat*, 4. Aufl. Stuttgart 1954, S. 40 ff. (1. Aufl. 1919).

²⁵ Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München 1928, S. 18, Anm. 3.

²⁶ Ebenda, S. VIII u. 18 ff. Vgl. ders., Artikel „Integrationslehre“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW)* 5 (1956), S. 299 ff. Kritisch zu Smend: Hans Kelsen, *Der Staat als Integration*, Wien 1930, S. 45 ff.

²⁷ Schneider, *Leitbilder* (Anm. 5), S. 232 ff.

²⁸ Talcott Parsons, *Ansatz zu einer analytischen Theorie der sozialen Schichtung* (1940), in: ders., *Beiträge zur Soziologischen Theorie*, hg. v. D. Rüschemeyer, 2. Aufl. Neuwied/Rhein 1964, S. 182, Anm. 1.

continua einen klaren Rahmen setzt und auf diese Weise die Bestimmung erlaubt, wann Integration gegeben ist und wann diese in Desintegration umschlägt. Integration wäre demnach diejenige ständige, nicht erlahmende Interaktion von Subsystemen in einem Systemganzen, die nötig ist, um die Systemstabilität zu bewahren und die Systemkrise zu vermeiden. Erlahmt dieses ständige Bemühen, tritt Destabilisierung des Systems durch Desintegration ein, der die Krise des Systems folgen kann.

Für den zwischenstaatlichen Bereich konzentriert sich die Begriffsverwendung auf jene vier Ebenen, die auch Spencer schon im Blick hatte, auf die Ebene der internationalen Beziehungen, der weltwirtschaftlichen Verflechtung, der Kommunikationsbeziehungen und des Völkerrechts. Die Sphäre des Rechts behauptet auch hier ihre Vorreiterrolle. „Integration“ wird im Völkerrecht der Ausbau des Normengefüges und dessen weltweite Durchsetzung genannt²⁹. Der Begriff freilich sagt noch nichts über die Bewertungsmaßstäbe aus. So spricht der Völkerrechtler Berber inzwischen davon, daß die Integrationsansätze, die sich vor 1914 „verdichteten“, vor allem seit 1919 organisch fortentwickelt worden seien, während Dahm umgekehrt darauf abhebt, daß die relative Einheitlichkeit des völkerrechtlichen Normengefüges aus der Zeit vor 1914 infolge der Russischen Revolution und mit dem Eintritt der asiatischen und afrikanischen Völker in die internationale Staatengemeinschaft zerbrochen sei, sich „desintegriert“ habe³⁰.

Insgesamt herrscht in der Zwischenkriegszeit in Europa der Eindruck vor, sich in einem Desintegrationsprozeß zu befinden. „Während in der großen Welt der Integrationsprozeß fortschreitet“, klagte Coudenhove-Kalergi 1923, „geht Europa immer mehr der Atomisierung entgegen“³¹. Zielte diese Bemerkung noch auf die eher mäßigen desintegrativen Folgen des Ersten Weltkrieges, so bewirkte vor allem die Weltwirtschaftskrise einen fundamentalen Bewußtseinswandel. Sie ließ den Begriff „Desintegration“ ganz in den Vordergrund treten: Desintegration führt zur Krise, vertieft die Krise, ist die Krise. Integration wird zur historischen Reminiszenz. Im Vergleich mit der eigenen Zeit gerät das 19. Jahrhundert zur aurea aetas der Integration. So schreibt der Nationalökonom Röpke am Ende des Zweiten Weltkrieges, der das Krisenbewußtsein nochmals intensiviert, er gehöre „zu jener Generation, die in ihrer Jugend das Abendrot jenes langen strahlenden Sonnentages der abendländischen Welt erlebt hat, der vom Wiener Kongreß bis zum August 1914 gedauert hat, jenes Sonnentages, von dem sich diejenigen, die nur die heutige Polarnacht der Geschichte

²⁹ Max Huber, Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 4 (1910), S. 56 ff., Buchausgabe 1928; vgl. Schneider, Leitbilder (Anm. 5), S. 232.

³⁰ F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 3: Streiterledigung, Kriegsverhütung, Integration, München 1964, S. 195; G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 2, Stuttgart 1961, S. 52. So auch G. J. Tunkin, The Role of International Law in International Relations, in: Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross, hg. v. F. A. Frhr. von der Heydte u. a., Wien 1960, S. 297.

³¹ Richard N. Coudenhove-Kalergi, Paneuropa, Wien 1923, S. 21.

kennen, keine angemessene Vorstellung machen können³². Für Röpke bestand das Wesen der Krise seiner Zeit in der Umkehr des säkularen Trends zur Integration der Weltwirtschaft, der das 19. Jahrhundert beherrschte, in den ebenso säkularen Trend ihrer Desintegration, der sich in der Zwischenkriegszeit durchsetzt.

Röpke hatte schon in den 30er Jahren damit begonnen, sich mit den Desintegrationstendenzen seines Jahrhunderts zu befassen, als dessen Hauptsymptom er die Auflösung des liberalen Welthandels ansah³³. 1942 faßte er seine Ergebnisse unter dem Titel „International Economic Disintegration“ zusammen. Röpke konzentrierte sich zwar auf die ökonomische Desintegration, bettete seine Analyse aber in den weiten Rahmen des von Jacob Burckhardt entlehnten Begriffs der „großen historischen Krise“³⁴ ein. Sein Jahrhundert, so Röpke, sei durch einen „deep-set structural change“ gekennzeichnet „affecting our economic, social, political and cultural system in its entirety and constituting a major ‚historical crisis‘“³⁵. Zweifellos gebe es in der Geschichte des Kapitalismus keine vergleichbare Krise. Um Parallelen zu finden, müsse man die großen weltgeschichtlichen Krisen heranziehen, den Zusammenbruch des Römischen Weltreiches oder des Arabischen Reiches und das Ende der mittelalterlichen Weltwirtschaft³⁶.

Besonders fruchtbar wird die Begrifflichkeit für die wirtschaftswissenschaftliche Analyse. Bereits 1933 hatten die Nationalökonominnen Herbert Gaedicke und Gert von Eynern auf Anregung Alfred Webers den Begriff „Integration“ in ihr bereits abgeschlossenes Buchmanuskript über die „produktionswirtschaftliche“ Verflechtung der industriellen Kernländer Europas eingefügt. Dies geschah noch sehr mechanisch, sie setzten ihn einfach an die Stelle von „Verflechtung“³⁷. Unter „produktionswirtschaftlicher“ Integration verstanden sie die Handelsverflechtung durch die wechselseitige Lieferung industrieller Güter in verschiedenen Fertigungsstadien (Rohstoffe, Vorprodukte, Halbfabrikate, Fertigprodukte). Hier besitzt vor allem die Feststellung der beiden Autoren Bedeutung, daß diese „produktionswirtschaftliche Integration“ des industriellen Kerns nach dem Ersten Weltkrieg erheblichen desintegrierenden Einflüssen ausgesetzt war³⁸.

Insgesamt ist zu beobachten, daß die neue Terminologie vor allem von National-

³² Wilhelm Röpke, *Internationale Ordnung*, Erlenbach-Zürich 1945, S. 11.

³³ Wilhelm Röpke, *Die säkulare Bedeutung der Weltkrise*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 37 (1933), S. 1–27; ders., *Die entscheidenden Probleme des weltwirtschaftlichen Verfalls*, in: *Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft* 74 (1938), S. 493–506.

³⁴ Jacob Burckhardt, *Die geschichtlichen Krisen*, in: ders., *Weltgeschichtliche Betrachtungen, historisch-kritische Gesamtausgabe*, hg. v. Rudolf Stadelmann, o. O. o. J., S. 201 ff.; Zitate S. 211 u. 221.

³⁵ Wilhelm Röpke, *International Economic Disintegration*, London 1942 (Reprinted 1978), S. 1. Zu Jacob Burckhardt, von dem Röpke den Begriff der „historischen Krise“ übernimmt, vgl. oben Anm. 34.

³⁶ Röpke, *Disintegration* (Anm. 35), S. 20 ff.

³⁷ Herbert Gaedicke/Gert von Eynern, *Die produktionswirtschaftliche Integration Europas*, Berlin 1933, S. 8; vgl. für die Übernahme des Begriffs Integration Schneider, *Leitbilder* (Anm. 5), S. 237, Anm. 32.

³⁸ Gaedicke/von Eynern, *Produktionswirtschaftliche Integration* (Anm. 37), S. 55 ff.

ökonomien verwandt wurde, die den Verlust weltwirtschaftlicher Integration aus liberalem Blickwinkel beklagten und deren Ursachen beseitigt wissen wollten. Sie faßten ihre Lageanalyse unter dem Begriff „Desintegration“ zusammen und forderten die Rückkehr zur „Integration“ des Welthandels. Neben Röpke und Gaedicke/von Eyern ist vor allem der schwedische Nationalökonom Eli F. Heckscher zu nennen. Er trug gewissermaßen unfreiwillig zur Verbreitung des Terminus bei; denn in der englischen Übersetzung seines 1931 verfaßten Werkes über den Merkantilismus wurden Begriffe wie „splitting“ und „upplösung“ mit „disintegration“ übersetzt – ein Hinweis darauf, daß der Begriff zu dieser Zeit im Englischen bereits geläufig war³⁹. Vermutlich hat auch Röpke den Begriff in der englischen Übersetzung des Standardwerks von Heckscher kennengelernt. Gleiches dürfte für seine Genfer Kollegen Ludwig Mises und Folke Hilgerdt sowie für die beiden Londoner Nationalökonomien Moritz Bonn und Friedrich Hayek gelten⁴⁰.

Wahrscheinlich wurden die Analysen dieser personell untereinander eng verbundenen Nationalökonomien der „alt“-liberalen Schule bereits Ende der 30er/Anfang der 40er Jahre in den Vereinigten Staaten rezipiert. Hierbei wird dem Schweden Folke Hilgerdt eine Schlüsselrolle zugekommen sein. Er siedelte 1941 in die Vereinigten Staaten über und ließ sein im Auftrag des Völkerbundes in Genf verfaßtes Werk „The Network of World Trade“ 1942 in Princeton drucken. Hilgerdt analysierte die weltwirtschaftliche Verflechtung mit quantitativen Methoden und konstatierte bis zur Weltwirtschaftskrise eine „steady integration of economic activities in different continents“⁴¹. Hilgerdt scheint auch wesentlich dazu beigetragen zu haben, daß die Terminologie von den ökonomisch ausgebildeten Fachleuten innerhalb der amerikanischen Administration rezipiert wurde. Ende Dezember 1942 hielt er in der „American Economic Association“ einen Vortrag. Er sprach von „the multilateral exchange of goods and services that provides for the international economic integration of countries in a manner profitable to all“ und formulierte dann das Ziel für die Nachkriegszeit: „the international integration we have in mind will have to be achieved by co-ordination of national economic policies, particularly in the field of foreign trade“. Sein Kollege Antonin Basch sprach auf der gleichen Konferenz von der Notwendigkeit, die Vorkriegshandelspolitik in Europa einer grundsätzlichen Neuorientierung zu unterziehen, um auf diesem Weg „a greater integration of the European economy“ zu erreichen⁴².

Offenbar paßte die Terminologie vorzüglich zur liberalen Wirtschaftstheorie und wurde nach der Weltwirtschaftskrise zu einem wichtigen analytischen Instrumenta-

³⁹ Eli F. Heckscher, *Merkantilismen*, Stockholm 1931 (engl. Übersetzung durch Mendel Shapiro, London 1935). Vgl. zur Verbreitung der Begrifflichkeit in der „liberalen Theorie“: Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, London 1977, S. 4 ff.

⁴⁰ Für diese Annahme vgl. Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 5 f. Allerdings ist Machlup offenbar Röpkes deutschsprachiger Artikel von 1938 (vgl. Anm. 33) entgangen. In diesem Beitrag ist die Begrifflichkeit bereits vollständig durchgebildet.

⁴¹ Folke Hilgerdt, *The Network of World Trade*, Geneva 1942 (= Economic Intelligence Service, League of Nations). Vgl. hierzu Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 8.

⁴² Vgl. Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 8/9.

rium. Für die Rezeptionsgeschichte indes scheint es vor allem wichtig geworden zu sein, daß die liberalen Theoretiker nicht nur die herrschende Desintegration und deren Ursachen analysierten, sondern auch sehr genaue Vorstellungen von deren Überwindung besaßen. Man mußte sich „nur“ an den Verhältnissen des 19. Jahrhunderts orientieren, die bestehenden Handels- und Zahlungsschranken abbauen, den Multilateralismus und die Goldwährung wiederherstellen. Auch wenn es natürlich über die einzelnen Maßnahmen, die zu diesem Ziel führen sollten, unterschiedliche Auffassungen gab, so ist doch allen Theoretikern gemeinsam, daß sie eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Maßnahmen unter dem Begriff „Integration“ zu einem Kanon zusammenfaßten. Anders formuliert: sie verfaßten Handlungsanweisungen für den Wirtschaftspolitiker, und es lag nahe, daß dieser hierauf zu gegebener Zeit zurückgreifen würde. Es ist kein Zufall, daß dies in den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit dem Versuch geschah, nach dem Zweiten Weltkrieg eine liberale Weltwirtschaftsordnung aufzubauen.

Obgleich der Begriff Integration und seine logischen Ableitungen während der Zwischenkriegszeit und der Kriegszeit in der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft gebräuchlich wurden, blieb die politische Verwendung die Ausnahme. In der Umgangssprache war der Begriff so gut wie unbekannt. Dies änderte sich auch in der Nachkriegszeit nur allmählich. Die großen Konversationslexika verzeichnen den Begriff „Integration“ noch in den 50er und 60er Jahren nicht in seiner politischen Bedeutung⁴³. Das von den Gebrütern Grimm begründete und bis heute laufend aktualisierte Deutsche Wörterbuch nimmt ihn erst in den 70er Jahren auf⁴⁴.

Es ist für die Begriffsgeschichte bezeichnend, daß die europäische Einigungsbewegung ihre politische Zielsetzung mit dem Begriff „Föderation“ oder auch „Föderierung“ (franz. *fédération*, engl. *federation*) umschreibt und den Begriff Integration zunächst so gut wie gar nicht verwendet. Die Verbände der Europäischen Föderalistischen Bewegung, die sich 1946 ein gemeinsames Programm gaben (Hertensteiner Aktionsprogramm) und mit der „Union Européenne des Fédéralistes“ einen gemeinsamen Dachverband gründeten, verfolgten freilich auch eine Zielsetzung, die sich bis dahin nicht oder allenfalls am Rande mit dem Begriff Integration umschreiben ließ⁴⁵. Ihnen ging es um eine bundesstaatliche Ordnung für Europa nach dem Modell der Schweiz oder der USA. Der Kernsatz des Hertensteiner Aktionsprogramms lautete: „Die Mitglieder der Europäischen Union übertragen einen Teil ihrer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Souveränitätsrechte an die von ihnen gebildete Föderation“⁴⁶.

⁴³ Vgl. etwa Schweizer Lexikon, Bd. 4, Zürich 1947, S. 450; Meyers Encyclopädisches Lexikon, Bd. 12, 9. Aufl. Mannheim 1974 verzeichnet den Begriff in seiner politischen Bedeutung nicht; Brockhaus Enzyklopädie verzeichnet ihn erstmalig in Bd. 9, 17. Aufl. Wiesbaden 1970.

⁴⁴ Deutsches Wörterbuch begr. von Jacob u. Wilhelm Grimm, neubearbeitet u. hg. v. d. Akademie der Wissenschaften der DDR in Zusammenarbeit mit der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, 6. Bd., 5. Lief., Leipzig 1974.

⁴⁵ Vgl. zum Zusammenhang Walter Lippens, *Die Anfänge der europäischen Einigungsbewegung 1945–1950*, 1. Teil: 1945–1947, Stuttgart 1977.

⁴⁶ Zit. in: *Europa Archiv* 6 (1951), S. 4246 f.

Der Begriff Integration hingegen hatte den Nationalstaat selbstverständlich einbezogen, keine Abgabe von Kompetenzen, sondern lediglich eine gewisse Zurückhaltung von ihm gefordert. Viele Integrationsbereiche setzten den intakten, handelnden oder doch mithandelnden Staat geradezu voraus. Die politische Integration des 19. Jahrhunderts war nichts anderes als das geregelte Zusammenwirken der großen Nationalstaaten zur Erhaltung des Friedens. Die völkerrechtliche Integration vollzog sich durch den Staat und der wirtschaftlichen war der Staat zumindest nicht hinderlich gewesen. Der Begriff Föderation dagegen traf den in Europa bestehenden Nationalstaat im Kern. Er sollte die wichtigsten Kompetenzen an einen „Überstaat“ abgeben und wenn schon nicht aufgehoben, so doch auf die Ebene eines Bundesstaates herabgedrückt werden. Dahinter stand die Auffassung, daß der Nationalstaat versagt habe, weil es ihm im 20. Jahrhundert nicht gelungen war, den Frieden zu bewahren.

Es ist hier nicht der Ort, diese tief im Erlebnis beider Weltkriege und im spektakulären Zusammenbruch beinahe aller europäischer Nationalstaaten während des Zweiten Weltkrieges wurzelnde Überzeugung zu analysieren⁴⁷. Sie traf sich in der Nachkriegszeit mit der unabweisbaren Erkenntnis, daß die Weltmächte USA und Sowjetunion einen Abstand selbst zu den größeren europäischen Nationalstaaten gewonnen hatten, der diese machtpolitisch als Zwerge erscheinen ließ und die Vereinigung ihres Machtpotentials nahelegte, wollte Europa in der Welt je wieder Einfluß gewinnen. Es ist wichtig zu erkennen, daß all dies in der unmittelbaren Nachkriegszeit *nicht* mit dem Begriff Integration gekennzeichnet werden konnte. Erst nach 1948 begann er allmählich den Begriff Föderation zu verdrängen, und erst um 1950 nahm er dessen institutionellen Bedeutungsaspekt an, der seinen umgangssprachlichen Bedeutungskern heute ausmacht⁴⁸.

Da die Anfänge der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg in das Jahr 1947 fallen und auf das engste mit der amerikanischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik zusammenhängen, ist es sinnvoll, im Umfeld des Marshallplans anzusetzen, um dem Begriffswandel auf die Spur zu kommen. Ein Blick auf den Wortgebrauch in der amerikanischen Administration im Frühjahr 1947 bestätigt das bisherige Ergebnis: im Vordergrund steht die mit dem Begriff „economic disintegration“ verbundene Lageanalyse und die daraus abgeleitete Forderung nach Wiederherstellung

⁴⁷ Vgl. dazu vor allem: Walter Lipgens (Hg.), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940–1945*. Dokumentation, München 1968.

⁴⁸ Im Bewußtsein der Zeitgenossen gaben die Amerikaner den entscheidenden Impuls für den Begriffswandel: „L'integration“, so schrieb Robert Schumann 1953, „est un terme tout à fait nouveau. Il est d'origine plutôt américaine qu'européenne, du moins lorsqu'il est pris dans le sens que nous lui attribuons aujourd'hui. Lorsqu'on parle de l'integration des pays européens, cela signifie fusionner des institutions qui jusqu'ici étaient purement nationales, les faire fonctionner en commun sous une autorité commune et en faire une organisation permanente“. Robert Schuman, *L'Integration Economique de l'Europe*, in: *Revue Economique Franco-Suisse* 1953, No. 7 (Juli), S. 278. Daß die Amerikaner es waren, die der neuen Bedeutung zum Durchbruch verhelfen, ist vielfach bezeugt. Für weitere Belege vgl. H. Schneider, *Leitbilder* (Anm. 5), S. 233, Anm. 22.

der weltwirtschaftlichen Integration. Es wird nun aber eine Verbindung zwischen dieser Forderung und der Einsicht in die Notwendigkeit hergestellt, in Europa und in anderen wirtschaftlich zerrütteten Gebieten mit einem speziellen „Recovery Program“ die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Ziel des Programms müsse es sein, zunächst vor allem die wirtschaftliche Desintegration Westeuropas zu stoppen und sodann dessen wirtschaftliche Integration voranzutreiben⁴⁹.

William L. Clayton, Under Secretary of State for Economic Affairs und Chef der amerikanischen Delegation auf der Genfer Konferenz (1947), brachte die in der amerikanischen Administration vorherrschende Lageanalyse am 27. Mai 1947 auf die klarste Formel. Europa, so urteilte er nach seiner Rückkehr aus der alten Welt, stehe am Rande der Katastrophe. „Without further prompt and substantial aid from the United States economic, social and political disintegration will overwhelm Europe“⁵⁰. Clayton stellte sein Memorandum, das an die Adresse von Dean Acheson gerichtet war, unter die Überschrift „The European Crisis“, und zweifellos sind die Begriffe „disintegration“ und „crisis“ hier wie bei Röpke fast synonym⁵¹. So wie sich die Lageanalyse in der amerikanischen Administration 1947 mit dem korrespondierenden Begriffspaar Krise und Desintegration verband, so wurde die weltwirtschaftliche Zielsetzung, die mit dem geplanten Hilfsprogramm verfolgt werden sollte, hier und da mit dem antiken Begriff „Reintegration“ belegt⁵².

Die Begriffe „Desintegration“, „Reintegration“ und „Integration“ dürften über die Amtsstuben zunächst kaum hinausgekommen sein. Es handelte sich offensichtlich um spröde Fachterminologie, die für öffentliche politische Kundgebungen nicht geeignet schien. Wie anders wäre es sonst zu erklären, daß Außenminister Marshall zwar die oben skizzierte Krisenanalyse in seine Harvard-Rede vom 5. Juni 1947 übernahm, nicht aber den Begriff „disintegration“. Er sprach statt dessen lieber von „economic, social and political deterioration“⁵³. Gleichwohl wurde mit der Harvard-Rede der historische Prozeß in Gang gesetzt, in dem sich der moderne Integrationsbegriff herauskristallisierte. Die Amerikaner hatten den europäischen Regierungen für die Gewährung der Marshallplan-Hilfe drei Bedingungen gestellt: sie sollten ein gemeinsames Programm erarbeiten, eine gemeinsame Organisation errichten und Westdeutschland wirtschaftlich einbeziehen. Für alle drei Aufgaben setzte sich in den folgenden Monaten allmählich der Begriff Integration durch. „Program integration“,

⁴⁹ Foreign Relations of the United States (FRUS) 1947, III, S. 204 ff.; Zitat S. 225.

⁵⁰ Memorandum Clayton für Acheson, 27. Mai 1947, FRUS 1947, III, S. 230 ff.; Zitat S. 231.

⁵¹ Daß es sich bei der Krise von 1947 vorwiegend um eine Zahlungsbilanzkrise und nicht wie Clayton – und mit ihm die amerikanische Administration – glaubte, um eine allgemeine ökonomische Krise handelte, stellt Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945–51*, London 1984, S. 1 ff. fest. Einen wesentlichen Grund für Clayton's Krisengemälde sieht Milward in den übertriebenen Klagen der europäischen Regierungen, deren Vertreter Clayton in Genf getroffen hatte, bevor er sein berühmtes Memorandum vom 27. Mai 1947 verfaßte. Vgl. FRUS 1947, III, S. 230, Anm. 1.

⁵² Vgl. etwa FRUS 1947, III, S. 207, 215.

⁵³ Während Clayton vorformulierte: „economic, social and political disintegration“, FRUS 1947, III, S. 231, änderte Marshall im oben bezeichneten Sinn, FRUS 1947, III, S. 238.

„organisational integration“ und „integration of Western Germany“ sollten gleichermaßen zur „closer integration of Western Europe“ führen⁵⁴.

Der Sprachgebrauch bleibt freilich noch lange unsicher. Die Begriffsverwendung tendiert ständig zur Vermischung mit verwandten Begriffen wie „cooperation“, „coordination“, „organisation“, „unification“ und „federation“, beziehungsweise – und dies wird immer häufiger – zur Ergänzung dieser Begriffe. Hier scheint die eigentliche Wurzel für den raschen Erfolg des Integrationsbegriffs zu liegen. Er wurde den oben genannten Begriffen zur Bezeichnung des prozessualen Aspekts beigegeben und so zum ruhenden Pol einer außerordentlich vielfältigen Begrifflichkeit. Offenbar prädestinierte ihn sein bescheidener Anspruch und pragmatischer Anstrich hierzu besonders. Wer von Integration sprach, konnte die Zieldebatten, die die großen historischen Begriffe „federation“ und „unification“ evozierten, vermeiden.

Im großen und ganzen bleibt „Integration“ freilich in den 40er Jahren ein amerikanischer Begriff, der eng mit der Durchführung des European Recovery Program (ERP) verbunden und jedenfalls auf den ökonomischen Bereich eingeschränkt ist. Es ist daher kein Zufall, daß sich die Durchsetzung des Begriffes im europäischen Bewußtsein mit dem Namen Paul Hoffman, dem Administrator der amerikanischen Marshallplan-Verwaltung, der Economic Cooperation Administration, verbindet. Hoffman hielt am 31. Oktober 1949 vor dem Rat der Organization for European Economic Cooperation (OEEC) in Paris eine Rede, in der er den Begriff „economic integration“ beinahe von Satz zu Satz wiederholte und damit zum rhetorischen Schlüsselbegriff machte⁵⁵. Nun wurde der Begriff mit einem Schlage in die öffentliche Debatte geworfen; denn die Rede fand ein gewaltiges Presseecho. Zwar zierten sich die europäischen Politiker noch einige Zeit, ihn als „ihren“ Begriff anzusehen, und es wurde Mode, auf seinen amerikanischen Ursprung hinzuweisen⁵⁶, aber nach der Verkündung des Schumanplans am 9. Mai 1950 begann der Begriff auch in Europa seinen Siegeslauf. Allerdings bekam er nun eine veränderte Bedeutung: er umschloß erstens die Forderung nach supranationalen Behörden, wurde zweitens regional auf einige westeuropäische Staaten und drittens sektoral auf Kohle und Stahl eingengt.

Es ist notwendig, den Wandel begrifflich genau zu fixieren: Der „liberale“ Integrationsbegriff entstammte einem *globalen* Konzept, das infolge der Krise des Jahres 1947 durch den Marshallplan eine *regionale* (Westeuropa) und *institutionelle* (OEEC) Komponente bekam. Allerdings hielt sich diese regionale und institutionelle Ergänzung des ursprünglichen Konzepts im Rahmen der Begriffstradition und beeinträchtigte die staatliche Souveränität nicht. Der „neue“ Begriff dagegen entbehrt des globalen Zusammenhangs, ist in seiner institutionellen Ausprägung durch die supranationale Komponente sehr viel ambitionierter geworden, sucht aber durch die – frei-

⁵⁴ FRUS 1947, III, S. 204 ff.; FRUS 1948, III, 353 ff., 399 ff., 402 ff.

⁵⁵ Text: New York Times, 1. November 1949; vgl. Editorial Note in FRUS 1949, IV, S. 438 ff. Vgl. zur Vorgeschichte und Interpretation: Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 282 ff.

⁵⁶ Vgl. neben der bereits erwähnten Schuman-Äußerung (Anm. 48) Bevin in: FRUS 1949, IV, S. 448 sowie Paul Henri Spaak am 19. Januar 1950, FRUS 1950, III, S. 613 f.

lich als vorübergehend gedachte – regionale und sektorale Einengung einen sehr viel pragmatischeren Ansatzpunkt. Hier scheint auf den ersten Blick der Bruch zu liegen.

Der Wandel, der sich Ende 1949/Anfang 1950 in der Begriffsgeschichte vollzieht, kann auch anders beschrieben werden: die relativ konsequente Orientierung am Wirtschaftsliberalismus und an ihm verwandten politischen, rechtlichen und sozialen Vorstellungen wird aufgegeben. Die Ausweitung des Begriffes beginnt, noch bevor sich seine bisherige Bedeutung öffentlich durchsetzt und verfestigt. Was verbirgt sich hinter diesem Wandel und was hinter der hektischen Konjunktur, die der Integrationsbegriff in den 50er Jahren erfährt? Eine Antwort kann nicht allein von der Begriffsgeschichte her gefunden werden. Diese muß vielmehr theoriegeschichtlich vertieft und im Kontext der Politik analysiert werden.

2.

Die Begriffsgeschichte verweist auf die liberale Integrationstheorie und deren Verwirklichung in der Politik der Nachkriegszeit. Dabei verdient vor allem der Zusammenhang zwischen globaler, regionaler, institutioneller und sektoraler Integration Beachtung; denn der Wandel in der Begriffsgeschichte und die ihm nachfolgende „Theorieexplosion“ scheinen hiermit etwas zu tun zu haben.

Der Ursprung der liberalen Integrationstheorie führt ins 18. Jahrhundert zu Adam Smith und seinem bahnbrechenden Buch „Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations“ zurück⁵⁷. Smith ging davon aus, daß der Wohlstand eines Volkes von der räumlichen Ausdehnung des Marktes begrenzt sei, da die Möglichkeiten des Güteraustausches das Ausmaß der Arbeitsteilung bestimmen. Dem Wohlstand aller Völker sei daher am besten durch einen ungehinderten Güteraustausch über die Grenzen der Staaten hinweg gedient, da nur so eine weltweite Arbeitsteilung zu erreichen sei. Smith wandte sich damit vor allem gegen den Merkantilismus und seine hohen Außenzolltarife und plädierte für einen Abbau von Handelshemmnissen an den Staatsgrenzen. David Ricardo⁵⁸ erweiterte dieses Modell eines liberalen internationalen Außenhandels durch die sogenannte Theorie der komparativen Kosten, wonach jede „Volkswirtschaft“ den größtmöglichen Wohlstand (Güterertrag) erzielt, wenn sie ihre Produktion auf diejenigen Güter beschränkt, die sie mit den geringsten oder mit den vergleichsweise geringsten Kosten produzieren kann, und den übrigen Bedarf über den Handelsaustausch deckt.

Tatsächlich näherte sich die Welthandelslage in der Mitte des 19. Jahrhunderts dem Modell ein gutes Stück an: die industrielle Revolution hatte die Güterproduktion und damit auch die Möglichkeiten für den Warenaustausch vervielfacht und ließ die Völ-

⁵⁷ London 1776. Vgl. Samuel Hollander, *The Economics of Adam Smith*, Toronto 1973.

⁵⁸ David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London 1817. Kritisch zur Theorie der komparativen Kosten: Andreas Predöhl, *Außenwirtschaft. Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik*, Göttingen 1949, S. 137 ff.

ker durch die rasante Entwicklung des Verkehrswesens und der Kommunikationsmittel näher zusammenrücken; die regionalen Märkte wurden zu einem einheitlichen Weltmarkt verbunden, die Zolltarife gesenkt, der Goldstandard begründete eine weltweite Zahlungsunion und das mit dem Cobden-Vertrag von 1860 „global“ durchgesetzte Meistbegünstigungsprinzip gewährleistete einen echten Multilateralismus und die Gleichberechtigung aller Handelspartner⁵⁹.

Auch wenn die Geschichte nie ganz modellgerecht verläuft und es natürlich auch im 19. Jahrhundert viele Ausnahmen gab – man denke nur an die Erziehungs- und Schutzzollproblematik –, ist die Freihandelsära aus liberaler Sicht noch heute eine Art verlorenes Paradies. Dies gilt insbesondere für jene Gruppe von „Alt“-Liberalen, die nach der Weltwirtschaftskrise die weltweiten Desintegrationserscheinungen ihrer Zeit mit dem zuvor erreichten Integrationsstand verglichen. Als Beispiel mag Wilhelm Röpke dienen, der die umfassendste Analyse vorlegte⁶⁰.

Röpkes Analyse war historisch viel zu sensibel und genau, um die bereits im 19. Jahrhundert erkennbaren Desintegrationsprozesse zu leugnen. Die Business Cycles waren ihm natürlich bekannt, zumal die große Untersuchung dieses Phänomens durch Schumpeter 1939 erschien⁶¹. Er übersah auch nicht, daß Schutzzölle und Kartellabsprachen am Ende des Jahrhunderts das Bild trübten. Aber all dies setzte das System nicht außer Kraft und war nicht mit jenen tiefgreifenden Krisenerscheinungen zu vergleichen, die seit dem Ersten Weltkrieg und in geradezu epochaler Bedeutung seit 1931 wirksam waren. Auf sie konzentrierte er sich. Die internationale wirtschaftliche Desintegration hatte für ihn quantitative und qualitative Aspekte. Die quantitative Analyse führt zu dem bekannten Ergebnis, daß der Welthandel bis zum Ersten Weltkrieg sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ – im Vergleich zum jeweiligen Sozialprodukt – stieg. Dieser Trend wurde, nach erheblichen Irritationen durch den Ersten Weltkrieg und die 20er Jahre, die aber nicht durchschlugen, in der Krise von 1931 säkular gebrochen. Das Volumen des Welthandels ging von 1929 = 130 auf 1934 = 86 zurück (1913 = 100)⁶².

⁵⁹ Vgl. den knappen Abriss bei Predöhl, *Außenwirtschaft* (Anm. 58), S. 189 ff. Für die Auffassung, daß das 19. Jahrhundert aus wirtschaftshistorischer Perspektive „das Jahrhundert der Integration“ gewesen sei, vgl. Knut Borchardt, *Integration in wirtschaftshistorischer Perspektive*, in: *Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart*, hg. v. E. Schneider, Berlin 1965, S. 388–410.

⁶⁰ Röpke, *Disintegration* (Anm. 35).

⁶¹ Josef Schumpeter, *Business Cycles*, New York 1939.

⁶² Die freihändlerische Auffassung, die Röpke hier zugrunde legt, daß der Außenhandel schneller wachse als die Inlandsproduktion, wurde von Werner Sombart bestritten. Seiner Ansicht nach nahm der Anteil des Außenhandels am gesamten Nationaleinkommen mit der Zunahme der Industrialisierung ab. Werner Sombart, *Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert*, 3. Aufl. Berlin 1913, S. 368–376, 528. Kritisch zu Sombart: Albert O. Hirschman, *National Power and Structure of Foreign Trade*, Berkeley 1945, S. 146–151. Mit der These von Sombart, daß die nationale Integration sich rascher vollzieht als die internationale, setzte sich 1961 Karl W. Deutsch, *Nationale Industrialisierung und der Rückgang des internationalen Wirtschaftssektors*, in: ders., *Nationenbildung – Nationalstaat – Integration*, hg. v. A. Ashkenasi u. P. Schulze, Düsseldorf 1972, S. 144 ff., auseinander. Deutsch kommt zu dem Ergebnis, daß seit ca. 1928/30 das Fallen der Außenhandelsrate für die meisten nordatlantischen Länder gilt, ebenda, S. 166.

Das Schrumpfen der Welthandelsziffern seit 1931 ist für Röpke freilich kaum mehr als ein äußerer Indikator für die weltwirtschaftliche Desintegration. Diese ist im Grunde nur durch eine qualitative Analyse zureichend zu erfassen; denn der internationale Handel ist Bestandteil hochkomplexer Strukturen. So sagen die Welthandelsziffern wenig über das Ausmaß weltwirtschaftlicher Integration aus, wenn man nicht gleichzeitig das Bedingungsgefüge des Welthandels analysiert. Hier setzt Röpke an: der seit der Weltwirtschaftskrise verstärkt um sich greifende Handelsbilateralismus und die Bildung von Wirtschafts- und Währungsblöcken⁶³, so seine These, haben den Charakter der Weltwirtschaft als eines „intercommunicating“ und „multilateral system“ aufgelöst. Die Weltwirtschaft sei fragmentiert worden, so daß die Außenhandelsziffern zu einer reinen Addition von Käufen und Verkäufen auf isolierten Märkten denaturierten, mithin über den Grad der weltwirtschaftlichen Integration wenig aussagten. Als Ursachen dieses Separierungsprozesses in den internationalen Beziehungen geißelte Röpke die bekannten Instrumente der bilateralen Handelspolitik: gestaffelte Zolltarife, Import- und Exportquoten, die Bedeutungs-minderung der Meistbegünstigungsklausel, die Verknüpfung von Außenhandelskontrollen und Clearing-Abkommen, den zunehmend bilateral abgewickelten Tauschhandel und die Import- und Exportmonopole⁶⁴.

Röpke begriff freilich auch den Bilateralismus nur als eine – wenn auch als die wesentlichste Ursache – eines allgemeineren Trends zur Zerstörung der weltwirtschaftlichen Integration und zur Regionalisierung der Weltwirtschaft. Andere Faktoren traten ihm korrespondierend zur Seite wie die Kurzfristigkeit und Unstetigkeit handelspolitischer Absprachen und Beziehungen, der Verlust an Stabilität, Verlässlichkeit und Kontinuität überhaupt, die Politisierung der Wirtschaftsbeziehungen, die Ablösung der Exportpreise von den Produktionskosten, der Agrarprotektionismus und die zunehmende Immobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit. Zentrale Bedeutung für den Desintegrationsprozeß maß Röpke dem Zusammenbruch des internationalen Währungs- und Finanzsystems bei⁶⁵. Mit der Abkehr vom Goldstandard habe der Welthandel sein Regulativ verloren.

Der Sieg der autonomen Handelspolitik, der mit all diesen Erscheinungen in engstem wechselseitigem Zusammenhang stand, brachte aus liberaler Sicht ein für das Gesamtsystem nicht mehr verträgliches Ausmaß an Staatsinterventionismus hervor. Während der Protektionismus bisher in eine überwiegend liberale Weltwirtschaft eingebettet gewesen sei, nehme er nun einen Umfang an, der dem System eine neue Qualität gebe. „World trade is able to assimilate an astonishingly large amount of protective measures, until suddenly the breakingpoint is reached“⁶⁶. Die Staatsinterven-

⁶³ Zum Zusammenhang vgl. anstatt vieler: Charles P. Kindleberger, *Die Weltwirtschaftskrise 1929–1939*, München 1973, insbesondere S. 290 ff. und Andreas Predöhl, *Das Ende der Weltwirtschaftskrise*, Hamburg 1962, insbesondere S. 61 ff.

⁶⁴ Röpke, *Disintegration* (Anm. 60), S. 34 ff.

⁶⁵ Ebenda, S. 191 ff.

⁶⁶ Ebenda, S. 56.

tionen, in der Regel nur als vorübergehende Maßnahmen gedacht, zwingen zu immer neuen und weitgehenderen Staatseingriffen und führten mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zur Befehlswirtschaft, die vor allem den diktatorischen Zügen der totalitären Staaten entgegenkäme. Doch auch für die anderen Staaten gelte: „the way in is easy, but the way out extremely difficult“⁶⁷.

Die liberale Wirtschaftstheorie war in eindeutiger Frontstellung zum staatlichen Dirigismus des Merkantilismus entwickelt worden, und es kann daher nicht verwundern, daß ihre Verfechter sich im 20. Jahrhundert gegen den Neomerkantilismus der autonomen Handelspolitik stellten, der die Integration der jeweiligen Volkswirtschaften der Integration des Welthandels vorzog und die Probleme, die dies aufwarf, in regionalen Wirtschaftsblöcken aufzufangen versuchte. Integration war für sie ein prinzipiell globaler, jedem offener Prozeß, der auf das einzelne Wirtschaftssubjekt als Träger zugeschnitten war und dem Staat Zurückhaltung auferlegte. Dieser hatte lediglich die Rahmenbedingungen des Systems zu sichern. Allerdings ist die Ablehnung der autonomen Handelspolitik noch nicht mit der Ablehnung jedes Regionalismus identisch. So wie die liberale Theorie sich nach dem Desaster der Weltwirtschaftskrise genötigt sah, der staatlichen Wirtschaftspolitik einen Platz einzuräumen, setzte sie sich auch mit der Frage auseinander, ob regionale Zusammenschlüsse in modellkonformer Weise möglich seien. Die Frage konzentrierte sich auf die Rolle von Zollunionen und Freihandelszonen.

Zollunionen haben aus liberaler Sicht von jeher ein Problem aufgeworfen. Auf der einen Seite schaffen sie mit der Vereinigung vorher getrennter Volkswirtschaften durch die Beseitigung der Binnenzölle einen größeren Markt und haben somit integrierende Wirkungen. Was wäre schließlich die liberale Ära ohne die wirtschaftliche Integration der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und des deutschen Zollvereins gewesen? Zweifellos führte der innerhalb dieser Wirtschaftsgebiete intensivierte Güter- und Leistungsaustausch zu einer verstärkten Arbeitsteilung und einer Optimierung der Produktionsbedingungen mit den entsprechenden positiven Wirkungen auf die Industrialisierung dieser Gebiete und den Welthandel insgesamt. Auf der anderen Seite wirken die gemeinsamen Außentarife von in Zollunionen vereinten Ländern gegenüber Dritten auch desintegrierend auf den Welthandel. Freihandelszonen mindern diese negativen Wirkungen nur unbedeutend⁶⁸. Zwar fehlt der gemeinsame Außentarif, aber die ins Belieben jedes Teilnehmers gestellte Zollpolitik gegenüber Dritten führt zu Handelsverzerrungen. Natürlich hängt in beiden Fällen sehr viel von der Höhe der Außentarife ab.

In jedem Fall erscheinen solche regionalen Wirtschaftszusammenschlüsse aus liberaler Sicht allenfalls als zweitbeste Lösung. Eine Zollunion, so Gottfried Haberler 1936, könne keine Vorteile bieten, die nicht in weit besserer Weise durch eine welt-

⁶⁷ Ebenda, S. 62.

⁶⁸ Zum Stand der Diskussion heute vgl. die bahnbrechenden Arbeiten von Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, New York 1950 und James E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam 1968.

weite Reduzierung der Zölle erreicht werde⁶⁹. 1943 erwog Haberler das Problem mit dem Blick auf die Gestaltung der Weltwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg erneut⁷⁰. Sollte, so fragte er, die Weltwirtschaft wieder auf den Nationalstaaten aufbauen oder sei es sinnvoller, diese zuvor zu größeren regionalen Einheiten zusammenzuschließen? Vielleicht, so erwägt er, könne eine Zollunion der ehemals in der Donaumonarchie vereinten Länder von einigem Nutzen sein, aber andere regionale Zusammenschlüsse wie etwa der skandinavischen Staaten oder der Beneluxländer hält er allenfalls aus sicherheitspolitischen Gründen für erstrebenswert. Ganz undenkbar erschien ihm aber der Gedanke an eine paneuropäische Union. Es sei nicht nur schwierig, sie regional abzugrenzen, da Europa keine sinnvolle ökonomische Einheit darstelle, sondern es sei auch undenkbar, daß Frankreich und die kleineren europäischen Staaten mit Deutschland freiwillig eine Zollunion eingingen, die unweigerlich zu einer Dominanz Deutschlands führen werde⁷¹. Insgesamt kommt Haberler unter Bezug auf die Politik von Cordell Hull und auf die Grundsätze der Atlantik Charta zu dem Ergebnis, daß es sinnvoller sei, die Wiederherstellung des Welthandels auf direktem Wege durch globale Liberalisierung anzustreben, als auf indirektem Wege durch regionale Zollunionen, die er allenfalls für kleinere Staaten empfiehlt⁷².

Die Integrationstheorie der Zwischenkriegszeit hielt freilich noch eine andere Variante des Regionalismusproblems bereit. Die quantitative Analyse der weltwirtschaftlichen Integration führte zusammen mit der Standortlehre zu der Erkenntnis, daß das Welthandelssystem Gravitationsfelder von besonderer Dichte der Austausch-, Verkehrs- und Kommunikationsbeziehungen aufweist. Solche Gravitationsfelder sind heute Europa, Nordamerika, Sowjetunion und Japan. Von ihrem Funktionieren hängt der Welthandel weitgehend ab. Innerhalb dieser Gravitationsfelder bilden sich um die Eisen- und Stahlindustrie herum vorwiegend aus Standortgründen Kerngebiete heraus⁷³. Wie, so fragten schon 1933 die Nationalökonominnen Herbert Gaedicke und Gert von Eynern, verhält sich die Integration des Welthandels zur Integration in diesen Kerngebieten? Sie konzentrierten ihre Analyse dabei auf Europa.

Zunächst springt die bekannte Bedeutungsminde rung ins Auge, die Europa seit 1914 erfuhr. So sank der Anteil Gesamteuropas – Kontinentaleuropa einschließlich Rußlands und der britischen Inseln – an der gesamten Ausfuhr der Welt von 30,0% im Durchschnitt der Jahre 1909 bis 1913 auf 24,5% im Durchschnitt der Jahre 1925 bis 1930⁷⁴. Dies war vor allem eine Folge des Ersten Weltkrieges. Durch den langjährigen Ausfall der europäischen Lieferanten und Abnehmer gingen die Einfuhr- und Ausfuhrquoten in Übersee zurück. Nutznießer waren die USA, Japan und Kanada, die

⁶⁹ Gottfried Haberler, *Theory of International Trade*, Edinburgh 1936, S. 390.

⁷⁰ Gottfried Haberler, *The Political Economy of Regional or Continental Blocs*, in: *Postwar Economic Problems*, ed. by Seymour E. Harris, New York 1943, S. 325 ff.

⁷¹ Ebenda, S. 335.

⁷² Ebenda, S. 344.

⁷³ Vgl. für den heutigen Stand der Diskussion Andreas Predöhl/Harald Jürgensen, *Europäische Integration*, in: *HdSW* 3 (1963), S. 371 ff.; Predöhl, *Weltwirtschaftskrise* (Anm. 63), S. 73 ff.

⁷⁴ Gaedicke/von Eynern, *Produktionswirtschaftliche Integration* (Anm. 37), S. 8.

die verwaisten Märkte für sich eroberten. Zugleich minderte sich freilich die Abhängigkeit von Europa auch durch die Industrialisierung großer außereuropäischer Gebiete während der Kriegs- und Nachkriegsjahre. Wichtig ist, daß es sich hier um einen relativen Rückgang handelte. In absoluten Zahlen nahm der europäische Außenhandel mit Übersee zu, aber der außereuropäische Handel steigerte sich eben noch mehr! Die Bedeutungsminderung Europas im Welthandel erwies sich trotz seit 1925 spürbarer Rekonstruktionstendenzen als irreversibel. Das Bewußtsein, daß dies so sei, hat offenbar nicht wenig dazu beigetragen, darüber nachzudenken, wie man den innereuropäischen Außenhandel intensivieren könne⁷⁵.

Wie stellt sich also die innere Integration Europas vor 1914 dar und wie entwickelte sie sich danach? Gaedicke und von Eynern knüpfen in ihrer Analyse an die Standortstheorie von Alfred Weber an⁷⁶. Danach war der industrielle Kern Europas, bestehend aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Belgien, Niederlande, Österreich, der Schweiz und Norditalien prinzipiell vom agrarischen Rand Europas zu unterscheiden. Der industrielle Kern Europas zog vor wie nach dem Krieg den Löwenanteil des innereuropäischen Außenhandels auf sich: vor dem Krieg 77% der Einfuhr und 76% der Ausfuhr, nach dem Krieg 72% der Einfuhr und 73% der Ausfuhr. Dabei waren die europäischen Industrieländer untereinander ihre besten Handelspartner. Von ihrer Gesamtausfuhr entfielen vor dem Krieg (Durchschnitt der Jahre 1909 bis 1913) 51% auf den gegenseitigen Handelsverkehr, 36% auf Außereuropa, 9% auf Randeuropa und der Rest auf Rußland. Von ihrer Gesamteinfuhr entfielen 43% auf Außereuropa, 40% auf den gegenseitigen Handelsverkehr und der Rest auf Randeuropa und Rußland⁷⁷.

Den Typus dieser Verflechtung Kerneuropas bezeichneten Gaedicke und von Eynern als „produktionswirtschaftliche Integration“. Angesichts der relativ homogenen Struktur der Industriekernländer konnte ihr gegenseitiger Warenverkehr nicht vorwiegend im Austausch von industriellen Fertigwaren gegen Nahrungsmittel und Rohstoffe bestehen. Kerneuropa ergänzte sich vielmehr vor allem im Produktionsprozeß. „Rohstoffe (z. B. Kohle, Erz) gingen von einem Land in ein anderes Land: mit ihrer Hilfe hergestellte halbfertige Waren (z. B. Eisenhalbzeug, Garne) wanderten in das erste Land zurück, teils um hier zu Fertigwaren verarbeitet zu werden, teils um nur einen Veredelungsprozeß durchzumachen (Garne wurden z. B. gefärbt) und danach abermals als ein dem Fertigungsprodukt jetzt näheres Halbfabrikat das andere Land aufzusuchen. Solche Austauschbeziehungen erstreckten sich auch oft auf mehr als zwei Länder. Charakteristisch war dabei stets, daß es sich um den Austausch von Waren handelte, die verschiedene Stadien des industriellen Produktionsprozesses vor Gewinnung des konsumreifen Endproduktes repräsentieren, nicht dagegen um den

⁷⁵ Ebenda, S. 7 ff., 13 ff.

⁷⁶ Alfred Weber, *Europa als Weltindustriezentrum und die Idee der Zollunion. Eine Standortbetrachtung*, Berlin 1926, sowie: Otto Schlier, *Aufbau der europäischen Industrie nach dem Kriege*, Berlin 1932.

⁷⁷ Gaedicke/von Eynern, *Produktionswirtschaftliche Integration* (Anm. 37), S. 55 ff.

Austausch von industriellen Fertigwaren gegen landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Ursache dieser produktionswirtschaftlichen Integration lag darin, daß die verschiedenen Standortbedingungen der einzelnen Produktionsstufen die betreffenden Industriezweige über mehrere Länder verstreut hatten⁷⁸.

Diese „produktionswirtschaftliche Integration“ des industriellen Kerns war nun nach dem Ersten Weltkrieg erheblichen desintegrierenden Einflüssen ausgesetzt. So ging der Anteil des gegenseitigen Handels am Gesamthandel Kerneuropas in der Ausfuhr von 40% auf 34% zurück. Die „integrierende Kraft“ Kerneuropas, so Gaedicke/von Eynern, hat also „in der Nachkriegszeit nachgelassen: die Länder Kerneuropas spielen gegenwärtig als Absatz- und Bezugsländer füreinander eine geringere Rolle als vor dem Krieg. Diesem Desintegrationsprozeß entsprach eine stärkere Verbundenheit mit den außereuropäischen Ländern, während die Stellung der randeuropäischen Gebiete und Rußlands im Außenhandel Kerneuropas fast unverändert blieb“⁷⁹.

Die Gründe hierfür waren vielfältig. An erster Stelle dürften die territorialen Veränderungen infolge der Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg stehen. Sie schufen zahlreiche neue Staaten, deren Grenzen die alten Binnenmärkte zerschnitten. Statt 21 Zollgebieten vor dem Krieg gab es nun 28 Zollgebiete. „Durch die Zerreißung wirtschaftlich zusammengehöriger Gebiete fanden sich zahlreiche Industrien plötzlich an Orten, wo die standortmäßigen Bedingungen (z. B. wegen des Wegfalls der Rohstoffgrundlage oder des Absatzmarktes) fehlten“⁸⁰. Im Zuge nationalstaatlich ausgerichteter Wirtschaftspolitik begann man die industrielle Struktur zu ergänzen und künstlich Industrien ohne Rücksicht auf die Standortbedingungen hochzuziehen. Die Folge war aus gesamteuropäischer Perspektive ein Verlust an Produktivität.

Die Frage nach der Integration Kerneuropas ließ sich freilich noch regional differenzieren. Die engsten Beziehungen bestanden zwischen den späteren Montanunionländern, der Schweiz, Österreich und der Tschechoslowakei, während Großbritannien auch starke Bindungen nach Skandinavien und natürlich nach Übersee hatte (USA/Dominions). Als besonders schmerzlich mußte daher die Zerreißung des Kohle-Erz-Revierts infolge der Abtrennung Lothringens vom Reich angesehen werden, ging sie doch mitten durch den am meisten integrierten Teil Kerneuropas. Dieser Riß durch Kerneuropa bot allerdings auch eine Chance: der wirtschaftliche Zwang zur Reintegration konnte zu einer politischen Annäherung zwischen Frankreich und Deutschland führen. In der Zwischenkriegszeit ist diese ökonomisch wie politisch gleichermaßen wichtige Aufgabe vielfach gesehen worden⁸¹. Es gab zahlreiche Einzelvorschläge für eine ökonomisch motivierte Entente. Auch die Internationalen Rohstahlkartelle der 20er und 30er Jahre, die die Schwerindustrie Frankreichs und

⁷⁸ Ebenda, S. 23.

⁷⁹ Ebenda, S. 57.

⁸⁰ Ebenda, S. 28 f.

⁸¹ Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949*, 2. erw. Aufl. Stuttgart 1980, S. 449 ff.

Deutschlands mit der der anderen Kernländer Europas zu einer gemeinsamen Produktionsmengen- und Absatzregelung zusammenführten, weckten bei den Beteiligten politische Hoffnungen⁸². Konnte die Industrie eine Vorreiterrolle für die politische Einigung spielen? Es war ja auch früher schon ein viel diskutiertes Thema gewesen, ob die wirtschaftliche Verständigung, etwa im Rahmen von Zollunionen, der politischen vorangehen könnte⁸³.

Im Zweiten Weltkrieg änderte sich die Akzentuierung solcher Überlegungen. Während einerseits davon auszugehen war, daß die Desintegration Kerneuropas in der Nachkriegszeit ein nie gekanntes Ausmaß erreichen würde, hatte die Entwicklung andererseits gezeigt, welche unerhörte Kraft das deutsche Wirtschaftspotential zu entfalten vermochte. Ohne dieses Potential würde Kerneuropa nicht zu reintegrieren sein, aber wie konnte vermieden werden, daß sich aus seiner wirtschaftlich unvermeidlichen Einbeziehung erneut eine die Sicherheit Europas gefährdende deutsche Dominanz ergab? Aus liberaler Sicht war dieses Problem offenbar nicht zu lösen, wie die Überlegungen Haberlers zeigen. Er ließ die Frage mit seinem Plädoyer für eine globale Integration im Grunde offen.

Es gab unter den amerikanischen Nachkriegsplanern freilich auch noch andere Überlegungen. So hatte William Diebold Jr. bereits 1942 vorgeschlagen, das gefährliche Ruhrpotential einer supranationalen Behörde zu unterstellen und in diese Konstruktion womöglich auch die Schwerindustrie ganz Europas einzubringen⁸⁴. Damit kam ein neuer Akzent in die Diskussion, der bis in die Nachkriegszeit fortwirkte⁸⁵. Zweifellos war dieser Gedanke außerordentlich hellichtig, weil er zusammen mit der wirtschaftlichen Reintegration Kerneuropas auch die sicherheitspolitischen Probleme zu lösen versprach.

Obgleich die Daten der Welthandelsstatistik auf die Wichtigkeit des europäischen Kerngebietes hinwiesen, entwickelten die liberalen Integrationstheoretiker bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges kein Konzept, das den regionalen Reintegrationsinteressen des europäischen Raums und dem Deutschlandproblem Rechnung getragen hätte. Dies ist um so erstaunlicher, als sie es waren, die die Desintegration der europäischen Wirtschaftsverhältnisse, wenn auch unter globaler Perspektive, besonders eindringlich analysiert hatten. Priorität besaß für sie die globale Integration, unter bestimmten eng umrissenen Bedingungen räumten sie Zollunionen eine gewisse unterstützende Rolle ein.

Von dieser liberalen Position ging auch die amerikanische Nachkriegspolitik aus. Die Tatsachen sind zu bekannt, um mehr als der Erwähnung zu bedürfen. In Bretton Woods versuchten die USA 1944 zusammen mit Großbritannien durch die Gründung des Weltwährungsfonds und der Weltbank die Grundlage für eine liberale Weltwäh-

⁸² Günther Kiersch, *Internationale Eisen- und Stahlkartelle*, Essen 1954, sowie: Richard Mayne, *Die Einheit Europas*. EWG, Euratom, Montanunion, München 1963.

⁸³ Vgl. Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 105 ff., 138 ff. u. 157 ff.

⁸⁴ Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik* (Anm. 81), S. 450 f.

⁸⁵ Ebenda, S. 792, Anm. 70, sowie: Gaedicke/von Eynern, *Produktionswirtschaftliche Integration* (Anm. 37), S. 7 ff. u. 13 ff.

rungsordnung zu legen. Analoges wurde 1947 in Havanna auch für die Welthandelsordnung versucht⁸⁶. Während die Charta von Havanna nie verwirklicht wurde, gelang es mit dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1947 in Genf in der Frage der Welthandelsordnung zu einem Teilerfolg zu kommen: man vereinbarte den Abbau von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie die prinzipielle Einführung der Meistbegünstigung. Das GATT war gleichwohl, und das kennzeichnet die Situation, von einer Verwirklichung liberaler Lehren weit entfernt. Es gestattete zahlreiche Ausnahmen, ließ z. B. die bestehenden Präferenzsysteme und die Restriktionen zum Schutze der Landwirtschaft unberührt und erlaubte Zollunionen, wenn sie nicht mit Zollerhöhungen verbunden waren.

Es ist erst jüngst wieder darauf hingewiesen worden, daß es der amerikanischen Politik nicht gelang, eine neue liberale Weltwirtschaftsordnung im direkten Wege, gewissermaßen „von oben“, zu etablieren⁸⁷. Die Frage, ob diese Politik auch auf lange Sicht gescheitert ist, mag hier dahingestellt bleiben, zweifellos geriet sie aber 1947 in eine Krise⁸⁸, die zum Umdenken zwang. Das Ergebnis dieses Umdenkens war der Marshallplan. Seine konzeptionelle Vorbereitung oblag einer kleinen Gruppe von ökonomisch vorgebildeten Integrationstheoretikern innerhalb der amerikanischen Administration, die den Begriff Integration in die Sprache der Politik einführten. Zu ihnen zählte Harold Van B. Cleveland, Ben T. Moore, Charles P. Kindleberger, Walt W. Rostow und William L. Clayton⁸⁹. Diese Nationalökonominnen gingen von der in der Krise des Jahres 1947 gereiften Einsicht aus, daß die Integration der Weltwirtschaft auf direktem Wege nicht zu erreichen, sondern vielmehr eine Zwischenstufe einzuschleichen sei. Die Weltwirtschaft könne nur auf funktionierenden Gravitationsfeldern aufgebaut werden, doch im Unterschied zum amerikanischen sei das ebenso wichtige europäische Gravitationszentrum nachhaltig gelähmt.

In den Memoranden der amerikanischen Fachleute spielte die Vorstellung eine zentrale Rolle, daß man das Ausmaß der Kriegszerstörungen in Europa bisher weit unterschätzt habe und begreifen müsse, daß die binnen- und zwischenwirtschaftliche Integration der europäischen Volkswirtschaften zerstört sei: „The war and the political changes consequent thereto destroyed in substantial part the former capacity of the countries of Europe to meet their manufacturing and agricultural needs through the normal operations of closely integrated economies“⁹⁰. Und an anderer Stelle wurde das Problem präziser definiert: „A basic element in the problem, in addition to

⁸⁶ Vgl. die Skizze bei Predöhl, *Weltwirtschaftskrise* (Anm. 63), S. 110 ff.

⁸⁷ Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), *passim*. Daß die globale Integration der Weltwirtschaft gescheitert sei, stellte Predöhl freilich bereits 1949 und außerordentlich prononciert 1962 fest, vgl.: ders., *Außenwirtschaft* (Anm. 58), S. 225 ff., 316 ff.; ders., *Weltwirtschaftskrise* (Anm. 63), S. 110 ff.

⁸⁸ Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 1 ff.

⁸⁹ Charles P. Kindleberger, *Memorandum for the Files*, vom 22. Juli 1948, in: FRUS 1947, III, S. 241 ff. Vgl. Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 10; vgl. Stanley Hoffmann/Charles Maier (Hg.), *The Marshall Plan*, London 1984, S. 4 ff.

⁹⁰ Report of the Special „Ad Hoc“-Committee of the State-War-Navy Coordinating Committee, vom 21. April 1947, FRUS 1947, III, S. 204–219, Zitat S. 209.

nature-made shortages, is a breakdown in the modern system of division of labor in European economy between peasants and city workers. Furthermore, existing trade barriers (a) clog the flow of Europe's trade and (b) will set an uneconomic pattern for any reconstruction efforts. . . . The situation must be faced immediately. If it is not remedied, Europe will in early 1948 suffer increasingly severe economic, political, and social disintegration⁹¹.

Die Desintegration war also weit tiefer vorgedrungen als in der Zwischenkriegszeit, das Prinzip der Arbeitsteilung war in Europa sowohl innerhalb der Volkswirtschaften als auch innerhalb der Region suspendiert. Von einer solchen Ausgangsposition war es nicht möglich, direkt zur weltwirtschaftlichen Integration vorzudringen, vielmehr mußten hierfür erst die Voraussetzungen geschaffen werden. Für diese Voraussetzungen bürgert sich interessanterweise der Begriff „reintegration“ ein. Er wird mit dem Konzept des amerikanischen Hilfsprogramms verbunden, das besonders desintegrierten Volkswirtschaften über regionale Zusammenarbeit zur Rückkehr in den Welthandel verhelfen soll. „Economic policy“, so hieß es bereits im April 1947, „must aim at the reintegration of the economies of critical countries into regional and world trading and production systems“⁹².

Weil es den amerikanischen Fachleuten darum ging, die Rolle Europas als Gravitationszentrum der Weltwirtschaft wiederherzustellen, besaßen sie offenbar zunächst eine viel größere Bereitschaft als die Politiker, auch Osteuropa in die Überlegungen einzubeziehen. „The interdependence of the various national economies is so great, particularly in Europe, that economic recovery of western-oriented areas will require a substantial increase in trade with Soviet-dominated areas“⁹³. Allerdings war man sich darüber im klaren, daß sich die amerikanische Hilfe auch auf die „key countries of western Europe“ beschränken konnte, ohne den positiven Effekt auf die Weltwirtschaft sehr zu mindern. „While Western Europe is essential to Eastern Europe, the reverse is not true“, bemerkte Clayton am 28. Mai 1947 auf einer Amtschefbesprechung im Department of State. Man könne daher an die Einbeziehung der osteuropäischen Staaten in die amerikanische Hilfe die Bedingung knüpfen, daß sie „would abandon nearexclusive Soviet orientation of their economies“.

Zweifellos standen die hochentwickelten Industriestaaten Westeuropas im Zentrum der Überlegungen, ging es vor allem darum, „to halt the economic disintegration of western Europe“⁹⁴.

Es mag heute erstaunen, wie schnell sich die amerikanische Politik noch im Vorfeld der Pariser Konferenz damit abfand, daß das gesamte europäische Gravitationsfeld nicht wiederherzustellen sein werde. Man begnügte sich mit der Reintegration West-

⁹¹ Summary of Discussion on Problems of Relief, Rehabilitation and Reconstruction of Europe, vom 29. Mai 1947 im Department of State am 28. Mai 1947, FRUS 1947, III, S. 234–36, Zitat S. 234.

⁹² Report of the Special „Ad Hoc“-Committee (Anm. 90), FRUS 1947, III, S. 207, vgl. ebenda S. 225.

⁹³ Ebenda, S. 215, vgl. FRUS 1947, III, S. 222, 224, 225, 228, 235 u. passim.

⁹⁴ Summary of Discussion (Anm. 91), FRUS 1947, III, S. 235. The Director of the Policy Planning Staff, Kennan, to the Under Secretary of State, Acheson, 23. Mai 1947, FRUS 1947, III, S. 223–230, Zitat S. 225.

europas in dem Bewußtsein, damit die ökonomischen Trümpfe in der Hand zu haben. Zwar war ein Teil von Kerneuropa vorerst abgespalten – Berlin, Sachsen, Oberschlesien und die Tschechoslowakei blieben außerhalb, und Österreichs Zugehörigkeit konnte immerhin unsicher erscheinen –, aber der seit jeher produktionswirtschaftlich besonders eng verbundene schwerindustrielle Kern – die Montanindustrie der Ruhr, der Saar, Lothringens, Luxemburgs und Belgiens – lag im Westen. Westeuropa aber war immer schon vor allem mit dem Welthandel und mit sich selbst verflochten und relativ unabhängig von den süd- und osteuropäischen „Rand“-Gebieten, während diese in viel höherem Maße von den industriellen Kerngebieten abhängig waren. Auch wenn dies für Westeuropa einen Trost darstellen mochte, so kann man sich doch der Erkenntnis nicht verschließen, daß Europa im 20. Jahrhundert – vergleicht man es mit dem Europa des 19. Jahrhunderts – mehr an Gesamtintegration eingebüßt hat, als es an Westintegration zurückgewinnen kann.

Mit dem Marshallplan entwickelte die amerikanische Politik ein Integrationskonzept, das eine Antwort auf die regionalen und sicherheitspolitischen Probleme Westeuropas zu geben versuchte, ohne das langfristige Ziel des Aufbaus eines liberalen Weltwirtschaftssystems aus den Augen zu verlieren. Die drei Forderungen der USA an die Adresse der Europäer: ihre nationalen Aufbauprogramme zu koordinieren, eine ständige Organisation zu schaffen und Westdeutschland einzubeziehen, trugen den Bedürfnissen der praktischen Politik vorerst Rechnung, ohne den Rahmen des Konzepts zu sprengen. Hierzu paßte, daß die Forderung nach einer engeren wirtschaftlichen Kooperation – Reintegration – Europas sich immer wieder auch mit der Forderung verband, eine regionale Zollunion zu schaffen, da – wie Clayton bereits am 27. Mai 1947 ausführte – Europa nicht unabhängig von amerikanischer Hilfe werden könne, „if her economy continues to be divided into many small watertight compartments as it is today“⁹⁵.

Die Ereignisse wurden zunächst völlig auf der Linie dieses Konzepts vorangetrieben. Nachdem Marshall in seiner Rede vom 5. Juni 1947 die Ausarbeitung eines gemeinsamen Recovery-Programms durch die europäischen Regierungen selbst zur Vorbedingung der amerikanischen Hilfe gemacht hatte und nachdem die Sowjetunion mit Wirkung für alle osteuropäischen Länder diese Forderung und damit die Teilnahme am Hilfsprogramm abgelehnt hatte, beschickten 16 westeuropäische Länder am 12. Juli 1947 die Konferenz von Paris, um über Marshalls Bedingungen zu beraten. Sie konstituierten sich wenige Tage darauf, am 16. Juli, als „Committee of European Economic Cooperation“ (CEEC). Das CEEC legte am 22. September 1947 seinen Abschlußbericht vor und trat am 15. März 1948 in Paris zu einer zweiten Konferenz zusammen, an der vom 16. März an auch die Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungszonen teilnahmen, nachdem auf der Londoner Außenministerkonferenz am 6. März beschlossen worden war, Westdeutschland am europäischen Wiederaufbauprogramm zu beteiligen. Nun überstürzten sich die Ereignisse. Nachdem der amerikanische Kongreß das European Recovery Program beschlossen hatte und die

⁹⁵ FRUS 1947, III, S. 232.

Economic Cooperation Administration (ECA) unter der Leitung von Paul Hoffman gegründet worden war, der die gesamte Abwicklung und Überwachung des Hilfsprogramms oblag, wurde am 16. April 1948 die OEEC gegründet. Sie war aufgrund amerikanischer Forderungen als ständige Organisation konzipiert und vereinte die Regierungen der 16 Teilnehmerstaaten zu dem Zweck einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Absicherung des Recovery Program⁹⁶.

Die OEEC war keine supranationale Behörde, sondern strikt pluralistisch organisiert. Beschlüsse konnten nur „auf Grund gegenseitigen Einverständnisses aller Mitglieder“ gefaßt werden (Art. 14). Die OEEC war zweifellos ein Kompromiß, was sich in der Gründungsurkunde deutlich niedergeschlagen hat. Einerseits paßte sie in das liberale Konzept, andererseits trug sie den Erfordernissen der Zeit nach der Weltwirtschaftskrise und nach dem Zweiten Weltkrieg Rechnung. Das Dokument beginnt mit der Feststellung, daß die europäischen Wirtschaftssysteme miteinander verflochten und voneinander abhängig sind und der Wohlstand nur gemeinsam wiederhergestellt werden kann. Spiegelt bereits diese Ausgangsposition die klassische Erkenntnis des Wirtschaftsliberalismus wieder, daß Wohlstand kein Nullsummenspiel ist, so sind die Instrumente, mit denen das verwirklicht werden soll, dem gleichen Horizont zuzuordnen: der Austausch von Waren und Dienstleistungen soll durch die Schaffung eines multilateralen Zahlungssystems und die schrittweise Beseitigung der gegenseitigen Handels- und Zahlungsbeschränkungen intensiviert werden (Art. 4). Das Abkommen sieht die generelle Herabsetzung von Zöllen vor, „um ein gesundes und ausgeglichenes multilaterales Handelssystem zu schaffen, das mit den Grundsätzen der Havanna-Charta im Einklang steht“ (Art. 6). Auf der anderen Seite empfiehlt es aber auch, regionale „Zollunionen oder ähnliche Einrichtungen wie zum Beispiel Freihandelsgebiete“ in Erwägung zu ziehen (Art. 5). Deutlich spiegelt sich zudem die Erkenntnis wieder, daß der Erfolg des ERP ohne eine Orientierung der Wirtschaftspolitik der beteiligten Staaten an gemeinsamen Wertvorstellungen und Zielen nicht zu sichern sein werde. Die Regierungen der beteiligten Nationalstaaten verpflichten sich daher auf eine Politik der Währungsstabilität und gesunder Wechselkurse (Art. 7) sowie der Vollbeschäftigung (Art. 8)⁹⁷.

Vor allem durch den im August 1950 von der OEEC beschlossenen Liberalisierungskodex und die im September desselben Jahres gegründete Europäische Zahlungsunion (EZU) und deren unbestreitbare Erfolge⁹⁸ hat sich der Eindruck eingestellt, als sei die amerikanische Integrationspolitik doch noch zu ihrem Ziel gelangt, wenn auch auf Umwegen. Doch sind hieran Zweifel angebracht⁹⁹. In der amerikani-

⁹⁶ Vgl. zum Zusammenhang Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam 1966, S. 53 ff.; Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 320 ff.

⁹⁷ Abkommen über die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), vom 16. April 1948, in: *Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung*, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Bd. 1, München 1962, S. 214 ff.

⁹⁸ Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 320 ff.

⁹⁹ Vgl. ebenda, *passim*.

schen Regierung ebenso wie im Kongreß gab es verschiedene Richtungen. Sie machen es schwer, von einer einheitlichen amerikanischen Integrationspolitik zu sprechen. Vereinfacht gesagt: es gab eine pluralistisch-liberale Richtung und eine andere, die die Integration in Europa sehr viel weiter treiben, die der OEEC größere Befugnisse einräumen wollte und der die Herstellung eines gemeinsamen europäischen Marktes nach dem Modell der USA vorschwebte, ja die womöglich gar an eine europäische Föderation dachte¹⁰⁰.

Gelegentlich schlugen solche weitergehenden Integrationsvorstellungen auf die Linie der Politik durch. Dies ist etwa im Falle der Kompetenzen der von den USA gewünschten ständigen europäischen Organisation geschehen. Hier scheiterten die USA, die offenbar von Frankreich unterstützt wurden, am Einspruch der britischen Regierung¹⁰¹. Auch lassen manche Äußerungen des US-Außenministers Marshall an eine weitergehende Zielsetzung glauben. So prognostizierte Marshall am 8. Januar 1948 vor dem außenpolitischen Ausschuß des Senats, daß die von den 16 europäischen Staaten im CEEC-Abschlußbericht vom 22. September 1947 eingegangenen Verpflichtungen „will produce in Western Europe a far more integrated economic system than any in previous history“¹⁰². Und Murphy, Political Advisor for Germany, machte er zum Auftakt der 2. Pariser CEEC-Runde klar, daß Washington mehr im Auge habe als die Reintegration Europas in die Weltwirtschaft: „Purpose and scope of ERP and CEEC are far beyond trade relationships. Economic cooperation sought under ERP, and of which CEEC is vehicle, has as ultimate objective closer integration of Western Europe. In this way it is a correlative of and parallel to the political and security arrangements sought under Bevin’s proposals for Western Union“¹⁰³.

Die ökonomische Zielsetzung, das will Marshall andeuten, gehörte in ein umfassenderes Konzept, das der britische Außenminister Bevin im Dezember 1947 vorschlug und das unter dem Leitbegriff „Western Union“ die militärische und politische Kooperation in Westeuropa und zwischen Westeuropa und den USA umschloß und am 17. März 1948 zur Unterzeichnung des Brüsseler Fünf-Mächte-Vertrages und am 4. April 1949 zur Unterzeichnung des NATO-Vertrages führte. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig zu sehen, daß die ökonomische Integration hier einem Konzept zugeordnet wird, das für die militärische und politische Zielsetzung mit großen Begriffen wie „union“ und „federation“ arbeitete, aber de facto über die Etablierung eines klassischen Militärbündnisses nicht hinausgekommen ist¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu zahlreiche Belege schon bei Beugel, *From Marshall Aid* (Anm. 96), S. 99 ff.; vgl. ferner: Matthias Naß, *USA und europäische Integration 1947–1950*, in: *Ergebnisse*, Heft 11 (1980), S. 27 ff.; Michael J. Hogan, *American Marshall Planners and the Search for a European Neocapitalism*, in: *The American Historical Review* 90 (1985), S. 44 ff.; Hoffmann/Maier, *Marshall Plan*, S. 20 f.

¹⁰¹ Vgl. Beugel, *From Marshall Aid* (Anm. 96), S. 129 ff. Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 61 ff.

¹⁰² ERP, *Hearing before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 80th Congress, 2nd Session, Part 1*, S. 2; zit. bei Naß, *USA* (Anm. 100), S. 63.

¹⁰³ Marshall an Murphy, 6. März 1948, FRUS 1948, III, S. 389.

¹⁰⁴ FRUS 1948, III, S. 1 ff.

Es ist daher methodisch wichtig, die politische Linie einer Regierung, die immer Resultante widerstreitender Auffassungen ist, von den Nebentönen und Konnotationen zu trennen, die sie in öffentlichen Reden im Parlament und anderswo begleiten. Betrachtet man die amerikanische Integrationspolitik in dieser Weise, dann wird deutlich, daß Washington einem pragmatischen, pluralistisch-liberalen Kurs folgte und ihn auch gegen andere Auffassungen im Kongreß durchzusetzen verstand. Dies ist etwa an den jährlichen Debatten über die Bewilligung der Marshallplangelder und am Schicksal der Amendments abzulesen, mit denen versucht wurde, die Zielforderungen Washingtons in Richtung auf eine europäische Föderation hochzuschrauben. Über die unverbindliche Empfehlung, die „unification“ zu befördern, kam man nicht hinaus¹⁰⁵.

Ein Beispiel dafür, daß die amerikanische Regierung zu weit gehende Integrationsziele abzubremsten verstand, ist auch die bekannte Rede Paul Hoffmans vor dem Rat der OEEC in Paris am 31. Oktober 1949. Sie zeigt freilich auch, daß Rhetorik ihre eigene Dynamik entfalten kann. Was verstand Hoffman unter dem Begriff „economic integration“, den er mit seiner Rede zum Schlagwort der europäischen Politik machte?¹⁰⁶

Im Kern schlug Hoffman die Errichtung eines gemeinsamen westeuropäischen Marktes vor. Er orientierte sich dabei offenbar an den Vorteilen des heimischen US-amerikanischen Marktes und erwartete vom Zusammenschluß von 270 Millionen europäischer Verbraucher langfristig eine Steigerung und Verbilligung der Produktion durch Massenfertigung, eine bessere Ausnutzung der Rohstoffreserven, eine Belebung des Wettbewerbs und eine Steigerung der Wohlfahrt. Hoffman forderte zur Herstellung dieses gemeinsamen Marktes den Abbau von quantitativen Beschränkungen und von Zöllen sowie die Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs durch den Ausbau der bisher schon im Rahmen der OEEC abgeschlossenen Zahlungsabkommen. Hoffman definierte diese Form des gemeinsamen Marktes als „Freihandelszone“, was die Zielsetzung ziemlich genau trifft. Er ging davon aus, daß sie von allen OEEC-Staaten gebildet werden sollte. Daneben ließ er durchblicken, daß er auch Zollunionen, die nur „einige Länder betreffen“, in diesem Gesamtrahmen für möglich und sinnvoll hielt, sofern sie nicht „zur Aufrichtung neuer Handelsschranken in Europa führen“. Zweifellos spielte er damit auf die Zollunionspläne Frankreichs, Italiens und der Beneluxgruppe an, die er nicht entmutigen wollte, aber deutlich als sekundär einstuft.

Hoffman hatte damit präzise jenes regionale Integrationskonzept beschrieben, das die liberale Theorie nahelegte und dem die amerikanische Politik seit 1947 folgte. Worin also lag die Sensation, die diese Rede hervorrief?

Offenbar hatte die Wirkung der Rede mit ihrer Vorgeschichte zu tun und mit dem

¹⁰⁵ Am 8. April 1949 wurde Art. 102 (a) des Gesetzes über die Verlängerung der ERP durch die Wendung ergänzt „To encourage the unification of Europe“. Congressional Record, 81st Congress, 1st Session, 1949, Vol. 95, Part 3, S. 4147 f.; zit. bei Naß, USA (Anm. 100), S. 73.

¹⁰⁶ Zum Text der Rede vgl. Anm. 55.

rhetorischen Engagement des Redners, der vielleicht den Eindruck hervorrief, mehr sagen zu wollen, als er dem Wortlaut nach sagte. Die Vorgeschichte der Rede verweist auf eine innerhalb der ECA bestehende Planungsgruppe, deren Kopf der Nationalökonom Richard Bissel war¹⁰⁷. Diese Gruppe befürwortete eine Neuorientierung der amerikanischen Politik. Um die Ziele des Marshallplans rascher und sicherer zu erreichen, als die OEEC dies bis 1949 vermocht hatte, schlug sie die Errichtung supranationaler Bürokratien in Europa vor. Sie knüpfte damit an die Politik an, mit der Washington 1947/48 gescheitert war. Der Bissel-Gruppe schwebte ein Fahrplan vor, der bis zum Juli 1952, dem Endpunkt der Marshallplanhilfe, die Errichtung einer „monetary“ und einer „central commercial authority“ vorsah. Tatsächlich scheint Hoffman wesentliche Argumente dieser Planungsgruppe übernommen zu haben, und tatsächlich finden sich in seiner Rede Spuren dieser Vorschläge, aber eben nur Spuren.

Es ist entscheidend zu sehen, daß das State Department der Absicht Hoffmans widersprach, den Europäern für die Bewilligung weiterer Marshallplangelder die Errichtung supranationaler Bürokratien auf dem Währungs- und Handelssektor zur Auflage zu machen. Er wurde genötigt, seine Rede im Ton und in der Sache ganz erheblich abzumildern. Er mußte die institutionelle Frage völlig offen lassen und stellte es daher den Europäern frei, ob sie die bisherigen Organisationsstrukturen der OEEC nur den veränderten Bedingungen der zweiten Phase des Marshallplans anpassen oder neue zentrale Einrichtungen schaffen wollten. Von supranationalen Organisationen oder von Beeinträchtigungen der nationalen Souveränität ist bezeichnenderweise nicht die Rede. Eine solche Forderung wäre im Gesamtrahmen aller OEEC-Länder auch unrealistisch gewesen.

Daß Hoffman bzw. das durch ihn sprechende State Department de facto nichts Neues vorschlug, zeigt sich schließlich auch an der allgemeinen Zielsetzung. Es ging ihm darum, den Rückfall Europas in die erneute Desintegration mit ihren Krisenerscheinungen zu vermeiden. Sein Vorschlag ist also demselben Konzept zugeordnet wie der Marshallplan, auf den er sich explizit beruft, auch: dem Konzept der Reintegration Westeuropas in die Weltwirtschaft. Hoffman bewegte dabei dieselbe Frage, die auch die Planungsgruppe um Richard Bissell beschäftigt hatte: Wie wird sich der eingeleitete Prozeß der Reintegration entwickeln, wenn die Marshallplanhilfe 1952 ausläuft? Wird Europa auf eigenen Füßen stehen können, und das heißt vor allem, soviel Dollar durch Exporte verdienen, wie es für Importe benötigt? Die Rede war also nicht nur als Bilanz, sondern vor allem als Appell an die Europäer gedacht, sie sollte sie zur Halbzeit des Marshallplans zu einer neuen Initiative auffordern, die den Vergleich mit 1947 aushalten konnte. Man könnte sie als „zweite Marshallplan-Rede“ bezeichnen. Nun ging es um die Sicherung und Verstetigung des mit der Marshallplanhilfe eingeleiteten Reintegrationsprozesses, nun mußte die „viability“ Westeuropas bis 1952 erreicht werden, ohne einen politisch unrealistischen Sprung in der Wahl der Mittel ins Auge zu fassen.

¹⁰⁷ Vgl. Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 283 ff.

Betrachtet man die Hoffman-Rede aus der Perspektive der amerikanischen Integrationspolitik, so sollte ein Umstand nicht vergessen werden, auf den Hoffman selbst hinweist: als er seine Rede vor dem Rat der OEEC hielt, war in diesem Gremium zum erstenmal eine Delegation der Bundesrepublik Deutschland zugegen. Es liegt nahe zu vermuten, daß Washington sich mit dem so pointiert hervorgehobenen Begriff „economic integration“ gerade auch an die Bundesrepublik wandte. Daß das bedeutende wirtschaftliche Potential des jungen Staates „integriert“ werden sollte, war ja schließlich gemeinsam vereinbarte alliierte Politik. Auf der Washingtoner Außenministerkonferenz wurde der zu gründende Weststaat vorab auf die Integration festgelegt: „It was agreed“, hieß es im Communiqué vom 8. April 1949, „that a major objective of the three Allied Governments was to encourage and facilitate the closest integration, on a mutually beneficial basis, of the German people under a democratic federal state within the framework of a European association. In this connection it is understood that the German Federal Republic will negotiate a separate bilateral ECA agreement with the United States and should participate as a full member in the Organization for European Economic Cooperation, thus becoming a responsible partner in the European Recovery Program“¹⁰⁸.

Die Integration Westdeutschlands, auf die sich Frankreich, Großbritannien und die USA geeinigt hatten, erfolgte in den ersten Monaten nach der Staatsgründung ganz im Sinne der amerikanischen Integrationsvorstellung. Am 15. Dezember 1949 unterzeichneten der amerikanische Hochkommissar für Deutschland, McCloy, und Bundeskanzler Adenauer das Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit. Es trat am 29. Dezember 1949 vorläufig in Kraft. Schon am 12. Oktober 1949 hatte die Bundesrepublik ihren Beitritt zur OEEC erklärt¹⁰⁹. Mit Nachdruck brachte der Amerikanische Hochkommissar gleichzeitig gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck, welche Rolle sie in der zweiten Phase des Marshallplans zu spielen hatte. Dabei bezog sich McCloy *expressis verbis* auf die Hoffman-Rede vom 31. Oktober 1949, die „als eines der Hauptziele für das kommende Jahr die Schaffung eines Handels- und Währungsgebiets in Westeuropa“ bezeichnet habe, „in dem die meisten oder, wenn möglich, alle zur Zeit bestehenden Hindernisse und Beschränkungen beseitigt werden sollen. Ihre Regierung“, so McCloy weiter, „hat bereits wesentliche Beiträge zur Erreichung dieses Zieles der wirtschaftlichen und finanziellen Integrierung Europas geliefert. Ich möchte Sie nunmehr bitten, in Ihrem Bemühen zur Ausschaltung der quantitativen Einfuhrbeschränkungen fortzufahren und die Durchführung der vollen Konvertibilität der Währungen der OEEC-Länder zu unterstützen“¹¹⁰.

Es spricht viel dafür, daß die liberale Interpretation des mit der Hoffman-Rede populär gemachten Integrationsbegriffs und der Vollzug der ihr entsprechenden Politik

¹⁰⁸ Germany 1947–1949. The Story in Documents, S. 88 f. Vgl. FRUS 1949, III, S. 179; vgl. ferner Statement by Acting Secretary of State James E. Webb vom 21. September 1949, in: Germany 1947–1949, S. 187.

¹⁰⁹ Vgl. die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2, 1949, S. 169 f.

¹¹⁰ McCloy an Adenauer, 22. Dez. 1949, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA) Bonn, Noten von AHK, Bd. 22; vgl. ebenda, Slates über Blankenhorn an Blücher, 19. Dezember 1949.

durch die Bundesregierung¹¹¹ sowie die schnelle wirtschaftliche und politische Entwicklung Westdeutschlands erheblich zum Umdenken in Sachen Integration beigetragen hat. Für die europäischen Nachbarstaaten, allen voran Frankreich, war die Art und Weise, wie Deutschland im Rahmen der amerikanischen Vorstellungen „integriert“ werden sollte, vorwiegend aus sicherheitspolitischen Erwägungen inakzeptabel.

Es wird daher kaum ein Zufall gewesen sein, daß der französische Außenminister Schuman während der OEEC-Ratsitzung vom 31. Oktober, auf der Hoffman seine Rede hielt, dem deutschen Delegationsleiter Franz Blücher eröffnete, „er habe eine noch nicht klar geformte Idee, die Ruhrbehörde zu einem Organ der europäischen wirtschaftlichen Arbeitsteilung zu entwickeln“¹¹². Den Franzosen war zum Begriff wirtschaftliche Integration offenbar etwas gänzlich anderes eingefallen, als Hoffman sagte. Und in der Tat hatte sich im französischen Sprachgebrauch mit dem gelegentlich verwendeten Begriff „intégration“ die Eingliederung eines friedfertigen Deutschland in ein vereinigtes Europa, die Vorstellung eines Ersatzes direkter alliierter Kontrollen über Deutschland durch Formen indirekter Kontrolle mittels gemeinsamer Institutionen verbunden. Am häufigsten hatten sich solche Ideen auf Kohle und Stahl bezogen¹¹³. Ja, man kann geradezu sagen, daß sich während der Londoner Konferenz von 1948 ein französisches Integrationskonzept auszuformen begann, das den Gedanken der supranationalen Behörde in den Mittelpunkt stellte¹¹⁴. Offensichtlich faßte man in Europa die Aufgabe also mehr institutionell auf, die Hoffman gestellt hatte. Dabei mußte man zwangsläufig auf das Problem der nationalstaatlichen Souveränität stoßen. Es war das Problem Deutschland, das Druck ausübte, in diesem Punkt über den Schatten zu springen und neue Wege zu gehen. Die Aktualisierung der deutschen Frage Ende 1949 trug auch wesentlich dazu bei, die Zollunionspläne zwischen Italien, Frankreich und Benelux als europäische Lösung der regionalen Integrationsaufgabe zu unterhöheln. So bezweifelte Paul Reynaud im Januar-Heft von *Foreign Affairs*, daß „Fritalux“ einen vernünftigen Weg zum gemeinsamen Markt darstelle: „Is it wise to exclude Germany from such an enterprise? Is Europe conceivable without Germany? If we exclude her will we not goad her to turn toward the east?“ Statt dessen schlug Reynaud eine deutsch-französische Verständigung über die Schaffung eines „Western European coal-and-iron-ore pool“ vor, als „a necessary preliminary to the building of a continental bloc“¹¹⁵.

Die Bildung des westdeutschen Staates und seine rasche Integration in die OEEC,

¹¹¹ Vgl. FRUS 1950, IV, S. 591: Memorandum of Conversation, 9. Februar 1950: „Mr. McCloy said that the concept of an integrated Western Europe has a great deal of attraction for the German Government, and that the Germans would respond favorably to developments in this direction“.

¹¹² Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1, 1949, S. 169.

¹¹³ Vgl. z. B. George Bidault vor der Assemblée Nationale am 13. Februar 1948, *Journal Officiel, Assemblée Nationale* (JOAN), 2e Séance, S. 745 f. Vgl. ferner Robert Schumann ebendort, am 24. November 1949, JOAN, 2e Séance, S. 6230 ff.

¹¹⁴ Vgl. Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 149 ff.

¹¹⁵ Paul Reynaud, *The Unifying Force for Europe*, in: *Foreign Affairs*, Januar 1950, S. 255 ff.

der Vollzug der europäischen Integration überhaupt seit dem Frühjahr 1948 alarmierten Paris und gaben dem Vorschlag Schumans seine Dringlichkeit. Rückblickend hat Schuman den „Einstieg“ der Franzosen in die Integrationspolitik in dieser Weise erklärt¹¹⁶. Die Einbeziehung Westdeutschlands in die europäische Integration, so Schuman 1953, „called for new methods“. Nun, nach der Staatsgründung auf deutschem Boden, habe man eine auf der Wahrung nationalstaatlicher Souveränität aufbauende Integrationspolitik, wie sie mit dem Abkommen von Dünkirchen und Brüssel sowie mit der OEEC und dem Europarat beschritten worden sei, nicht mehr akzeptieren können. Die französische Regierung „envisaged the creation of such strong organic bonds among the european nations – Germany in particular included – that no German Government could break them“.

Dabei ging es Schuman ganz explizit darum, mehr Sicherheit für Frankreich zu erreichen, als durch normale Abkommen erzielt werden kann, wobei die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit eine entscheidende Rolle spielten. „The Locarno idea, fortunately, has been left far behind“, stellte er 1953 erleichtert fest. „Faith in the future does not rest now on the fragile guarantees of a pact that lasted hardly eight years, but on a cooperation which, since it derives from a fusion of economic interests and the growth of common institutions, ought to be permanent“¹¹⁷.

Tatsächlich hatten solche Überlegungen im Entscheidungsprozeß der französischen Regierung 1948/49 eine erhebliche Rolle gespielt, wie Milward zeigen konnte¹¹⁸. Der Schumanplan ist damit zweifellos als Antireaktion zu begreifen, doch richtete er sich nicht nur gegen die amerikanische Politik, sondern gegen das Ergebnis der gesamten bisherigen Integrationspolitik in ihren politischen (Europarat), militärischen (NATO) und wirtschaftlichen (OEEC) Aspekten. Ihr sicherheitspolitisches Ergebnis war aus französischer Perspektive unzureichend. Allerdings lag dieses Ergebnis, das ja nicht nur Folge der amerikanischen Politik war, sondern Resultante der Politik aller beteiligten Mächte, in der Konsequenz wirtschafts-liberaler Integrationspolitik; denn das liberale Integrationskonzept war ja seit jeher in ein politisches Umfeld eingebettet, das die Kooperation souveräner Nationalstaaten auf der Grundlage verbindlicher völkerrechtlicher Normen zur Voraussetzung hatte. Die langfristigen Sicherheiten dieses Integrationskurses konnten nur im internationalen Recht liegen. „Bloße internationale Bindungen“, so bemerkte ein helllichtiger Zeitgenosse 1952, „die sich im Rahmen des überkommenen internationalen Rechts halten, erscheinen ... (jedoch) nicht sicher und wirksam genug“¹¹⁹.

Diese generelle Einsicht konnte leicht empirisch belegt werden, wenn man die bestehenden Organisationen in den Blick nahm. Der Europarat war schon im Ansatz stecken geblieben und zu einem bloßen Diskussionsforum geworden; die OEEC stand 1949/50 gerade auch wegen der divergierenden nationalen Interessen vor einer

¹¹⁶ Robert Schuman, *France and Europe*, in: *Foreign Affairs*, April 1953, S. 350 ff.

¹¹⁷ Ebenda, S. 351 f., 360.

¹¹⁸ Vgl. Milward, *Reconstruction* (Anm. 51), S. 162 f.

¹¹⁹ Hans Joachim Heiser, *Großbritannien und die europäische Integration*, in: *Europa Archiv* 7 (1952), S. 5075; vgl. auch Schuman, *France* (Anm. 116).

Krise, und die NATO besaß zwar einen Supreme Commander, dieser mußte sich aber bei allen wichtigen Entscheidungen mit den Regierungen der vierzehn durch den Atlantik getrennten Mitglieder in Verbindung setzen. Es lag daher nahe, sich die Frage zu stellen, ob dieses fragile Geflecht, das wenig über herkömmliche zwischenstaatliche Beziehungen hinausgekommen war, in der Lage sein werde, einen wiedererstarkten westdeutschen Nationalstaat auf Dauer „einzubinden“. Es ist also die zweifelhafte sicherheitspolitische Erfolgsbilanz der europäischen Integrationspolitik – in der Theorie von vornherein angelegt –, die zum Umdenken zwang. Dabei folgte, das ist von den Politikern immer wieder betont worden, die Politik nicht theoretischen Einsichten, sondern praktischen Bedürfnissen¹²⁰. Ihnen wurde der Schumanplan zugeordnet. Gleichwohl sind es die Politiker gewesen, die zur Rechtfertigung ihres Handelns immer wieder in bedenkenlosem Eklektizismus und in souveräner Mißachtung der Gesamtlogik der Denkgebäude auf Theorieelemente zurückgriffen, die ihnen gerade ins Konzept paßten. Umgekehrt setzten sich die Theoretiker mit dem Schumanplan auseinander und „bauten“ ihn in ihre Theoreme ein. So wurde der Schumanplan zu einem Schmelztiegel der Theorie. Dies mag bis zu einem gewissen Grade den Widerhall erklären, den er im Unterschied zu früheren Integrationsbemühungen fand. Noch mehr aber erklärt dies die babylonische Sprachverwirrung, die nun zunächst in der Politik und dann auch in der Theorie einsetzte. Dies sei abschließend wenigstens in den Umrissen und in den Konsequenzen angedeutet.

3.

Das internationale Echo auf den Schumanplan war außerordentlich positiv, und zwar nicht nur in den Ländern der späteren Montanunion. Vor allem Washington beeilte sich, der Initiative des französischen Außenministers zu applaudieren. Präsident Truman begrüßte den Schumanplan am 18. Mai als „einen Akt konstruktiver Staatskunst“, und Acheson und Hoffman stießen in das gleiche Horn¹²¹. Der Leiter des amerikanischen Verbindungsamtes in Bonn, Pabsch, ließ gar verlauten: „Die Vorschläge (Schumans) würden von den hiesigen amerikanischen Kreisen auf das wärmste begrüßt“ und „entsprechen durchaus den bekannten, mehrfach geäußerten Wünschen der amerikanischen Politik. Außerdem sei die Integration Europas bekanntlich das wichtigste Ziel des Marshallplans“¹²². Überblickt man das Presseecho, so fällt freilich auf, daß der Schumanplan zwar nun den Integrationsbegriff auf sich zieht, aber zugleich eine Abgrenzung gegenüber der amerikanischen Politik einsetzt. Das

¹²⁰ Vgl. etwa Paul-Henri Spaak, *The Integration of Europe: Dreams and Realities*, in: *Foreign Affairs*, Oktober 1950, S. 97: „The problem which is insoluble if posed in absolute and theoretical terms is being solved by practical action“. Vgl. in gleichem Sinne Schuman, *France* (Anm. 116), S. 353: „We have gone beyond the stage of talk and theory and shown what we want to do and can do.“ Die Belege ließen sich leicht vermehren.

¹²¹ *New York Times*, 19. 5. 1950.

¹²² PA, Abt. 2, 221–40, Bd. 1, Bl. 4066, Bonn, Aufzeichnung vom 11. Mai 1950.

„Deutsche Büro für Friedensfragen“ faßt das Presseecho am 17. Mai in dieser Hinsicht folgendermaßen zusammen: Schumans „neuer Plan ist ein Schlußstein seiner ganzen europäischen Konzeption, die darauf hinausläuft, aus Europa eine selbstbewußte, geistige und wirtschaftliche Macht zu machen, die nicht nur ausführendes Organ amerikanischer strategischer Überlegungen ist. Umso weniger setzt sich die Vision durch, sein Plan könnte als eine Geste an die amerikanische Adresse beurteilt werden. Sicher entspricht die geplante Union im allgemeinen der Vorstellungswelt der amerikanischen Politiker von Deutschland. Sie entspricht auch dem Denken der OEEC-Planer. Was dem Marshallplan und dem Europarat bisher nicht gelungen ist, soll dem neuen Plan glücken: die Massen zu begeistern und eine große Idee durch Einleitung praktischer Maßnahmen als ausführbar hinzustellen“¹²³.

Der Schumanplan war kaum geboren, da wurde er von den Zeitgenossen beinahe im gleichen Atemzug als „Erfüllung amerikanischer Politik“ und als „europäische Emanzipation von Amerika“ begriffen. Schuman selbst betonte seinen Kompromißcharakter, der es erlaube, einen Mittelweg zu gehen, und immer wieder wurde der Pragmatismus, das niedrige Profil des Vorschlags gelobt. Auf diese Weise sei es möglich, einen neuen Anfang zu machen, ohne zuviel Widerstände zu provozieren¹²⁴. Tatsächlich scheint hier ein Schlüssel zum Verständnis zu liegen: mit dem Schumanplan wurde kein politisches Konzept, schon lange keine Theorie formuliert und nur ein sehr ungefähres Ziel bezeichnet, er sollte vor allem und in erster Linie ein Anfang, ein erster Schritt sein, dem weitere folgen würden – welche auch immer.

Als erster Schritt ließ er sich nahezu von jedem theoretischen Standpunkt aus rechtfertigen, wie sich rasch zeigte. In dieser bedingten Weise wurde er aus liberaler, aus protektionistischer, aus föderalistischer, aus standorttheoretischer, aus funktionalistischer, aus nationalstaatlicher und last but not least aus sicherheitspolitischer Perspektive begrüßt und – da das Schlagwort von den Amerikanern nun einmal in die Welt gesetzt worden war – als Integrationsbeitrag akzeptiert. Natürlich bezog man sich dabei auf unterschiedliche Elemente. Aus liberaler Sicht konnte die Aussicht auf einen größeren Markt bestechen, der Protektionist mochte auf den Schutz der Zollmauern hoffen, der Föderalist in der supranationalen Behörde den Ansatzpunkt zur Überwindung des Nationalstaates erblicken, der Funktionalist sah einen technologisch wichtigen Industriezweig in den Mittelpunkt gestellt, der Standorttheoretiker mußte es begrüßen, daß die Reintegration im industriellen Kerngebiet Europas ansetzte, und der Sicherheitspolitiker hoffte auf die Friedenswirkungen der deutsch-

¹²³ PA, Bonn, Abt. 2, 221–40, Bd. 1, Presseübersicht vom 17. Mai 1950.

¹²⁴ Vgl. Schuman, France (Anm. 116), S. 358: „The ‚functional‘ approach was chosen, however, for the practical reason that it seemed wiser to begin with integration in a restricted, technical sector of national life: the important thing was to go ahead quickly so as to catch the public imagination and win over doubters and scoffers. Also, thought the fields in which unification was achieved are of the first importance they lie somewhat outside the areas of sharpest political controversy.“ Vgl. Dirk N. Stikker, The Functional Approach to European Integration, in: Foreign Affairs, April 1951, S. 444: „The principle of functional integration is an expression of the middle road . . .“.

französischen Verständigung, die der Plan implizierte. Dies konnte schließlich auch aus nationalstaatlicher Perspektive nützlich erscheinen¹²⁵.

Ein wesentlicher Grund für die katalysatorische Rolle des Schumanplans lag darin, daß er die alte Idee von der europäischen Zollunion wieder aufnahm. Hier hatte die theoretische Reflexion inzwischen einen großen Schritt vorwärts getan. Wenige Monate vor der Verkündung des Schumanplans, im Januar 1950, legte der amerikanische Nationalökonom Jacob Viner seine bahnbrechende Schrift „The Customs Union Issue“ der Öffentlichkeit vor. Er untersuchte die aus liberaler Sicht alte Paradoxie, daß Zollunionen größere Märkte schaffen und sich gleichzeitig gegenüber dem Weltmarkt durch Zollmauern schützen, auf ihre Wirkungen: Zollunionen, so sein Fazit, haben „handelserweiternde“ und „handelsverlagernde“ Wirkungen. Handelserweiterung (trade creation) liegt vor, wenn ein zuvor geschütztes heimisches Produkt durch ein kostengünstigeres Produkt aus einem Mitgliedsland der Union ersetzt wird, nachdem die auf ihm liegenden Zollsätze vermindert oder beseitigt worden sind. Handelsverlagerung (trade diversion) tritt ein, wenn der Import eines kostengünstigeren Produkts aus einem Nichtunionsland durch den Bezug eines kostengünstigeren Produkts aus einem Unionsland ersetzt wird, nachdem die neue Zollgrenze das erstere Produkt verteuert hat¹²⁶.

Die ökonomischen Detailprobleme der Zollunionstheorie, die mit Viner begründet wird, können hier vernachlässigt werden, weil davon auszugehen ist, daß sie in der Politik nur in vergrößerter Form, wenn überhaupt, rezipiert wurden. Hier ist vor allem wichtig, daß Viner, der historische und politische Entwicklungen in seiner Studie sorgfältig berücksichtigt, im Bewußtsein schreibt, Zeuge einer politischen Paradoxie zu sein. Er erblickt sie darin, daß sowohl die amerikanische als auch die europäische Politik, seit Gründung der „Study Group for the European Customs Union“ 1947 im Rahmen des CEEC¹²⁷, in der Zollunionsfrage einen ruhenden Pol der Übereinstimmung gefunden hätte und daß sich erstaunlicherweise Protektionisten und Freihändler in der generellen Wünschbarkeit von Zollunionen einig seien¹²⁸.

Tatsächlich kann die Zollunion auf den ersten Blick als idealer Kompromiß zwischen beiden Positionen angesehen werden, tut sie doch beiden scheinbar Genüge¹²⁹. Der Teufel sitzt freilich im Detail, d. h. in der Höhe der jeweiligen Außentarife, und so bezweifelt Viner denn, daß Freihändler und Protektionisten sich – bei aller generellen Übereinstimmung im Ziel der Zollunion – auf dieselbe konkrete Zollunion

¹²⁵ Vgl. zu den theoretischen Implikationen: Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, London 1973; einen knappen orientierenden Abriss gibt Peter Behrens, *Integrations- und juristische Forschung*, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 45 (1981), S. 8 ff.

¹²⁶ Viner, *Customs Union Issue* (Anm. 68), S. 41 ff.

¹²⁷ Committee of European Economic Cooperation, *General Report*, Paris, 21. September 1947 (U.S. Department of State, Publication 2930), I, S. 34 ff.

¹²⁸ Viner, *Customs Union Issue* (Anm. 68), S. 41, 128 ff.

¹²⁹ Vgl. Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 102.

würden einigen können¹³⁰. Dieses Ergebnis zeichnet auch die Antwort vor, die er auf die Frage findet, ob es im amerikanischen Interesse liegen könne, eine europäische Zollunion zu begünstigen. Wie Haberler vor ihm¹³¹, unterscheidet Viner zwischen einer größeren Zollunion (all of Western Europe) und kleineren Zusammenschlüssen, die er im Unterschied zu Haberler geradeheraus ablehnt, es sei denn, man sehe sie als ersten Schritt zu einer größeren Zollunion an. Der Zusammenschluß ganz Westeuropas befördere dagegen die wirtschaftliche Eigenständigkeit dieser Region und mindere deren Dollarknappheit. Der Zuwachs an Wohlstand in Europa gleiche allerdings den Bedeutungsverlust Europas als Exportmarkt für die USA rein ökonomisch nicht aus, jedenfalls nicht direkt. „For the United States, however, the political and strategic interest in a stable and prosperous and strengthened Western Europe, and the economic interest in a Western Europe able to pay for the imports necessary to maintain its economic and political health, are clearly of much greater importance than the size of the market which Western Europe offers for American exports. Should the movement for customs union in Western Europe make rapid progress, however, it should be the American position that all friendly European countries should receive invitations to participate on equitable terms“¹³².

Gerade den letzten Satz sollte man im Ohr haben, wenn man die Reaktion Washingtons auf den Schumanplan bedenkt. Dahinter stand die Sorge, daß es andernfalls europäische Staaten geben werde, die – ausgegrenzt aus der europäischen Wohlstandssphäre – mehr als zuvor der amerikanischen Hilfe bedürfen würden. Viner, dessen Analyse aus freihändlerischer Perspektive geschrieben ist, warnt die Amerikaner schließlich davor, über der Euphorie für europäische Zollunionspläne die langfristige Zielsetzung aus dem Auge zu verlieren: „For the long-run problem of raising the level of economic wellbeing for the peoples of the world in general, customs union is only a partial, uncertain, and otherwise imperfect means of doing what world-wide non discriminatory reduction of trade barriers can do more fully, more certainly, and more equitably, and it will be a sad outcome of confused thinking on our part if we in effect abandon our pursuit of the greater economic goal because of our fresh, and romantic, infatuation with the lesser goal“¹³³.

Legt man dieses analytische Raster zugrunde, das ja in der liberalen Integrations-
theorie bereits angelegt war, so konnte der Schumanplan aus amerikanischer Sicht allenfalls als drittbeste Lösung erscheinen. Er setzte bei der kleinen Zollunion und nur in einem Spezialbereich, allerdings in einem sehr wichtigen, an. Dies war überhaupt nur erträglich, wenn zugleich die Perspektive auf eine regionale und sektorale Erweiterung eröffnet und das globale Gesamtziel wenigstens proklamiert wurde. Dies ist geschehen, und dies machte den Schumanplan aus liberaler Sicht akzeptabel, unabhängig von seinen politischen Wirkungen. Man sollte ihn also nicht im Gegensatz zur

¹³⁰ Viner, Customs Union Issue (Anm. 68), S. 41 ff.

¹³¹ Vgl. oben S. 178 f.

¹³² Viner, Customs Union Issue (Anm. 68), S. 133.

¹³³ Ebenda, S. 135.

Liberalisierungspolitik der OEEC sehen, sondern auf ihrem Hintergrund. Ohne ihn wäre er kaum akzeptabel gewesen. Die politisch völlig richtige Proklamation stufenweise zu erreichender höherer Ziele, die den Schumanplan begleitete und die von den späteren Ereignissen (EWG) vordergründig bestätigt wurde, entlastete die europäischen Regierungen politisch, hatte freilich theorie- und ideologiegeschichtlich fatale Folgen. Sie erweckte und popularisierte die Vorstellung eines ständig fortschreitenden Integrationsprozesses, der eines fernen Tages auf die politische Integration hinauslaufen werde. Diese Teleologie war der geistigen Tradition der Integrationstheorie fremd. Sie ist in den 50er Jahren oft mit dem Rückbezug auf Spencer begründet worden, jedoch ganz zu Unrecht. Sie wurzelt in der Tatsache, daß der Schumanplan als Erfolg der europäischen Integration von jeder wichtigen Theorieposition aus zwar begrüßt, aber eben nur als erster Schritt akzeptiert wurde. Dies trifft auch für die zweite wichtige Theorieströmung der Nachkriegszeit, den Föderalismus, zu.

Der moderne Föderalismus ist eigentlich eine amerikanische Erfindung¹³⁴, will man nicht auf Althusius und die insgesamt mit der Moderne nicht vergleichbare spätmittelalterliche Welt zurückgreifen. Das Urbild des Föderalismus ist die Union der 13 amerikanischen Bundesstaaten und seine Bibel die Aufsatzsammlung „The Federalist“ (1788), die sich freilich ihrerseits auf europäische Beispiele (Niederlande, Schweiz) bezog. Die Rolle, die das amerikanische Beispiel in der föderalistischen Theorie, und die Rolle, die Washington in der europäischen Nachkriegspolitik spielte, haben sehr viel dazu beigetragen, den Föderalismus in den Augen der europäischen Politiker als weltfremde Idee abzutun, die mit den komplizierten Realitäten Europas nicht in Einklang zu bringen sei. Offensichtlich, so argumentierte Reynaud im Januar 1950 in einer für die Zeit typischen Auseinandersetzung mit der amerikanischen Politik, sei es schwieriger, Länder in einer Föderation zusammenzufassen, von denen jedes eine eigene Sprache, Literatur und „a long and often glorious history“ habe, „than it was to federate the 13 colonies on the Atlantic coast“¹³⁵. Obgleich Washington keinen Druck auf die europäischen Regierungen ausübte, fühlte man sich hiervon nicht frei und befürchtete bei jeder Neubewilligung von ERP-Mitteln durch den Kongreß, von den eigenen Integrationsfortschritten abhängig zu sein. Es ist interessant zu sehen, daß die intellektuelle Antwort auf die amerikanische Herausforderung auch hier vom Pragmatismus und von der Herabstufung der idealen Zielperspektive auf einen realistischen Anfangspunkt gekennzeichnet ist¹³⁶.

Wirtschaftlich beruhte der Föderalismus auf einem liberalen Regionalkonzept¹³⁷ und politisch auf der Konstitution. Die Argumente, die aus der Perspektive eines liberalen Regionalkonzepts für den Schumanplan sprachen, sind bereits erörtert worden. Wie stand es nun mit der konstitutionellen Seite? Im Unterschied zur öffentlichen amerikanischen Globalforderung nach einer „european unification“, die den pragma-

¹³⁴ Vgl. Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London 1968, S. 11.

¹³⁵ Reynaud, *The Unifying Force* (Anm. 115), S. 259 f.

¹³⁶ Ebenda, S. 263. Vgl. Stikker, *Functional Approach* (Anm. 124), S. 436 ff.

¹³⁷ Vgl. etwa die Position von Alexander Hamilton 1778, dazu Machlup, *History of Thought* (Anm. 39), S. 139.

tischen Kurs Washingtons überschattete, hatte der Dachverband der europäischen föderalistischen Bewegung, die „Union Européenne des Fédéralistes“ (UEF) unter dem Eindruck der Marschallrede und der Pariser Konferenz im August 1947 in Montreux ein differenziertes Konzept entwickelt. In der Schlußresolution stellten sich die Delegierten sowohl in der Deutschlandfrage als auch in der Frage der europäischen Integration auf den Boden der Tatsachen, ohne die Zielperspektive aufzugeben. Das Ergebnis ist eine „Theorie des dynamischen Föderalismus“¹³⁸, die von pragmatischen Anfangsschritten ausgehend stufenweise zum Endziel vorzudringen sucht. Dabei macht man sich die unklare Situation in Deutschland zunutze: empfohlen wird, „die Durchführung von Maßnahmen in Deutschland, welche die Verwertung seines Industriepotentials und seiner Bodenschätze zum Nutzen der europäischen Gemeinschaft ermöglichen, an der die Deutschen beteiligt sind. Die Saar, die Ruhr sollen Anreize zu einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit sein, die im Interesse aller Europäer unternommen wird und sich nach und nach auf die Gesamtheit der Bodenschätze und der Produktionsmittel Europas ausdehnt“¹³⁹. Zu schaffen seien in einer ersten Stufe „funktionelle Organe“ auf europäischer Ebene zunächst für die Wirtschaft, ausgehend vom Saar- und Ruhrpotential, und dann auch für andere Bereiche. Oberhalb dieser Ebene der funktionellen Organe müsse in einem zweiten Schritt eine „Bundesbehörde“ gebildet werden, der diese zuzuarbeiten hätten und die mit einem Teil der staatlichen Souveränitätsrechte auszustatten wäre. „Zu dieser Bundesbehörde“, heißt es dann weiter, „gehören notwendigerweise: 1. Eine Regierung, die den einzelnen und den Gruppen, nicht aber den föderierten Staaten verantwortlich ist. 2. Ein oberster Gerichtshof, der in der Lage ist, möglicherweise auftauchende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten der Föderation zu entscheiden. 3. Eine bewaffnete Polizeimacht, die unter dem Befehl der Bundesbehörde steht und beauftragt ist, ihren Entscheidungen . . . Respekt zu verschaffen. Ohne Erfüllung dieser Voraussetzungen ist jeder Versuch, Zusammenschlüsse ausschließlich wirtschaftlicher oder kultureller Art durchzuführen, zum Scheitern verurteilt“¹⁴⁰.

Das Bemerkenswerteste an diesem Modell ist das allmähliche Herauswachsen der Bundesbehörde aus einer gesamteuropäischen Lösung für die Kontrolle des deutschen Wirtschaftspotentials und der Versuch, die Lösung dieses praktischen Problems erst zum Vehikel einer europäischen funktionalen Integration und dann zum Motor der Verfassungsentwicklung zu machen. Zweifellos wollte die UEF mit diesem Konzept keinen Verzicht auf den bundesstaatlichen Verfassungsentwurf leisten, wie aus vielen späteren Resolutionen hervorgeht¹⁴¹, aber ebenso unbezweifelbar leistete dieses Konzept einem Pragmatismus Vorschub, der allzuleicht geneigt sein konnte, sich auf die praktischen Schritte zu konzentrieren und die Lösung der Verfassungsfrage einer ungewissen Zukunft zu überlassen.

¹³⁸ So Wilhelm Cornides, Die Anfänge des europäischen föderalistischen Gedankens in Deutschland 1945–1949, in: *Europa Archiv* 6 (1951), S. 4250.

¹³⁹ Ebenda.

¹⁴⁰ Ebenda.

¹⁴¹ Ebenda, S. 4250 ff.

Damit kommt eines der wichtigsten politisch-theoretischen Rechtfertigungsmuster für den Schumanplan in den Blick, der sogenannte „Funktionalismus“, in einem hell-sichtigen Diktum auch „*fédéralisme à la carte*“ genannt¹⁴². Das in der Zwischenkriegszeit bereits zur Reife entwickelte Konzept¹⁴³ geht davon aus, daß der technische Fortschritt in den Bereichen der Kommunikation, der Industrie und der Kriegführung ebenso wie die wachsende Zahl ökonomischer und gesellschaftlicher Probleme der modernen Industrieländer einen Zwang zu internationaler Kooperation ausübten, dem die politisch zurückgebliebenen Nationalstaaten nicht genügen könnten. Funktionale Notwendigkeiten zwängen zum Aufbau eines komplexen und in sich verwobenen Netzes transnationaler Organisationen oder Bürokratien, die die Funktionen des Nationalstaates schrittweise übernehmen und in regionalen bzw. globalen Zusammenschlüssen auf eine neue Basis stellen. Auf diese Weise werde gleichzeitig auch die Kriegsgefahr zwischen den Staaten überwunden.

Zweifellos unterschätzt dieses Konzept die Beharrungskraft nationalstaatlichen Denkens. Andererseits legte es den Schluß nahe, daß die nationalstaatlichen Egoismen über die Bildung supranationaler Behörden in funktionalen Bereichen gewissermaßen unterlaufen werden könnten. Gerade auf die für den europäischen Einigungsprozeß so wichtige Schicht führender „Beamten“ konnte dies faszinierend wirken. Nicht zufällig gab es neben dem Vorschlag Monnets, über Kohle und Stahl zu einer solchen funktionalen Bürokratie zu gelangen, weitere Pläne für die Landwirtschaft (Mansholt), für Transport (Bonnet) und für Energie (Monnet). Man müsse sich, so schrieb Spaak im Oktober 1950, im europäischen Integrationsprozeß auf die „*intermediate steps*“ konzentrieren. Durch die tägliche konkrete Erfahrung („*day-to-day experience*“) mit der Integration in funktionalen Sektoren könne das Dogma der Staatssouveränität beinahe unmerklich unterhöhlt werden: „*What cannot be achieved by frontal attack can be done by dividing the problem and laying before the people a series of concrete steps that call for gradual renunciation of sovereignty.*“¹⁴⁴

Wie man vom Funktionalismus zum Föderalismus gelangen wollte, blieb offen, nur daß man dies wollte, wurde immer wieder betont. „*The form of organization*“, so formulierte Dirk Stikker ein knappes Jahr später, „*must help meet immediate needs, but must be one from which a European federation can develop*“. Man müsse jede Gelegenheit, so argumentierte er weiter, zu einer noch so begrenzten Zusammenarbeit nutzen; denn immer übertrage sich auf diesem Wege ein Stück Souveränität auf eine neue Organisation. Auf diese Weise entstehe „*a limited federation – limited not geographically but functionally*“¹⁴⁵. Der Verfasser des „*The Functional Approach to Eu-*

¹⁴² L. Armand/M. Drancourt, *Le Parti Européen*, Paris 1968, S. 195 ff. Vgl. Pentland, *International Theory* (Anm. 125), S. 70 ff., 79.

¹⁴³ Vor allem durch David Mitrany, *The Progress of International Government*, London 1933; ders., *A working peace system. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London 1944.

¹⁴⁴ Paul-Henri Spaak, *The Integration of Europe: Dreams and Realities*, in: *Foreign Affairs*, Oktober 1950, S. 97.

¹⁴⁵ Stikker, *Functional Approach* (Anm. 124), S. 440.

ropean Integration“ überschriebenen Artikels versuchte durch den sogenannten Sticker-Plan den funktionalen Integrationsprozeß selbst weiterzutreiben und lebte ganz offensichtlich in der Vorstellung, daß die Europäische Föderation als Folge einer Serie von funktionalen Bürokratiebildungen zustande kommen werde.

Untersucht man die Rechtfertigungsmuster für den Schumanplan auf ihre theoretischen Implikationen, und dies könnte zweifellos noch erheblich weitergeführt werden, so fällt die Lücke zwischen pragmatischen Anfangsschritten und idealen Zielvorstellungen auf. Da der Schumanplan aber infolge seines niedrigen Profils in allen großen Theorieströmungen seinen Stellenwert besaß, füllten die Theoretiker nun die Lücke. Damit erhielt die langfristige Zielsetzung, Europa zu einigen, die die Politiker aus politischen Gründen immer wieder bekräftigten, allerdings einen neuen Stellenwert: sie wurde modelltheoretisch mit dem realen Prozeß der europäischen Integration verbunden und auf diese Weise verabsolutiert. Natürlich gingen die Antworten, die gesucht wurden, je nach Theorem auseinander. Dies war sozusagen unvermeidlich und setzte den Prozeß der Theoriediversifikation in Gang. Dabei geriet in Vergessenheit, daß es handgreifliche politische Gründe waren, die die europäischen Politiker dazu zwangen, ihre praktischen Interessen zugeordnete Integrationspolitik mit dem idealen Ziel der europäischen Einigung zu verbrämen. So konnte es geschehen, daß Alan S. Milward für Überraschung sorgte, als er 1984 auf einer internationalen Tagung in München feststellte, daß der ganze ideologisch-theoretische Überbau der europäischen Integration nichts daran ändere, daß der reale historische Prozeß nationalstaatlichen Interessen gedient habe¹⁴⁶.

4.

„Die Theorie“, so formulierte Popper in Anlehnung an einen Aphorismus von Novalis, „ist das Netz, das wir auswerfen, um ‚die Welt‘ einzufangen, – sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen. Wir arbeiten daran, die Maschen des Netzes immer enger zu machen“¹⁴⁷. Wie eng, so ist zum Zwecke der Zusammenfassung zu fragen, sind die Maschen der zeitgenössischen Integrationstheorie geknüpft, und welcher Teil der Wirklichkeit fängt sich im Netz? Welche Umrisse der europäischen Einigung läßt sie hervortreten, welche Erklärung, Deutung legt sie nahe, wie werden die Anfänge dieses komplexen historischen Prozesses geistig gebändigt und welche Grundlinien ergeben sich hieraus für den Historiker, der die Epoche der europäischen Integration darstellen will?

Im Unterschied zur auch von der Integrationstheorie geteilten Euphorie der 50er und 60er Jahre, mit der der Fortschrittsglaube des 19. Jahrhunderts und das überzogene Selbstbewußtsein des Wilhelminismus wiederzukehren scheinen, ist die vorherr-

¹⁴⁶ Alan S. Milward, Entscheidungsphasen der Westintegration, in: Westdeutschland 1945–1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, hg. v. Ludolf Herbst, München 1986.

¹⁴⁷ Popper, Logik (Anm. 2), S. 31 u. Motto.

schende zeitgenössische Integrationstheorie bis zum Ende der 40er Jahre, soweit sie Einfluß auf die Politik gewinnt, eher vorsichtig und tastend und alles andere als teleologisch. Den Zeitgenossen sitzt der Schrecken der großen Erschütterungen und Krisen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch in den Knochen. Sie sehen ihre eigenen theoretischen und politischen Bemühungen vor diesem Hintergrund. Im Rahmen einer beinahe zyklischen Geschichtsbetrachtung und im Rückgriff auf die antike Begriffstria Integration, Desintegration und Reintegration wird der Zusammenbruch der internationalen Beziehungen seit 1914 als Desintegration der wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Weltgemeinschaft der zivilisierten Völker begriffen und ihm der historisch verklärte Zustand der Integration dieser Gemeinschaft im 19. Jahrhundert gegenübergestellt. Die Aufgabe der eigenen Zeit ist die Reintegration zum Zwecke neuer Gemeinschaftsbildung.

Natürlich kann man nicht einfach zu den Formen der Vergangenheit zurückkehren, sondern muß die verlorene Gemeinschaft auf veränderter Basis wiedergewinnen. So werden nur jene Theoreme politikwirksam, die Antworten auf die drängenden Fragen der Zeit zu geben vermögen und die Aufgabe der Reintegration nicht ausschließlich rückwärtsgewandt betrachten. Am Beispiel der liberalen Theorie war zu sehen, wie mühsam der Anpassungsprozeß verlief und wie geringe Fortschritte er in der „Retorte“ der Nachkriegsplanungen im Zweiten Weltkrieg machte. Es bedürfte erst der katalysatorischen Kraft des Krisenjahres 1947, um den Anpassungsprozeß kräftig voranzutreiben. Nun wurde bewußt, daß sich die Desintegrationsprozesse in der Nachkriegszeit fortgesetzt hatten, ja, daß die regionale Desintegration in Europa einen neuen Höhepunkt zu erreichen drohte. Die produktionswirtschaftliche Integration Kerneuropas war offenbar zerrissen: ein großer Teil der Investitionsgüter, die früher im innereuropäischen Handelskreislauf getauscht werden konnten, mußte nun gegen harte Dollar aus den USA bezogen werden. Die Krise griff freilich über den ökonomischen Bereich weit hinaus und stellte die politische Fortexistenz eines demokratisch organisierten Westeuropas in Frage.

Mit dem Marshallplan wurde ein regionales Reintegrationskonzept ausgeformt, das diesen Desintegrationsprozeß stoppen sollte. Zugleich ergänzte es das globale Reintegrationskonzept, das namentlich die USA bisher verfolgt hatten. Zugleich wurden mit dem Brüsseler Pakt und dem Europarat die Umriss eines militärischen und politischen Reintegrationskonzepts sichtbar. Ein wesentlicher Motor dieses Prozesses war der Ost-West-Gegensatz, wobei sich die USA und die UdSSR die Rolle der „integrating power“¹⁴⁸ teilten, entgegengesetzte machtpolitische Vorzeichen einmal vorausgesetzt.

Dieses ebensowohl von theoretischen Einsichten wie politischem Pragmatismus und historischen Traditionen geprägte Ergebnis des europäischen Einigungsprozesses kann man „mutatis mutandis“ als Reintegration nach dem Muster des 19. Jahrhunderts verstehen. Es lief auf eine regional abgestützte Erneuerung der weltwirtschaftlichen Integration unter liberalem Vorzeichen hinaus, faßte Westeuropa im Europarat

¹⁴⁸ Etzioni, *Political Unification* (Anm. 4), S. 37 ff.

politisch als lockere Gemeinschaft zusammen und band die Region mit den USA und Kanada zu einem militärischen Abwehrbündnis gegen die UdSSR zusammen. Man kann nicht sagen, daß diese Politik gescheitert ist. Vielmehr konnten namentlich die USA mit dem Ergebnis, das sich Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre einstellte, zufrieden sein: es gelang, Westeuropa vor allem militärisch und ökonomisch zu stabilisieren und ein funktionierendes „Weltsystem“ westlicher Industriestaaten aufzubauen.

Allerdings bedurfte die nach den Grundsätzen eines liberalen pluralistischen, sozusagen „klassischen“ Reintegrationskonzepts vorangetriebene Politik in einem entscheidenden Punkt der Ergänzung: es mußte eine Lösung für das Deutschlandproblem und das eng damit zusammenhängende Sicherheitsproblem gefunden werden. Zweifellos tauchte dieses Problem nicht erst 1948 oder 1949 auf. Vielmehr sind bereits in den amerikanischen, britischen und französischen Nachkriegsplanungen Überlegungen nachweisbar, die auf eine Lösung des durch seine sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Aspekte ambivalenten Deutschlandproblems im Rahmen eines engeren europäischen Zusammenschlusses hinsteuern. Das Bewußtsein, daß Europa gerade auch wegen des Deutschlandproblems zu einer politischen Union kommen müsse, die die Maßstäbe des 19. Jahrhunderts und der Staatssouveränität hinter sich zu lassen habe, war namentlich im amerikanischen Kongreß sehr wach. Es steht unter anderem hinter dem von einer Debatte zum nächsten wiederkehrenden politischen Versuch, über die Vergabe der Marshallplangelder Integrationsdruck auf Europa auszuüben. Die amerikanische Regierung machte sich diesen im Kongreß ebenso vehement wie letztlich erfolglos vertretenen Standpunkt keineswegs zu eigen, nicht weil man ihn innerlich ablehnte, sondern weil man es politisch für inopportun hielt, in der Einigungsfrage Druck auf Europa auszuüben. Die Initiative sollte unbedingt von den europäischen Regierungen ausgehen, nach dem Motto „We can help only those who help themselves“¹⁴⁹.

Nachdem Großbritannien seiner Rolle, Vorreiter des engeren europäischen Zusammenschlusses zu sein, nicht nachkam, hoffte Washington, seit Oktober 1949 in Frankreich den „Leader“ zu finden¹⁵⁰. Dies traf sich mit einer älteren französischen Entwicklungslinie: spätestens in der zweiten Phase der Londoner Konferenz, im Frühjahr bzw. Frühsommer 1948, hatte sich in Paris ein auf den nicht mehr zu verhindernden „westdeutschen Staat“ zugeschnittenes Integrationskonzept herausgebildet. Der sogenannte Schumanplan war nur ein Teil dieses Konzepts. Andere funktionale Integrationsvorschläge sind ihm gefolgt und sollten bei der historischen Analyse nicht vergessen werden, auch wenn ihnen wenig oder gar kein Erfolg beschieden war. Bewußt wurde die geplante Montanunion nur als Anfang, als erster Schritt eines engeren Zusammenschlusses ausgegeben, um die Schwelle möglicher Widerstände so niedrig wie möglich zu halten. Es gab daher kaum eine nennenswerte theoretische oder politische Richtung, in die er mit dem Vorbehalt, die „zweit-

¹⁴⁹ Vgl. Paul Hoffman, *Peace can be won*, London 1951, S. 624.

¹⁵⁰ FRUS 1949, III, S. 624.

beste Lösung“ oder ein „Quereinstieg“ zu sein, nicht hätte einbezogen werden können.

Zweifellos paßte der Schumanplan aus vielen Gründen in das amerikanische Konzept: als sektorale Zollunion eröffnete er Perspektiven auf einen größeren Markt, als engerer Zusammenschluß der europäischen Kernländer versprach er vor allem die wirtschaftliche und politische Reintegration Westdeutschlands zu festigen und das Sicherheitsproblem seiner westlichen Nachbarn zu lösen. Washington war zu Beginn des Jahres 1950, spätestens nach Ausbruch des Koreakrieges, aus weltpolitischen Gründen ohnehin an einem Punkt angelangt, wo jede europäische Initiative, die Westeuropas Lebensfähigkeit unterstrich, begrüßt wurde – auch dann, wenn sie ohne Zielkonflikt nicht zu haben war.

Aus europäischer Perspektive war die Zielsetzung des Schumanplans gleichwohl paradox: er sollte durch die politische Reintegration des europäischen Staatensystems nationalstaatlichen Sicherheitsinteressen dienen, konnte dies aber nur, wenn er den pluralistisch-liberalen Charakter der bisherigen Reintegrationsbemühungen durchbrach, d. h. von den beteiligten Staaten Souveränitätsverzicht verlangte. Im Montanbereich war dies offenbar am schmerzlosesten, ging es hier doch in erster Linie um einen Bereich, der bisher vorwiegend privater Regulierung unterworfen war. An den Platz der privatwirtschaftlich und damit tendenziell deutsch dominierten Kartelle trat die Hohe Behörde, die auf politischer Ebene agierte und Frankreichs überragende politische Stellung zum Schutze seines ökonomischen Potentials ins Spiel bringen konnte, freilich durch die Supranationalität gemildert.

Die Paradoxie des Schumanplans erklärt zu einem Teil die „Theorieexplosion“, die mit ihm eingeleitet wird. Der Widerspruch zwischen nationalstaatlicher Politik und supranationalen Mitteln wird durch das funktionalistische Theorem scheinbar gelöst: in einer Art von List der Vernunft, so die Hoffnung, werden die funktionalen Bürokratien, durch staatliche Initiative ins Leben gerufen, ihrer rationalen Eigengesetzlichkeit folgend, die nationalstaatliche obere Entscheidungsebene überflüssig machen. Hierin drückt sich freilich auch ein Problem der politischen Ebenen aus: die nationalstaatlichen Bürokratien stehen gegen die nationalstaatlichen Entscheidungsebenen auf, wollen diese wegen ihrer Engstirnigkeit opfern, wohl wissend, daß Bürokratien ohne Kompetenzverlust auch supranational gebildet werden können. Es wäre lohnend, aus diesem Blickwinkel einmal die vielen aus den nationalstaatlichen Bürokratien stammenden funktionalistischen Integrationsvorschläge zu analysieren.

Steht die Inkorporation des Funktionalismus in die Integrationstheorie mit der Paradoxie des Schumanplans in Verbindung, so ist die „Übernahme“ des Föderalismus vor allem politisch zu erklären. Der Schumanplan wurde bewußt der sehr weitgehenden föderalistischen Zielsetzung zugeordnet, weil dies sowohl gegenüber der föderalistischen Massenbewegung in Europa selbst als auch gegenüber den Wünschen Washingtons und des Kongresses Entlastung versprach. Nicht zuletzt aus diesem Grund übernahm man auch den ungeliebten amerikanischen Begriff „Integration“ in die europäische Terminologie.

Gegenüber der nun einsetzenden „Theorieexplosion“ hat der Historiker allen Grund, die ursprüngliche Begrifflichkeit im Auge zu behalten. Der Begriff Desintegration macht deutlich, daß die Nachkriegszeit in der Folge der großen ökonomischen und politischen Krisen der Zeit seit 1914 steht, daß dieser Prozeß 1945 noch nicht an sein Ende gekommen ist und daß sich seit 1947 eine partielle – nämlich auf den Westen beschränkte – Reintegration vollzieht. Diese regionale Reintegration ergänzt ein globales Konzept, das sich in direktem Zugriff nicht verwirklichen ließ. Wann ist dieser Reintegrationsprozeß zu Ende? Es spricht manches dafür, den Schumanplan noch als Teil der politischen Reintegration zu begreifen. Andererseits kommt mit der supranationalen Behörde, so sehr diese in rückwärtsgewandte Zwecke eingebunden ist, ein neues Element in den Prozeß hinein, das zum Ausgangspunkt von „Integration“ geworden ist und in Euratom und EWG seine Fortsetzung gefunden hat, nachdem die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die Politische Union gescheitert waren. Man wird also davon ausgehen müssen, daß Reintegrationstendenzen und Integrationstendenzen parallel verlaufen. Die moderne Theorie hat diesem Tatbestand mit der Unterscheidung zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration Rechnung zu tragen versucht¹⁵¹. Die Begriffe meinen dasselbe wie Reintegration und Integration im älteren Konzept, haben aber den Vorteil, daß sie keine strenge Zeitabfolge suggerieren. Zyklisches Denken wird der Kompliziertheit des Prozesses, um dessen Analyse es geht, in der Tat nicht gerecht.

Plädiert man dafür, und der moderne Sprachgebrauch läßt im Grunde keine Wahl mehr, den Begriff „Integration“ oder „positive Integration“ auf die neuen, über das klassische Politikgefüge hinausgehenden Tendenzen und Bestrebungen einzugrenzen, so sollte man sich gleichwohl davor hüten, diesen Integrationsprozeß mit der Bildung der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert oder der amerikanischen Union am Ende des 18. Jahrhunderts zu parallelisieren, wie dies im modernen Föderalismus und im Neofunktionalismus noch immer geschieht¹⁵². Statt dessen ist es angezeigt, den prozeßanalytischen Wert der Terminologie zur Geltung zu bringen. Allerdings ist die ihm aus dem antiken Denken ebenso wie aus der konjunkturellen Betrachtungsweise von wirtschaftlichen Entwicklungen anhaftende zyklische Abfolge durch ein Simultankonzept zu ergänzen: integrative, desintegrative und reintegrative Tendenzen folgen einander nicht nur, sondern laufen auch zeitlich parallel ab. Auch diesen Gedanken hatte Spencer bereits vorgeprägt, als er eine globale von einer lokalen Ebene unterschied. Die moderne Theorie hat die Analyseebenen außerordentlich differenziert¹⁵³, allerdings darf dabei die Interdependenz zwischen den Ebenen nicht übersehen wer-

¹⁵¹ J. Pinder, Positive Integration and Negative Integration. Some Problems of Economic Union in the EEC, in: *World Today* 24 (1968), S. 90 ff. Pinder bezeichnet den Abbau von Handelshemmnissen etc. als „negative“ und den Aufbau neuer Organisationen und Einrichtungen als „positive“ Integration.

¹⁵² Haas, *Uniting* (Anm. 4); Leo N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge/Mass. 1971; Brugmans/Duclos, *Le Fédéralisme* (Anm. 6); Friedrich, *Trends* (Anm. 134); Walter H. Bennett, *American Theories of Federalism*, Alabama 1964.

¹⁵³ Vgl. Lindberg/Scheingold, *Regional Integration* (Anm. 152).

den. Integrationsprozesse auf einer Ebene können von Desintegrationsprozessen auf anderen Ebenen begleitet werden, wobei das Problem einer hochkomplizierten Kosten-Nutzen-Abwägung entsteht. Der Gesamtprozeß, der so in den Blick kommt, gleicht einem Balance-Akt, wie ihn Smend und Parsons für staatliche bzw. soziale Gebilde beschrieben haben.

DIETRICH GEYER

**Klio in Moskau und die
sowjetische Geschichte**

1985. 46 Seiten. Kartoniert DM 19,-

(Sitzungsberichte der Heidelberger Akademie
der Wissenschaften, phil.-hist. Klasse,
Jahrgang 1985, Bericht 2)

GÜNTHER SERFAS

**„Lieber Freiheit ohne Einheit
als Einheit ohne Freiheit“**

Der Neubeginn der Demokratischen
Volkspartei in Württemberg-Baden 1945/46

1986. IV, 198 Seiten. Kartoniert DM 52,-,
Leinen DM 80,-



CARL WINTER · UNIVERSITÄTSVERLAG · HEIDELBERG

II