

---

# Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland

*Von Patrick Meyer*

In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn 1999, S. 565-582

In der Retrospektive war die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 bis hin zur Aushandlung des Maastrichter Vertrages 1991 kaum trennbar mit den Folgen des Zweiten Weltkrieges und der damit einhergehenden ideologischen und machtpolitischen Konfrontation der USA und der Sowjetunion in Europa verwoben. Die Bundesrepublik – als einer der beiden Staaten auf deutschem Boden – war Ursache, Folge und zentrales Objekt dieses von der deutschen Politik zunächst nicht regulierbaren Konfliktes, so daß sich dessen genetische Prägung in allen außenpolitischen Handlungsfeldern der Bonner Republik – Sicherheit, Europa, Wiedervereinigung, Ostpolitik, internationale Wirtschaftspolitik – manifestierte und sie voneinander abhängig machte. Bonn mußte unter schlechten Startbedingungen eine “Diplomatie in alle Richtungen”<sup>1</sup> fahren, um international Gleichberechtigung und Einfluß zu erlangen sowie Sicherheit und Wohlfahrt des Staates zu garantieren. Die deutsche Europapolitik war in diesem Rahmen nur eine Antwort auf eine historische Situation, die eine neue politische Logik einforderte.

Dieses deutsche Integrationsmotiv verband sich mit der Erkenntnis aller Europäer, daß nach der Katastrophe des Weltkrieges nach innovativen Wegen der Zusammenarbeit gesucht werden mußte, um Interessen und Machtpotentiale ihrer entkräfteten Nationen dauerhaft aneinanderzubinden. Der Haager Kongreß führte so 1949 zur Gründung des Europarates. Er wurde noch nach intergouvernementalen Prinzipien konzipiert und diente

---

<sup>1</sup> vgl. Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, 2. Auflage, Paderborn 1995, S. XI

später vor allem dem politischen Dialog und der Verwirklichung der Menschenrechte in Europa. In die Debatte kamen seinerzeit aber auch supranationale Integrationsideen, in denen man eine Chance für eine gemeinsame Zukunft erkannte. Vor allem in der Bundesrepublik wurde eine konstruktive Europapolitik zur Staatsräson erhoben.<sup>2</sup> Kooperation, Multilateralismus, Integration und Selbstbeschränkung wurden zu den Maximen der Bonner Außenpolitik und begründeten einen neuen postnationalen Stil. Es festigte sich die zunehmend nachweisbare Einsicht, daß mit dieser Politik die Spannung zwischen spezifischen nationalen Interessen und einem verträglichen Gleichgewicht der großen und kleinen Nationen Europas zum gegenseitigen Nutzen kanalisiert werden könne. Das politische Europa entwickelte auf diese Weise eine Eigendynamik, die letztendlich auch dem exklusiven deutschen Anliegen – der Wiedererlangung der nationalen Einheit – dienen sollte.

### **1. Westintegration als Notwendigkeit und Wahl**

Nach der Niederlage Hitler-Deutschlands brach das Zweckbündnis der Westalliierten mit der Sowjetunion auseinander. In Washington setzte sich die Ansicht durch, daß es die Absicht Moskaus sei, das Machtvakuum in Mittel-, Ost- und Südosteuropa durch die Installation kommunistischer Regime auszufüllen, um die Hegemonie in Europa zu erlangen. Dies kollidierte mit den entgegengesetzten politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen der USA. 1947 formulierte US-Präsident Truman die Doktrin, den politischen Einfluß der Sowjetunion in Europa einzudämmen und wirtschaftliche Unterstützung an bedrohte Staaten zu leisten.<sup>3</sup> Die Konfrontation zweier Supermächte wurde zur bestimmenden

---

<sup>2</sup> vgl. Präambel und Art. 24 GG, ab 1992 vor allem auch Art. 23 GG

<sup>3</sup> 1947 wurde der Marshall-Plan verkündet.

---

Konstellation der Nachkriegszeit: Der “Kalte Krieg” und damit die Spaltung Deutschlands und Europas wurde in Gang gesetzt.<sup>4</sup>

In dieser Lage war es das Interesse der USA, daß sich Westeuropa stabilisierte und in die Lage versetzt wurde, einen Beitrag zu der Strategie der Eindämmung zu leisten. Durch Gründung der amerikanisch-britischen Bizone, die Initiierung der Währungsreform und den Auftrag zur Staatsgründung trieben die USA die Konsolidierung in Westdeutschland voran. Die 1949 geschaffene Bundesrepublik blieb gleichwohl durch Besatzungs- und Ruhrstatut in ihrer Souveränität deutlich beschränkt. Das deutsche Potential wurde so für die strategischen Absichten des Westens nutzbar und zugleich kontrollierbar. Die außenpolitische Orientierung der Bundesrepublik, der die Alliierten anfangs nicht einmal ein Außenministerium zugestanden, wurde von außen vorgezeichnet.

Die Politik der Westintegration des ersten Bundeskanzlers, Konrad Adenauer, folgte konsequent dieser Vorgabe, entsprang aber auch der Motivation eines Staatsgründers: Um ihr Überleben zu sichern, galt es die junge Bundesrepublik zunächst außenpolitisch handlungsfähig und innenpolitisch demokratiefähig zu machen. Adenauer traf deshalb die grundlegende und – aufgrund der Interessen der USA – einzig mögliche Entscheidung, daß nur die militärische, politische, wirtschaftliche und normative Eingliederung der Bundesrepublik in den Westen es ermöglichen würde, nacheinander Sicherheit, internationale Gleichberechtigung, Aussöhnung und Partnerschaft (vor allem mit Frankreich), demokratische Stabilität und Wohlfahrt zu erreichen. Aus dieser Position der Stärke, so sein Kalkül, würde schließlich auch die nationale Wiedervereinigung zu realisieren sein (“Magnettheorie”). Außenpolitik ab 1949 war für die

---

<sup>4</sup> vgl. Gasteyger, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einheit 1945 bis 1993, Bonn 1994

---

Bundesregierung die “Kunst des Notwendigen und des Möglichen”.<sup>5</sup> Adenauer erkannte dies und stellte die Weichen für die Integrationspolitik der nachfolgenden vierzig Jahre. Er erteilte der historisch verhängnisvollen Schaukelpolitik der Deutschen zwischen West und Ost eine definitive Absage.<sup>6</sup>

Bis auf die Einheit der Nation, die in seiner Politik zugunsten der “Freiheit” zunächst zurückgestellt wurde, hat Adenauer seine Ziele erreicht. Durch die “Pariser Verträge” wurde 1955 die Bundesrepublik in die Souveränität entlassen und gleichzeitig – nachdem 1954 die ambitionierten Pläne einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) in der französischen Nationalversammlung scheiterten – in die NATO und WEU aufgenommen. Bereits 1949 war Bonn der OEEC beigetreten, 1950 wurde die Bundesrepublik Mitglied im Europarat, 1951 gehörte sie zum Kreis der Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Durch die feste Einbindung in den Westen wurde die formale Souveränität der Bundesrepublik schrittweise hergestellt, zugleich aber sofort wieder relativiert: Der Gewinn für Bonn lag vor allem in einem Zuwachs an Gleichberechtigung und Einfluß in der Staatenwelt. Wiederaufbau, Wiederbewaffnung und Westintegration bildeten eine Einheit. Einige Souveränitätsbeschränkungen hatten allerdings nach 1955 Bestand: Den Siegermächten verblieben die Rechte bezüglich Gesamtdeutschlands sowie der Truppenstationierung, Berlin behielt seinen Sonderstatus und die neu gegründete Bundeswehr wurde komplett in die NATO-Strukturen integriert. Weiterhin erklärte Bonn sich bereit, auf die Entwicklung von ABC-Waffen zu verzichten. Im Gegenzug erhielt Bonn die Zusage der Westmächte, die Wiedervereinigung und den

---

<sup>5</sup> vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 1

<sup>6</sup> vgl. Weidenfeld, Werner: Konrad Adenauer und Europa. Die geistigen Grundlagen der westeuropäischen Integrationspolitik des ersten Bonner Bundeskanzlers, Bonn 1976

---

Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik (gegenüber der DDR) auf internationalem Parkett zu unterstützen.

Die innenpolitische Kritik an der Politik Adenauers setzte an der vermuteten Unvereinbarkeit von Integration und Nation an.<sup>7</sup> National orientierte Kräfte in der SPD (aber auch in der Union und FDP)<sup>8</sup> befürchteten, daß durch die Westintegrationspolitik der Kalte Krieg verschärft und die nationale Spaltung Deutschlands vertieft würde. In der Tat errichtete man zunächst unüberwindliche Hindernisse. Spätestens nach dem 1953 in der DDR niedergeschlagenen Aufstand erschien es unrealistisch, daß die zur Nuklearmacht aufgestiegene Sowjetunion die DDR an den Westen abtreten würde. Moskau machte allerdings in den 50er Jahren Angebote, der Wiedervereinigung eines neutralisierten Deutschlands zuzustimmen. In Bonn führte dies zu Aufforderungen an den Bundeskanzler, die Offerten auszuloten und in der Zwischenzeit die Westintegration auf Eis zu legen. Für Adenauer blieb aber die Überlegung im Vordergrund, daß an der Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik kein Zweifel aufkommen dürfe. Ein "Dritter Weg" war angesichts der Vorbehalte der Westmächte nicht zu realisieren und für Adenauer auch inakzeptabel. Seine Prämisse war es, daß die Blockkonfrontation langfristig zugunsten des Westens ausgehen würde und daß erst dann die deutsche Frage in einem vereinten Europa lösbar wäre. Zwischenzeitlich mußte sich die Bundesrepublik zum unersetzlichen Partner machen, nicht zuletzt, um eine Verständigung zwischen Washington und Moskau über Deutschland

---

<sup>7</sup> vgl. Janning, Josef: Europäische Integration und deutsche Einheit, in: Weidenfeld, Werner; Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Einheit, Bonn 1991, S. 300 ff.

<sup>8</sup> vgl. Hrbek, Rudolf: Die SPD – Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration (1945-1957), Bonn 1972; Bellers, Jürgen; Winking, Mechthild (Hrsg.): Europapolitik der Parteien. Konservatismus, Liberalismus und Sozialdemokratie im Ringen um die Zukunft Europas, Frankfurt 1991

zu verhindern. In der Konsequenz festigte sich zum Ende der 50er Jahre der geostrategische Status quo.<sup>9</sup> Er wurde letztendlich 1961 durch den Berliner Mauerbau zementiert.

## **2. Die politische Intention der Wirtschaftsintegration**

Aus dem Kräfteverhältnis zu den USA leitete sich die grundlegende Westorientierung der Bundesrepublik ab, die Beziehung zu Frankreich beeinflusste maßgeblich deren Konkretisierung in Europa.

1950 änderte Paris seine Deutschlandkonzeption, als deutlich wurde, daß gegen den Willen der USA, die seit der Koreakrise auf eine deutsche Wiederbewaffnung drängten, eine traditionelle Eindämmungspolitik nicht durchsetzbar war.<sup>10</sup> Europapolitisch manifestierte sich die neue Strategie – politische Einhegung durch eine wirtschaftliche, institutionell abgesicherte Teilintegration – erstmals im Schuman-Plan.<sup>11</sup> Er führte 1951 zur Gründung der EGKS, die zur Keimzelle der europäischen Integration avancierte. Die EGKS verfolgte das Ziel, die potentiellen Kriegsindustrien der Mitgliedstaaten Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Niederlande, Belgien und Luxemburg zu fusionieren und durch supranationale Institutionen, eine exekutive “Hohe Behörde”, einen Ministerrat, eine Versammlung nationaler Parlamentarier und einen Gerichtshof, zu kontrollieren und wirtschaftlich zu entwickeln. Das französische Interesse korrespondierte mit den Ideen Adenauers, der so ein Stück Gleichberechtigung – das Ruhrstatut wurde aufgehoben – für die Bundesrepublik zurückgewann. Gleichzeitig wurde Bonn fester an den

---

<sup>9</sup> vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 153

<sup>10</sup> vgl. Poidevin, Raymond: Die europapolitischen Initiativen Frankreichs des Jahres 1950 – aus einer Zwangslage geboren?, in: Herbst, Ludolf, u.a. (Hrsg.): Vom Marshallplan zur EWG, Oldenbourg 1990, S. 257 ff.

<sup>11</sup> vgl. Monnet, Jean: Erinnerungen eines Europäers, München 1978

---

Westen gebunden und der erste Schritt zur Überwindung der deutsch-französischen Erbfeindschaft getan. Bonn und Paris fanden auf dem eingeschlagenen kooperativen Weg auch zu einer einvernehmlichen Lösung der belastenden Saarfrage.<sup>12</sup>

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) folgte der Integrationslogik der EGKS, ging aber gleichzeitig über deren begrenzten Ansatz hinaus.<sup>13</sup>

Mit Unterstützung der USA und durch die Wirtschaftspolitik von Ludwig Erhard fand in den 50er Jahren in der Bundesrepublik ein "Wirtschaftswunder" statt. Wettbewerb, Vollbeschäftigung, Export- und Zahlungsbilanzüberschüsse sowie Geldwertstabilität kennzeichneten die ökonomische Lage; die "soziale Marktwirtschaft" bewährte sich modellhaft. Aus volkswirtschaftlicher Sicht erschien die ökonomische Integration eines Kerneuropas als nicht notwendig. Nach dem Scheitern der EVG bestand jedoch in Washington, Bonn und den Benelux-Staaten ein strategisches Interesse, Westeuropa weiterhin in jeder Hinsicht zu stärken. Die Errichtung einer transatlantischen Wirtschaftshegemonie erschien als ein wichtiges Element der Eindämmung des Ostblockes, der Einbindung der Bundesrepublik und der Stabilität des westlichen Bündnisses. Es wurde weiterhin kalkuliert, daß nur über den Umweg der wirtschaftlichen Integration die als notwendig erachtete europäische politische Union errichtet werden könnte. 1955 starteten deshalb die Verhandlungen über die Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft.

1957 wurden von den sechs EGKS-Staaten die Verträge von Rom unterzeichnet, die die EWG und die EURATOM begründeten. In Bonn kamen diese nur gegen den Widerstand von Erhard sowie westdeutscher

---

<sup>12</sup> 1957 trat das Saarland nach einer Volksabstimmung der Bundesrepublik bei.

<sup>13</sup> vgl. Küsters, Hanns-Jürgen: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982

Industrie- und Handelskreise zustande, die eine Begrenzung der Wirtschaftsintegration auf sechs Staaten ablehnten und es vorgezogen hätten, ein Freihandelssystem im Rahmen der OEEC zu entwickeln. Adenauer – und damit das Primat der Politik – setzte sich unter Inanspruchnahme seiner Richtlinienkompetenz durch.<sup>14</sup> In wachsender realpolitischer Erkenntnis schlug sich die Mehrheit der SPD – im Gegensatz zur FDP, die Erhard zuneigte – erstmals auf die Seite der Integrationsbefürworter.

Auch in Europa war das Projekt umstritten. Während Großbritannien wegen seines nationalen Selbstverständnisses außen vorblieb, beteiligte sich Frankreich nur zögerlich an den Verhandlungen. Erst nach der traumatischen Erniedrigung in der Suez-Krise und der Niederschlagung der ungarischen Revolte im Jahr 1956 nahm Paris für einen Moment Abstand von traditionellen Großmachtvorstellungen. Die Franzosen wollten sich zudem aus dem Abseits manövrieren, in das man nach der Absage an die EVG geraten war. Die französische Nationalversammlung stimmte im Juli 1957 den Römischen Verträgen zu. 1958 konnte die EWG unter dem deutschen Kommissionspräsidenten Walter Hallstein ihre Arbeit beginnen.<sup>15</sup>

Die parallel gegründete EURATOM hatte die Funktion, die Potentiale der entstehenden Atomindustrien der Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Diese Aussicht hatte Paris auch die Zustimmung zur EWG erleichtert.

Trotz seiner politischen Intention folgte der EWG-Vertrag in erster Linie einer ökonomischen Ratio: zwischen den Mitgliedern sollten Handelsbeschränkungen abgeschafft und eine gemeinsamer Außenzoll eingerichtet werden. Die Freizügigkeit der Dienstleistungen, des

---

<sup>14</sup> vgl. Schreiben von Bundeskanzler Konrad Adenauer an die Bundesminister vom 19. Januar 1956, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): 40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Eine Dokumentation, Bonn 1989, S. 94-95

<sup>15</sup> vgl. Hallstein, Walter: Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf/Wien 1969

---

Personenverkehrs und der Kapitalflüsse sowie die gemeinschaftsweite Niederlassungsfreiheit wurde zum Ziel erklärt. Schließlich plante man, einen Binnenmarkt für Industrie-, Handels- und Agrarprodukte zu schaffen. Institutionell orientierte sich die EWG in abgeschwächter Form an den supranationalen Regelungen der EGKS.<sup>16</sup> Fundament der EWG war überdies ein Pakt zwischen Bonn und Paris, der zur Grundlage ihrer Zusammenarbeit in der EWG wurde: Die Deutschen erhielten einen erweiterten, wettbewerbsrechtlich abgesicherten Markt für ihre Industrieprodukte, im Gegenzug wurde ein protektionistisch-dirigistisches Agrarsystem installiert, von dem vor allem die Franzosen profitierten.<sup>17</sup> Damit wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die Bonn später noch oft vor ein Dilemma stellte: Aus übergeordneten politischen Erwägungen stimmte man wirtschaftlichen Konzeptionen auf europäischer Ebene zu, die ordnungspolitisch eigentlich keine Mehrheit in der Bundesrepublik fanden und darüber hinaus einen wachsenden deutschen Finanzbeitrag zum Gemeinschaftshaushalt verursachten. In der Deutschlandpolitik zahlte sich diese Kompromißbereitschaft allerdings aus: Durch Sonderregelungen für den "innerdeutschen" Handel wurde die DDR zu einem stillen Teilhaber der Gemeinschaft.

Es blieb die ausdrückliche Absicht der Gründernationen der EWG, insbesondere auch der Bundesrepublik, daß der wirtschaftlichen Integration die politische folgen sollte. Gleichwohl herrschte von Beginn an wenig Klarheit über die Form einer Union. Sollte sie intergouvernemental, supranational oder sektoral geprägt sein, sollte es ein Staatenbund oder ein Bundesstaat sein? Durch die Einbringung konkurrierender Prinzipien in die

---

<sup>16</sup> vgl. von der Groeben, Hans: Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, Baden-Baden 1995, S. 286

<sup>17</sup> vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 279

Verträge wurde die offene “politische Finalität” der Gemeinschaft<sup>18</sup> zum spezifischen Merkmal ihrer Konstruktion und Anlaß eines Dauerkonfliktes zwischen und in den Mitgliedstaaten. Dies erlaubte jedoch gleichzeitig, daß den Politikern Raum für ihre bevorzugte Interpretation belassen wurde. Die konkrete Etablierung der EWG wurde freilich durch diese Ambivalenz erschwert: Verschiedene Politikstile und Wirtschaftskonzeptionen trafen ungehemmt aufeinander. Mehr Koordination (auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner) als Integration war das Ergebnis.

### **3. Schwierige Aufbaujahre der Gemeinschaft**

Mit der EWG trat ein europäisch handelnder Akteur mit einer eigenen völkerrechtlichen Identität auf die internationale Bühne, der in den kommenden Jahrzehnten seinen wirtschaftlichen und politischen Einfluß kontinuierlich ausweitete. Als Gründungsmitglied mit hoher Integrationsbereitschaft konnte die Bundesrepublik in vielfältiger Weise die Brüsseler Praxis prägen: Das Zusammenspiel der Organe, die Organisation der Kommission, die supranationale europäische Rechtsordnung und die wirtschaftliche Ordnungspolitik gehen auf deutsche Vorstellungen zurück.<sup>19</sup> Auch der Gemeinsame Markt machte sich für die deutsche Wirtschaft schnell bezahlt: Er sicherte und erhöhte die Absatzchancen der deutschen Industriegüter in einem stabilen regionalen Raum. Mit dem wirtschaftlichen Bedeutungszuwachs der Gemeinschaft erfuhr die Bundesrepublik eine Aufwertung zu einer international führenden Handelsnation. Zudem verstand es Bonn, die Widersprüche der

---

<sup>18</sup> Der Begriff “Gemeinschaft” wird im folgenden für die drei Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EURATOM, EWG) benutzt. 1967 wurden ihre Organe fusioniert. Eine hervorgehobene Rolle spielte von Anfang an die EWG.

<sup>19</sup> vgl. von der Groeben, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, S. 268 ff.

---

gleichzeitigen Einbindung in einen regionalen Wirtschaftsraum und in die sich liberalisierende Weltwirtschaft im Zeitablauf geschickt zu umschiffen.

Anfang der 60er Jahre war diese Entwicklung jedoch nicht abzusehen. Die internationale Lage und spezifische nationale Interessen erschwerten die Implementation des EWG-Vertrages. Insbesondere für die Bundesrepublik ergaben sich außenpolitische Dilemmata, die eine konstruktive Europapolitik belasteten.

Die Deutschlandpolitik Bonns geriet in eine Sackgasse, als 1959 letzte Verhandlungen der Siegermächte scheiterten. Die Existenz zweier deutscher Staaten wurde ein Faktum. Zwar wurde versucht, den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik international durchzusetzen, aber die DDR konsolidierte sich zunehmend als Staat, eingebunden in ein antagonistisches Bündnissystem. Nach dem Mauerbau schwand das Vertrauen, daß die Westalliierten noch die Wiedervereinigung unterstützen.

Auch die Ostpolitik der Bundesregierung erstarb. Einer konstruktiven Kontaktaufnahme mit Moskau und den osteuropäischen Staaten war der Weg versperrt, da Bonn den territorialen und machtpolitischen Status quo in Osteuropa nicht anerkannte. Wo Deutsche während des Krieges gegen Recht und Menschenwürde gewütet hatten, wurde das Fehlen eines ehrlichen Schuldbekenntnisses als unangebrachter Revisionismus aufgefaßt. In Bonn wies man dagegen auf das Leiden der Vertriebenen hin und bekräftigte den Anspruch auf die Ostgebiete. Im Osten ergab sich für die Bundesrepublik ein "Sonderkonflikt",<sup>20</sup> für den die westlichen Partner im Zeitalter der Atombombe wenig Verständnis aufbrachten.

Der Mauerbau, die US-Nuklearstrategie der "flexible response" und bilaterale Entspannungsbemühungen zwischen Washington und Moskau ließen zudem in Bonn Zweifel aufkommen, ob die USA im Ernstfall der

---

<sup>20</sup> vgl. Löwenthal, Richard--: Vom kalten Krieg zur Ostpolitik, Stuttgart 1974, S. 2

exponierten Bundesrepublik mit letzter Konsequenz bestehen würden. Auch in der NATO eröffneten sich Alternativen: Paris setzte auf die “force de frappe” und zog sich 1966 aus den militärischen Strukturen der NATO zurück; London verließ sich auf die “special relationship” zu Washington und erhielt 1962 von den USA Atomwaffen. Obwohl die Bundesrepublik sicherheitspolitisch von den USA abhängig war, tendierten starke innenpolitische Kräfte zu einer engeren Kooperation mit Paris oder propagierten unilaterale Nuklearplanungen. Angesichts zahlreicher Widersprüche ergab sich ein quer durch die Parteien laufender Streit zwischen “Atlantikern” und “Gaullisten”, die durch transatlantische Konflikte in der Wirtschafts- und Währungspolitik verschärft wurde.<sup>21</sup>

Frankreich aber wurde nach 1958 zum schwierigen Partner. Nach der Schaffung der V. Republik widersetzte sich Präsident de Gaulle den supranationalen Integrationsbemühungen und den politischen Zielsetzungen der Römischen Verträge. Statt dessen versuchte Paris, die europäische Integration für nationale Ziele zu instrumentalisieren und den amerikanischen Einfluß in Europa zu beschneiden. Sowohl die weitere Vertiefung als auch die Erweiterung der Gemeinschaft wurde durch de Gaulle blockiert, nicht zuletzt, um den Bedeutungszuwachs der Bundesrepublik zu begrenzen.<sup>22</sup>

Die deutsche Europapolitik hatte diese Parameter zu berücksichtigen: Die a priori vorhandene Integrationsbereitschaft mußte kalkulierter eingesetzt werden, um konkurrierende außenpolitische Ziele zu vereinen. Darüber hinaus war man sich auch in der Bundesregierung unschlüssig über Zweck, Form und Ausweitung der Gemeinschaft, was sich in einem ständigen Ringen des Kanzleramtes, des Auswärtigen Amtes und des

---

<sup>21</sup> vgl. Link, Werner: Die Außenpolitik und internationale Einordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner; Zimmermann, Hartmut (Hrsg.): Deutschland-Handbuch, Bonn 1989, S. 576 ff.

<sup>22</sup> vgl. Loth, Wilfried: De Gaulle, Deutschland und Europa, Opladen 1991

---

Bundeswirtschaftsministeriums um europapolitische Kompetenzen offenbarte.<sup>23</sup>

In diesem strategisch komplizierten Umfeld erlangten in der Aufbauphase der EWG Sonderinteressen in den Mitgliedstaaten die Oberhand und verzögerten den Integrationsstart. Gewerkschaften befürchteten, daß die EWG eine überstaatliche Festigung von Industrieinteressen begünstigen würde. Industrielle hatten Bedenken, daß von Brüssel aus eine Planwirtschaft errichtet würde. Jeder Mitgliedstaat formulierte bei den geplanten Zollsenkungen und Handelserleichterungen sein Anliegen. Die Verwirklichung der europäischen Agrarpolitik verzögerte sich krisenhaft und konnte erst ab 1962 in Gang gebracht werden.

In Bonn äußerte man überdies den Wunsch, über eine Zusammenführung von EWG und OEEC etwa in Form einer "Europäischen Wirtschaftsassoziatiion" zu entscheiden.<sup>24</sup> Nach der Gründung der EFTA trat dieses Anliegen dann im neuen Kleid einer EWG-EFTA-Kooperation auf. Zudem stellte Großbritannien bereits 1961 einen ersten Beitrittsantrag zur EWG, der in Bonn zunächst auf Unterstützung stieß. Nach dem Mauerbau neigte Adenauer jedoch dazu, einem Kerneuropa mit verlässlichen Partnern und der Kooperation mit Frankreich, wie sie 1963 im deutsch-französischen Elysée-Vertrag festgeschrieben wurde, den Vorzug zu geben, zumal Paris nicht bereit war, die Briten in die Gemeinschaft aufzunehmen. Um sich der französischen Unterstützung seiner Deutschland- und Ostpolitik zu versichern, schien Adenauer sogar bereit, die supranationale Konzeption der Römischen Verträge gemäß den

---

<sup>23</sup> vgl. für die Zeit von 1949-1958: Küsters, Hanns-Jürgen: Der Streit um die Kompetenzen und Konzeptionen deutscher Europapolitik 1949-1958, in: Herbst, Ludolf, u.a. (Hrsg.): Vom Marshallplan zur EWG, München 1990, S. 335-370

<sup>24</sup> vgl. Müller-Roschach, Herbert: Die deutsche Europapolitik 1949-1977, Bonn 1980, S. 73

---

intergouvernementalen Vorstellungen de Gaulles – sie schlugen sich 1961/62 in den Fouchet-Plänen nieder – zu überdenken. Die Pläne scheiterten an Bedenken Belgiens und der Niederlande, die eine deutsch-französische Hegemonie fürchteten. Im Gegenzug wurden 1963 durch ein Veto aus Paris die Beitrittsverhandlungen mit London gestoppt. Der Integrationsprozeß geriet in eine Krise, die andauern sollte.<sup>25</sup>

Zunächst modifizierte sich die deutsche Haltung gegenüber Paris, als Ende 1963 Erhard die Kanzlerschaft übernahm. Die Bundesregierung unterstützte zwar bewußt die Funktionsfähigkeit der EWG und startete 1964 eine Initiative zur Entwicklung einer politischen Union, den Vorstellungen de Gaulles über ein engeres Zusammenwirken von Bonn und Paris stand der neue Kanzler aber kritisch gegenüber. Er trat vielmehr für die Erweiterung der EWG um Großbritannien, die Stärkung des internationalen Freihandels sowie eine Vitalisierung der transatlantischen Partnerschaft ein. Durch die von Außenminister Schröder, einem Europaskeptiker, eingeleitete Flexibilisierung der Ostpolitik verringerte sich überdies die Abhängigkeit von Paris.

Die divergenten Vorstellungen über Europa traten zutage, als die EWG-Kommission mit Blick auf die Vollendung der Agrar- und Zollunion 1964/65 dazu übergehen gedachte, die supranationalen Instrumente der Verträge anzuwenden. Über ungelöste Fragen der Finanzierung der Agrarpolitik kam es Mitte 1965 zum Eklat: Frankreich unterbrach seine Mitarbeit im Ministerrat und betrieb eine "Politik des leeren Stuhls". Die tieferliegende französische Absicht war es, die supranationale Struktur der Gemeinschaft zurechtzustutzen. Erst Anfang 1966 verständigte man sich über die Fortsetzung der Arbeit. Das Interesse an der Existenz der Gemeinschaft, ihren wirtschaftlichen Vorteilen und politischen Bindungskräften im Ost-West-Konflikt war zu groß, als daß die dauerhafte

---

<sup>25</sup> vgl. Müller-Roschach: Die deutsche Europapolitik 1949-1977, S. 139 f.

---

Einstellung der Arbeit in Betracht gezogen wurde. Trotzdem erlitt die Gemeinschaft schweren Schaden, da von nun an jeder Mitgliedstaat Integrationsregelungen durch Berufung auf "sehr wichtige" Interessen blockieren konnte.<sup>26</sup> Eine Phase der "institutionellen Enthaltbarkeit"<sup>27</sup> der europäischen Integration brach an und zum Ende der 60er Jahre stellte sich in Bonn die Einsicht ein, daß – anders als in den 50er Jahren – die Deutschland-, Ost-, Europa-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik disharmonisierten.

#### **4. Neue Initiativen und Grenzen der Integrationsbereitschaft**

Der erste sozialdemokratische Außenminister der Bundesrepublik, Willy Brandt, plädierte dafür, Erweiterung und Vertiefung der EG pragmatisch voranzubringen, um Europa im bipolaren Konflikt eine eigene Stimme zu verschaffen. Im Rahmen der außenpolitischen Neuorientierung der Bundesregierung der Großen Koalition Kiesinger/Brandt (1966-69) standen aber zunächst ost- und deutschlandpolitische Überlegungen im Vordergrund. Bonn sollte seinen Teil zur Entspannung beitragen, um mehr Handlungsfreiheit zu erreichen. Dies würde letztendlich auch die gesamteuropäische Zusammenarbeit erleichtern.<sup>28</sup>

Als integrationspolitische Zielsetzung der Großen Koalition kam die Erweiterung der Gemeinschaft wieder auf die Tagesordnung. Mit Unterstützung aus Bonn erneuerten 1967 Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen ihre Beitrittsanträge zur EG, neu hinzu kam Schweden. De Gaulle legte jedoch weiterhin sein Veto ein. Auch die Besetzung der Kommissionspräsidentschaft, die Fusion der Organe der Gemeinschaften

---

<sup>26</sup> vgl. Lahr, Rudolf: Die Legende vom Luxemburger Kompromiß, in: Europa-Archiv 8/1983, S. 223-232

<sup>27</sup> Loth, Wilfried: Europa als nationales Interesse? Tendenzen deutscher Europapolitik von Schmidt bis Kohl, in: Integration 3/94, S. 151

<sup>28</sup> vgl. Müller-Roschach: Die deutsche Europapolitik 1949-1977, S. 286

und die kostspielige Agrarpolitik führten zu Konflikten, die Europa blockierten.

Erst 1968/69 ergaben sich Veränderungen. Die Niederschlagung des "Prager Frühlings" durch Kräfte des Warschauer Paktes zeigte den Westeuropäern erneut auf, daß nur ein starkes Europa dem Aggressor aus dem Osten widerstehen konnte. Die erste Krise des Weltwährungssystems von Bretton Woods machte deutlich, daß ohne Weiterentwicklung der wirtschafts- und währungspolitischen Instrumente der europäische Integrationsprozeß kaum aufrechtzuerhalten war. Frankreich rutschte 1968 in eine innenpolitische Krise. Nach einem gescheiterten präsidentialen Referendum trat de Gaulle im Frühjahr 1969 von seinem Amt zurück. Ihm folgt eine europafreundlichere Regierung unter Staatspräsident Pompidou. In Bonn schließlich errang 1969 erstmals die SPD in einer Koalition mit der FDP die Macht. Eine "Neue Ostpolitik" wurde in Gang gesetzt, die den deutschen Sonderkonflikt im Osten beendete, mehr Sicherheit und humanitäre Erleichterungen für die Bundesrepublik und West-Berlin erbrachte sowie die internationalen Handlungsmöglichkeiten Bonns ausweitete. Bundeskanzler Brandt folgte dem Ansatz Adenauers und paßte die deutsche Außenpolitik den realpolitischen und moralischen Notwendigkeiten diesmal in Richtung Osten an. Er etablierte damit, neben der Westbindung, die zweite außenpolitische Tradition der Bonner Republik.<sup>29</sup>

Existenzbedingung der Ostpolitik Brandts war indes deren feste Verankerung im Westen. Eine bilaterale Verständigung mit Moskau, die dies in Frage gestellt hätte, war nicht denkbar. Da bei den Bündnispartnern trotzdem Bedenken aufkamen, forcierte die Bundesregierung ihre

---

<sup>29</sup> vgl. Baring, Arnulf: Machtwechsel: Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982; Bender, Peter: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau zum Moskauer Vertrag, München 1986; Garton Ash, Timothy: Im Namen Europas – Deutschland und der geteilte Kontinent, München/Wien 1993

---

Europapolitik. 1969 auf dem Gipfel in Den Haag wurden Erweiterung und Vertiefung der EG vorangebracht: Bonn garantierte den Franzosen den Beibehalt der Agrarpolitik, im Gegenzug stimmte Paris Beitrittsverhandlungen mit den nördlichen Anwärtern zu. Des weiteren wurde beschlossen, einen Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten.

1973 wurde die Erweiterung der EG um Großbritannien, Dänemark und Irland vollzogen. Gleichzeitig entstand zwischen der EG und dem Rest der EFTA eine Freihandelszone. Damit erfüllte sich für Bonn ein lange gehegter Wunsch: Die wirtschaftliche Spaltung des freien Europas wurde überwunden. Es gab allerdings einen Preis für die Beitritte. London und Paris hatten sich darauf geeinigt, daß nach der Erweiterung im Rat die Einstimmigkeit vorherrschen solle.<sup>30</sup> Auf dem Pariser Gipfel 1972 bestätigten die nunmehr neun Mitglieder der EG aber immerhin die Beschlüsse des Haager Gipfels und deklarierten das ehrgeizige Ziel, mittelfristig eine "Europäische Union" zu errichten.

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion scheiterte in den 70er Jahren. Der Kollaps des Bretton-Woods-Währungssystems, die Energie- und Rohstoffpreissteigerungen sowie eine steigende Inflation verursachten eine Weltwirtschaftskrise, die die politische Stabilität Westeuropas zu beeinträchtigen drohte. Das Verhältnis zu den USA wurde durch interdependente währungs- und handelspolitische sowie sicherheitspolitische Spannungen schwer belastet. Die EG-Mitglieder waren nur sehr begrenzt fähig, gemeinschaftlich auf die Probleme zu reagieren. Die Wirtschaftskrise zerstörte nicht nur die Grundlage des Projektes Währungsunion, sondern gefährdete darüber hinaus das bestehende System der EWG. 1974 wurde die Gemeinschaft

---

<sup>30</sup> vgl. die folgenden Entwicklungen in: Müller-Roschach: Die deutsche Europapolitik 1949-1977, S. 239 ff.

manövrierunfähig. Die Regierung in London stellte die EG-Mitgliedschaft in Frage und wurde damit zum renitenten Partner. Die Bundesrepublik, deren Schicksal mit der Stabilität des Westens verbunden war, geriet in eine schwierige Lage, die nur schrittweise zu verbessern war.

Die 1972 gebildete “Währungsschlange” und das 1978 von Bundeskanzler Schmidt und Staatspräsident d’Estaing initiierte Europäische Währungssystem war einer der Kompromisse, der politische Notwendigkeiten und das Bedürfnis nationalstaatlicher Handlungsfreiheit zusammenführte. Deutschland und Frankreich fanden wieder zu einer parallelen Finanz-, Wirtschafts- und Währungspolitik und wurden zum “Motor” der Integration. Auch in den Außenbeziehungen der EG hatte sich – auf Initiative von Außenminister Scheel und geprägt von der Vermittlungskunst seines Nachfolgers Genscher – neben den Verträgen eine Kooperation der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit entwickelt. Für die Bundesrepublik stellte sie ein neues Forum dar, in dem sie etwa zum Nahostkonflikt oder zum KSZE-Prozeß wichtige außenpolitische Positionen mit den Partnern formulieren konnte. Auf höchster Ebene wurde ebenfalls ein neues Gremium installiert: Im Europäischen Rat trafen sich ab 1975 die Staats- und Regierungschefs der EG, um Integrationsprojekte zu erörtern.

Das intergouvernementale Vorgehen sollte die Europapolitik der sozial-liberalen Koalition prägen: Nach den ehrgeizigen Plänen früherer Jahre konzentrierte man sich auf pragmatische Integrationsschritte. Beide sozialdemokratische Kanzler standen einem ausgeprägten Supranationalismus eher zurückhaltend gegenüber. Die Integration wurde vielmehr als Prozeß aufgefaßt, der nur im Einvernehmen vorangebracht werden konnte. Der Preis waren zahlreiche Dysfunktionalitäten, Verteilungskämpfe und Einigungen auf dem kleinsten Nenner sowie das öffentliche Gefühl einer “Eurosklrose”. Es ging der Bundesregierung in den 70er Jahren aber in erster Linie darum, durch ein Krisenmanagement

---

dem drohenden Zerfall der Gemeinschaft entgegenzuwirken sowie den Wirtschaftsraum Europa zu erhalten. Sie befand sich damit auf einer gemeinsamen Linie mit der Opposition. Auch die Zustimmung zum Beginn einer kostenintensiven, aber stabilisierenden EG-Regionalpolitik diente diesem Zweck.

Trotz allem gab es auch integrationspolitische Fortschritte zu verzeichnen, die maßgeblich auf das deutsche Engagement zurückzuführen waren. Dazu gehörte die Ausweitung der EG-Kompetenzen in neue Politikbereiche und die Stärkung des Europäischen Parlaments (EP).<sup>31</sup> Auch die Erweiterung um Griechenland 1981 und die Heranführung Portugals und Spaniens an die EG kam durch Unterstützung der Bundesregierung zustande. In Bonn bestand ein fortdauerndes Interesse an der demokratischen und friedlichen Entwicklung des freien Europas, die durch zunehmende Spannungen zwischen den Supermächten Anfang der 80er Jahre wieder gefährdet schien.

## **5. Die Vitalisierung der Gemeinschaft**

Um die Westbindung der Bundesrepublik zu revitalisieren, trat Bundeskanzler Helmut Kohl 1982 mit neuem europäischen und transatlantischen Elan seine Kanzlerschaft an.<sup>32</sup> Er erkannte, daß die deutsche Europapolitik in einer Zeit der Konfrontation der Supermächte – Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan, krisenhafte Entwicklung in Polen, nukleare Aufrüstungsdebatte – mit rein pragmatischen Lösungen nicht weiter kam. Verkrustungen in der europäischen Wirtschaft, die EG-

---

<sup>31</sup> 1979 wurden die Abgeordneten des Europäischen Parlaments erstmals durch Direktwahl bestimmt.

<sup>32</sup> vgl. weiterführend: Gaddum, Eckart: Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren, Paderborn 1994; Wessels, Wolfgang; Regelsberger, Elfriede (eds.): The Federal Republic of Germany and the European Community: The Presidency and Beyond, Bonn 1988; Bulmer, Simon: The Federal Republic of Germany and the EC, London 1987

Entscheidungsblockaden und die Haushaltskrise (ausgelöst durch eine fehlgeleitete Agrarpolitik und britische Rabattforderungen) blockierten das Entwicklungspotential des Kontinents, der nach außen eine immer wichtigere Rolle zu spielen hatte. Vor den anstehenden Beitritten von Spanien und Portugal mußte sich deshalb die Gemeinschaft konsolidieren und neue Integrationsziele, auch mit Blick auf eine föderative Konstruktion, setzen. Die Bundesrepublik bekannte sich deshalb wieder klar zum dafür notwendigen Souveränitätsverzicht. Außenminister Genscher hatte diese Zusammenhänge bereits 1981 thematisiert und eine Initiative für eine "Europäische Akte" lanciert,<sup>33</sup> die politisch jedoch noch keine Folgen zeitigte. Vor der Fortentwicklung der Integration galt es, die Nachfolgelasten der 70er Jahre zu bewältigen.

1983 auf den EG-Gipfeln in Stuttgart und Athen warf die Bundesregierung ihr Gewicht für ein umfassendes, mit finanziellen Anreizen ausgestattetes Reformpaket in die Waagschale. Aber erst die Intensivierung der deutsch-französischen Konsultationen, ein wiederkehrendes Instrument der Steuerung des Integrationsprozesses, vor dem Gipfel in Fontainebleau 1984 erbrachte Fortschritte: Neben ersten Reformen der Gemeinschaftspolitiken wurden Expertenausschüsse eingesetzt, deren Überlegungen in eine Regierungskonferenz einfließen. 1985 kam es dann zur "rélance" des europäischen Projektes: Die Beitrittsakten mit Spanien und Portugal wurden unterschrieben, die Kommission unter ihrem tatkräftigen Präsidenten Jacques Delors legte ein "Weißbuch" zur Vollendung des Binnenmarktes vor und der Europäische Rat in Luxemburg einigte sich auf die "Einheitliche Europäische Akte", die erste weitreichende Reform des institutionellen Systems der EG. Kohl verstand es in der Folge, nicht nur ein sehr gutes Verhältnis zu Delors und

---

<sup>33</sup> vgl. Deutsch-Italienischer Vorschlag einer Europäischen Union, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): 40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Eine Dokumentation, Bonn 1989, S. 410-412

---

zum französischen Präsidenten Mitterrand zu pflegen, sondern gleichzeitig die skeptische britische Premierministerin Thatcher von den Vorteilen der auf 1992 terminierten Deregulierungsvorhaben zu überzeugen. Nach Erweiterung der EG und Ratifizierung der EEA kam es 1988 zum endgültigen Durchbruch. Das "Delors-Paket" (Reform des Finanzierungssystems und der Agrarpolitik; Aufstockung der Strukturfonds) – zustande gekommen durch die finanziellen Zusagen Bonns an die südeuropäischen Mitgliedstaaten – überzeugte nun auch die Wirtschaft, daß auf Europa wieder zu setzen war. Die Dynamik des Binnenmarktprojektes verband sich mit erfolgreichen fiskalischen Konsolidierungsbemühungen und setzte neue Wachstumsimpulse frei. Die Integration erfaßte nun fast alle wirtschaftlichen Sektoren der Mitgliedstaaten und verband transnational Interessen. Die Existenz der Gemeinschaft rechtfertigte sich im globalen Wettbewerb definitiv nicht mehr allein politisch.

In diesem Entwicklungsprozeß nahm die Bundesrepublik durch ihre Wirtschaftskraft eine Schlüsselstellung ein. In der Währungspolitik, die man im Rahmen des Binnenmarktprojektes auch fortzuentwickeln gedachte, wurde aber die dominierende Position der D-Mark den europäischen Partnern zunehmend suspekt. Trotz Widerständen der Bundesbank forcierte deshalb Genscher, als Außenminister um die Stabilität der Gemeinschaft besorgt, das Projekt einer Währungsunion. Er legte 1988 ein Memorandum vor, in dem eine Europäische Zentralbank skizziert wurde, die sich an das deutsche Modell anlehnen sollte. Dies wurde von Delors aufgenommen und führte 1989 zu Kommissionsvorschlägen für eine Währungsunion. Nach dem Fall der Mauer im November 1989 wurde die Aufmerksamkeit der Politik zunächst aber von anderen Entwicklungen absorbiert.

## 6. Epochenwechsel: Deutsche Einheit und das neue Europa

Wie in der Phase der Gründung der Bundesrepublik verbanden sich im Zeitpunkt des Endes des bipolaren Konfliktes die Deutschland- und Europapolitik untrennbar miteinander. Vorher Unvereinbares – Westintegration und Wiedervereinigung – verkehrte sich in das komplementäre Gegenteil: NATO und EG wurden zu unabdingbaren Auffangstrukturen des vereinten Deutschlands und erleichterten allen Partnern die Zustimmung zur Einheit.<sup>34</sup>

Unzweifelhaft hat die Westintegration dazu beigetragen, daß die Bundesrepublik die DDR magnetisch anzog. Auch die Ostpolitik hatte daran großen Anteil. Moskau überließ die DDR aus einer Position der Schwäche der Bundesrepublik. Kohl hatte es in den 80er Jahren verstanden, die beiden außenpolitischen Axiome der Bundesrepublik, Integration in den Westen, Verständigung mit dem Osten, zusammenzuführen. Im Moment des Zerfalls des sowjetischen Imperiums bot sich ihm deshalb die Chance, die deutsche Einheit in einem abgesicherten europäischen Rahmen zu verwirklichen. Die deutsche Diplomatie erfuhr ihre größte Stunde und stand sogleich vor der neuen Herausforderung, das vereinigte, größere Deutschland weiterhin fest in Europa einzubinden.

Ungeachtet einiger internationaler Irritationen Ende 1989 bestand die Bundesregierung im Einigungsprozeß ihre Bewährungsprobe. Im Rahmen der “2+4”-Verhandlungen erbrachte Bonn zahlreiche Vorleistungen im Vorgriff auf eine gesamteuropäische Sicherheitskonstruktion. Nach der Bekräftigung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen auf dem EG-Gipfel in Straßburg ergab sich die EG-Mitgliedschaft der neuen Länder durch deren Beitritt zur Bundesrepublik auf völkerrechtlich unkomplizierte Weise. Delors unterstützte dieses Vorgehen und stellte sofort Mittel für den Aufbau Ostdeutschlands zur Verfügung.

---

<sup>34</sup> vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 237 ff.

---

Im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union 1991 bezeugte dann das vereinigte Deutschland seinen unveränderten Integrationswillen. Kohl gab dem Drängen der europäischen Partner, vor allem Frankreichs, nach und stimmte dem Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion zu, ohne auf der Verwirklichung der zuvor als unabdingbar bezeichneten politischen Union zu bestehen. Die Bundesregierung begnügte sich mit intergouvernementalen Einstiegsregelungen in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik. Dafür setzte sie das deutsche Modell für Währungsunion und Europäische Zentralbank strikt durch. Die währungspolitische Gestaltungsdominanz Bonns bestätigte sich 1993 bei der Bestimmung von Frankfurt als Sitz der Zentralbank und 1996/97 bei der Aushandlung des Wachstums- und Stabilitätspaktes. In Maastricht erfocht die deutsche Delegation überdies die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag, die Etablierung eines Ausschusses der Regionen und die Stärkung der Rechte des EP.

Die Vollendung des Binnenmarktes, die weitreichenden Zugeständnisse Bonns im "Delors-II-Paket", das die Finanzierung der Gemeinschaft bis 1999 regelte, die Unterstützung der Beitritte der ehemaligen EFTA-Staaten Österreich, Schweden und Finnland, die 1995 erfolgten, sowie die mit Frankreich initiierte Gründung eines "Eurokorps" ließen auch weiterhin keinen Zweifel am Kooperationswillen der deutschen Europapolitiker aufkommen.

In Bonn trug man zudem der Tatsache Rechnung, daß die EU – neben der NATO – zum wesentlichen Orientierungsrahmen der Transformationsanstrengungen der Staaten Mittel- und Osteuropas hin zu Demokratie und Marktwirtschaft geworden ist. Die Bundesregierung unterstützte Konzeption und Abschluß von speziellen Europaabkommen mit zehn Reformstaaten, die im Rahmen einer Heranführungsstrategie zur Osterweiterung der EU führen sollen. Den Kandidaten wurde der Beitritt

auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 ausdrücklich zugesagt, sobald sie die definierten Kriterien erfüllen. Im Frühjahr 1998 haben die offiziellen Verhandlungen begonnen. Ergänzend betrieb Bonn den Abschluß von europäischen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit mehreren GUS-Staaten, insbesondere mit Rußland und der Ukraine.

In dem Agieren nach der Einheit läßt sich das konstante Interesse Deutschlands an Bestand und Ausbau der europäischen Integration verifizieren. In bemerkenswerter Kontinuität der Europäisierung der "deutschen Frage" hat vor allem Helmut Kohl sein politisches Schicksal an die Vertiefung der Integration über den Weg der Währungsunion und die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa gekettet. Gleichwohl ergeben sich nach den Umwälzungen der Jahre 1989/90 konzeptionelle Fragen, die eine Debatte entfachten, ob Strategien und Integrationskonzepte der Vergangenheit im neuen Europa erfolgreich fortgeschrieben werden können.

## **7. Veränderung der Rahmenbedingungen**

Deutschland hat die Kräftekonstellation in Europa ungewollt zu seinen Gunsten verändert.<sup>35</sup> Seine "kritische Größe", Wirtschaftsmacht, geopolitische Mittellage und Rollendefinition wird bei den Nachbarn genau beobachtet. Historisch nachvollziehbare Ängste vor der vermeintlichen Dominanz<sup>36</sup> oder auch Schwäche<sup>37</sup> Deutschlands in der EU und subtile Gleichgewichtsüberlegungen treten zutage. Jede Bundesregierung muß

---

<sup>35</sup> vgl. Schwarz, Hans-Peter: Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994, S. 10 f.

<sup>36</sup> vgl. Bulmer, Simon; Paterson William E.: Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?, in: International Affairs 72, 1 (1996), S. 29 ff.

<sup>37</sup> vgl. Marsh, David: Der zaudernde Riese. Deutschland in Europa, München 1994

---

deshalb innen- wie europapolitisch weiterhin die Aufgabe erfüllen, sich gegen unzeitgemäßes Denken in nationalen Kategorien zu wenden.

Die zweite Erkenntnis ist, daß paradoxerweise der Erfolg der EU zum Problem geworden ist: Die Mehrzahl der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas wird die Transformation in hinreichendem Maße bewältigen und den Beitritt zur EU verlangen. Die Gemeinschaft wird damit auf eine harte Probe in bezug auf ihre Funktionsfähigkeit gestellt. Deutschland muß in diesem Prozeß als politischer Gestalter und wirtschaftlicher Förderer wirken, da es besonders durch Instabilitäten im Osten gefährdet ist.

Dritte prägende Veränderung der 90er Jahre ist es, daß politische Rationalitäten zunehmend von einem ambivalenten "Primat der Ökonomie" überlagert werden. Die Globalisierung der Volkswirtschaften, Finanzmärkte, Rohstofflieferungen und Kommunikationsmöglichkeiten beschleunigt den Systemwettbewerb. Kooperation und internationale Stabilität wird zur Existenzbedingung. Dies gilt im besonderen für die Bundesrepublik, die als verflochtener Handelsstaat über wenige Rohstoffe verfügt und ihren Wohlstand der Exportstärke der deutschen Wirtschaft sowie einer funktionierenden Weltwirtschaft verdankt. Der europäische Binnenmarkt und die Währungsunion bedeutet für sie deshalb einen sicheren Rückhalt. Allerdings führt der Standort Europa auch zu einem wirtschaftlichen Verdrängungswettbewerb mit sozialen Umwälzungen.

Der fortdauernde Konsens in der deutschen Parteienlandschaft über die Zweckmäßigkeit der europäischen Integration ist angesichts dieser Herausforderungen bemerkenswert. Die wirtschaftlichen Eliten stehen nicht nach.<sup>38</sup> Trotzdem ist seit der Debatte um die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages ein Abschied vom "permissiven Konsens", der

---

<sup>38</sup> vgl. Glaab, Manuela; Gros, Jürgen; Korte, Karl-Rudolf; Wagner, Peter: Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik, Gutachten im Auftrag der Forschungsgruppe Europa und der Bertelsmann Wissenschaftsstiftung, München 1997

unbefragten Unterstützung der europäischen Idee, zu konstatieren. Es stellt sich die Frage, ob die hohe Zustimmung der Eliten zu Europa ein identitätsstiftendes Ergebnis des verlorenen Weltkrieges und des Ost-West-Konflikts<sup>39</sup> war und im Generationen- und Ortswechsel der “Berliner Republik” abnehmen wird oder ob sie eine ständige Auffrischung erfährt. Der politische “mainstream” hat bereits seine Richtung geändert: Der europäische Bundesstaat wird nicht mehr zum Ziel erklärt. Die neue Politikergeneration ist pragmatischer eingestellt – die weitere Integration Europas muß sachlich begründbar und finanzierbar sein.<sup>40</sup> Für die Bevölkerung ergibt sich neben einer etwas niedrigeren, aber doch konstanten Zustimmung zu Europa ein gravierender negativer Faktor: die 1998 beschlossene Einführung des “Euro”, der mehrheitlich abgelehnt wird.

Weiterhin ist unklar, ob parteiübergreifend erkannte Interessen Deutschlands in Europa – vor allem Währungsunion und Osterweiterung – im politischen System auch künftig in konkrete Entscheidungen umgesetzt werden können. Der wie in keinem anderen Land ausgebaute “institutionelle Pluralismus” der deutschen Europapolitik gefährdet dies durch seine zahlreichen Blockademöglichkeiten.<sup>41</sup> So haben die Bundesländer ihren Einfluß auf die deutsche Europapolitik erheblich ausgeweitet.<sup>42</sup> Innerhalb der Bundesregierung treten in den Ressorts

---

<sup>39</sup> vgl. Bulmer, Paterson, Germany in the European Union, S. 11 f.

<sup>40</sup> vgl. Hellmann, Gunther: Jenseits von “Normalisierung” und “Militarisierung”: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/1997, S. 24-33

<sup>41</sup> vgl. zu den Entscheidungsprozessen: Rometsch, Dietrich: The Federal Republic of Germany, in: Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (eds.): The European Union and its Member States, Manchester 1996, S. 61-104

<sup>42</sup> vgl. Art. 23 GG und Folgegesetze, in: Morawitz, Rudolf; Kaiser, Wilhelm: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn 1994

---

divergierende politische Konzepte zutage, die sich in den Brüsseler Fachministerräten verselbständigen. Die Parlamente werden hingegen an den Rand gedrängt. Durch die fiskalischen Folgen der Einheit und den gesellschaftlichen Reformstau ist schließlich die finanzielle Kompensationsfähigkeit der deutschen Europapolitik an eine Grenze gestoßen. Deutschland fordert eine Reduzierung der Nettozahlungen nach Brüssel.

### **8. Eine neue Europapolitik für das große Europa?**

In der deutschen Europapolitik hat sich trotz veränderter Rahmenbedingungen und kalkulierter Gedankenspiele<sup>43</sup> kein Richtungswechsel zu ergeben. Dies hat der Abschluß des Amsterdamer Vertrages gezeigt, der zu vorhersehbaren Ergebnissen geführt hat. Auch die gegen innenpolitische Bedenken im Mai 1998 beschlossene "große" Währungsunion belegt die fortdauernde Integrationsbereitschaft Deutschlands. Die Währungsunion wird einen weiteren Schub in Europa verursachen und nationale Wirtschafts- und Sozialsysteme immer obsoleter erscheinen lassen. Diese Vertiefung und die geplante Osterweiterung der EU, als parallele Ziele deutscher Europapolitik, sollen nach Bonner Auffassung auch in Zukunft vereinbar sein, obwohl die jüngste Regierungskonferenz offenbarte, daß im Kern-Entscheidungsbereich der Institutionen – wo sich eine heikle Balance und Dominanz der Nationalstaaten eingependelt hat – die Gemeinschaft kaum noch reformierbar zu sein scheint. Erschwerend wirkt hier, daß kein Partner in der EU das spezifische Interesse Bonns an Vertiefung und Erweiterung der EU teilt.

---

<sup>43</sup> Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1.9.1994, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 10/1994, S. 1271-1280

Amsterdam hat aber auch mögliche Auswege aus dem Dilemma aufgezeigt: Die Stärkung der supranationalen Organe der EU, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, die Vereinfachung der Verfahren und der mögliche Einstieg in flexibel gestaltete Integrationsprojekte (ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten) eröffnet Perspektiven einer neuen Integrationslogik. Ob prozedurale Verbesserungen aber ausreichen, den kommenden Erweiterungsaufgaben und dem Reformdruck der Währungsunion gerecht zu werden, ist noch offen.

Es bleibt festzuhalten, daß deutsche Interessen in der EU am besten gewahrt bleiben und daß sich deutscher Einfluß primär aus der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft ergibt.<sup>44</sup> Diese Einsicht wird auch einer Krise standhalten, wie sie sich etwa anläßlich der Bestimmung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank im Frühjahr 1998 zwischen Bonn und Paris entwickelte. Entbunden von den Zwängen des Ost-West-Konfliktes hat die deutsche Europapolitik Handlungsspielraum gewonnen, die Widersprüche zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU durch flexible Strategien zu überwinden, um Steuerbarkeit und Stabilität der EU weiterhin zu gewährleisten.<sup>45</sup> Eindeutige außenpolitischen Prioritäten wird sich Deutschland auch in Zukunft nicht leisten können. In Berlin werden die Entscheidungsträger weiterhin eine Diplomatie "in alle Richtungen" führen – diesmal unter guten Startbedingungen. Allerdings wird die deutsche Europapolitik – angesichts der Aufgabenvielfalt – mehr Pragmatismus, Interessenbetonung, europäischen Handlungswillen und –

---

<sup>44</sup> vgl. Janning, Josef: Deutschland und die Europäische Union: Integration und Erweiterung, in: Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1: Grundlagen, München 1994, S. 31-54

<sup>45</sup> vgl. Weidenfeld, Werner; Janning Josef: Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration. Vorlage für das Internationale Bertelsmann Forum am 19./20. Januar 1996; Deubner, Christian: Deutsche Europapolitik: von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden 1995

---

dort, wo Europa innenpolitischer Alltag ist – auch gelegentliche Widerspenstigkeit an den Tag legen. Es gilt dabei, Tendenzen einer deutschen “Nabelschau” entgegenzuwirken, Ressourcen weiterhin für dringende internationale Aufgaben nutzbar zu machen<sup>46</sup> und innenpolitisch die Vereinbarkeit von Legitimität und Effizienz europapolitischer Entscheidungen innovativer als bisher anzustreben.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> vgl. die Äußerungen von Außenminister Klaus Kinkel, zitiert in der Süddeutschen Zeitung am 16./17. August 1997

<sup>47</sup> vgl. Janning, Josef; Meyer, Patrick: Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung, Gütersloh 1998.