

Ulrike Kessler

Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“?

1	Einleitung: Schwierige Umstände und erste Standortbestimmungen	121
2	Die 80er Jahre: Krisenmanagement und europapolitische Relance	124
2.1	Kampf gegen die Eurosklerose	124
2.1.1	Deutsche Ratspräsidentschaft	124
2.1.2	Französischer Kurswechsel	126
2.2	EEA und Binnenmarktprogramm	128
2.2.1	Von Mailand nach Luxemburg	128
2.2.2	Zwischenbilanz	131
3	Die deutsche Vereinigung und Europa	133
3.1	Die wichtigsten Partnerstaaten und EG-Institutionen im Prozess der Vereinigung	133
3.1.1	Frankreich	133
3.1.2	Großbritannien	135
3.1.3	EG	136
3.2	Das vereinte Deutschland: zu stark für Europa?	138
4	Die 90er Jahre: Vertiefung – Erweiterung – Flexibilisierung	141
4.1	Maastricht und Amsterdam: Etappen auf dem Weg zur Politischen Union	141
4.1.1	Der Vertrag von Maastricht	141
4.1.2	Die Post-Maastricht-Debatte in der Bundesrepublik	142
4.1.3	Der Vertrag von Amsterdam	143
4.2	Demokratisierung, Subsidiarität, Effizienzsteigerung und Flexibilisierung	144
4.2.1	Stärkung des Europäischen Parlaments	144
4.2.2	Subsidiarität und Stärkung der dritten Ebene	146
4.2.3	Effizienzsteigerung	148
4.2.4	Flexibilisierung	150
4.3	Wirtschafts- und Währungsunion	152
4.3.1	Von Hannover nach Maastricht	152
4.3.2	Stabil oder nicht stabil?	155
4.4	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	157
4.4.1	Die GASP in Maastricht	157

4.4.2 Die GASP in Amsterdam	160
4.5 Osterweiterung	162
4.5.1 Deutsch-französische Divergenzen	162
4.5.2 Bundesdeutsche Ambivalenzen	164
5 Bilanz der Europapolitik Helmut Kohls	166
Literatur	167

1 Einleitung: Schwierige Umstände und erste Standortbestimmungen

Als die von Helmut Kohl geführte christliberale Regierung im Oktober 1982 die Amtsgeschäfte übernahm, schien das „Projekt Europa“ ideell wie institutionell ausgelagert. Das viel bemühte Bild von der Eurosklerose macht deutlich, in welcher kläglicher Verfassung die Europäische Gemeinschaft (EG) war. Der Integrationsprozess war ins Stocken geraten und wurde durch eine Reihe ungelöster struktureller Probleme zusätzlich belastet. Die Neuordnung der gemeinsamen Agrarpolitik war ebenso überfällig wie die Lösung des britischen Beitragsproblems und der Abschluss der Verhandlungen zur Süderweiterung. Hinzu kam die desolate gesamtwirtschaftliche Situation in den Mitgliedsstaaten, die nicht zur Suche nach gemeinsamen Lösungen für gemeinsame Probleme führte; vielmehr begünstigten die Folgen der Wirtschaftskrise eine ausgeprägte „Einzelkämpfermentalität“ und den Hang zu protektionistischen Alleingängen.

Eine Belastung stellte ferner das seit den ausgehenden 70er Jahren zunehmend angespannte internationale Klima dar. Durch den Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan wurde die zweite „heiße Phase“ des Kalten Krieges eingeleitet und die Spannungspolitik der 70er Jahre erlitt einen schweren Rückschlag. Zudem hatte der sowjetische Staats- und Parteichef Breschnew mit der Stationierung von SS-20-Raketen begonnen, wieder an der Rüstungsspirale zu drehen. Auf die als bedrohlich wahrgenommene nukleare Übermacht des Warschauer Paktes in Europa hatte die NATO Ende 1979 mit dem sog. NATO-Doppelbeschluss reagiert, der im Falle eines Scheiterns von Abrüstungsverhandlungen die Stationierung von amerikanischen Pershing-II-Raketen und Cruise Missiles in Europa vorsah, die Mehrzahl davon in der Bundesrepublik Deutschland. Von der neuen Eiszeit im Verhältnis der Supermächte waren sowohl die EG als Ganzes als auch die Bundesrepublik in hohem Maße betroffen. Die Gemeinschaft deshalb, weil im Zuge des aufgeheizten Klimas und der Nachrüstungsdebatte ihre Schwächen und Defizite im Bereich der Außenbeziehungen allzu offenbar wurden. Und Deutschland war als geteilter Staat in geographisch exponierter Lage vor eine doppelte Herausforderung gestellt. Einerseits galt es, mögliche Belastungen der innerdeutschen Beziehungen durch den internationalen Klimasturz in Grenzen zu halten. Andererseits hatte die geplante Stationierung von Mittelstreckenraketen und Marschflugkörpern zu einer zunehmend scharfen innenpolitischen Polarisierung geführt. Ängste vor einer nuklearen Katastrophe waren wieder aufgeflammt und das Wiedererstarken neutralistischer und antiamerikanischer Tendenzen in der hoch emotionalisierten und leidenschaftlichen politischen Debatte wurde von den Partnern diesseits wie jenseits des Atlantik mit Argwohn beobachtet. Die innenpolitische Lage in der Bundesrepublik löste fast zwangsläufig die Sorge aus, dass die Bundesrepublik ihre Westbindung lockern könnte.

Im Gegensatz zu der im Inneren anvisierten Wende setzte die christlich-liberale Koalition nach außen also folgerichtig auf Kontinuität und die Demonstration von Glaubwürdigkeit und Bündnistreue. Die Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses war die erste staatsmännische Leistung, die dem neuen Regierungschef abverlangt wurde. In der ersten Regierungserklärung Helmut Kohls vom 13.10.1982 heißt es hierzu u.a.:

„Unsere Freunde und Verbündeten, aber auch unsere Partner in aller Welt sollen wissen, dass sie sich auf die Geradlinigkeit und Berechenbarkeit unserer Politik verlassen können. [...] Das Bündnis ist der Kernpunkt deutscher Staatsräson. [...] Wir werden die *deutsch-amerikanischen Beziehungen* aus dem Zweifel befreien, die Freundschaft bekräftigen und stabilisieren. [...] Die Bundesregierung steht uneingeschränkt zum *Doppelbeschluss der NATO* von 1979 [...] [und] wird die Beschlüsse nach innen vertreten: den Verhandlungsteil und – wenn notwendig auch den Nachstimmungsteil.“

War die sozialliberale Regierung in den 70er Jahren von Unionsseite noch heftig für ihren deutschlandpolitischen Kurs kritisiert worden, setzte Kohl nach Amtsantritt auch in dieser Frage zumindest auf der operativen Ebene auf Kontinuität und den weiteren Ausbau der Beziehungen. Zwar betonte er das Wiederempfehlungsgesbot des Grundgesetzes deutlich stärker als sein Vorgänger und beharrte pointiert auf der Offenheit der deutschen Frage, erachtete die Überwindung der Teilung jedoch nur „in historischen Zeiträumen [für] denkbar“ und versprach Vertragstreue. Dabei gelte „in besonderer Weise das Wort von Hans-Dietrich Genscher: ‚Deutschlandpolitik ist europäische Friedenspolitik‘“. Die Einbettung der deutschen Frage in den europäischen Kontext und pragmatische Zusammenarbeit waren bis zur Vereinigung Konstanten Kohlischer Deutschlandpolitik, ebenso wie die rhetorische Betonung von normativen Trennungslinien zwischen den beiden deutschen Staaten, womit er gleichzeitig die Bedeutung der Westbindung unterstrich (Glaab 1996: 184f.).

Die Europapolitik der Regierung Kohl/Genscher schließlich wurde von den europäischen Partnern mit besonderem Interesse verfolgt. Ebenso wie die Standardfestigkeit in der Nachtragsfrage diente ein klares Bekenntnis zur Gemeinschaft zum einen dazu, „das wechselseitige Sicherheitsinteresse aller Beteiligten zu befriedigen (Gaddum 1994: 62f.). Zum anderen hatte die neue Bundesregierung bereits im ersten Halbjahr 1983 die EG-Ratspräsidentschaft zu übernehmen, so dass erste europapolitische Äußerungen auch als Ausdruck auf Zielsetzungen und Prioritäten der Regierung für die Gemeinschaftsagenda gewertet wurden. Angesichts der misslichen Melange aus internen und externen Krisenfaktoren war Helmut Kohl ein Glücksfall für die deutsche Europapolitik. Europa war für ihn nie nur eine Sache der Ratio, sondern v.a. auch des Herzens gewesen. Dies

schlug sich in einer im Vergleich zu seinem Vorgänger deutlich emphatischeren europapolitischen Rhetorik nieder. Zwar führte Kohl gerade in wirtschafts- und kernsachtpolitischen Fragen den Kurs der sozialliberalen Regierung nahtlos fort, machte aber schon in der ersten Regierungserklärung deutlich, dass er durchaus neue Akzente setzen und eine stärker perspektivisch ausgerichtete Europapolitik anleten wollte. So kündigte der Kanzler an, „neue Wege zur Einigung Europas“ öffnen zu wollen, mit dem Ziel der Politischen Union, deren Gestalt er allerdings nicht näher erläuterte. Dazu müsse man u.a. die Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen verbessern, zu den in den Verträgen vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen zurückkehren und das Europäische Parlament (EP) stärken. Als Grundlage für die politische Weiterentwicklung der Gemeinschaft sollte der deutsch-italienische Vorschlag für eine Europäische Akte dienen (Regierungserklärung vom 13.10.1982).²

Diese Initiative war von Außenminister Genscher noch zu Zeiten der sozialliberalen Regierung lanciert worden, erfuhr aber von Bundeskanzler Schmidt nur verhaltene Unterstützung, wohingegen sich mit dem Amtsantritt Kohls ein „Innensensgleichklang zwischen Kanzler und Außenminister“ einstellte (Gaddum 1994: 205). Inhaltlich blickte der Entwurf über den Tellerrand der Probleme der Wirtschaftsgemeinschaft hinaus und forcierte die politische Weiterentwicklung der EG. Neben der Aufwertung des EP forderten Genscher und Colombo die Zusammenführung der EG-Entscheidungsstrukturen und der bislang außerordentlich praktizierten EPZ unter dem Dach des Europäischen Rates (ER) als politischem Lenkungsorgan“. Im Interesse größerer Handlungsfähigkeit der EG erachteten sie die Abkehr vom Blockadeinstrument des Luxemburger Kommissions zugunsten der vertraglich vorgesehenen Abstimmungsverfahren im Ministerrat als wesentlich. Zudem sollten Entscheidungsblockaden durch ein begründungspflichtiges Veto und den verstärkten Rückgriff auf Stimmenthaltung vermieden werden. Für die EPZ forderten sie neben der institutionellen Anbindung an die EG eine generelle Stärkung, auch durch ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der bislang ausgeklammerten Sicherheitspolitik, was sowohl der Sicherheit Europas wie auch der atlantischen Partner diene. Als Ziele auf dem Weg zu einer Europäischen Union hielten sie u.a. fest,

[...] durch eine gemeinsame Außenpolitik ein gemeinsames Auftreten und Handeln der Mitgliedstaaten in der Welt zu ermöglichen, damit Europa zunehmend die weltpolitische Rolle übernehmen kann, die ihm kraft seines wirtschaftlichen und politischen Gewichts zukommt, [sowie] die Abstimmung in sicherheitspolitischen Fragen und die Festlegung gemeinsamer europäischer Haltungen in diesem Bereich, um die Unabhängigkeit Europas zu wahren, seine lebenswichtigen Interessen zu schützen und seine Sicherheit zu stärken“.

¹ Alle im Text zitierten Regierungserklärungen u.ä. Beiträge sind dem Bulletin der Bundesregierung entnommen.

² Der Entwurf einer „Europäischen Akte“, häufig auch als Genscher-Colombo-Initiative bezeichnet, wurde auf Wunsch der italienischen Regierung um den Entwurf einer „Erklärung zur wirtschaftlichen Integration“ ergänzt. Beide sind abgedruckt in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) 1982: 519-524.

Abgesehen von der Verabschiedung der Genscher-Colombo-Initiative wollte sich die Bundesregierung v.a. der Sicherung des Binnenmarktes widmen.

„Ein Bruch der wirtschaftlichen Solidarität durch Handelsprotektionismus“, erklärte Helmut Kohl am 14.12.1982 vor dem Bundestag, „würde nicht nur die wirtschaftliche Krise verschärfen, sondern [...] hätte auch erhebliche Folgen für die politische Solidarität in der westlichen Welt. [...] Eine vorrangige Aufgabe unserer Präsidentschaft muss es sein, den freien Binnenmarkt zu erhalten“.

Neben der Beseitigung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrenden Subventionen wollte die Bundesregierung den Gemeinsamen Markt auch weiter ausbauen, indem sie sich für den Abbau von vermeidbaren Grenzkontrollen und -formalitäten einsetzte. Eine weitere Priorität war die Reform des Gemeinschaftsaustausches, was angesichts der höchst angespannten gemeinschaftlichen Finanzlage sowohl die Einnahmen- wie auch die Ausgabenseite betraf. Es galt das System der EG-Eigenentnahmen zu überdenken und gleichzeitig die horrenden Agrarausgaben zu senken. Auch die dauerhafte Beilegung des britischen Beitragsproblems war zur Sanierung des Haushaltes unerlässlich, wobei die Bundesregierung auf eine Lösung Wert legte, die auch den deutschen Haushaltsproblemen Rechnung trug (vgl. Mertes 1983: 3ff.). Die Lösung innergemeinschaftlicher Probleme war schließlich auch eine wichtige Voraussetzung für die Beschleunigung der Süderweiterung, die weitgehende Auswirkungen auf das politische und wirtschaftliche Profil der Gemeinschaft haben würde als die Norderweiterung von 1973. Denn mit dem Beitritt Spaniens und Portugals würde der „eindeutige Charakter einer Industrieländer-Gemeinschaft verloren“ gehen ohne dass die EG sich ausreichend darauf vorbereitet hätte, das damit importierte Nord-Süd-Problem zu bewältigen (Kramer 1983: 245).

2 Die 80er Jahre: Krisenmanagement und europapolitische Relance

2.1 Kampf gegen die Eurosklerose

2.1.1 Deutsche Ratspräsidentschaft

In Vorbereitung des Juni-Gipfels in Stuttgart 1983 hatte die Bundesregierung ganz in der Tradition der Gründerväter der Gemeinschaft, ein Konzept erarbeitet nach dem die vielfältigen und konfliktträchtigen Strukturprobleme nicht isoliert, sondern als Gesamtpaket zu behandeln waren. Dies sollte es den Mitgliedstaaten nach dem Prinzip gegenseitigen Gebens undnehmens erleichtern, die eine oder andere Kröte zu schlucken, wenn sie dafür mit Zugeständnissen in anderen Bere-

ichen entlohnt würden (Weidenfeld 1984: 16f.). Dabei allerdings zeichneten sich die Positionen innerhalb der Bundesregierung keineswegs immer durch Kohärenz aus. Dies zeigte sich beispielsweise, wenn einerseits aus dem Finanzministerium gefordert wurde, die Ausgaben im Agrarsektor zu drosseln, das Landwirtschaftsministerium aber immer dann dagegenhielt, wenn Einsparungen zu Lasten der deutschen Bauern gehen sollten (Kramer 1984: 333). Im Minienfeld Agrarpolitik offenbarten sich – nicht nur in Stuttgart – die Ambivalenzen deutscher Europapolitik zwischen Reformorientierung auf der einen und nationaler Interessenswahrung auf der anderen Seite am deutlichsten. Dennoch ist es der Bundesregierung insgesamt gelungen, derlei interne Unstimmigkeiten zugunsten der Funktion eines zentralen Maktlers aufzulösen. Der Ehrgeiz, als Präsidialmacht auch Ergebnisse vorweisen zu können, war wohl stärker als die Versuchung, die Präsidentschaft zugunsten eigener nationaler Interessen zu missbrauchen (Regelsberger/Wessels 1985: 89). So signalisierte die Bundesregierung dann auch Bereitschaft, in der angelegten Frage der Eigenmittelhöhungen im Rahmen einer Paketlösung Kompromisse einzugehen. Der ER Stuttgart einigte sich schließlich auf ein Verhandlungsmandat, das neben der Haushaltsproblematik (Anhebung der Eigenentnahmen, größere Ausgabenzipline und Lösung der britischen Beitragsfrage) die Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken, die Reform der Agrarpolitik und alle mit der Süderweiterung zusammenhängenden Fragen umfasste (vgl. Ergebnisse des ER Stuttgart 17.-19.6.1983; in: Europa-Archiv 15/1983: D414-D420). Damit waren zwar keine Probleme gelöst, aber immerhin ein Konsens über die Inhalte der künftigen Verhandlungsmasse erzielt worden.

Ähnlich bescheidene Bewertungsmaßstäbe sind auch an die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ anzulegen, die nach schwierigen Verhandlungen aus der Genscher-Colombo-Initiative hervorgegangen war (in: Weidenfeld/Wessels 1984: 417-424). Das Papier spiegelte nicht nur einen Minimalkonsens wider, sondern war gleichzeitig Ausdruck von Dissens, nachdem Griechenland und Dänemark darauf bestanden hatten, Vorbehalte protokolllarisch festhalten zu lassen. So war beispielsweise die griechische Regierung nicht bereit, den minimalistischen Konsens zum Beschlussverfahren mitzutragen, der ohnehin nur eine unverbindliche Formel vorsah, die nicht viel mehr als die Bestätigung des Status quo bedeutete:

Die Anwendung der in den Verträgen von Paris und Rom vorgesehenen Verfahren für die Beschlussfassung ist von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaften. Im Rat wird jede Möglichkeit zur Erleichterung der Beschlussfassung genutzt; hierzu gehört auch die Möglichkeit der Stimmhaltung in den Fällen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist“.

Ähnlich ins Leere liefen die Bemühungen zur Stärkung des EP und damit einer Demokratisierung der EG. War nach dem Genscher-Colombo-Entwurf beispielsweise eine generelle Ausweitung des Konzentrierungsverfahrens vorgese-

hen, wollte man in Stuttgart nur noch „Gespräche mit dem Ziel aufnehmen in der gemeinsamen Erklärung vom 4. März 1975 vorgesehene Konzentrierungsverfahren im Rahmen einer neuen Vereinbarung zu verbessern und den Anwendungsbereich zu erweitern“. Keine Einigung war ferner im Hinblick auf die geplante Investitur der Kommission durch das EP möglich. In der Feierlichen Erklärung wurde lediglich eine Parlamentsdebatte mit Abstimmung über das Programm der Kommission festgeschrieben, und selbst diese insgesamt zaghafte Aufwertung des EP ging den Dänen noch zu weit, wodurch „die mögliche politische Wirkung nur umso deutlicher hervorgehoben“ wurde (Loch 1983: 169). Gleiches gilt für die Absicht der Bundesregierung, die Sicherheitspolitik in der EPZ einzubeziehen. Konsensfähig war nur „die Koordinierung der Positionen der Mitgliedstaaten zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit“. Auch wurde in der Stuttgarter Erklärung nicht mehr von einer „gemeinsamen Außenpolitik“ gesprochen, sondern nur noch von der „Erarbeitung in Festlegung gemeinsamer Positionen und eines gemeinsamen Vorgehens auf der Grundlage verstärkter Konsultationen“. Dennoch bekannten sich die Zehn in der Deklaration zur Notwendigkeit der Stärkung der EPZ und einigten sich auf die wenn auch noch nicht rechtlich verbindliche – Verklammerung von EG und EPZ unter dem Dach des Europäischen Rates, dessen Funktionen in dem Dokument erstmals schriftlich niedergelegt werden.

Insgesamt liest sich die Bilanz des Gipfels als eine Anhäufung mühsamer, rungenener Formelkompromisse und Lippenbekenntnisse. Angesichts des traurigen Bildes von kleinlich feilschenden Mitgliedstaaten, das jeden orientalischen Topichändler vor Neid hätte erblassen lassen, wäre es allerdings ungerecht, die mageren Resultate alleine der deutschen Präsidentschaft zuzuschreiben. Die Ergebnisse reflektieren die unerfreulichen europäischen Realitäten zu jener Zeit, so dass es an sich schon eine Leistung war, überhaupt Ergebnisse erzielt zu haben. Zumindest kann der Bundesregierung „positiv angerechnet werden, dass sie erfolgreich versuchte, die Rückschritt-Bewegung in dieser Phase zu bremsen und für die Reformdebatte der folgenden Jahre den Rahmen abgesteckt und Zielvorgaben formuliert zu haben (Gaddum 1994: 238).

2.1.2 Französischer Kurswechsel

Im Verlauf des Jahres 1983 zeichnete sich die Wiederbelebung des deutsch-französischen Tandems ab. Dies war v.a. auf einen Richtungswechsel in der Europapolitik Frankreichs zurückzuführen. Nach den Präsidentschaftswahlen 1981 war die bilaterale Zusammenarbeit in europäischen Fragen ins Stocken geraten. Zum einen wollte François Mitterrand, nicht zuletzt um sich von seinem Vorgänger abzusetzen, zwar gute Beziehungen, aber keine privilegierte Partnerschaft mit der Bundesrepublik pflegen. Erst im Zusammenhang der Nachtlichtungsdebatte und der sich immer mehr verschärfenden europäischen Krise zeich-

nete sich hier eine Kehrtwende ab. Noch wichtiger allerdings war Mitterrands wirtschaftspolitischer Kurswechsel. Nach der Amtsübernahme hatte er eine anfrageorientierte Politik eingeleitet, um das Wirtschaftswachstum zu stimulieren und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, was zwangsläufig mit den liberalen Wirtschaftphilosophien in Bonn und London kollidieren musste. Schon früh rechnete sich ab, dass dieser keynesianische Feldversuch fulminant scheitern würde. Nachdem der Franc mehrmals unter starken Druck geraten war, hatte sich eine Diskussion um das Ausscheiden Frankreichs aus dem Europäischen Währungssystem (EWS) und damit auch um die Abkopplung des Franc von der dominanten D-Mark entzündet (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1995: 350f.; Weisenfeld 1997: 273ff.). Im Frühjahr 1983 begann Mitterrand, sich wieder Europa zuzuwenden. Nachdem er Bonn erfolgreich eine „Neubewertung der Währungsabergungen hatte, bei der die deutsche Seite durch Aufwertung der D-Mark die „Kampflast“ trug, entschied sich Mitterrand für das EWS und damit für die euro-integrationspolitische Weisenfeld 1997: 281). Von da an vollzog er eine regelrechte integrationspolitische Metamorphose und fand zu einer aktiv gestaltenden Europapolitik.

Auch wenn in vielen sachpolitischen Fragen nach wie vor Interessensdivergenzen zwischen Bonn und Paris bestanden, war mit dieser Neuansichtung Mitterrands auf den europäischen Einigungsprozess der Treibstoff für ein Wiederanspringen des deutsch-französischen Motors geliefert und beide Regierungen waren bemüht, die französische Präsidentschaft zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. So gelang es dem ER in Fontainebleau im Juni 1984 endlich, ins Stuttgarter Reformpaket auf den Weg zu bringen (Stadtmann 1985: 36ff.). Mit dem Einstieg in die Milchkontingentierung und dem Abbau des deutschen Währungsausgleichs war zumindest ein Anfang für die längst überfällige Agrarreform gemacht. Insbesondere in der Frage des Grenzausgleichs, der den Franzosen schon seit Jahren ein Dorn im Auge gewesen war, hatte die Bundesregierung bis zuletzt taktiert und nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die Partnerstaaten wie auch die Kommission nationale Kompensationsmaßnahmen für die deutschen Landwirte durch Steuererleichterungen akzeptieren würden. Im Gegenzug erklärten Bonn sich bereit, in der Frage des britischen Finanzbeitrags, die nach jahrelangem Tauziehen endlich gelöst werden konnte, Konzessionen zu machen. Anstelle der ursprünglich zugesagten 50 Prozent wollte man sich nun mit zwei Dritteln des normalen Mehrwertsteueranteils an den britischen Ausgleichszahlungen beteiligen. Und schließlich konnte man sich in Fontainebleau auch in der Frage der Eigenmittelerhöhung einigen – die Mehrwertsteuerebemessungsgrenze wurde zum 1.1.1986 von 1 auf 1,4% angehoben – und kam überein, die Erweiterung um die iberischen Länder voranzutreiben. Neben diesen Beschlüssen zum Krisenmanagement entschloss sich der ER auch, zwei neue Ausschüsse einzusetzen: den Ad-hoc-Ausschuss für das Europa der Bürger (Adomino-Ausschuss) und den aus bundesdeutscher Sicht noch wichtigeren Dooge-Ausschuss für insti-

tionale Fragen; dessen Mandat bestand darin, Vorschläge zum besseren Funktionieren der Zusammenarbeit im Bereich der EG und der EPZ zu unterbreiten, die dann später als Beratungsgrundlage für die Einheitliche Europäische Akte (EEA) dienten.

Nach acht Jahren konnten schließlich auf dem Brüsseler Gipfel im März 1985 auch die letzten Hindernisse auf dem Weg zur Süderweiterung aus dem Weg geräumt werden, womit der jahrelange Einsatz Bonn für die Erweiterung belohnt wurde. Die konsequent durchgehaltene Strategie der Aneinanderkoppelung von Eigenmittelerhöhung und Süderweiterung ist aufgegangen, da die Bundesrepublik noch immer der größte Beitragszahler ist und es kaum noch etwas zu verteilen gäbe, wenn die deutschen Beiträge nicht erhöht würden (Stadmann 1986a: 130). Während des „Showdown“ in Brüssel zeigte Bonn sich ebenso wie London nochmals zu einmaligen Zugeständnissen hinsichtlich der Ausstattung der sog. Integrierten Mittelmeerprogramme bereit, deren Aufstockung von Griechenland in geradezu erpresserischer Weise gefordert worden war, an der aber auch Frankreich und Italien gelegen war (Stadmann 1986b: 53). Damit war der Weg zur Unterzeichnung der Beitrittsurkunden bereitet und Spanien und Portugal konnten zum 1. Januar 1986 der EG beitreten.

2.2 EEA und Binnenmarktprogramm

2.2.1 Von Mailand nach Luxemburg

Im März 1985 waren somit entscheidende Hindernisse für weitergehende Reformschritte aus dem Weg geräumt, allerdings erhöhte die anstehende Erweiterung auch den Bedarf an durchgreifenden Reformen. Nachdem der Doogeausschuss Ende März 1985 seinen Schlussbericht vorgelegt hatte, offenbarte sich sehr schnell, wie hoch die Hürden für eine ernstzunehmende Vertragsrevision gelegt waren. Zwar wurde der Bericht Ende Juni 1985 in Mailand einstimmig angenommen, war jedoch mit zahlreichen nationalen Vorbehalten gespickt, so dass damit letztendlich nur der Konsens über den Dissens dokumentiert wurde. Dennoch enthielt das Papier viele der seit 1982 immer wieder formulierten Prioritäten der Bundesregierung, und schlug zudem vor, eine Regierungskonferenz einzuberufen, um einen Vertragssentwurf über die Europäische Union auszuhandeln (abgedruckt in: Europa-Archiv 9/1985: D240-D253).

Dafür wollten sich Bonn und Paris trotz diverser Dissonanzen gemeinsam stark machen.³ Bei der Suche nach gemeinsamen Positionen fiel allerdings „mancher ambitionierte deutsche Vorschlag französischen Vorbehalten zum

Opfer“ (Weidenfeld 1986: 21). Die in den bilateralen Gesprächen entwickelte deutsch-französische Initiative für eine Europäische Union konzentrierte sich im Wesentlichen auf die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit und ließ andere, aus Bonner Sicht entscheidende Materien wie die Abstimmungsverfahren außen vor. Umso ärgerlicher war es für die Bundesregierung, als Mitterrand, der seine Position sehr kurzfristig festgelegt hatte, diesen begrenzten Entwurf dann auch noch zu einem bloßen „Arbeitsdokument“ herabstufte (Guérin-Sendelbach 1993: 55f.). Das sukzessiv abgeschwächte Papier wurde den Gipfelteilnehmern dann am Ende so kurzfristig zugeleitet, dass selbst die reformwilligsten Mitglieder sich vor den Kopf gestoßen fühlen mussten. Trotz alledem signalisierte man mit dem gemeinsamen Papier aber „Führungsbereitschaft [und] faste beträchtliche diplomatische Aktivitäten aus“ (Weidenfeld 1986: 20). So legte beispielsweise Großbritannien seinerseits einen umfassenden Reformentwurf vor, eine Regierungskonferenz war in den Augen Margaret Thatchers allerdings gänzlich überflüssig. Alle anstehenden Fragen hätten nach ihrer Ansicht ohne weitere Verzögerungen auch in Mailand geklärt werden können (Stadmann 1986b: 55). Die Zeichen standen auf Konfrontation und die Einberufung einer Regierungskonferenz schien immer unwahrscheinlicher. Schließlich war es Außenminister Genscher, der mit einem kurzfristig verfassten Papier die Initiative ergriff, um dem ER doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Darin wurde unmissverständlich darauf hingewiesen, dass es zur Einsetzung einer Regierungskonferenz laut Vertrag keiner Einstimmigkeit bedürfe, woraufhin ein Mehrheitsbeschluss gegen die Stimmen Großbritanniens, Dänemarks und Griechenlands zustande kam (Stadmann 1994: 257f.). So begrußenswert diese Entscheidung an sich war – die Absichtstellung von drei Mitgliedstaaten bedeutete eine nicht zu unterschätzende Hypothek für die folgenden Verhandlungen zur EEA, die bereits auf dem ER in Luxemburg am 2./3.12.1985 abgeschlossen werden konnten.

Weitgehende Einigkeit bestand bei allen Beteiligten, dass die Vollendung des Binnenmarktes wünschenswert und notwendig sei.⁴ Dies war auch für die Bundesrepublik ein vorrangiges Interesse: Neben den zu erwartenden Segnungen der Handelsbilanz versprach man sich von verschärftem Wettbewerb Vorteile für die Verbraucher und einen Innovations- und Modernisierungsschub für die Gesamtunternehmer. Letzteres würde wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produzenten auf dem Weltmarkt stärken. Der Binnenmarkt war somit auch das dominierende Thema der Regierungskonferenz, begünstigt noch durch die führende Rolle, die Kommissionspräsident Jacques Delors in enger Zusammenarbeit mit der luxemburgischen Präsidentschaft während der Verhandlungen übernommen hatte. Dementsprechend konnte man sich relativ schnell einigen, die schrittweise Realisierung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992

3 Auseinandersetzungen gab es z.B. hinsichtlich der Währungs Zusammenarbeit, der Weltmarktpolitik, der Einführung des Katalysator-Autos, in Außenhandelsfragen und im Hinblick auf das umstrittene amerikanische SDI-Projekt (Garhe 1986: 325 ff.; Lind 1998: 95ff.).

4 Verhandelt wurde dabei auf der Grundlage des Weißbuches, das die EG-Kommission im Juni 1985 vorgelegt hatte. Danach waren nahezu 300 gemeinschaftliche Gesetzgebungsakte notwendig, um den Binnenmarkt verwirklichen zu können.

vertraglich festzuschreiben. Die dazu notwendige Reform der Entscheidungsverfahren erwies sich allerdings, wie es sich im Vorlauf zur Regierungskonferenz schon abgezeichnet hatte, als eine der schwierigsten Verhandlungsmaterien. Auch im internen Abstimmungsprozess der Bundesregierung stellte sich der Vergleich zwischen den von Seiten der einzelnen Ressorts geltend gemachten Vorbehalten einerseits und einer grundsätzlichen Befürwortung der Rückkehr zu Mehrheitsentscheidungen v.a. durch Kanzleramt und Auswärtiges Amt andererseits als schwierig dar. Da man es versäumt hatte, die unterschiedlichen Positionen in einem frühen Verhandlungsstadium zu koordinieren, war man in der Endphase gezwungen, parallel die Interessen innerhalb der Regierung und auf gemeinschaftlicher Ebene abzustimmen. Dadurch büßte die deutsche Verhandlungsposition zweifelsohne an Kontur ein. Andererseits ist fraglich, „ob es der deutschen Europapolitik gelungen wäre, ihre auf europäischer Ebene gegebenen Entscheidungsimpulse so wirksam zu geben, wenn man sich zunächst auf einen intensiven internen Einigungsprozess eingelassen hätte“ (Gaddum 1994: 279).

In der EEA wurde schließlich festgelegt, für den Großteil der Maßnahmen die zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlich sind, zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen. In wichtigen Fragen allerdings verweigerte die Bundesregierung die Abkehr vom Konsensprinzip, was v.a. auf massiven Druck seitens des Wirtschafts- und Finanzministeriums zurückzuführen war. Dies betraf z.B. die Harmonisierung indirekter Steuern sowie gemeinschaftliche Eingriffe in nationale Berufsordnungen. Wenig nachgiebig zeigten sich die Bonner Verhandlungsführer, zur Frustration Mitterrands und Delors, schließlich in Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Zwar akzeptierte man, ein Kapitel über die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik in die EEA einzufügen, dieses war aber so restriktiv angelegt, dass es für die Verfechter der monetären Integration lediglich einen Achtungserfolg bedeutete, da es keinen Fortschritt beim Ausbau des EWS darstellte (Wessels 1986: 70f.). Hinsichtlich der Stärkung des EP, einem der Schwerpunkte der deutschen Europapolitik, fiel die Bilanz für die Bundesrepublik bescheidener aus. Zwar konnte man sich in Luxemburg nach hartem Ringen auf die Einführung des neuen Verfahrens der Zusammenarbeit einigen, das die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments ausweitert, ihm aber keine echten Mitentscheidungsbefugnisse einräumt:

„Unser Vorschlag – das möchte ich an dieser Stelle betonen – ging weit über den Text hinaus, den jetzt in Luxemburg zu verabschieden möglich war [...] Ich bekenne mich klar und eindeutig zu dieser Entscheidung. [...] Ich füge allerdings ebenso klar hinzu [...]: Wir können und wir werden bei diesem Stand nicht stehen bleiben wollen. Wir haben jetzt einen Schritt getan, und wir müssen in absehbarer Zeit weitere Schritte tun“ (Kohl, Regierungserklärung vom 5.12.1985).

Gerade in dieser Frage hatten sich die nach wie vor grundsätzlich verschiedenen Europakonzeptionen der Bundesrepublik und Frankreichs offenbart. Während

Bonn für Integrationsfortschritte prinzipiell die Stärkung supranationaler Mechanismen beifürwortet, will Paris „möglichst viel Integration [...] bei möglichst geringem Souveränitätsverzicht“ erreichen (Müller-Brandeck-Bocquet 1995: 352).

Schließlich musste die Bundesregierung sich auch im Hinblick auf die EPZ mit einer suboptimalen Lösung begnügen. Der neue Titel III der EEA fasste im wesentlichen den bereits erreichten „acquis“ zusammen, ist also die völkerrechtlich verbindliche Festschreibung dessen, was in verschiedenen politischen Erklärungen, zuletzt in der „Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union“, bereits dokumentiert worden war. Augenfälligste Neuerung der EEA war die Einrichtung eines EPZ-Sekretariats, das der Präsidentschaft untersteht und sie bei der Vorbereitung und Durchführung der Arbeit im Rahmen der EPZ unterstützt. Dies war immerhin ein erster zaghafter Schritt zur Institutionalisierung der EPZ, blieb aber in seiner „technischen“ Ausgestaltung hinter der deutsch-französischen Vorstellung eines „politischen“ Gremiums zurück (Regeberger 1986: 245). Die große Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration wurde zudem dadurch bestätigt, dass man EG und EPZ zwar rechtlich verklammerte, es aber bei dem Nebeneinander von supranationaler und intergouvernementaler Methode beließ.

2.2.2 Zwischenbilanz

Pragmatismus und die Orientierung am Konsensfähigen waren für die Europapolitik der Regierung Kohl/Genscher von Stuttgart bis Luxemburg – und darüber hinaus – ebenso kennzeichnend, wie das durchgängige und glaubhafte Bekenntnis zur Vertiefung der Integration. Die Fokussierung auf das Ziel der politischen Einigung diente dabei auch der Entschärfung eines wirtschaftspolitischen Dominanzverdaches, der durch die als ökonomielastig wahrgenommene Politik der Vorgängerregierung zuweilen genährt worden war (Gaddum 1994: 65f.). Bei aller Integrationsbereitschaft beharrte Kohl aber auch auf der Wahrung nationaler Interessen (z.B. Koppelung von Eigenmittelverböhrung und Haushaltsdisziplin, nationale Kompensationen für deutsche Landwirte, Unbeweglichkeit in der Währungspolitik). Was dabei genau im deutschen Interesse lag, war aufgrund des Fehlens eines mit allen Ressorts abgestimmten europapolitischen Konzeptes und der bereits erwähnten Koordinationsmängel innerhalb der Bundesregierung nicht immer klar ersichtlich. Andererseits kann diese vermeintliche Schwachstelle gelegentlich, auch darauf wurde bereits hingewiesen, ebenso als taktische Stärke interpretiert werden. Durch Verzögern der Interessensabstimmung auf der nationalen Ebene hielt man sich zumindest vorübergehend Optionen für Verhandlungen im europäischen Rahmen offen. „Indem damit durch Kanzleramt/Auswärtiges Amt auf europäischer Ebene zunächst Fakten geschaffen wurden, gerieten die nationalen Ressorts später unter Kompromisszwang“ und machten so Zuge-

ständnisse, zu denen sie in einer früheren Verhandlungsphase möglicherweise nicht bereit gewesen wären (Gaddum 1994: 279).

Ein weiteres Charakteristikum der Europapolitik Kohls war schließlich, in Integrationspolitische Initiativen nach Möglichkeit im Schulterschluss mit Paris voranzutreiben. Auch wenn die Interessenslagen in Einzelfragen häufig sehr unterschiedlich waren, hatten sowohl Kohl als auch Mitterrand großes Interesse an der Weiterentwicklung von EG und EPZ. Dies bedeutete zwar häufig, schon im Rahmen der bilateralen Konsultationen Abstriche von eigenen Positionen machen zu müssen, der dann gefundene Kompromiss konnte aber mit dem Gewicht von zwei bedeutenden Mitgliedstaaten entsprechend wirkungsvoller eingebracht werden. Ohne eine funktionierende Achse Paris-Bonn wäre es jedenfalls weder zur Einsetzung des Dooge-Ausschusses noch zur Regierungskonferenz gekommen – und damit auch nicht zur Verabschiedung der EEA, die trotz allen Kompromisscharakters wichtige Grundlagen für die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsprojektes geschaffen hat. Insbesondere das Binnenmarktpolitikverhalft der „eurosklerotischen“ EG der frühen 80er Jahre zu neuem Schwung und ein ungehörter Europaoptimismus machte sich breit. Und selbst das nun zaghafte Vorwärtstasten im Hinblick auf die Außenpolitik führte, nach Einschätzung des damaligen Staatsministers Stavenhagen, immerhin zu einem neuen „Geist“ der Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ (zitiert nach Regelberger 1987: 243).

„Wir durften uns deshalb – bei aller Ungeduld und auch bei allen Rückschlägen – nicht beirren lassen. Wir sind auf dem richtigen Weg. [...] Diese Vision, die viele von uns – auch mich als Schlichter – unmittelbar nach dem Kriege erfaßt hat, [...] ist für die damalige wie für die heutige junge Generation eine faszinierende Perspektive, die jede Mühe lohnt, die unsere Phantasie bewegen muss, um die wir uns leidenschaftlich bemühen müssen. [...] Unsere gemeinsame Aufgabe bleibt es, diese Vision eines geeinten, eines freien, eines demokratischen Europa im Bewusstsein vor allem der jungen Generation zu verankern. [...] Das [...] ist natürlich eine Vision, die über Westeuropa hinausgreift, denn wir vergessen zu keiner Stunde, dass EG-Europa nur ein Torso ist, dass Dresden und Leipzig, Warschau und Prag, Budapest und Bukarest – um nur wenige wichtige Plätze Europas zu nennen – genauso zu diesem alten großen Europa gehören und dass das Ziel der Einigung Europas immer auch die Überwindung der Spaltung des europäischen Kontinents einschließt. [...] dafür lohnt es sich zu streiten, dafür lohnt es sich auch zu arbeiten. Jeder kleine Schritt voran – und mehr ist allen Erfahrungen nach nicht möglich – ist ein Schritt in eine bessere Zukunft“ (Regierungserklärung vom 5.12.1985).

Als Helmut Kohl diese Worte sprach, konnte er nicht im Entferntesten ahnen, welche Aktualität seine Vision vom Ende der europäischen Spaltung und einer gesamteuropäischen Einigung nur wenige Jahre später haben sollte.

Die deutsche Vereinigung und Europa

Die wichtigsten Partnerstaaten und EG-Institutionen im Prozess der Vereinigung⁵

1. Frankreich

Frankreichs Europapolitik war von Anfang an stark durch das Paradigma der Einigung Westdeutschlands motiviert, da man in der damit verbundenen Konzeption der Bundesrepublik einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung Europas sah. Zwar betonte Mitterrand wie seine Vorgänger den legitimen Anspruch des französischen Volkes auf Selbstbestimmung; angesichts mangelnder Aktualität und Falschheit, dass auch in der Bundesrepublik niemand mehr ernsthaft an die Möglichkeit einer Vereinigung glaubte, war an derlei Erklärungen aber lange Zeit kein konkreter Handlungsbedarf gebunden. Als dann mit einem Mal die französische Frage wieder akut wurde, kam es zu den viel zitierten „Irritationen“ in deutsch-französischen Zusammenarbeit. Die Beziehungen zwischen Bonn und Paris vor der Vereinigung zeichneten sich dadurch aus, dass das wirtschaftliche Potenzial der Bundesrepublik durch das politische Gewicht Frankreichs, das man v.a. aus der Rolle als Siegermacht einerseits und Atommacht andererseits ableitete, „ausbalanciert“ wurde. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Nationen – das war deutlich – würde diese, „auf dem Ausgleich von Bombe und Mark beruhende“, Geschäftsgrundlage auf den Kopf gestellt (Woyke 2000: 23). Es erscheint geradezu natürlich, dass ein französischer Staatspräsident in dieser Situation zunächst einmal darüber nachdenkt, was diese Entwicklungen für den Status seines eigenen Landes bedeuten und wie sie sich mit französischen Interessen würden vereinbaren lassen. Im Gegensatz zur französischen Öffentlichkeit, die der Vereinigung der beiden deutschen Staaten durchaus wohlwollend gegenüberstand, reagierte Mitterrand zurückhaltend und hoffte den Einheitsprozess wenigstens verzögern zu können. Da eine Vereinigung die Zustimmung der Siegermächte voraussetzte, verließ er sich v.a. auf die Sowjetunion, deren Einwilligung er für nahezu ausgeschlossen hielt (Weisenthal 1997: 315). Als Helmut Kohl kurz nach dem Mauerfall überraschend seinen Zehn-Punkte-Plan präsentierte, trug dies nicht dazu bei, französische Bedenken zu zerstreuen. Inoffizielle Kritik entzündete sich v.a. an den Fragen, die Kohl in seinem Programm nicht geklärt hatte: die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze sowie die Rolle der Siegermächte im Hinblick auf die Zukunft Deutschlands. In erster Linie fühlte sich Mitterrand aber brüskiert, weil der Kanzler es versäumt hatte, auf im Vorfeld zu informieren (Woyke 2000: 26).

⁵ Aus Platzgründen beschränkt sich die Darstellung auf Frankreich und Großbritannien, denen als große Mitgliedstaaten und Siegermächte eine Schlüsselrolle zukam.

Im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen stand 1989 neben der Deutschlandpolitik v.a. die Diskussion um die monetäre Integration im Vordergrund. Wichtige Weichen in Richtung der von Paris immer befrworteten WWU waren zwar bereits gestellt worden (dazu Abschnitt 4.3.1). Keine Einigung hatte man allerdings über die Einberufung einer Regierungskonferenz erzielen können. Kohl wollte vor den Bundestagswahlen 1990 den innenpolitischen Gegnern einer Währungsunion nicht in die Hände spielen und versuchte konkrete Fernhinverhandlungen zum Verdruß Mitterrands hinauszuzögern. Dieser forcierte wieder um weitere Integrationsfortschritte in dem Maße, in dem sich die innerdeutschen Entwicklungen zuspitzten. Je offenkundiger Ostdeutschland von Auflösungserscheinungen erfasst wurde, umso mehr wurde die Haltung der Bundesregierung in dieser Frage als Testfall deutscher Integrationsbereitschaft und Glaubwürdigkeit angesehen. Nach vorheriger Konsultation Mitterrands stimmte Kohl auf dem ER in Straßburg am 8./9.12.1989 schließlich der Einsetzung einer Regierungskonferenz zur WWU noch vor Ende 1990 zu (Hort 1990: 50f.; Lind 1998: 165). Anders wäre es wohl auch kaum zu der für die Bundesregierung bedeutsamen Erklärung des ER zur deutschen Einheit gekommen. Darin wurde das Recht der Deutschen auf freie Selbstbestimmung in der Vereinigungsfrage ausdrücklich anerkannt, gleichzeitig aber an verschiedene Voraussetzungen gebunden, u.a. die Einbettung der Einheit in die Perspektive der europäischen Integration (Hort 1990: 51). Dass die Skepsis der Partner hinsichtlich einer möglichen Vereinigung damit aber noch nicht überwunden war, belegt auch Kohls eigene Schilderung; auf dem Gipfel hätte eine „eisige Atmosphäre“ geherrscht und er sei mit einer „tribunalarartigen Befragung“ konfrontiert worden (Kohl 1996: 195). Erst nach einem inoffiziellen klärenden Gespräch in Mitterrands Privathaus in Larché Anfang Januar 1990 begann sich die Stimmung, zumindest zwischen Bonn und Paris, wieder aufzuheitern (Woyke 2000: 38). Aufmerksam verfolgt wurde auch eine Rede des Kanzlers am 17.1.1990 in Paris, in der er versuchte, Missverständnisse, die durch sein Zehn-Punkte-Programm entstanden waren, auszuräumen (abgedruckt in Kohl 1990: 164-180). Zumindest indirekt erkannte er die Oder-Neiße-Grenze an, denn zu einer dauerhaften Aussöhnung mit den polnischen Nachbarn gehöre auch, „dass die Polen die Gewissheit haben müssen, in sicheren Grenzen zu leben. [...] Niemand will daher die Frage der Einheit der Nation verbinden mit der Verschiebung bestehender Grenzen“. Zudem unterstrich Kohl nachdrücklich die Bedeutung der deutsch-französischen Freundschaft und die Einbettung der deutschen Frage in den europäischen Kontext. „Die Bundesrepublik Deutschland steht ohne Wenn und Aber zu ihrer europäischen Verantwortung – denn gerade für uns Deutsche gilt: Europa ist unser Schicksal.“

Spätestens mit den DDR-Volkstammerwahlen im März 1990, die deutlich machten, dass der Zug in Richtung Einheit nicht mehr aufzuhalten war, kam die kritische Phase in den deutsch-französischen Beziehungen an ihr Ende. Dies schlug sich in den Folgemonaten in mehreren gemeinsamen europapolitischen

initiativen nieder. Dass die wechselseitigen Verstimmungen letztendlich konstruktiv überwunden werden konnten, sprach für die Qualität der Partnerschaft zwischen der Bundesrepublik und Frankreich im Allgemeinen und für die Güte der persönlichen Beziehung zwischen Kohl und Mitterrand im Besonderen. Bei aller Verschiedenheit zwischen dem intellektuellen Sozialisten und dem provinziellen Christdemokraten empfanden die beiden tiefe gegenseitige Achtung und entwickelten im Laufe der Jahre eine freundschaftliche Beziehung. Davon profitierte auch das „Projekt Europa“, das von den beiden spätestens mit der deutschen Einheit als gemeinsame „Mission“ betrachtet wurde.

3.1.2 Großbritannien

Die Reaktionen Margaret Thatchers auf die innerdeutschen Entwicklungen standen in der Tradition klassischen britischen Balancegedenkens. Dementsprechend sah sie in einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten eine ernsthafte Bedrohung für das europäische Gleichgewicht und verfolgte eine Politik, die an der Erhaltung des Status quo orientiert war, wobei sie wie Mitterrand ebenfalls quer zum Meinungsbild der Bevölkerung lag. Die Frage der deutschen Vereinigung sei nicht aktuell und könne in zehn oder zwanzig Jahren wieder diskutiert werden. Stattdessen gelte es den Reformprozess in der Sowjetunion und die demokratische Erneuerung in den osteuropäischen Staaten zu unterstützen (Klein 1996: 406). Ähnlich wie im Falle Frankreichs war auch die britische Zurückhaltung auf die Sorge um den Status- und Machtverlust des eigenen Landes zurückzuführen. Eine mögliche Vereinigung wurde als Bedrohung sowohl der britischen Position innerhalb Europas als auch der Beziehungen zu den USA perzipiert. George Bush's Angebot einer „partnership in leadership“ an Bonn schürte daher Bedenken zusätzlich (Richardson 1993: 150f.). Washington betrachtete im Gegensatz zu London die Vorgänge in der Bundesrepublik durchaus positiv: Aus den USA stammte auch die Initiative für die Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen, aus denen Deutschland schließlich als geeinter und voll souveräner Staat hervorgehen sollte. Mit der Verweigerungshaltung Thatchers ließ sich dies nur schwer vereinbaren.

Das, was zuweilen aus Großbritannien zu vernehmen war, als konfrontativ zu bezeichnen, ist noch geschönt: Nicolas Ridley, seines Zeichens Industrieminister und enger Vertrauter Thatchers, verglich Helmut Kohl in einem Interview mit Hitler und unterstelle der deutschen Politik Ambitionen zur „Übernahme Europas“. Hintergrund dieser unsäglichen Äußerungen waren weniger die Sorge um ein militärisches Wiedererstarken der Bundesrepublik, als vielmehr Befürchtungen, ein vereintes Deutschland würde Europa ökonomisch dominieren. Die Versuche Thatchers, ihren Berater zu verteidigen und im Amt zu halten, was misslang, ließen auf eine gewisse Übereinstimmung mit den beleidigenden Äußerungen Ridleys schließen (Richardson 1993: 152f.). Untermuert wurde dieser Ein-

druck durch die kurz darauf folgende „Chequers-Affäre“: Kurz vor einem geplanten Gespräch mit Helmut Kohl über die deutsche Vereinigung hatte die Premierministerin verschiedene Deutschlandexperten zu einem informellen Treffen in Chequers eingeladen, um – im Lichte der Vergangenheit – die zukünftige Rolle der Bundesrepublik in Europa zu erörtern und den deutschen Nationalcharakter zu ergründen. Ungeplant drangen schließlich wenig schmeichelhafte Schlussfolgerungen nach außen. Demnach seien die Deutschen u.a. ängstlich, aggressiv, ammaßend, von Minderwertigkeitskomplexen geplagt, tyrannisch und sentimental. Auch wenn schwer einzuschätzen ist, inwieweit das Memorandum sich tatsächlich mit der Einstellung Margaret Thatchers deckte, waren die Reaktionen in der britischen und deutschen Presse wie auch in offiziellen Kreisen gleichermaßen ungehalten (Klein 1996: 414f.). Die Premierministerin hatte sich zusehends selbst isoliert und musste spätestens im Sommer 1990 jede Hoffnung begraben, den Zug der deutschen Einheit noch ausbremsen zu können. Gorbarchow hatte bei den geschichtsträchtigen deutsch-sowjetischen Konsultationen im Kaukasus im Juli 1990 einer NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland zugestimmt und sich gleichzeitig zum Rückzug der sowjetischen Truppen aus Ostdeutschland innerhalb von drei Jahren bereit erklärt. Die Bundesregierung hatte ihrerseits, gewissermaßen als „Entscheidungshilfe“, erhebliche Wirtschaftshilfen für die marode Sowjetunion zugesagt (Hanrieder 1995: 241ff.) Damit war die wesentliche Hürde zur äußeren Herstellung der deutschen Einheit genommen und Margaret Thatcher musste sich, wenn auch zähneknirschend damit abfinden, die Entwicklungen nicht mehr aufhalten zu können.⁶

3.1.3 EG

Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien hatten sich die EG-Institutionen von Anfang an um eine konstruktive Haltung zur deutschen Einheit bemüht. Sowohl Kommission als auch Parlament waren bestrebt, in jeder Phase über den Stand der Dinge informiert zu sein und richteten jeweils entsprechende Arbeitsgruppen ein. Beide Organe befuhrorten grundsätzlich die deutsche Vereinigung und wollten sie – wie Paris – durch eine entsprechende Integrationsverföng flankiert sehen. Eine Schlüsselrolle in den innereuropäischen Verhandlungen nahm Kommissionspräsident Jacques Delors ein, der schon frühzeitig drei Szenarien zur Einbindung der DDR in die EG, die er gewissermaßen „als Familienangelegenheit“ und damit als „Sonderfall“ betrachtete, entwickelt hatte: erstens die Assoziation einer völkerechtlich selbständigen, mit der BRD nur durch eine Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen DDR; zweitens den Beitritt der DDR als eigenständigen Staat, und schließlich die Variante der Ver-

einigung der beiden deutschen Staaten, was wiederum zu einer Ausweitung des gemeinschaftlichen Territoriums führen würde, ohne dass es dazu eines Beitritts bedürfte (Langguth 1991: 138f.).

Angesichts der Dynamik der innerdeutschen Entwicklungen spitzte sich alles sehr schnell auf die dritte Alternative zu. Zeitlich und verfahrenstechnisch erleichtert wurde dies durch die Entscheidung, die Vereinigung nach Art. 23 des Grundgesetzes zu vollziehen, wonach die DDR-Länder Teil der Bundesrepublik wurden und somit auch nicht formal der EG beitreten mussten. Obwohl sich das EP mitunter nicht angemessen informiert fühlte, dominierte in der Arbeit des Parlaments eine konstruktive und sachorientierte Haltung bei der Behandlung des deutschen Themas“ (Holeschovsky 1991: 24f.). Die entscheidende Hürde für die Einbeziehung der DDR in die Gemeinschaft wurde auf dem Dubliner Sondertreffen vom 28.4.1990 genommen. Der ER billigte den Vorschlag Delors ebenso wie einen von der Kommission entwickelten Dreistufenplan zur Integration der DDR. In der ersten Phase, die mit In-Kraft-Treten des Staatsvertrages zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion beginnen sollte, ging es um die Einführung der westdeutschen Gesetzgebung auf dem Gebiet der DDR. In einer Übergangsphase, beginnend mit der Herstellung der deutschen Einheit, sollte auch das Gemeinschaftsrecht in den neuen Bundesländern zur Anwendung kommen, wobei in verschiedenen sekundärrechtlichen Bereichen, wie z.B. Umweltschutz, Landwirtschaft und Binnenmarkt, noch Übergangsregelungen galten. Der Großteil dieser Sonderregelungen sollte schließlich zum 31. Dezember 1992 auslaufen, so dass der „acquis“ der EG abgesehen von wenigen Ausnahmen auch in Ostdeutschland Geltung hätte (Spence 1992: 33). Während der Verhandlungen über die Modalitäten des „Beitritts“ der ostdeutschen Länder war die Bundesregierung bemüht, möglichen Bremsern den Wind aus den Segeln zu nehmen. Insbesondere aus Sicht der südlichen Mitgliedsländer war der Verzicht auf zusätzliche Beihilfen aus den Regionalfonds bedeutsam. Zudem sah Deutschland auch von einer Veränderung der Stimmgewichtung im Rat und der Erhöhung der Zahl deutscher Kommissionsmitglieder ab (Hanrieder 1995: 239). Bei der deutschen Repräsentanz im EP stimmte man einer Kompromisslösung zu, nach der bis zur Europawahl 1994 18 ostdeutsche Beobachter ins Parlament entsendet würden (Janning 1991: 300). Nachdem diese grundsätzlichen Fragen geklärt waren, überließ man den „technischen“ Vollzug der Integration Ostdeutschlands den Experten und wendete sich wieder dem „Projekt Europa“ an sich zu. Dass dies so schnell möglich war, lag ganz wesentlich an den gründlichen konzeptuellen Vorarbeiten der Kommission, am persönlichen und frühzeitigen Engagement Jacques Delors sowie der engen und vertrauensvollen Abstimmung zwischen Bonn und der Gemeinschaft (Holeschovsky 1991: 27f.).

6 Am 12. September 1990 wurde der Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag) unterzeichnet. Damit waren die äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung geregelt und Deutschland hatte seine volle Souveränität zurückerlangt.

3.2 Das vereinte Deutschland: zu stark für Europa?

Nach der Einheit setzte in Wissenschaft und Publizistik eine intensive Debatte über die vermeintliche oder tatsächliche Neuorientierung der deutschen Außenpolitik ein. Bis 1990 war ein ausgeprägter Multilateralismus das außenpolitische „Markenzeichen“ der „semi-souveränen“ Bundesrepublik und die EG die wichtigste externe Plattform nationaler Interessensvertretung. Integration in europäische und atlantische Strukturen war für das Nachkriegs-Deutschland der einzige Weg, um internationale Anerkennung und außenpolitische Handlungsspielräume zurückzugewinnen und hat sich unter den Bedingungen des Kalten Krieges sowohl im Hinblick auf das Ziel der Wohlstandsoptimierung wie auch sicherheitspolitisch als wirksame Strategie bestens bewährt. Plankiert wurde diese Grundsatzentscheidung zur Selbstbindung von einer ausgeprägt europäisierten nationalen Identität, die sich seit den beginnenden 60er Jahren auch in einem stabilen parteiübergreifenden europapolitischen Konsens widerspiegelt. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der deutschen Einheit veränderten sich aber die Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik fundamental, was zwangsläufig in Überlegungen mündete, ob dies auch zu einem Wandel der außenpolitischen Handlungsmaximen führen und Deutschland künftig verstärkt eigene Wege gehen würde.⁷

Helmut Kohl nutzte geschickt und von Fortune begleitet jede Chance, um die deutsche Teilung zu überwinden und als „Kanzler der Einheit“ in die Geschichte einzugehen. Dessen ungeachtet konnte er die Befürchtungen der Partner und Nachbarn nicht nur nachvollziehen, sondern teilte sie auch. Kohls europapolitisches Denken war immer auch Ergebnis historischer Reflexion gewesen. 1930 geboren, ist er alt genug, um die Schrecken des Nazi-Terrors und des Krieges noch miterlebt zu haben, und gleichzeitig jung genug, um von der „Gnade der späten Geburt“ zu profitieren. Diese Erfahrung hat ihn tief geprägt und empfänglich gemacht für die Überzeugungen Konrad Adenauers, als dessen politischer Erben er sich immer betrachtete: Nur die feste und irreversible Integration der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft und die Aussöhnung mit Frankreich könnten verhindern, dass die Deutschen für ihre Nachbarn oder sich selbst je wieder zur Gefahr würden; nur durch Integration könnten langfristige nationale Rivalitäten verhindert werden; und nur durch Integration könnte längerfristig die Teilung des europäischen Kontinents überwunden werden. Diese Vision Adenauers hatte Kohl zu seiner eigenen gemacht und seiner Politik zugrunde gelegt.

„Politische Kultur, internationale Standortbestimmung, Freiheitsicherung, Schutz der Deutschen vor Ihren eigenen fragwürdigen Traditionsbeständen, Abbau antiwestlicher Affekte, Barriere gegen nationalstische Verirrungen – alles das prägt von Anfang an sein Europabild.“

„Für die Deutschen geht mehr verloren als nur einige Exportchancen und einige Wirtschaftskennziffern, falls Europa scheitern sollte.“ (Weidenfeld 1990: 287).

„Kohls Post-Vereinigungsrhetorik kommt dieses Denken in historischen Dimensionen sehr deutlich zum Ausdruck. Immer wieder bemüht er das Bild von der Europäischen Integration als Frage von Krieg und Frieden und von der deutschen Einheit und europäischen Einigung als zwei Seiten ein und derselben Medaille (dazu ausführlich: Bachhoff 1997: 61ff.). Jedem Verdacht eines möglichen deutschen Hegemonialstrebens, eines neuen Nationalismus oder abgeschwächten europapolitischen Engagements sollte vorgebeugt werden.“

Zweifelsohne hat die Bundesrepublik von der historischen Zäsur der Jahre 1989/90 mehr als andere profitiert und relativ wie absolut an Macht gewonnen. Der nunmehr von alliierten Vorbehaltrechten entbundene, voll souveräne Staat ist nicht nur territorial angewachsen, sondern durch die demographischen „Zuggewinne“ zum bevölkerungsreichsten Land Westeuropas geworden. Weniger eindeutig zu bewerten ist allerdings das ökonomische Potenzial des vereinten Deutschlands, und auch die EG-Partner kamen in dieser Hinsicht zu ambivalenten Einschätzungen. Schon vor 1990 war die Bundesrepublik die stärkste Volkswirtschaft innerhalb der EG und mit der Vereinigung befruchteten viele das Entstehen eines wirtschaftlichen Giganten, der die Partner endgültig dominieren würde. Andere wiederum fokussierten die mit dem „Aufbau Ost“ verbundenen Belastungen. Nachdem der erste Einigungsboom vorüber war und eine nahezu lückendeckende „Pleitewelle“ in den neuen Bundesländern eingesetzt hatte, verfliegen die Hoffnungen auf ein zweites Wirtschaftswunder sehr schnell. Es suchte die Sorge einer nachhaltig geschwächten Bundesrepublik, was wiederum auch für die gesamte Gemeinschaft negative Auswirkungen hätte und in eine Lähmung des Integrationsprozesses münden könnte. Beide Extreme lassen sich nicht verifizieren. Insgesamt konnte Gesamtdeutschland die wirtschaftliche Position von der alten Bundesrepublik leicht ausbauen, „eine deutliche Verbesserung ist im Bereich dieses Machindikators gleichwohl nicht zu verzeichnen“ (Baumann/Möhberger/Wagner 1998: 18). Ein im Hinblick auf die Machtposition Gesamtdeutschlands ebenfalls wichtiger Faktor ist die geographische Lage. Das vereinte Deutschland liegt nicht mehr an der Nahtstelle zweier hochgeristeter Blöcke, sondern bildet die Ost- und gleichzeitig Wohlstandsgrenze der EG; es ist keiner direkten militärischen Bedrohung mehr ausgesetzt, was seinen Handlungsspielraum erweitert, muss sich aber mit neuen Sicherheitsrisiken, wie z.B. internationaler Kriminalität, auseinandersetzen, was wiederum historisch bedingte Ängste der Nachbarn, Deutschland könnte in die „alte Mittellage“ zurückkehren und seine Einflussosphäre zu Lasten des innereuropäischen Gleichgewichts ausdehnen. All dies führte auf Seiten der Partnerstaaten zu „Eindämmungsreflexen“ und auf Seiten der Bundesrepublik zu „Kontinuitätsreflexen“.

7 Vgl. Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1-4. München 1994-1998.

Letztere wurden verstärkt und bestätigt durch die bundesdeutsche Interessenslage. Deutschland ist aufgrund seiner geographischen Situation abhängig von guten Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) und hochgradig interessiert an der politischen Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklung dieser Region. Die Bundesrepublik kann dies aber alleine nicht gewährleisten und plädiert demzufolge energisch für die Integration der MOEL. Eine Gemeinschaft von 20, 25 oder noch mehr Staaten und entsprechender ökonomischer und politischer Heterogenität bedingt ihrerseits unweigerlich die institutionelle Weiterentwicklung und effizientere Entscheidungsstrukturen, will man auch zukünftig handlungsfähig bleiben. Damit sah sich Bonn in seinen schon vor der Vereinigung verfolgten Gestaltungsinteressen noch bestärkt. Für die Beibehaltung kooperativer Strategien sprach zudem die ökonomische Interessenslage. Vor wie nach der Vereinigung ist die Bundesrepublik ein rohstoffarmes und exportabhängiges Land mit einem hohen Grad an außenwirtschaftlicher Verflechtung. Der europäische Markt ist für deutsche Produzenten nach wie vor von essentieller Bedeutung und über die gemeinsame Außenhandelspolitik lassen sich deutsche Interessen in und am Welthandel wirksamer vertreten, als dies im nationalen Rahmen je möglich wäre.

Die fortgesetzte Bereitschaft des vereinten Deutschlands zur Selbstbindung erklärt sich also zum Teil aus dem historisch motivierten Drang, Bedrohungsgefühle abzubauen und die Partner der deutschen Glaubwürdigkeit zu vergewissern und korrespondiert mit interessenbedingten Präferenzen andererseits. Sie resultiert auch aus der schlichten Erkenntnis, dass die ursprünglich aus der Not geborene Strategie des Multilateralismus die verträglichste und effektivste Form der Machtausübung ist – indem das Gewicht der Bundesrepublik durch Einbindung relativiert wird, erhöhen sich gleichzeitig die Chancen zur Einflussnahme im Sinne eigener Gestaltungsinteressen, da dies in einer für die Partner und Nachbarn akzeptablen Weise vollzogen wird. In einer interdependenten Welt, in der sich Interessen häufig gar nicht mehr national definieren und noch weniger durchsetzen lassen, bedeutet die „multilaterale Kompetenz“ der Bundesrepublik einen Modernisierungsvorsprung. Demzufolge war es ebenso logisch wie konsequent, auch nach der Vereinigung eine Politik des Interessenausgleichs beizubehalten, sich – vorzugsweise gemeinsam mit Frankreich – auch weiterhin für den Ausbau der aus deutscher Sicht bewährten und lebenswichtigen europäischen Strukturen einzusetzen und somit Rahmenbedingungen zu schaffen, die den eigenen Zielsetzungen entgegenkommen. Das ist der außen- und europapolitische Weg, den Helmut Kohl auch nach 1990 ging.

4 Die 90er Jahre: Vertiefung – Erweiterung – Flexibilisierung

4.1 Maastricht und Amsterdam: Etappen auf dem Weg zur Politischen Union

4.1.1 Der Vertrag von Maastricht

Der erste Anlauf zur Vertiefung des Integrationsprozesses wurde noch 1990 unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands und Frankreichs in Angriff genommen – nachdem Kohl und Mitterrand wieder zu einer fruchtbareren Zusammenarbeit zurückgefunden hatten. Im April 1990 schlugen sie in einem gemeinsamen Brief – dem im Laufe der Verhandlungen weitere folgen sollten – an den französischen Ratspräsidenten vor, neben der bereits 1989 lancierten Regierungskonferenz zur WWU auch eine zweite zur Politischen Union einzusetzen (abgedruckt in: Woyke 2000: 210f.). Für Helmut Kohl war die Verknüpfung der beiden Konferenzen von essentieller Bedeutung:

„Unser Kernziel ist und bleibt die politische Union Europas. So wichtig die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ist, sie bleibe aus meiner Sicht nur Strickleitwerk, wenn wir nicht gleichzeitig die politische Union verwirklichen; beide Ziele gehören unauflöslich zusammen“ (Regierungserklärung vom 22.11.1990).

Beide Regierungskonferenzen wurden auf dem ER Rom am 14./15.12.1990 formell eröffnet und mündeten schließlich in den „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV). Dieser wurde am 7.2.1992 in Maastricht unterzeichnet und trat nach einem langwierigen und schwierigen Ratifizierungsprozess am 1.11.1993 in Kraft. Kern und tiefgreifendste Neuerung des EUV ist die Schaffung der WWU, auch in anderen Bereichen erhielt die Gemeinschaft erweiterte oder neue Kompetenzen, z.B. in der Forschungs- und Technologiepolitik, im Verbraucherschutz und Gesundheitswesen. Um eine extensive Wahrnehmung von Kompetenzen durch die EG zu verhindern, wurde das Subsidiaritätsprinzip als Generalklausel in den Vertrag eingefügt. Institutionelle und verfahrensmäßige Defizite konnten im Maastricht nur ansatzweise behoben werden. Auch der Ausbau der EPZ zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) blieb hinter den Erwartungen zurück. Schließlich erhielt die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) mit dem EUV eine vertragliche Grundlage.⁸

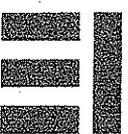
Mit dem Unionsvertrag hat man sich für eine komplizierte Vertragskonstruktion entschieden, die häufig in Form des sog. Säulen- oder Tempelmodells anschaulich wird. Es handelt sich um einen Mantelvertrag, der sowohl die

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al.

Deutsche Europapolitik

Von Adenauer bis Merkel

2., aktualisierte
und erweiterte Auflage



2010

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN