

Helmut Kohl und die europäische Integration 1982–1992

Jürgen Elvert

Helmut Kohls Sicht auf Europa und den europäischen Integrationsprozess lässt sich in mehrfacher Hinsicht biografisch erklären – persönlich-biografisch über seinen Geburtsjahrgang 1930, der ihn das Kriegsende und die Nachkriegszeit ebenso wie die deutsche Teilung und die schwierigen Anfänge des Einigungsprozesses in den 1950er-Jahren erleben ließ, politisch-biografisch über die Anfänge seiner politischen Karriere in den 1950er-Jahren, in der Ära Adenauer also. Mehrfach hatte Kohl noch als Bundeskanzler darauf hingewiesen, dass er sich in Bezug auf die großen Linien der bundesdeutschen Europapolitik als Sachwalter Konrad Adenauers sah. Es ist daher durchaus zutreffend, wenn auch jüngste Studien zur deutschen Europapolitik in der Ära Kohl die europäische Einigung als eine der tragenden Konstanten der politischen Biografie des Bundeskanzlers bezeichnen. Er handelte in seiner Funktion als Bundeskanzler europapolitisch nicht nur aus Gründen der Staatsräson und betrachtete die Vertiefung der europäischen Integration nicht nur als im bundesdeutschen nationalen Interesse liegend – was sie gewiss auch war –, sondern als Beitrag zur Vollendung einer jahrtausendealten Idee.

Für Kohl war Europa stets mehr als ein reines Wirtschaftsprojekt. Schon in den 1970er-Jahren, zunächst noch als Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz und als Vorsitzender der CDU, dann als Oppositionsführer im Deutschen Bundestag, hatte er Europa als die Summe der

Ideen und Aussagen des europäischen Geisteslebens bezeichnet, in die Erfolge der Industrialisierung und Technisierung ebenso einzubeziehen waren wie die Wirkungen der Französischen Revolution, der 2000-jährigen Geschichte des Christentums, der wechselvollen Geschichte sich ändernder Staatensysteme, fruchtbarer Friedens- und grausamer Kriegszeiten, der Überwindung nationalstaatlichen Denkens, der Lehren zweier Weltkriege, der Erfahrungen des Kalten Krieges und der Verpflichtung, für die Freiheit zu streiten. Europa stellte sich ihm als das besonders vom zwanzigsten Jahrhundert geprägte Erbe des Abendlandes dar und damit als ein Erbe, in dem die Gemeinschaft der freiheitlich-demokratischen Staaten in der Idee der Freiheit Gestalt angenommen hatte und zum wesentlichen verbindenden Element in den Grundwerten, Idealen und Visionen der Europäischen Gemeinschaft geworden war. Freiheit und Solidarität waren für ihn somit die beiden Seiten einer Medaille. Insofern bedeutete ihm die Überwindung der Unfreiheit im Osten Europas stets mehr als nur ein Lippenbekenntnis, er sah darin einen Akt gelebter europäischer Solidarität, in dem dann freilich auch der Überwindung der deutschen Teilung eine bedeutende Rolle beigemessen werden musste.

Die hier nur skizzenhaft angedeuteten Grundlinien des Kohl'schen Europaverständnisses waren kennzeichnend für die europapolitischen Aussagen des CDU-Vorsitzenden vor seiner Wahl zum

Bundeskanzler, sie lagen im Wesentlichen auch auf einer Linie mit den entsprechenden Standpunkten seiner Partei und ihrer bayerischen Schwester, der CSU, in den 1970er-Jahren. Auf der europäischen Ebene vertrat Kohl diese Positionen auch in der Europäischen Volkspartei (EVP), um deren Stärkung er sich seit den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament stets bemüht hatte. Seiner Meinung nach stand die EVP schon Ende der 1970er-Jahre auf einer programmatisch viel homogeneren Basis als die europäischen Liberalen oder Sozialisten. Das führte er auf drei gemeinsame Grundprinzipien zurück: das Personalprinzip, das in der Tradition des christlich-humanistischen Welt- und Menschenbildes stand, welches einen personenbezogenen Freiheitsbegriff bedingt; das Solidaritätsprinzip, welches die ordnungspolitischen Begrenzungen des Freiheitsbegriffs liefert; sowie das Subsidiaritätsprinzip, hervorgegangen aus einer gemeinsamen Sozialethik, deren konkrete Ausformulierung und transzendente Verankerung es vom Sozialismus und Kommunismus unterschied. Darüber hinaus einte die EVP, so eine Einschätzung Helmut Kohls aus dem Jahre 1977, der gemeinsame Wille zur politischen Einigung des freien Europa, und zu einem erweiterten Rollenverständnis Europas im Nord-Süd-Verhältnis, in den Beziehungen zu anderen westlichen Staaten sowie in der Ost-West-Konstellation.

Europäische Integrationspolitik der Regierung Kohl (1982–1992)

Bereits in seiner Regierungserklärung vom Herbst 1982 hatte Helmut Kohl die politische Union Europas zum Primärziel deutscher Europapolitik erklärt. Er wollte dies über eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Institutionen und Praktizierung der vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat sowie eine Stärkung des Europä-

ischen Parlamentes erreichen. In anderen Erklärungen aus der Frühzeit seiner Kanzlerschaft erfolgten auffallend häufig Bezüge auf die Genscher-Colombo-Initiative für eine „Europäische Akte“. Damit hatte sich Kohl in kurzer Zeit, auch gestützt auf das ökonomische und politische Gewicht der Bundesrepublik, zu einem engagierten Verfechter des von seinem Außenminister schon vor der „Wende“ proklamierten Kurses zur Vertiefung der Gemeinschaftsstrukturen gemacht.

Zielvorstellungen

Für Kohl stellte eine „Europäische Akte“ jedoch keinesfalls bereits die *finalité politique* der europäischen Integration dar; er wollte sie lediglich als Vorstufe zur Vollendung der „Vereinigten Staaten von Europa“ begreifen, womit er sich ausdrücklich zu einer Traditionslinie bekannte, die direkt zurück zu Konrad Adenauers Europapolitik führte. Entsprechende Forderungen durchzogen die verschiedenen Reden Kohls aus den 1980er-Jahren, ebenso die von ihm maßgeblich mitgestalteten Programmentwürfe der CDU – wobei allerdings unklar blieb, wie sich die Vereinigten Staaten von Europa von einer Europäischen Union beziehungsweise einer politischen Union unterschieden. Dass sie darüber hinausgehen sollten, dürfte nicht zu bezweifeln sein, andererseits wusste der Realpolitiker Kohl sehr wohl, wie vorsichtig er im öffentlichen Gebrauch mit solchen Begriffen umgehen musste. Schließlich erinnerten die „Vereinigten Staaten“ auch an die USA und konnten Assoziationen hinsichtlich einer föderal strukturierten politischen Struktur hervorrufen. Damit jedoch hätte Kohl Euroskeptikern unnötige Munition in ihrem Kampf gegen eine weitere Vertiefung der Gemeinschaftsstrukturen geliefert, wohingegen der Verzicht auf eine Begriffskonkretisierung auch als eine Stärkung der intergou-

vernementalen Ebene im Sinne einer konföderalen Weiterentwicklung interpretiert werden konnte.

Doch trotz dieser begrifflichen Ambivalenz spricht vieles dafür, dass sich Helmut Kohl hinsichtlich seiner in den 1980er-Jahren weiterentwickelten Vorstellungen von der europäischen *finalité politique* weiterhin am 1978 verabschiedeten Ludwigshafener Grundsatzprogramm der CDU orientierte, das als Ziel des Integrationsprozesses ausdrücklich die Herausbildung eines demokratischen europäischen Bundesstaates genannt hatte. Daran änderte sich im Verlauf der nächsten zehn Jahre wenig, auf dem Wiesbadener CDU-Parteitag von 1988 wurde die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa erneut zum Primärziel christdemokratischer Europapolitik erklärt. Dieses sollte über den Ausbau der EG zu einer Europäischen Union erreicht werden, die auf den Grundpfeilern politische und Sicherheitsunion sowie Wirtschafts- und Währungsunion ruhen würde. Die Union würde von einer demokratisch legitimierten europäischen Exekutive regiert werden, der ein mit umfangreichen Befugnissen ausgestattetes Europäisches Parlament gegenüberstehen müsste, wohingegen der Europäische Rat beziehungsweise der Ministerrat allmählich in eine zweite Kammer des Parlamentes umzuwandeln wäre.

Wege der Realisierung

So viel zu den Zielen der Kohl'schen Europapolitik der 1980er-Jahre. Wie sollten diese erreicht werden? Auch wenn das europäische Währungssystem Ende der 1970er-Jahre noch nicht völlig reibungslos arbeitete, weil die dazugehörigen Staaten in akuten oder auch nur vermeintlichen ökonomischen Krisensituationen immer noch reflexartig nationale Alleingänge zur Krisenbewältigung versuchten, waren die seit Ende der 1960er-Jahre gemachten Fortschritte auf dem

Gebiet der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik besonders im Vergleich mit dem Stand der politischen Zusammenarbeit beachtlich. Insofern konzentrierte sich die Kohl-Regierung auf das Gebiet der politischen Zusammenarbeit im Integrationsraum. Die Genscher-Colombo-Initiative bot eine Bezugsgröße, die zwar aufgrund der Intervention einzelner, weniger integrationsfreundlicher Mitgliedstaaten hinsichtlich der Reichweite der Forderungen etwas abgeschwächt worden war, jedoch in ihrer Kernaussage immer noch Bestand hatte.

So lag es auf der Hand, dass sich die Bundesregierung Anfang 1983 nach Übernahme der Ratspräsidentschaft dem Projekt „Europäische Akte“ widmete. Eine erste Wegmarke dorthin stellte die im Juni 1983 auf dem Stuttgarter Gipfeltreffen verabschiedete „Feierliche Erklärung zur Europäischen Union“ dar. Trotz ihrer relativen Unverbindlichkeit spiegelte sich in ihr doch der erklärte Wille der Mitgliedstaaten, auch die politische Zusammenarbeit im Integrationsraum zu vertiefen.

Wenngleich es nicht so beabsichtigt war, erhielten sie bei diesem Vorhaben Schützenhilfe vonseiten des Europäischen Parlamentes, das unter der Leitung Altiero Spinellis einen Bericht veröffentlichte, in dem ein „Vertrag zur Gründung der Europäischen Union“ mit einer deutlichen Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes gefordert wurde. Die Veröffentlichung des Spinelli-Berichts im Frühjahr 1984 fiel in die Zeit der französischen Ratspräsidentschaft unter François Mitterrand. Dessen Europapolitik hatte sich anfangs nur in Nuancen von der seines Vorgängers unterschieden. Wie Giscard war auch Mitterrand gewillt, die weitere Entwicklung der EG tatkräftig mitzugestalten, und hatte daher kurz nach seinem Amtsantritt in mehreren Denkschriften eine

neue *relance européenne* gefordert. In Anlehnung an den Durchbruch von 1955 auf dem Weg zu den Römischen Verträgen sollte sie dem Integrationsprozess neuen Schwung verleihen. Allerdings war es ihm weder 1981 noch 1982 gelungen, im Gemeinschaftsraum in größerem Umfang Unterstützung für seine Ansätze zu gewinnen. Mit Helmut Kohl jedoch hatte er einen engagierten Mitstreiter gefunden, der gleichfalls die EG zum Kern einer Europäischen Union umgestalten wollte und sie nicht nur als gemeinsamen Markt begriff, sondern als Wertegemeinschaft *sui generis*. Wie Kohl ging aber auch Mitterrand davon aus, dass bis dorthin noch ein langer Weg zurückzulegen war, der einerseits von pragmatischen Problemlösungsansätzen, andererseits von Impulsen zur Dynamisierung des Integrationsprozesses gekennzeichnet sein musste.

Nachdem sich beide Politiker im Verlauf des Jahres 1983 bei mehreren Gelegenheiten gegenseitig unterstützt hatten, beide zudem über die dauernden Forderungen der britischen Premierministerin Margaret Thatcher nach einer Verringerung des britischen EG-Beitrages verärgert waren, hatten sie eine gegenseitige Vertrauensbasis gefunden, die dazu taugte, das Projekt „Europäische Union“ gemeinsam mit Erfolg voranzutreiben.

Die Bewährungsprobe dieser Zusammenarbeit stellte der Gipfel von Fontainebleau im Juni 1984 dar, für den beide eine gemeinsame Marschroute abgesteckt hatten. Mitterrand und Kohl waren bereit, den britischen Rückzahlungsforderungen weit entgegenzukommen. Sollte die britische Premierministerin sich dennoch unnachgiebig gegenüber ihren Strukturreformvorschlägen zeigen und der Gipfel deshalb zu scheitern drohen, wollten sie sogar eine Neugründung der EG ohne britische Beteiligung in Kauf nehmen. Nachdem diese Botschaft der britischen Regierung auf vertraulichem Wege zur Kenntnis gebracht worden war, stand ei-

nem erfolgreichen Abschluss der Rats-tagung nichts mehr im Wege. Die britische Premierministerin konnte in ihrem Abschlusskommuniqué verkünden, dass sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Minderung der britischen Nettobeiträge um sechsundsechzig Prozent verständigt hatten. Frankreich und Deutschland übernahmen den Fehlbetrag zusätzlich zu ihren sonstigen Leistungen. Damit blieb die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) weiterhin sichergestellt und die Gemeinschaft handlungsfähig.

Die in Bonn nur zähneknirschend akzeptierten zusätzlichen Zahlungen an die EG waren für Helmut Kohl lediglich eine Investition in die Zukunft, da die Mittel teils direkt wieder nach Deutschland zurückflossen, teils im Rahmen des Strukturausgleichs ärmeren Regionen in Europa zugutekamen, die damit in größerem Umfang als bisher am EG-Binnenhandel partizipieren konnten, was wiederum von Vorteil für die deutsche Wirtschaft war. Nach der Verständigung in diesen zentralen Punkten wurden in Fontainebleau zudem die Voraussetzungen dafür geschaffen, die zeitgleich mit Spanien und Portugal geführten Beitrittsverhandlungen zügig abzuschließen. Des Weiteren wurden zwei Ausschüsse eingesetzt, von denen der eine – unter der Leitung des Italiener Pietro Adonnino – sich mit dem „Europa der Bürger“ befassen und Maßnahmen zur Stärkung einer europäischen Identität vorschlagen sollte, während der andere – unter dem Vorsitz des irischen Senators James Dooge – Vorschläge zu einer Verbesserung der Gemeinschaftsstrukturen und der EPZ erarbeiten sollte. Damit war der Weg vorgezeichnet, der dann über die Einheitliche Europäische Akte 1987 direkt zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zum Maastrichter Vertrag über die Europäische Union im Jahre 1993 führen sollte.

Auch wenn der eben angedeutete *Pas de deux* Kohl/Mitterrand zweifellos eine entscheidende Voraussetzung für die Realisierung des Unionsprojektes gewesen ist, heißt das nicht, dass es zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich eine völlige Interessenkongruenz gegeben hätte. Sie waren freilich aufeinander angewiesen, um auf dem Gebiet der europäischen Integration Fortschritte zu erzielen: Wenn der eine nicht mitzog, hing der andere in der Luft. Auffassungsunterschiede gab es hinsichtlich der Reformen der Institutionen. Paris setzte deutlich erkennbar auf die intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und wehrte sich gegen eine zu starke Aufwertung des Parlamentes, was von Bonn favorisiert wurde. Bonn kam dem linksrheinischen Nachbarn auf dem Gebiet der Währungspolitik entgegen. Dazu war allerdings ein Paradigmenwechsel in der deutschen Währungspolitik notwendig. Diese war bis 1987 von den „Ökonomen“ aus dem Finanzministerium und der Bundesbank geprägt worden. 1988 jedoch forderte Außenminister Genscher – in Absprache mit der französischen Regierung – in seiner Funktion als FDP-Politiker eine baldige Vollendung der Währungsunion. Das jedoch setzte ein Umschwenken der deutschen Währungspolitik von Ökonomismus zum Monetarismus voraus. Er konnte sich dabei der Unterstützung des Bundeskanzlers sicher sein, insbesondere nachdem dieser im Frühjahr 1989 einen innerparteilichen Sturzversuch überstanden hatte und daraus gestärkt hervorgegangen war. Damit verfügte Helmut Kohl in den eigenen Reihen wieder über genügend Autorität, um Bundesbank und Finanzministerium konstruktiv in diesen währungspolitischen Kurswechsel einzubinden. Im Gegenzug forderte die Bundesbank die Festlegung von Stabilitätskriterien, was vom Finanzministerium aufgegriffen und später im Stabilitätspakt

festgeschrieben wurde. Widerstände seitens einiger Länderregierungen konnte Kohl durch sein hinzugewonnenes Gewicht als Bundeskanzler, aber auch über das interne Zugeständnis der langfristigen Ausweitung der Mitwirkung des Bundesrates an der Europapolitik der Bundesregierung überwinden.

Die Bedeutung der Wende 1989/90 für die Europapolitik Helmut Kohls

Diese Zugeständnisse wurden dann, nach der deutschen Vereinigung im Jahre 1990, im neu formulierten Artikel 23 des Grundgesetzes festgeschrieben. Damit wäre der letzte Punkt der Ausführungen erreicht, die Frage nach der Bedeutung der Weltwende 1989/90 für die weitere Europapolitik Helmut Kohls. Unter dem Eindruck der dramatischen Umwälzungen gerade in der ehemaligen DDR wurden in vielen EG-Mitgliedstaaten alte Ängste vor einem möglicherweise übermächtigen vereinten Deutschland wach – und das obwohl gerade die Außen- und Europapolitik der Bundesrepublik seit den 1950er-Jahren an Konstanz und Zuverlässigkeit nichts zu wünschen übrig gelassen hatte. In Großbritannien lud eine ob der Entwicklungen in Deutschland gänzlich verunsicherte Premierministerin Thatcher einen kleinen Kreis von Deutschland-Experten zu einem Gespräch auf ihren Landsitz nach Chequers, um sich über Deutschland und die Deutschen zu informieren – als ob sie darin ein völlig neues Thema entdeckt und nicht elf Jahre Zeit gehabt hätte, sich mit diesem Fall zu befassen. Und was Frankreich, die andere der beiden Siegermächte des Zweiten Weltkrieges unter dem Dach der EG, betraf, so sprechen manche Beobachter sogar von einer veritablen nationalen Krise, die sich angesichts der Maueröffnung und der daran anschließenden Ereignisse auf allen Ebenen des politischen Lebens gezeigt habe. In keinem anderen westlichen Land wurden ähnlich viele

Ängste und Bedenken zur deutschen Vereinigung veröffentlicht wie hier, wobei auffällt, dass es zu einer gewissen Häufung solcher Stellungnahmen in eher linken und eher rechten Blättern kam. Und auch wenn die französischen Nachkriegsregierungen das Wiedervereinigungsziel der Bundesrepublik zumindest verbal immer unterstützt hatten, suchte Präsident Mitterrand nach der Maueröffnung zunächst wochenlang nach einem Königsweg zwischen solchen Verpflichtungserklärungen und dem sich daraus möglicherweise ergebenden Macht- und Statusverlust, den er im Falle einer deutschen Wiedervereinigung für Frankreich befürchtete. Letztlich bedurfte es eines Machtwortes der „großen“ Siegermacht des Krieges, der USA, um die europäischen Bündnispartner wieder „auf Linie“ zu bringen. Unter Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung für das deutsche Volk und damit auch des Rechts auf Wiedervereinigung formulierten die USA drei weitere Prinzipien als Voraussetzung dafür: Erstens sollte die Vereinigung innerhalb der Grenzen der DDR und der BRD erfolgen, zweitens galt es, die Vereinigung friedlich und allmählich zu vollziehen, und drittens hatte der Verbleib des wiedervereinigten Deutschland in der NATO und der EG gesichert zu sein. Damit waren die Voraussetzungen für die Zwei-plus-Vier-Gespräche geschaffen, an deren Ende der 3. Oktober 1990 und damit die tatsächliche Wiedervereinigung Deutschlands stand.

In diesen Verhandlungen zeigte sich das eigentliche politische Können Helmut Kohls. Hier avancierte er, auch in den Augen seiner Landsleute, von einem geschickten Parteimanager mit eher begrenzten Qualitäten als Regierungschef zu einem Staatsmann von internationalem Format. Dabei stellte der Forderun-

genkatalog der Bush-Regierung für ihn kein Hindernis dar, weil er sich völlig mit den deutschland- und europapolitischen Zielsetzungen des Kanzlers deckte. Er war stets für die Wiedervereinigung Deutschlands in Recht und Freiheit und im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft sowie im Verbund mit der NATO eingetreten. Nun hatte ihm das Schicksal die Rolle zugespielt, diese Aufgabe zu erfüllen. Dass das souverän umgesetzt werden konnte, hängt gewiss auch mit einem Mangel an Alternativen zusammen, schließlich hätte die Verweigerung der Zustimmung der Verbündeten zur deutschen Vereinigung EG und NATO in eine tiefe, möglicherweise sogar fatale Krise gestürzt. Im Umkehrschluss konnte die souveräne und vor allem berechenbare Art, mit der der deutsche Bundeskanzler den Vereinigungsprozess steuerte, in relativ kurzer Zeit die Bedenken und Ängste ausräumen, die es aufseiten der deutschen Nachbarn gegeben hatte. Fest steht auch, dass der Vereinigungsprozess in Deutschland dem Integrationsprozess einen neuen Schub verlieh, galt es nun doch auch, die Gemeinschaftsstrukturen so zu festigen, dass sie nicht nur das größere Deutschland verkräfteten, sondern auch dazu taugten, all jenen Staaten ein Dach zu bieten, die zuvor im Einflussbereich der Sowjetunion gelegen hatten. Denn dass sich die EU nach ihrer Vollendung auch nach Osten öffnen musste, dass die Ostgrenze des europäischen Gemeinschaftsraums nicht durch den ehemaligen Eisernen Vorhang markiert werden durfte, hatte Helmut Kohl bereits in den 1970er-Jahren gefordert. Nun sollte er die Gelegenheit erhalten, sein erstarktes politisches Gewicht dafür in die Waagschale der europäischen Gemeinschaftspolitik einzubringen.