

Die deutsche Europapolitik zwischen der »Genscher-Colombo-Initiative« und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1981–1986)

Von Ulrich Lappenküper

Zu Beginn der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts verwunderte es in der Europäischen Gemeinschaft wohl niemanden, als ein Zeitungs-Karikaturist das Wort »Europa« buchstabengetreu so auflöste: E wie Euphorie, U wie Unmut, R wie Resignation, O wie Optimismus, P wie Pessimismus, A wie Apathie. Nimmt man die damals angestoßene europapolitische Entwicklung heute genauer in den Blick, wird deutlich, dass A auch für Aufbruch und Anfang stehen kann. In der Integrationshistoriographie, die sich dieser Epoche erst langsam nähert, betonen sozialwissenschaftliche Arbeiten die Zwänge von Institutionen, untersuchen unter Hinweis auf die Transformation moderner Staatlichkeit die Bedeutung kollektiver Akteure und blenden das Wirken individueller Handlungsträger weitgehend aus.¹ Die folgende Analyse der bundesdeutschen Europapolitik von 1981 bis 1986 geht einem anderen Ansatz nach, denn der strukturelle Rahmen, in dem diese Politik sich vollzog, wurde nicht unwesentlich von der staatlichen Ebene, den nationalen Regierungen wie dem Europäischen Rat, bestimmt. Welche Motive und Ziele kennzeichneten sie? Welchen Anteil besaß die Bundesrepublik Deutschland an den errungenen Erfolgen, den erlittenen Fehlschlägen? Welche Rolle spielte Bundeskanzler Helmut Kohl im Einigungsprozess dieses Quinquenniums?

»Europa braucht einen neuen politischen Impuls. Es braucht einen sichtbaren Schritt in Richtung auf die Europäische Union. Ich frage: Ist es nicht endlich Zeit für einen Vertrag über die Europäische Union?« Mit diesen programmatischen Worten rief Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher am 6. Januar 1981 dazu auf, der Europäischen Gemeinschaft einen neuen vertraglichen Rahmen zu geben, einen Rahmen, der den Brüsseler »Acquis communautaire« mit den intergouvernementalen Institutionen zusammenfassen, die Gemeinschaftspolitiken ausbauen sowie die Vergemeinschaftung neuer Gebiete an-

¹ Wolfgang WESSELS, *Hans-Dietrich Genscher: Initiator des interregionalen Dialogs – Architekt einer Zivilmacht Europa*, in: Hans-Dieter LUCAS (Hg.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden 2002, S. 185–200, hier S. 185f. mit weiteren Literaturangaben.

bahnen sollte.² Mag Genscher auch 1974 als überzeugter Europäer ins Auswärtige Amt gekommen sein und die Wende seiner diesbezüglich ehemals sehr skeptischen Partei dezidiert mitgetragen haben,³ so trat er doch bis 1981 nicht als europapolitischer Impulsgeber hervor. Was veranlasste ihn also auf dem Drei-Königs-Treffen der FDP in Stuttgart zu seinem eindringlichen Appell? Die Antwort lautet: die Lage der EG. Seit Mitte der 1970er Jahre befand sich die von sechs auf zehn Mitglieder anwachsende Gemeinschaft in einem deplorablen Zustand. Weder war ihr die seit Jahren angestrebte Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion noch die Umwandlung der Beziehungen ihrer Mitglieder in eine Europäische Union gelungen. Nach der Regierungsübernahme der Tories in Großbritannien 1979 und der Aufnahme Griechenlands in die EG 1981 stellte sich in den Brüsseler Organen eine zunehmende Beschlussunfähigkeit ein. Zur Entscheidungsblockade nach innen gesellte sich Handlungsschwäche nach außen, und das, obwohl sich die globalen Konflikte von Afghanistan über Polen bis zu den Falklandinseln türmten.⁴

In einer Zeit, in der die europapolitische Diskussion in Bonn von den Schlagwörtern »Eurosklерose« und »Zahlmeister« beherrscht wurde,⁵ erhob Genscher die europäische Integration zur »raison d'être« seiner Außenpolitik.⁶ Neben dem atlantischen Bündnis war eine sich immer enger zusammenschließende Europäische Gemeinschaft für ihn unverzichtbare Voraussetzung zur Bewahrung des Weltfriedens; sie gab die überzeugendste Antwort auf die nationalistischen Verirrungen des 20. Jahrhunderts und bildete das Modell für die anzustrebende Einigung Gesamteuropas. Da ihn schon seit Monaten die Sorge umtrieb, die EG könnte in dieser weltpolitisch brisanten Phase zu einer reinen »Zollgemeinschaft« verkümmern,⁷ zielte er mit seinem Stuttgarter Vor-

2 Rede Genschers auf dem Drei-Königs-Treffen der FDP in Stuttgart, 6.1.1981, im Auszug in: DERS., *Deutsche Außenpolitik. Ausgewählte Reden und Aufsätze 1974–1985*, 2. Aufl., Stuttgart 1985, S. 306–314, hier S. 309; vgl. Niels HANSEN, *Plädoyer für eine Europäische Union*, in: *Europa Archiv* [EA] 36 (1981), S. 141–148.

3 Hans-Dieter LUCAS, *Politik der kleinen Schritte – Genscher und die deutsche Europapolitik 1974–1983*, in: DERS., *Genscher* (wie Anm. 1), S. 85–113; zur Europapolitik der FDP in den 50er Jahren vgl. Peter JEUTTER, *EWG – Kein Weg nach Europa. Die Haltung der Freien Demokratischen Partei zu den Römischen Verträgen*, Bonn 1985.

4 Vgl. Pierre GERBET, *La construction de l'Europe*, überarb. Aufl., Paris 1994, S. 299–401; Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1999, S. 238–313.

5 Rudolf HRBEK/Wolfgang WESSELS (Hg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn 1984; Helgar KÜHLCKE/Bernhard MAY, *Zahlmeister oder Nutznießer? Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1986; DERS., *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, 2. Aufl., Bonn 1985.

6 H.-D. LUCAS, *Politik der kleinen Schritte* (wie Anm. 3), S. 111.

stoß darauf ab, den Primat der Politik gegen die technokratisch-ökonomische Verengung der europäischen Zusammenarbeit zu verteidigen, dem Einigungsgedanken eine Vision zu geben und – wohl auch – seiner Partei ein schärferes Profil zu verleihen.⁸

Die Reaktionen auf Genschers Versuchsballon fielen im In- und Ausland sehr verhalten aus. Es wurde gar der Vorwurf laut, die Bundesregierung wolle lediglich von ihrer fehlenden Bereitschaft ablenken, an der Behebung der EG-Finanzkrise aktiv mitzuwirken. Richtig erwärmen konnte sich an den Ideen des Bundesaußenministers nur sein italienischer Kollege Emilio Colombo, wobei er sie in zweifacher Hinsicht zu modifizieren wünschte. Colombo drängte auf die Einbeziehung der Wirtschafts- und Währungspolitik in die »relance européenne« und riet dazu, vor dem Abschluss eines neuen Europavertrags die vorhandenen Verträge erst einmal auszuschöpfen.⁹ Da Bundeskanzler Helmut Schmidt die in den europäischen Kapitalen angemeldeten Bedenken teilte, erhielt Genscher vom Bundeskabinett lediglich die Ermächtigung, mit den EG-Staaten eine Grundsatzserklärung, nicht aber einen im Auswärtigen Amt bereits konzipierten Rahmenvertrag auszuhandeln.¹⁰

Nach monatelangen bilateralen Beratungen präsentierten Genscher und Colombo ihren europäischen Partnern Anfang November 1981 den Entwurf einer »Europäischen Akte« und ein Dokument zur wirtschaftlichen Integration.¹¹ Sie bekannten sich darin zum schrittweisen Aufbau einer Europäischen Union, hoben die Bedeutung einer gemeinsamen Außenpolitik einschließlich sicherheitspolitischer Aspekte hervor, ordneten den Europäischen Rat als »politisches Lenkungsorgan« der Gemeinschaft systematisch ein, verklammerten die EG mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und visierten als

neue Ziele eine Rechtsunion sowie die Errichtung eines Kultur- und Justizministerrates an.¹²

7 Ansprache Genschers auf der Festveranstaltung zum 25. Jahrestag der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 20.5.1980, in: DERS., *Deutsche Außenpolitik* (wie Anm. 2), S. 221–247, hier S. 246.

8 Gianni BONVINCINI, *The Genscher-Colombo Plan and the »Solemn Declaration on European Union«* (1981–1983), in: Roy PRYCE (Hg.), *The Dynamics of European Union*, London u. a. 1987, S. 174–187; Reinhardt RUMMEL/Wolfgang WESSELS, *Federal Republic of Germany: new responsibilities, old constraints*, in: Christopher HILL (Hg.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London 1983, S. 34–55.

9 G. BONVINCINI (wie Anm. 8), S. 177f.

10 Erklärung Beckers, 18.9.1981, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* [Bulletin PIB], S. 723; Wilfried LOTH, *Europa als nationales Interesse? Tendenzen deutscher Europapolitik von Schmidt bis Kohl*, in: *Integration* 17 (1994) S. 149–156, hier S. 151f.

11 Hans-Dietrich GENSCHER, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 363f.; Emilio COLOMBO, *Initiative für Europa*, in: Klaus KINKEL (Hg.), *In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten*, Berlin 1997, S. 477–483.

Aus der Ex-post-Perspektive stilisierte der Bundesaußenminister die Akte zum Auslöser einer »Dreistufenrakete«, die mit dem Maastrichter Vertrag 1991/92 abgehoben habe.¹³ Zeitgenössisch gesehen, schien es keineswegs sicher, ob die nun gelegte Lunte nicht schon vor dem Erreichen der ersten Stufe ausgetreten würde. Denn Dänen, Briten und Griechen betrachteten jede Integrationsvertiefung mit Skepsis, lehnten die Abschaffung der Einstimmigkeitspraxis ebenso ab wie die Stärkung des Europäischen Parlaments. Und die Franzosen maßten der Debatte über institutionelle Reformen in der EG weniger Gewicht bei als der Frage nach einer gemeinsamen Sozialpolitik.¹⁴ Wenn die Zündschnur nicht verglimmte, so lag das insbesondere am Machtwechsel in Bonn Anfang Oktober 1982.

Der neue Bundeskanzler Helmut Kohl gehörte zu jener Generation, die zu Beginn der 50er Jahre idealistisch-bewegt die Grenzpfähle zwischen Deutschland und Frankreich niedergerissen, europäische Lieder gesungen und dann geglaubt hatte, sie baue Europa. Als Hüter der Europapolitik Konrad Adenauers schwebte ihm seit seiner Wahl zum Parteivorsitzenden der CDU 1973 eine Politische Union vor, die er – wie auch Genscher – stets im größeren Kontext der atlantischen Allianz sah.¹⁵ Die Zusammenarbeit mit den Nachbarn müsse unabhängig von deren Größe gepflegt werden, meinte er 1979 und griff damit implizit das Motto Ludwig Erhards vom »Europa der Freien und der Gleichen« auf.¹⁶ Kohl verstand sich aber nicht als Enkel Erhards, sondern Adenauers.

12 Entwurf einer »Europäischen Akte« und Entwurf einer »Erklärung zur wirtschaftlichen Integration«, vorgelegt von den Regierungen der Bundesrepublik und Italiens (Genscher-Colombo-Akte), 6.[sic!]11.1981, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* [JBEI] 1981, Bonn 1982, S. 519–526, hier S. 521; Joseph WEILER, *The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision*, in: *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration* 6 (1983), H. 2–3, S. 129–153.

13 H.-D. GENSCHER (wie Anm. 11), S. 368.

14 Wolfgang SCHUMANN, *Dänemark*, in: JBEI 1981, S. 421–427, hier S. 423–425; Nikolaus WENTURIS, *Griechenland*, EBD. S. 437–442; Roger MORGAN, *Vereinigtes Königreich*, EBD. S. 459–467, hier S. 464–467; Memorandum der französischen Regierung über die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, 13.10.1981, in deutscher Übersetzung, EBD. S. 505–518.

15 Rede Kohls auf dem Bundesparteitag der CDU, 12.6.1973, in: DERS., *Der Kurs der CDU. Reden und Beiträge des Bundesvorsitzenden 1973–1993*, Stuttgart 1993, S. 37–55, hier S. 49f.; Vortrag Genschers vor dem European Management Forum in Davos, 29.1.1982, in: DERS., *Deutsche Außenpolitik* (wie Anm. 2), S. 315–332.

16 Rede Kohls auf dem Europaparteitag der CDU vom 26./27.3.1979, in: Günter RINSCHKE (Hg.), *Frei und geeint. Europa in der Politik der Unionsparteien. Darstellungen und Dokumente zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge*, Köln u. a. 1997, S. 236–240, hier S. 239; Hans-Otto KLEINMANN, *Die Europapolitik der CDU/CSU 1969–1982*, EBD. S. 60–76. In den einschlägigen Biographien über Kohl findet man zu dessen Europapolitik bemerkenswerterweise kaum ein Wort (Jürgen BUSCHE, *Helmut Kohl. Anatomie eines Erfolgs*, Berlin 1998; Patricia CLOUGH, *Helmut Kohl. Ein Porträt der Macht*,

Wie für den alten Herrn aus Rhöndorf war für ihn Europa mehr als nur ein geographischer Begriff, mehr als die Summe des Bruttosozialproduktes seiner Staaten; es war eine »Werte- und Kulturgemeinschaft«,¹⁷ die nicht nur das »Rumpfeuropa« des Zehnerclubs, sondern auch die übrigen europäischen Demokratien sowie die DDR, die ostmitteleuropäischen Staaten, ja sogar die Ukraine und Russland umfasste.¹⁸

Anders als der Jurist Genscher ließ sich der Historiker Kohl in seinem politischen Agieren stark von geschichtlichen Bezügen leiten. Die Lehren aus der Vergangenheit ziehend, deklarierte er die Europapolitik nach seiner Wahl zum Bundeskanzler zum »Herzstück deutscher Außenpolitik«,¹⁹ einer Außenpolitik, die in seinen Augen von drei Bedingungen bestimmt wurde: von der geographischen Lage Deutschlands; vom Ziel, die deutsche und die europäische Teilung mit friedlichen Mitteln zu überwinden; von der Verpflichtung, »den Frieden in Freiheit zu bewahren«.²⁰ Europapolitik und Deutschlandpolitik bildeten demgemäß »zwei Seiten einer Medaille«²¹: Die europäische Einigung bot die wirksamste Versicherung gegen einen Rückfall in den unheilvollen Chauvinismus des 20. Jahrhunderts; und die deutsche Einheit konnte nur im europäischen Rahmen gewonnen werden. Kohls Ja zur deutschen Nation bedeutete eben auch ein Ja zur europäischen Einigung. Als der Kölner Historiker Andreas Hillgruber ihm einmal entgegenhielt, das Europäische an Europa seien die Nationen, erwiderte Kohl: »Unter Nationalstaat im Sinne des

München 1998; Klaus DREHER, *Helmut Kohl. Leben mit Macht*, Stuttgart 1998; Jürgen LEINEMANN, *Helmut Kohl. Die Inszenierung einer Karriere*, Berlin 1998; Karl Hugo PRUYS, *Helmut Kohl. Die Biographie*, Berlin 1995). Zu Erhards Europapolitik vgl. Ulrich LAPPENKÜPER, *Den Bau des »europäischen Hauses« vollenden. Die Europapolitik Ludwig Erhards (1963–1966)*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen. Archiv für Christlich-Demokratische Politik* 7 (2000), S. 239–267.

- 17 Rede Kohls auf dem Fachkongress »Kulturgemeinschaft Europas« der CDU, 31.10.1991, in: DERS., *Der Kurs der CDU* (wie Anm. 15), S. 371–379, hier S. 372.
- 18 Rede Kohls vor der Europa-Union Deutschlands, 9.3.1984, *Bulletin PIB*, S. 253–257, hier S. 256; Bundestagsrede Kohls, 27.6.1985, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages [BT]*, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 133, S. 11093–11100, hier S. 1109; Ansprache Kohls bei einem Treffen von Gemeinden mit dem Namen St. Martin, 17.5.1986, *Archiv für Christlich-Demokratische Politik St. Augustin [ACDP]*, Pressedokumentation, Pressemitteilung PIB Nr. 210/86.
- 19 EBD., Rede Kohls vor der Außenpolitischen Gesellschaft in Kopenhagen, 24.9.1984, Auszug in: PIB-Pressemitteilung Nr. 491/84. Knapper Überblick über Kohls Europapolitik während seiner Kanzlerschaft: W. LOTH (wie Anm. 10); Melanie PIEPENSCHNEIDER, *Die Europapolitik Helmut Kohls 1982–1989*, in: G. RINSCHKE (wie Anm. 16), S. 77–88.
- 20 Rede Kohls auf der Interparlamentarischen KSZE-Konferenz, 26.5.1986, in: *Bulletin PIB*, S. 498–501, hier S. 499.
- 21 Bericht Kohls zur Lage des geteilten Deutschland, 15.3.1984, in: DERS., *Reden 1982–1984*, Bonn 1984, S. 359.

19. Jahrhunderts verstehe ich den Staat des Zentralismus. Der ist tot.«²² Die »Nation als Verbindung freier Bürger« sei wichtiger als der »Nationalstaat als territoriale Einheit«. Man müsse über ihn hinausdenken, Europa als »schmerzlich erfahrenes Vaterland« anstreben.²³

Während Helmut Schmidt integrationspolitisch eine eher defensive Linie fuhr und ein vornehmlich ökonomisch motiviertes Interesse an der EG besaß, verband Helmut Kohl sie stets mit dem Ziel der politischen Einigung. Entsprechend prononciert äußerte er sich in seiner ersten Regierungserklärung am 14. Oktober 1982. Nachdem er die Atlantische Allianz als »Kernpunkt deutscher Staatsräson« gerühmt hatte, plädierte er für den europäischen Binnenmarkt, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Forcierung der Verhandlungen über den Beitritt Spaniens und Portugals zur EG. Dann setzte er den Akzent auf die »Politische Union« und auf die damit verbundene Reform des institutionellen Gerüsts. Ausdrücklich begrüßte er den von Genscher und Colombo vorgelegten Entwurf einer Europäischen Akte²⁴; die Reibungen mit seinem Außenminister im Vorfeld seiner Rede erwähnte er nicht: Genscher hatte nämlich die Ankündigung einer neuen Europaaktion, wie sie Kohl von Beratern empfohlen worden war, verhindert, um seine Initiative nicht zu gefährden und die europapolitischen Zügel der Bundesregierung nicht aus der Hand zu geben.²⁵

Da es zwischen dem Kanzler und dessen Vize in der Folge über die Ausrichtung der Europapolitik kaum Meinungsverschiedenheiten gab, blieb ein Kompetenzstreit aus. Wenn man dennoch mit Werner Kaltefleiter von einer »Kanzlerdemokratie« Kohls spricht – verstanden als ein Regierungssystem, in dem der Chef Macht im Sinne Max Webers besaß²⁶ –, darf man die weitgehende Interessenkongruenz zwischen Kohl und Genscher wie zwischen ihren Dienststellen nicht übersehen. Kümmerte sich das Auswärtige Amt in erster Linie um die EG-Erweiterung, den Binnenmarkt und die regionale Kooperation, liefen die Agrarfragen, die Debatte über die institutionellen Reformen und die Diskussion um die Ausformulierung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik weitgehend über das Kanzleramt, das seit 1984 sukzessive die Federführung in der Europapolitik übernahm, ohne dass die Einigkeit litt.²⁷

22 Interview Kohls mit Andreas Hillgruber, in: *Die Welt*, 1.10.1986.

23 Artikel Kohls in den *Lutherischen Monatsheften* 20 (1981), H. 5, abgedr. in: DERS., *Der Kurs der CDU* (wie Anm. 15), S. 199–204, hier S. 201 u. 204.

24 Regierungserklärung Kohls, 13.10.1982, in: DERS., *Reden 1982–1984* (wie Anm. 21), S. 9–48, hier S. 30.

25 Vgl. Karl-Rudolf KORTE, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989*, Stuttgart 1998, S. 87.

26 Vgl. Werner KALTEFLEITER, *Die Kanzlerdemokratie des Helmut Kohl*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1996), S. 27–37, bes. S. 27 u. 36f.

27 Vgl. Stefan FRÖHLICH, »Auf den Kanzler kommt es an«: *Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. Persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung*, Paderborn u. a. 2001, S. 129–136; Eckart GADDUM, *Die deutsche Euro-*

Wie Genscher nahm also auch Kohl das Zielbild der Europäischen Union auf, ohne es mit einem finalen Modell zu verbinden. Beide umgingen den Konflikt zwischen Föderalisten und Konföderalisten, gaben dem Begriff einen eher prozeduralen Charakter. Die Union dürfe keine leere Hülse bleiben, aber auch nicht dazu führen, dass »nationale Eigenheiten in einem Melting Pot« aufgelöst würden,²⁸ beteuerte der Bonner Regierungschef Ende 1985. Im Herbst 1982 diente seine Terminologie einer dreifachen Funktion: der auf Krisenfragen fokussierten europäischen Zusammenarbeit neuen Auftrieb zu geben und den in der Nachrüstungsdebatte geschürten Argwohn an der Verlässlichkeit der Bundesrepublik zu zerstreuen. Überdies reagierte er implizit auf die Aktivitäten des Europäischen Parlaments in Richtung auf eine Europäische Verfassung, sah sich in seiner Regierungserklärung gar veranlasst, zu einer gemeinsamen Arbeit einzuladen.²⁹

Den Reformmehrgewinn der Europaparlamentarier machte sich die Bundesregierung gleichwohl nicht zu Eigen. Im Zentrum ihrer europapolitischen Interessen stand vielmehr namentlich die Verbesserung der EG-Entscheidungsstrukturen mit Blick auf das Binnenmarktziel, sodann der Ausbau der gemeinsamen europäischen Außenpolitik, schließlich die Demokratisierung der Gemeinschaft und die Erschließung neuer Politikbereiche. Bezogen auf die prozeduralen Reformvorschläge, räumte sie der Abkehr vom »Luxemburger Kompromiss«³⁰ von 1966 den Vorrang ein. Die Durchsetzung von Mehrheitsentscheidungen in den Organen der EG galt als unverzichtbar, um den Prozess der Binnenmarktvollendung in Bewegung zu bringen; sie bot für die Bundesrepublik zudem den strategischen Vorteil, dass sie bei einem qualifizierten Mehrheitsvotum ihre Stimmenzahl stärker zur Geltung bringen konnte.³¹

Im Gegensatz zu den Zeiten Adenauers war die Bonner Europapolitik zu Beginn der Ära Kohl im Prinzip nicht umstritten. Die CDU, in ihrem Selbstverständnis die »klassische Europa-Partei«,³² stand programmatisch hinter ih-

papolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl, Paderborn u. a. 1994, S. 73–75.

28 Ansprache Kohls vor der Cambridge Union Society und der Cambridge University Conservative Association, 27.11.1985, in: *Bulletin PIB* S. 1181–1187, hier S. 1183.

29 Regierungserklärung Kohls, 13.10.1982, in: DERS., *Reden 1982–1984* (wie Anm. 21), S. 31.

30 Rund-Erlass Lahrs, 31.1.1966, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1966*, hg. von Hans-Peter SCHWARZ, bearb. von Matthias PETER und Harald ROSENBACH, München 1997, S. 114–118.

31 Vgl. E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 208f. u. 221.

32 Ansprache Kohls auf dem Bundesparteitag der CDU, 25.5.1983, in: DERS., *Reden 1982–1984* (wie Anm. 21), S. 194; vgl. Ulrich LAPPENKÜPER, *Zwischen »Sammlungsbewegung« und »Volkspartei«: Die CDU 1945–1969*, in: Michael GEHLER/Wolfram KAISER/Helmut WOHNOUT (Hg.), *Christdemokratie in Europa im 20. Jahrhundert*, Wien u. a. 2001, S. 385–398, hier S. 390–395.

rem Vorsitzenden. Die FDP unterstützte Genschers Position und hoffte auf Profilierung, was ihr aber im Wettstreit mit der Union nur bedingt gelang.³³ Die SPD begrüßte die deutsch-italienische Gemeinschaftsaktion, warnte aber vor »abstrakten Diskussionen über eine wie auch immer geartete europäische Verfassung«.³⁴

Die Verabschiedung der von der Genscher-Colombo-Initiative anvisierten Europäischen Akte konnte, darüber herrschte in Bonn kein Zweifel, nur dann gelingen, wenn die übrigen Gemeinschaftsprobleme – das Haushaltsungleichgewicht, die gemeinsame Agrarpolitik, die Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal, die Verbesserung der Entscheidungsverfahren und die Stärkung des Europäischen Parlaments – vorher beseitigt würden. Nach der Übernahme der Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1983 konzentrierte sich die Bundesregierung dazu auf das Treffen der Staats- und Regierungschefs Mitte Juni in Stuttgart. Schmerzhaftes Zugeständnisse auch in den Beratungen über die politisch-institutionelle Reform waren vorprogrammiert. Mitte Oktober 1982 hatte eine von den EG-Außenministern eingesetzte Ad-hoc-Gruppe einen Text zur Europäischen Akte vorgelegt, der die Integration fördernde Elemente der Genscher-Colombo-Initiative hinsichtlich der Beschlussverfahren im Rat und der Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments weitgehend überging.³⁵ Anfang März 1983 verkündeten die Außenminister – britischem Drängen nachgebend –, sie beabsichtigten statt einer Akte lediglich eine Deklaration zu verabschieden.³⁶

Die vom Wähler soeben bestätigte Bundesregierung Kohl entwickelte daraufhin ein Konzept, das alle EG-Problemkomplexe miteinander verband und für jedes Mitglied neben unvermeidlichen Konzessionen auch Anreize zur Zustimmung schuf. Dass auch sie sich in die Pflicht nahm, signalisierte ihre grundsätzliche Bereitschaft, ihren bisherigen Widerstand in der besonders strittigen Frage einer Erhöhung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft aufzugeben. Dennoch gelang Kohl in Stuttgart kein Durchbruch. Zum Abschluss heftiger Diskussionen schnürte der Europäische Rat in den materiellen Sachfragen nur ein Paket, das auf seiner nächsten Konferenz unter griechischer Präsident-

33 Vgl. Michael REMMERT, *Die Europapolitik der FDP in den achtziger Jahren*, in: *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung* 4 (1992), S. 143–164.

34 Bundestagsrede Brandts, 25.11.1982, BT, Sten. Ber. 9. WP, Bd. 123, S. 8042–8046, hier S. 8045.

35 Vgl. Rede Genschers vor dem Europäischen Parlament, 14.10.1982, *Bulletin PIB*, S. 877–881.

36 Rede Genschers vor dem Europäischen Parlament, 12.4.1983, Auszug in: EA 38 (1983), S. D253–D255; G. BONVICINI (wie Anm. 8), S. 179–182.

schaft in Athen gelöst werden sollte.³⁷ Immerhin aber verabschiedete er zum Abschluss der Beratungen über die Genscher-Colombo-Initiative eine »Feierliche Deklaration«, die sich zum schrittweisen Aufbau einer Europäischen Union mit vergemeinschafteter Außenpolitik und zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Integration bekannte sowie die Befugnisse des Europäischen Parlaments stärkte. Am ursprünglichen Vorhaben Genschers gemessen, fiel die Erklärung freilich enttäuschend aus. Sein Ziel eines bindenden Vertrags war zugunsten einer reinen Willenserklärung aufgegeben, ein sichtbarer Schritt zur Demokratisierung der EG nicht gesetzt worden; es fehlte ein klares Bekenntnis zum Mehrheitsprinzip im Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft; die Aussagen über die außenpolitische Zusammenarbeit gingen nicht über den »Londoner Bericht« der EG-Außenminister vom Oktober 1981 hinaus.³⁸

Die Bundesregierung gab offen zu, mit dem Erreichten nicht zufrieden zu sein. Skepsis über die Richtigkeit ihrer Politik äußerte sie nicht. Im Gegenteil: Um einen Rückfall ins 19. Jahrhundert zu verhindern, musste der beschrittene Weg fortgesetzt werden, betonte Kohl³⁹ und zitierte deshalb in einer Regierungserklärung zum Stuttgarter Gipfel Mitte Juni aus der Vorlesung Friedrich Schillers zur Universalgeschichte von 1789: »Endlich unsere Staaten – mit welcher Innigkeit, mit welcher Kunst sind sie einander verschlungen! Wie viel dauerhafter durch den wohlthätigen Zwang der Noth als vormals durch die feyerlichsten Verträge verbrüdet! Den Frieden hütet jezt ein ewig geharnischter Krieg, und die Selbstliebe eines Staats sezt ihn zum Wächter über den Wohlstand des andern. Die europäische Staatengesellschaft scheint in eine große Familie verwandelt. Die Hausgenossen können einander anfeinden, aber nicht mehr zerfleischen.«⁴⁰

Als dann aber der fast zweihundert Jahre später stattfindende Europäische Rat von Athen ihn Lügen strafte und im Dezember 1983 wegen eines offenen Dissenses über die Geschäftsgrundlage der Gemeinschaft, über Milchmengenbegrenzungen, Währungsausgleichszahlungen und Fettsteuern im »Desaster«

37 Vgl. Pierre FAVIER/Michel MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand*, Bde. 1 u. 2, Paris 1990/1991, hier Bd. 1, S. 443–445; Heinz STADELMANN, *Der Europäische Rat*, in: JBEI 1983, Bonn 1984, S. 37–45, hier S. 41–43; Erklärung des Europäischen Rats in Stuttgart, 18.6.1983, EBD. S. 414–416.

38 Feierliche Deklaration des Europäischen Rats zur Europäischen Union, 19.6.1983, EBD. S. 417–424; Bericht der EG-Außenminister über die EPZ, 13.10.1981, in: JBEI 1981, S. 500–504.

39 Ansprache Kohls in Stuttgart, 19.6.1983, *Bulletin PIB*, S. 611f.

40 Friedrich SCHILLER, *Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte? Antrittsrede an der Universität Jena 1789*, Neudruck, Jena 1982, S. 15; vgl. Regierungserklärung Kohls, 22.6.1983, in: DERS., *Reden 1982–1984* (wie Anm. 21), S. 208–220, hier S. 219.

endete,⁴¹ begann in Bonn doch ein Umdenken. Nicht dass man nun an der eigenen Marschroute zweifelte, nein, aber am guten Willen einiger Partner. Im Sommer 1984 müsse ein neuer Anlauf zur politischen Einigung Europas genommen werden, versicherte Kohl vor der Presse und fügte mit erhobenem Zeigefinger hinzu: »Dann werden wir sehen, wer mitmacht und wer nicht.«⁴²

Zumindest einer seiner Kollegen schien ihn erhört zu haben: François Mitterrand. Schon Ende 1982 hatte der französische Staatspräsident die Überzeugung gewonnen, dass er sich intensiver um die europäische Integration kümmern müsse, und zwar im engen Einvernehmen mit Kohl; denn die Beziehungen zwischen Bonn und Paris bildeten für ihn »une pierre angulaire de l'Europe«⁴³. Indem er sich nach dem Scheitern seines sozialistischen »Experiments« in Frankreich aufmachte, die EG aus ihrem Schlaf aufzurütteln, hoffte Mitterrand, sein ramponiertes Image aufzupolieren, den im Zuge der deutschen Nachrüstung wieder auftauchenden »incertitudes allemandes« zu begegnen und – vor allem – Europa als starken Mitspieler auf der globalen Bühne zu positionieren.⁴⁴

Alte Differenzen aus den siebziger Jahren hinter sich lassend, begannen der christdemokratische Bundeskanzler und der sozialistische Präsident 1984 eine Politik des ausgeprägten Bilateralismus mit dem Ziel, politische Schrittmacherdienste in Europa zu leisten und die überfälligen Haushalts- und Agrarreformen der Gemeinschaft endlich auf den Weg zu bringen. Anfang Februar kamen sie abseits der Öffentlichkeit auf Schloss Ludwigshöhe bei Edenkoben in der Pfalz überein, die politische Zusammenarbeit der EG zu vertiefen und die alte Sechser-Gemeinschaft als »neues Kraftzentrum« aufzubauen.⁴⁵ Wenige Wochen später warf Kohl bei einem neuerlichen Treffen in Paris intra muros – wie einst Adenauer – die Idee eines deutsch-französischen »Zweibundes« auf!⁴⁶ Coram publico signalisierte er wiederholt die Bereitschaft, die EG-Reformen mit deutschen Milliardenbeträgen voranzubrin-

41 Ansprache Kohls vor der Europa-Union Deutschlands, 9.3.1984, *Bulletin PIB*, S. 253–257, hier S. 255; zum Europäischen Rat in Athen s. die Dokumentation in: EA 39 (1984), S. D53–D73; H. STADELMANN, *Der Europäische Rat 1983* (wie Anm. 37), S. 43f.

42 ACDP, Pressedokumentation, Interview Kohls im WDR, 17.12.1983, Nachrichtenabteilung des PIB.

43 Unterredung zwischen Mitterrand und König Khaled von Saudi Arabien, 13.6.1981, zitiert nach: Tilo SCHABERT, *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Stuttgart 2002, S. 92.

44 Vgl. P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND (wie Anm. 37), Bd. 2, S. 243–245; Elisabeth DU RÉAU, *L'engagement européen*, in: Serge BERSTEIN/Pierre MILZA/Jean-Louis BIANCO (Hg.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981–1984*, Paris 2001, S. 282–294.

45 Zitiert nach: *Der Spiegel* (1984), Nr. 13, S. 144; dpa-Meldung 247, 2.2.1984.

46 Zitiert nach: S. FRÖHLICH (wie Anm. 27), S. 224.

gen. Um die ob der Spendierfreude ihres Kanzlers nicht eben glücklichen Landsleute zu beruhigen, führte er ihnen immer wieder den Ertrag solcher Opfer vor Augen: »Motor für die Einigung Europas zu sein, dies ist Teil des nationalen Auftrags, Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an.«⁴⁷

Da die Deutschen sich nicht so einfach überzeugen ließen, klappte zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Bonner Europapolitik bald eine gewisse Lücke. Die hielt den Kanzler aber nicht davon ab, auf der europäischen Bühne nun energisch aufzutreten. »Wie würden Churchill und Adenauer reagieren, wenn sie an unserer Stelle säßen?«, redete Kohl Margaret Thatcher ins Gewissen, als es Mitte März 1984 im Europäischen Rat zu hitzigen Gefechten über britische Rückzahlungsforderungen kam. Thatcher aber wollte von der Verpflichtung, die Kohl als Enkel Adenauers und als europäischer Politiker im Geiste Churchills verspürte, nichts wissen: Sie sei weder eine Enkelin Churchills noch stehe sie in der Tradition Adenauers und fühle sich dennoch nicht als schlechtere Europäerin als Kohl, erwiderte die Premierministerin schroff. In gewisser Weise war es der Kanzler selbst, der den Widerspruch der Eisernen Lady anstachelte, hatte er doch die Neigung seiner Kollegen torpediert, ihr finanziell weiter entgegenzukommen.⁴⁸

Trotz der herben Enttäuschung über den Ausgang der mit großer Härte geführten Verhandlungen warnte Kohl in der Öffentlichkeit vor einer Dramatisierung der Krise. Das »Debakel« habe viele Gründe gehabt, die »heilbar« seien.⁴⁹ Die Bundesregierung halte unbeirrt an dem eingeschlagenen Kurs fest, da sie wisse, was auf dem Spiel stehe. Erneut deutete er seine Neigung an, bei fortgesetzter Blockade notfalls mit den integrationsbereiten Staaten voranzugehen, um endlich auf dem Weg zur Politischen Union Fortschritte zu erzielen. Niemandem dürfe die Tür vor der Nase zugeschlagen werden; doch jeder, der durch das Tor hereinkomme, müsse dann auch wirklich mitmachen.⁵⁰ Die Unterstützung der SPD-Opposition war dem Kanzler gewiss. Alle politischen Kräfte müssten nun darauf gerichtet sein, die Krise zu überwinden und neue Fortschritte zur europäischen Einigung zu erreichen, beteuerte Hans-

47 Bericht Kohls zur Lage des geteilten Deutschland, 15.3.1984, in: DERS., *Reden 1982–1984* (wie Anm. 21), S. 344–364, hier S. 359.

48 Zitiert nach: P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND (wie Anm. 37), Bd. 2, S. 246 (Übersetzung U.L.); *Der Spiegel* (1984), Nr. 13, S. 134; Heinz STADELMANN, *Der Europäische Rat*, in: JBEI 1984, Bonn 1985, S. 33–41, hier S. 35–37.

49 Ansprache Kohls auf einer Regionalkonferenz der rheinland-pfälzischen CDU in Speyer, zitiert nach: *Allgemeine Zeitung Mainz*, 31.3.1984.

50 Regierungserklärung Kohls, 28.3.1984, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 127, S. 4229–4233; ACDP, Pressedokumentation, Interview Kohls im ZDF, 21.3.1984, Nachrichtenabteilung des PIB.

Jochen Vogel im Deutschen Bundestag.⁵¹ Auch Mitterrand gab gegenüber der Presse zu: »Ein Europa der Zehn ist wünschenswert, aber nicht unbedingt erhaltenswert.«⁵²

Kurz darauf konnte in den europäischen Kapitalen ein unüberhörbares Aufatmen vernommen werden. Ende März einigte sich der EG-Agrarministerrat auf eine Quotenregelung für die Milchproduktion, senkte die Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1984/85 und vereinbarte auf der Basis vorheriger Absprachen zwischen Paris und Bonn einen Abbau des positiven deutschen Währungsausgleichs im Agrarsektor.⁵³ Der finanzielle Kollaps der Gemeinschaft war vorerst abgewendet, die Chance, dass das Stuttgarter Problempaket auf dem kommenden Ratsgipfel, zu dem Präsident Mitterrand ins Schloss von Fontainebleau lud, gelöst werden konnte, stieg. Doch ein in engen deutsch-französischen Konsultationen vorformulierter Beschluss drohte einmal mehr an nationalen Egoismen zu zerschellen. Thatcher, von Mitterrand als »klein-bürgerliche Ideologin« gescholten,⁵⁴ pochte auf die Aufrechterhaltung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und erneuerte ihre Rückzahlungsforderungen. Kohl wiederum machte die Übernahme höherer finanzieller Lasten mit Rücksicht auf die harsche innenpolitische Kritik an den deutschen Zugeständnissen im EG-Agrarrat von strukturellen Reformmaßnahmen in der Landwirtschaftspolitik und der Billigung von Ausgleichsbeträgen an die deutschen Bauern aus dem Bundeshaushalt abhängig. Allem Anschein nach brachte ein Zwiesgespräch mit Mitterrand am Rande des Gipfels diesbezüglich eine Einigung, wobei Kohl offenbar im Gegenzug sein Plazet für die Ernennung von Jacques Delors zum nächsten Präsidenten der EG-Kommission gab.⁵⁵ »Wir wollen Ihnen helfen, aus Fontainebleau einen Erfolg zu machen«, flüsterte der Kanzler dann Roland Dumas zu, als er erfuhr, dass Thatcher ihn unter vier Augen zu sprechen wünsche.⁵⁶ Und er tat alles, um deren Widerstand gegen die deutsch-französische Kompromisslinie zu brechen. Nachdem das »britische Problem« dank pekuniärer Konzessionen der Partner bereinigt worden war, willigte die Premierministerin tatsächlich in die Einberufung zweier Ad-hoc-Ausschüsse zur Fortschreibung der »Stuttgarter Deklaration« ein. Beflügelt von dieser Verständigung, einigten sich die Staats- und Regierungschefs außerdem auf eine vorläufige Lösung des seit Jahren schwelenden Haushaltskonflikts und bekräftigten die Absicht, die Verhandlungen mit Spanien

51 Bundestagsrede Vogels, 28.3.1984, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 127, S. 4233–4237.

52 Zitiert nach: *Der Spiegel* (1984), Nr. 13, S. 135.

53 Vgl. E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 142–152.

54 Zitiert nach: P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND (wie Anm. 37), Bd. 1, S. 437 (Übersetzung U.L.).

55 Vgl. *Der Spiegel* (1984), Nr. 27, S. 99f.; E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 150–152.

56 Zitiert nach: P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND (wie Anm. 37), Bd. 2, S. 254 (Übersetzung U.L.).

und Portugal bald abzuschließen.⁵⁷ Das Tor zur »relance de l'Europe«⁵⁸ stand offen.

Nicht das Geschick supranationaler Akteure, sondern die Staatskunst der Kabinette zeichnete für den Erfolg von Fontainebleau verantwortlich. Diese Staatskunst ließ die Bundesregierung indes bald darauf in den intergouvernementalen Beratungen über die Zusammensetzung des Ausschusses für institutionelle Fragen arg vermissen. Anders als von Kohl gewünscht, wurde der Vorsitz des Gremiums nicht Alt-Bundespräsident Karl Carstens, sondern dem irischen Senator James Dooge übertragen, weil die reformzögerlichen EG-Staaten nur weisungsgebundene Vertreter entsenden wollten und die Entscheidung in die Zeit der irischen Ratspräsidentschaft fiel. Kohl testierte der heterogenen Mischung aus hohen Beamten und Politikern mangelnde »europäische Inspiration«;⁵⁹ ändern konnte er an der Bestallung aber nichts.

Die führende Rolle im »Dooge-Komitee«, das seit Ende September in engem Kontakt zur EG-Kommission wie zum Europäischen Parlament tagte,⁶⁰ übernahm Maurice Faure, ein alter Fahrtenmann der IV. Französischen Republik und Mitunterzeichner der Römischen Verträge. Die Bundesregierung entsandte Staatssekretär Jürgen Ruhfus vom Auswärtigen Amt, dem es mit Hilfe der deutsch-französischen Entente gelang, erheblichen indirekten Einfluss auszuüben. Er agierte zunächst ambitiöser als andere Kollegen, ohne allerdings mit einem konkreten Zielbild deutscher Europapolitik anzutreten.

Zu den ersten Amtshandlungen des »Dooge-Komitees« gehörte die Ablehnung des vom Europäischen Parlament im Februar vorgelegten Entwurfs zur Schaffung einer Europäischen Union⁶¹ und die Annahme eines von Faure erstellten Papiers, das zu wesentlichen Teilen dem Schlussbericht entsprechen sollte. In den Beratungen über dieses französische Arbeitsdokument entwickelte sich rasch eine weitgehend mit gleicher Zielsetzung operierende Kern-

57 Vgl. Roland DUMAS, *Le Fil et la Pelote. Mémoires*, Paris 1996, S. 329–331; P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND (wie Anm. 37), Bd. 2, S. 251–255; H. STADELMANN (wie Anm. 48), S. 37–39; Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Tagung vom 25./26.6.1984, in: JBEI 1984, S. 434–437.

58 Hubert VÉDRINE, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée 1981–1995*, Paris 1996, S. 275.

59 Bundestagsrede Kohls, 12.9.1984, *Bulletin PIB*, S. 917–928, hier S. 923.

60 Zu den Beratungen vgl. Jean DE RUYT, *L'Acte Unique Européen. Commentaire*, Brüssel 1987, S. 51–57; Patrick KEATINGE/Anna MURPHY, *The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984–1985)*, in: R. PRYCE (wie Anm. 8), S. 217–237, hier S. 220–229.

61 Entwurf des Europäischen Parlaments eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, 14.2.1984, in: Walter LIPGENS (Hg.), *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984 Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragse Entwurf des Europäischen Parlaments*, Bonn 1986, S. 711–736.

gruppe aus Deutschen, Franzosen und den Vertretern der Benelux-Staaten; ihnen gegenüber standen die Briten, die mehrfach mit dem Abbruch der Diskussionen drohten, und die Italiener, die sich durch das wiederholte Ins-Spiel-Bringen des Parlamentsentwurfs ins Abseits manövierten.

Anfang Dezember übergab Dooge dem Europäischen Rat einen mit etlichen Einwänden einzelner Delegierter versehenen Zwischenrapport. Das Dokument empfahl die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Aushandlung eines Vertrags über eine Europäische Union, sah eine engere Verbindung zwischen EG und EPZ, die Schaffung eines Binnenmarktes und den Ausbau des Europäischen Währungssystems (EWS) vor, räumte dem Europäischen Parlament ein Mitentscheidungsrecht im Gesetzgebungsverfahren ein und wollte das Abstimmungsverfahren des Rats generell auf qualifizierte Mehrheitsabstimmungen fixieren. Nach kurzer Kenntnisnahme des Berichts forderte der Rat das Komitee auf, seine Arbeit bis März mit einem Höchstmaß an Übereinstimmung abzuschließen.⁶² Die »Stunde der Wahrheit« sei gekommen, rief Kohl seinen europäischen Kollegen pathetisch zu; der »Bau der Vereinigten Staaten von Europa« werde beginnen.⁶³

Die Stunde der Wahrheit brach nun auch für die Bundesregierung an. Da sich der »Dooge-Ausschuss« zu einem regulären intergouvernementalen Verhandlungsforum mauserte, erkämpften sich die am innerdeutschen Entscheidungsprozess bisher nicht beteiligten Bundesministerien das Recht, über den Verlauf seiner Beratungen unterrichtet zu werden. Zwei Themen erwiesen sich in der intragouvernementalen Diskussion als besonders umstritten: die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments und die in den Vordergrund geratende Frage einer europäischen Währungsintegration. Hatte Ruhfus die Arbeit im »Dooge-Komitee« bisher aktiv mitgestaltet, musste er aufgrund neuer Weisungen nun mehrfach auf die Bremse treten. Denn die Bundesregierung wollte auf das Einstimmigkeitsprinzip nicht mehr vollständig verzichten und meldete erhebliche Bedenken gegenüber der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion an, da das Bundesfinanzministerium gemäß der von ihm vertretenen »Krönungstheorie« darauf bestand, dass eine solche Institution über eine allmähliche Annäherung der unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken, nicht aber über eine vorzeitige Einigung in der Währungspolitik erichtet werden müsse.⁶⁴

62 Zwischenbericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen, in: EA 40 (1985), S. 96–104; Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats zur Tagung vom 3./4.12.1984, in: JBEI 1984 (wie Anm. 48), S. 448–450, hier S. 449.

63 Regierungserklärung Kohls, 7.12.1984, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 130, S. 8146–8152, hier S. 8152.

64 Vgl. S. FRÖHLICH (wie Anm. 27), S. 226f.; E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 248f.; P. KEATINGE/A. MURPHY (wie Anm. 60), S. 227f.

Noch ehe das »Dooge-Komitee« Ende März 1985 seinen mit Vorbehalten gespickten Abschlussbericht vorgelegt hatte,⁶⁵ verständigten sich Kohl und Mitterrand darauf, dem nahenden Europäischen Rat in Mailand einen gemeinsamen Vertrag über eine Europäische Union zu präsentieren.⁶⁶ Überschattet von bilateralen Dissonanzen über das französische EUREKA-Konzept und die GATT-Verhandlungen, begannen dazu im April streng vertraulich die Beratungen. Geradezu ins Zwielficht geriet das Engagement der Bundesregierung, als sie Mitte Juni im EG-Agrarministerrat ein Veto gegen eine Senkung der Marktpreise für Getreide und Raps einlegte.⁶⁷ Dieser Alleingang der Deutschen und der zur selben Zeit lancierte Plan der Briten, die institutionelle Zusammenarbeit der Gemeinschaft ohne neues Abkommen fortzuschreiben, ließen den französischen Erwartungshorizont für den Mailänder EG-Gipfel dramatisch sinken. Mitterrands Interesse an der vom »Dooge-Komitee« angeregten internationalen Regierungskonferenz nahm rapide ab. Aus Sorge um den Erfolg der Ratstagung ging Kohl, der sein Augenmerk vor allem auf eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik gelegt hatte, auf die Pariser Reserven weit ein. Ende Juni gaben Kanzleramt und Elysée-Palast dem Vertragsentwurf, der Vorschläge zur schrittweisen Entwicklung einer europäischen Außenpolitik machte, eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik sowie im Rahmen der WEU in Aussicht nahm und die Verpflichtung zur Einrichtung eines Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union enthielt, den letzten Schliff. Um bei den übrigen EG-Staaten nicht den Anschein eines Diktats zu erwecken, zogen beide Regierungen unmittelbar vor der Konferenz die italienische Ratspräsidentschaft ins Vertrauen, boten ihr gar an, das Papier als eigenes Produkt auszugeben.⁶⁸ Dann aber zerstörte Kohl die Geheimhaltungsstrategie und gab die Existenz des Textes möglicherweise wegen heftiger Kritik Helmut Schmidts an der Haltung der Bundesregierung zur Währungsunion am 27. Juni im Bundestag bekannt.⁶⁹

Die Partner reagierten ausgesprochen frostig auf das ihnen tags darauf in der lombardischen Hauptstadt übergebene Schriftstück. Mitterrand, der Kohl intern vorwarf, den Überraschungscoup vereitelt zu haben, spielte das Konzept herunter; ja, er stellte zeitweise sogar – wie Thatcher – die Einberufung der Regierungskonferenz in Frage und schlug in einem zusätzlichen Memorandum vor, eine Aufweichung der Mehrheitsentscheidungen zunächst ohne vertragliche Änderungen zuzulassen. Nur mit Mühe gelang es dem Kanzler, den Prä-

65 Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat vom 29./30.3.1985, in: JBEI 1985, Berlin 1986, S. 404–417.

66 Jacques ATTALI, *Verbatim*, Bd. 1, *Chronique des années 1981–1986*, Paris 1993, S. 788.

67 Vgl. E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 155–164.

68 J. ATTALI (wie Anm. 66), S. 802, 809f., 814–821 u. 825–828.

69 Bundestagsrede Kohls, 27.6.1985, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 133, S. 11093–11100; Artikel Schmidts, in: *Handelsblatt*, 3.5.1985.

sidenten von einem völlig überraschenden Vorstoß, der Idee einer Übertragung operativer währungspolitischer Entscheidungskompetenzen auf die Europäische Union abzubringen.⁷⁰

In einer durch die Vorlage weiterer Reformpapiere⁷¹ komplizierten Lage gerieten die Delegationen am zweiten Sitzungstag durch immer neue Fassungen und Ergänzungen des deutsch-französischen Vertragskonzepts in die Sackgasse. Den Ausweg wies ihnen ein kurzfristig ausformuliertes Dokument Hans-Dietrich Genschers, das stakkatoartig folgende Zielsetzung formulierte: »Die Europäische Union beginnt; die Mitgliedstaaten werden über die Ausgestaltung einen Vertrag abschließen. Es wird eine Regierungskonferenz eingesetzt, die den Entwurf des Vertrages bis zum 31. Oktober 1985 erarbeitet. Er wird auf dem Europäischen Rat in Luxemburg beraten und beschlossen.« In bezug auf das strittige Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft sah Genschers sog. »Badezimmerpapier« vor, zum System vor dem »Luxemburger Kompromiss« zurückzukehren, Mehrheitsbeschlüsse in Binnenmarktfragen zuzulassen und das Vetorecht abzuschaffen.⁷²

Zunächst schienen die Delegationen gegen die Eingebung des Bundesaußenministers immun. Die Briten blieben bei ihrem Nein zur Regierungskonferenz und vertrauten wie die Dänen oder die Griechen darauf, dass ohne ihre Einwilligung ein Beschluss nicht gefasst werden könne. Indem der gewiefte italienische Außenminister Andreotti dann aber erklärte, für die Einberufung einer solchen Konferenz sei die Einstimmigkeit nicht unbedingt erforderlich, öffnete er das Tor zu einer Mehrheitsentscheidung, ohne den Rat zu sprengen.⁷³

Oberflächlich betrachtet, entsprach der Mailänder Gipfel dem altbekannten Ritual der Europapolitik, Entscheidungen zu vertragen und immer neuen Gremien zu übertragen. De facto aber unterschied er sich von früheren Ratstagen in gravierender Weise, weil erstmals seit vielen Jahren eine entschlossene Führung zur Fortentwicklung der EG praktiziert worden war.

Anfang September nahm die in Mailand beschlossene Regierungskonferenz über die Ausarbeitung eines Europäischen Vertrages ihre Tätigkeit auf und tagte bis Dezember sechsmal. Beherrscht wurden ihre Verhandlungen vor dem

70 Entwurf des Vertrages der Regierungen von Frankreich und der Bundesrepublik über eine Europäische Union, 28./29.6.1985, in: EA 40 (1985), S. 449–451; Memorandum der französischen Regierung, 28./29.6.1985, Ebd. S. 444–449; P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND, (wie Anm. 44), Bd. 2, S. 264–266; S. FRÖHLICH (wie Anm. 27), S. 228f.

71 Arbeitspapier der britischen Regierung zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit, 28./29.6.1985, in: EA 40 (1985), S. 441–444.

72 Zitiert nach: E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 257; H.-D. GENSCHER (wie Anm. 11), S. 373.

73 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 28./29.6.1985, in: JBEI 1985, S. 425–429; E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 258.

Hintergrund erheblicher Einflüsterungsbemühungen von nationaler wie transnationaler Seite von einer Fülle sehr präziser Empfehlungen der EG-Kommission. Die Bundesrepublik gab ihre lange wahrgenommene Antreiberrolle auf und ruderte insbesondere in den Beratungen über die Vollendung des Binnenmarktes und die Währungsintegration zurück. Indem sie sich implizit auf die Seite der Briten schlug und deren Widerstand unterstützte, deutete sich ein europapolitisches ›renversements des alliances‹ an.⁷⁴ Irritiert über den von ihm so wahrgenommenen Kohlschen ›Frontwechsel‹, wählte Mitterrand Briten und Deutsche im Schlepptau der Amerikaner und warf der Bundesrepublik vor, sie wolle die EG in »eine DM-Zone« umwandeln.⁷⁵

Die Entscheidung oblag schließlich den Staats- und Regierungschefs, die Anfang Dezember 1985 in Luxemburg über das Ergebnis der Regierungskonferenz – die »Einheitliche Europäische Akte« – zu befinden hatten. Für die Deutschen erwiesen sich zwei Materien als besonders heikel: die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die nationalen Schutzstandards. Kohl musste sorgsam darauf achten, Mitterrand nicht zu verprellen, durfte aber gleichzeitig die Vorbehalte des Bundesfinanzministeriums und der Bundesbank nicht übergehen. Nach achtundzwanzig Stunden zäher Verhandlungen gelang den Delegationen der Durchbruch. Sie stimmten – und das war für den Kanzler entscheidend – einem deutschen Vorschlag zu, der eine formale währungspolitische Kompetenz der Gemeinschaft verhinderte und die weitere Debatte einer neuerlichen Regierungskonferenz übertrug. Zugleich nahm sie auf deutsches Drängen eine Klausel über die Absicherung der Schutzstandards in den Europavertrag auf.⁷⁶

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte, deren abschließende Textredaktion die EG-Außenminister auf einer Sondersitzung am 16./17. Dezember erledigten, wurde nicht der Anfang der 1970er Jahre beschrittene Weg der Schaffung neuer Organisationsformen fortgesetzt, sondern der Versuch unternommen, die bestehenden Institutionen (EG, EPZ, Europäischer Rat) unter einem rechtlichen Dach zu bündeln. Im Mittelpunkt des Vertragswerkes standen die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 und die

74 Vgl. Richard CORBETT, *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, in: R. PRYCE (wie Anm. 8), S. 238–272; E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 263–266; J. DE RUYT (wie Anm. 60), S. 69–77.

75 Zitiert nach: P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND (wie Anm. 44), Bd. 2, S. 268 (Übersetzung U.L.).

76 Schlussfolgerungen der Ratspräsidenten zur EG-Regierungskonferenz, 2./3.12.1985, in: EA 41 (1986), S. 157; P. FAVIER/M. MARTIN-ROLAND, (wie Anm. 44), Bd. 2, S. 268f.; J. DE RUYT (wie Anm. 60), S. 77–81 u. 85–87; E. GADDUM (wie Anm. 27), S. 266–269 u. 295–301; Rudolf HRBEK/Thomas LÄUFER, *Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozess*, in: EA 41 (1986), S. 173–184.

Einführung eines neuen Beschlussverfahrens, das qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat vorsah, die Stellung des Europäischen Parlaments stärkte, jedoch zugleich eine Reihe von Ausnahmen formulierte, bei denen Einstimmigkeit gefordert wurde. Ohne schon die Schwelle zu einer Gemeinschaftspolitik zu überschreiten, wurde überdies der EWG-Vertrag um ein Kapitel über die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik ergänzt, das erstmals den Begriff der Wirtschafts- und Währungsunion verankerte und eine Methode zu ihrer Bildung festlegte.⁷⁷

Das Tor zur europäischen Einigung sei weit aufgestoßen, triumphierte Helmut Kohl nach Beendigung der Luxemburger Beratungen im Deutschen Bundestag.⁷⁸ »Der Untergang des Abendlandes findet nicht statt. Das spukt in den Köpfen irgendwelcher Pseudointellektueller herum, die dabei mit diesen maroden Thesen viel Geld verdienen.«⁷⁹ Der Kanzler gestand freilich ein, dass ihn der Vertrag nicht vollständig zufrieden stellte. Statt eines weitreichenden und tragfähigen Gesamtkonzepts war eine pragmatische Fortschreibung bestehender Verfahren und Strukturen vereinbart, die Politik der kleinen Schritte abermals fortgesetzt, ein wirklich qualitativer Sprung in Richtung auf die Europäische Union nicht gewagt worden. Grund zur Trauer sah Kohl deshalb nicht; denn der Zusammenschluss des über Jahrhunderte zersplitterten Kontinents konnte eben nur Schritt für Schritt erfolgen.⁸⁰ In seiner Erwiderung auf die Regierungserklärung des Kanzlers bekannte Helmut Schmidt für die Opposition, er sei mit vielem, was der Regierungschef vorgetragen habe, durchaus einverstanden; in einigen wichtigen Punkten aber sei Kritik angebracht. Schmidt unterstrich die Notwendigkeit des Ausbaus des EWS und äußerte deutliche Skepsis gegenüber der Absicht, einen neuen Europavertrag zu verabschieden.⁸¹

Nach der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte durch die zwischenzeitlich auf zwölf Mitglieder angewachsene EG im Februar 1986⁸² begann in Bonn die Stunde der Legislative. Die Regierung war laut Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes zum EWG-Vertrag von 1957 verpflichtet, Bundestag und Bundesrat über ihre Europapolitik zu unterrichten. Um eine möglichst

77 Einheitliche Europäische Akte, Februar 1986, in: JBEI 1985, S. 431–452.

78 Regierungserklärung Helmut Kohls, 5.12.1985, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 135, S. 13763–13768.

79 ACDP, Pressedokumentation, Interview mit dem spanischen Fernsehen, 27.12.1985, PIB-Pressemitteilung Nr. 577/85.

80 ACDP, Pressedokumentation, Ansprache Kohls bei einem Treffen von Gemeinden mit dem Namen St. Martin, 17.5.1986, PIB-Pressemitteilung Nr. 210/86; Rede Kohls auf der EDU-Parlamentarier-Konferenz, 23.5.1986, Ebd., CDU-Pressemitteilung.

81 Bundestagsrede Schmidts, 5.12.1985, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 135, S. 13768–13778.

82 Vgl. R. CORBETT (wie Anm. 74), S. 265–267; Wolfgang WESSELS, *Die Einheitliche Europäische Akte – Zementierung des Status quo oder Einstieg in die europäische Union?*, in: *Integration* (1986), S. 65–79.

breite Unterstützung zu erreichen, hielt sie es für sinnvoll, beide Organe in den Ratifizierungsprozess einzubinden. Die Zustimmung des Bundestags konnte als sicher gelten, da er den Kurs des Kabinetts seit Jahren wohlwollend begleitet hatte. Die Länder hingegen, die bisher in das Entscheidungsverfahren nicht einbezogen worden waren, reagierten ausgesprochen kritisch, weil die Verlagerung nationaler Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene ein grundsätzliches Problemfeld deutscher Integrationspolitik neu aufblühte: die Konsequenzen der Vergemeinschaftung für den deutschen Föderalismus.⁸³ Als Speerspitze agierte die bayerische Staatsregierung unter Franz Josef Strauß.⁸⁴ Edmund Stoiber, Leiter der Staatskanzlei, brandmarkte die Akte als »kurzatmigtes Machwerk« und »Gemisch geschwätziger Unverbindlichkeiten«, das die deutschen Länder zu »ferngesteuerten Provinzen« der Brüsseler Technokraten herabstufte.⁸⁵ Im Ton weniger polemisch, in der Sache aber ebenso hart, forderte der Bundesrat Ende Februar 1986 per Entschliebung die Stärkung seiner europapolitischen Mitwirkungsbefugnisse; Mitte Mai verlangte er eine Ergänzung des vom Kabinett beschlossenen Entwurfs zum Ratifikationsgesetz nach seinem Gusto.⁸⁶

Die Bundesregierung hielt die Kritik der Länder für überzogen – und ließ sich mit ihrer Antwort viel Zeit. In einer im November vorgelegten Replik akzeptierte sie das Ersuchen des Bundesrates, seine Mitwirkungskompetenz rechtlich zu fixieren; sie war aber nicht bereit, ihre Handlungsautonomie in den EG-Gremien zu beschneiden. Im Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte räumte sie der Legislative die Möglichkeit zur Darlegung ihrer Standpunkte ein; eine Weisungsbefugnis gestattete sie ihr nicht.⁸⁷ Auf dieser Grundlage billigte der Bundestag die Akte am 4. Dezember. Wenngleich Koalition und Opposition einvernehmlich votierten, waren die Parteien in der Einschätzung des Erreichten weit auseinander. Während die Union die EEA als »bedeutendsten Schritt zur Europäischen Union seit dem Abschluss der Römi-

83 Vgl. Eberhard GRABITZ, *Die deutschen Länder in der EG-Politik: verfassungsrechtliche Grundlagen*, in: Rudolf HRBEK/Uwe THAYSEN (Hg.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, S. 169–180; Rudolf HRBEK, *Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess*, EBD. S. 17–36, hier S. 24–36; Gebhard ZILLER, *Die EG-politische Mitwirkung des Bundesrates*, EBD. S. 89–103.

84 Antrag der Bayerischen Staatsregierung für eine Entschliebung des Bundesrates, 23.1.1986, EBD. S. 257f.

85 Zitiert nach: *Bayern-Kurier*, 17.5.1986.

86 Entschliebung des Bundesrates, 21.2.1986, in: R. HRBEK/U. THAYSEN (wie Anm. 83), S. 259–261; Entschliebung des Bundesrates, 16.5.1985, EBD. S. 276–282; Günther EINERT, *EG-Entwicklung unter Ländervorbehalt*, EBD. S. 41–49, hier S. 46–48.

87 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, 2.11.1986, EBD. S. 290–294; das Gesetz zur EEA, 19.12.1986, in: JBEI 1986/87, Bonn 1987, S. 425.

schen Verträge«⁸⁸ feierte, bezeichnete die SPD sie als »unterste Grenze des Akzeptablen«. Da ein Nein zu dem Vertrag für die Sozialdemokraten nicht in Frage kam, stimmten sie dem Ratifikationsgesetz zu, verlangten aber »unverzüglich einen neuen und drängenden Anlauf« zur europäischen Einigung.⁸⁹ Am 1. Juli 1987 trat das Abkommen in Kraft.

Nicht wenige Forscher haben die Ursprünge der Einheitlichen Europäischen Akte der Weisheit der EG-Kommission und ihres Präsidenten Jacques Delors sowie multinationaler Geschäftsleute zugewiesen. Gibt es auch keinen Grund, dieses Urteil vollends zurückzuweisen, kann doch kein Zweifel daran bestehen, dass über weite Strecken nicht die supra- und transnationalen, sondern die nationalen Handlungsträger im Mittelpunkt des Geschehens standen.⁹⁰ Einen entscheidenden Anteil am letztlich errungenen Ergebnis besaß die Bundesregierung unter der Leitung Helmut Kohls, was sich auch in der Ähnlichkeit zwischen der Genscher-Colombo-Initiative und der EEA manifestiert. Bonn war maßgeblich an der Formulierung der »Stuttgarter Erklärung« und, in Kooperation mit Paris, an der Bildung des institutionellen Ausschusses beteiligt; es hatte auf die Annahme des »Dooge-Berichts« gedrängt und die Einberufung der Regierungskonferenz unterstützt. Je detaillierter der Dooge-Ausschuss aber verhandelte, desto defensiver agierte die Bundesregierung, weil die Fachressorts die von Kanzleramt und Auswärtigem Amt formulierte Position nur bedingt mittragen mochten.

Fügt man diesem folglich zwiespältigen Befund noch das hier nicht näher beschriebene, ebenfalls ambivalente Bild über die übrigen Bereiche der Kohlschen Europapolitik in der ersten Hälfte der 1980er Jahren hinzu, fällt es schwer, ihr jene »durchgehende Gradlinigkeit« zuzugestehen, die Hans-Peter Schwarz jüngst testiert hat. Besaß Helmut Kohl, der zweite Ehrenbürger Europas, tatsächlich schon damals den Ehrgeiz, »dass man sich seiner einst nicht bloß als des Gründungskanzlers des mit viel Glück wieder vereinten Deutschlands erinnere, sondern zugleich als des Gründungsvaters eines wahrhaft vereinten Europas«?⁹¹

88 Bundestagsrede von Schwarz, 4.12.1986, BT, Sten. Ber. 10. WP, Bd. 140, S. 19717f., hier S. 19717.

89 Bundestagsrede Vogels, 4.12.1986, Ebd. S. 19718–19721, hier S. 19720f. Zwei Wochen später erfolgte die Zustimmung durch den Bundesrat (Beschluss des Bundesrates, 19.12.1986, in: JBEI 1986/87, S. 423f.)

90 Vgl. George ROSS, *Jacques Delors and European Integration*, New York 1995, S. 3 u. 12; A. MORAVCSIK (wie Anm. 4), S. 369–378; Thomas PEDERSEN, *Germany, France and the Integration of Europe. A realist interpretation*, London - New York 1998, S. 119, Anm. 110.

91 Hans-Peter SCHWARZ, »Die Ära Kohl«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.10.2002, S. 6.