

## 14. Schlussbetrachtung

Am Anfang dieser Studie wurde die zentrale Frage gestellt, warum und wie sich die Bundesrepublik Deutschland für die Osterweiterung kontinuierlich während des ganzen Erweiterungsprozesses einsetzte. In den speziellen Fallstudien im dritten Teil der Arbeit wurde nach theoriegeleiteten Antworten gesucht. Anhand der Ergebnisse dieser Fallstudien zur Erweiterungspolitik der Regierung Schröder/Fischer im Zeitraum 1999–2002 wird im folgenden Kapitel erstens die Erklärungskraft der drei Theorien der internationalen Beziehungen in den einzelnen Fallbeispielen überprüft; zweitens werden ausgehend von dieser theoretischen Auswertung die wichtigsten Motive für das deutsche Engagement zusammengefasst. Zum Schluss werden Argumente für oder gegen die Kontinuität der deutschen Erweiterungs- und Europapolitik über die Zäsur 1998 hinaus gesammelt.

### 14.1 Die deutsche Erweiterungspolitik – Theorie und Wirklichkeit

Alle drei theoretischen Ansätze waren hilfreich, in ausgewählten Fällen (Fallstudien in den Kapiteln 8 bis 12) das deutsche europapolitische Verhalten zu verstehen. Die höchste Erklärungskraft des deutschen Einsatzes für die Osterweiterung zeigt der soziologische Institutionalismus. Er begründet die Ausgangsthese, dass sich neben Helmut Kohl auch die Regierung Gerhard Schröder intensiv für die Osterweiterung engagierte.

Demgegenüber beleuchtet der utilitaristische Liberalismus sehr gut eine andere Dimension der Erweiterungspolitik. Zu Beginn der deutschen Regierung zwischen 1999 und 2002 waren „rationale“ Kosten-Nutzen-Kalküle zu erkennen.<sup>1009</sup> Gerhard Schröder nannte während des Verhandlungsprozesses zunehmend die Bedingungen bezüglich der Erweiterung, welche die negativen Folgen für deutsche Besitzstände mildern sollten.

---

1009 Vgl. Paterson, William E./Jeffery, Charlie: Deutschland, Frankreich- und Großbritannien? Eine britische Sicht deutscher Europa-Politik. *Internationale Politik*, Jg. 54, Nr. 11/1999, S. 22.

Der realistische Ansatz erwies sich als ungeeignet für eine Erklärung der deutschen Unterstützung für die Osterweiterung. Er lieferte aber Anhaltspunkte für das Verständnis der deutschen Forderungen im Rahmen der institutionellen Reform in Nizza, vor allem der nach der Stärkung der deutschen Position im Ministerrat und der Geltendmachung des deutschen demographischen Gewichts in der Europäischen Union.

#### 14.1.1 *Der Realismus*

Wird die These aufgestellt, dass Deutschland nach der Wiedervereinigung seine „nationale“ Macht im allgemeinen Sinne vergrößerte, dann ergibt sich die Frage, ob Deutschland diesen Zuwachs an Macht in Europa eher unilateral oder multilateral zur Geltung bringt. Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten deutschen Positionen sowohl auf dem Gipfel von Berlin 1999 und von Nizza 2000 als auch in den Erweiterungsverhandlungen zeigten das kontinuierliche unmittelbare deutsche Engagement im EU-Machtgefüge. Parallel dazu forderte die Bundesrepublik Deutschland eine Senkung ihres Nettobeitrags zum EU-Haushalt. Die Forderung nach einer Verringerung der finanziellen Beiträge für eine internationale Organisation hätte den realistischen Bemühungen um eine Autonomiemaximierung entsprochen. Die Analyse in Kapitel 8 führte aber zu dem Schluss, dass die deutsche Forderung nach einer Senkung des Nettobeitrags nicht auf die Erlangung von Autonomie ausgerichtet war, sondern auf eine Verschlechterung der Lage der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen war (utilitaristischer Liberalismus). Diese Fallstudie begründet mithin im Gegensatz zu den realistischen Erwartungen die These, dass die BRD gerade wegen der Wiedervereinigung mit inneren wirtschaftlichen Problemen belastet war.

In den Verhandlungen über die *Agenda 2000* haben die deutschen Akteure nur einen gemäßigten Kompromiss in der Frage der EU-Finanzierung durchgesetzt. Die ursprünglichen „nationalen“ Positionen, die eine deutliche Nettoentlastung Deutschlands forderten, wurden von den Verhandlungsführern ausgeräumt.

Auch auf dem Gipfel in Nizza im Dezember 2000 vertraten die deutschen Verhandlungsführer eine Position, die durch eine massive Unterstützung die Integration vertiefender Elemente (wie beispielsweise der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen) gekennzeichnet war. Dieses deutsche Verhalten wi-

derspricht einer realistischen Hypothese der Autonomiemaximierung. Es steht aber weitgehend im Einklang mit der Behauptung, dass die BRD mittels der Durchsetzung eigener Vorstellungen bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Union mehr Einfluss in den EU-Organen ausüben konnte (Einflussmaximierung).<sup>1010</sup> Darin kann ein Eckpunkt der deutschen Auffassung liegen; die Durchsetzung einer Europäischen Union auf der Basis eines „föderalen Modells“. Der Realismus folglich bestätigte, dass die Bundesrepublik Deutschland in Nizza versuchte, trotz der inneren Schwäche und entsprechend dem eigenen gestiegenen Machtpotenzial (Größe, Bevölkerungszahl) auch seine Vertretung in den EU-Institutionen auszubauen. Besonders die deutsche Forderung nach Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat stand im Gegensatz zu der bisher in der Geschichte der europäischen Integration nie angetasteten Parität zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich.

Nach Auffassung von Kritikern der rot-grünen Außenpolitik lag ihr Kerndefizit gerade im Fehlen strategischer Partnerschaften. Im Vergleich zu Helmut Kohl, der den französischen Empfindlichkeiten fast immer Priorität eingeräumt hatte, verfolgte Gerhard Schröder andere Prioritäten.<sup>1011</sup> Außerdem trugen sowohl die eigentlichen Verhältnisse der europäischen Politik als auch die deutsche Haushaltslage dazu bei, dass das deutsch-französische Verhältnis die Stabilität, die es unter dem Tandem Kohl-Mitterand gehabt hatte, nicht mehr beibehielt.

Die realistische Prognose nach einer „dominanten“ Stellung Deutschlands in Europa kann im veränderten Kontext seit 1945, und umso verschärfter seit 1989/90, nur durch Abschätzung der materiellen, militärischen oder Verhandlungsmacht nicht beurteilt werden. Die Macht Deutschlands in Europa und in der Europäischen Union lag während des Beitrittsprozesses nicht in den „harten“ Ressourcen, sondern vielmehr in dem Vermögen, Prioritäten zu setzen und die Handlungsalternativen seiner Nachbarn eingrenzen zu können.<sup>1012</sup> Die politischen Eliten der Bundesrepublik haben seit langem begriffen, dass „ihr Staatsschiff unter der Europa-Flagge am besten fährt“.<sup>1013</sup> Im Verhältnis zu

---

1010 Trotz der Relativierung der Stellung (Größe) der BRD in einer erweiterten Union.

1011 Vgl. Janning, Josef: Lange Wege, kurzer Sinn? Eine außenpolitische Bilanz von Rot-Grün. *Internationale Politik*, Jg. 57, Nr. 9/2002, S. 16.

1012 Vgl. Markovits, Andrei S./Reich, Simon: Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht. Berlin 1998, S. 19.

1013 Schwarz, Hans Peter: Die Zentralmacht Europas auf Kontinuitätskurs. *Internationale*

Zentraleuropa und zur Unterstützung der Osterweiterung handelte die Bundesrepublik Deutschland multilateral.<sup>1014</sup> Die Osterweiterung lag im besonderen deutschen Interesse, war aber gleichzeitig ein gesamteuropäisches Projekt. Als ein „deutsches Projekt“ wäre es von den Mittel- und Osteuropäern mit einer deutschen Einflusszone (deutsches Mitteleuropa) assoziiert worden und wäre deshalb unannehmbar gewesen. Die Osterweiterung wurde von den Beitrittskandidaten unter anderem als eine Möglichkeit angesehen, an dem europäischen Entscheidungsprozess gleichberechtigt teilzunehmen.<sup>1015</sup> Adrian Hyde-Price nannte Deutschland bezüglich seiner Rolle in dem oben analysierten europäischen Erweiterungsprozess als „*benign multilateral hegemon*“.<sup>1016</sup> Ein Hegemon ist nach dieser Auffassung ein Akteur, der überproportional von einem System profitiert und dabei eine überproportional große Last trägt. Die Bundesrepublik Deutschland wird potenziell langfristig von der Osterweiterung am meisten profitieren, gleichzeitig aber leistet es den größten finanziellen Beitrag in der Europäischen Union.

#### 14.1.2 Der Liberalismus

Die liberal-utilitaristische Sicht auf die Osterweiterung bildete eine wichtige theoretische Grundlage in den Kapiteln 8 (deutscher Nettobeitrag), 10 (Arbeitnehmerfreizügigkeit), 11 (innenpolitische Flankierung) und 12 (GAP) dieser Studie. Das zentrale Problem der deutschen Europapolitik zwischen 1999 und 2002 bestand darin, wie die kurzfristigen Interessen, die mit der Osterweiterung zusammenhingen, mit den langfristigen Zielen, in denen die Stabilität im Osten eine herausragende Stellung einnahm, verknüpft werden können. Die Untersuchung der „hochpolitischen“ Phasen des Erweiterungsprozesses (März 1999 und 2002) eröffnete den Blick auf einen fundamentalen Zielkonflikt in der

---

*Politik*, Jg. 54, Nr. 11/1999, S. 1.

1014 Vgl. Handl, Vladimír: Německý multilateralismus a vztahy k státům visegrádské skupiny [Deutscher Multilateralismus und die Beziehungen zu den Staaten der Visegrád-Gruppe]. *Mezinárodní vztahy*, roč. 38, č. 1/2003, S. 5–27.

1015 Beispielsweise während des Irak-Krieges 2003 zeigte sich, dass die MOE-Staaten erfolgreich andere außenpolitische Ansichten als die Bundesrepublik Deutschland vertreten können.

1016 Hyde-Price, Adrian: Germany and the European order. Enlarging NATO and the EU. Manchester/New York 2000, S. 213–216.

deutschen Europapolitik. Dieser Konflikt bestand in der gleichzeitigen Verfolgung der Osterweiterung und der Reform der Agrar- und Strukturpolitik mit dem Ziel einer Senkung des deutschen Beitrags zum EU-Haushalt. Dieses Dilemma war für die Bundesregierung umso gravierender, als die Bundesrepublik Deutschland mehr als die anderen EU-Mitgliedstaaten an der Osterweiterung interessiert war.

Der liberale Ansatz erklärt den Einfluss der innenpolitischen Umstände, welche die Bundesregierung während der Beitrittsverhandlungen berücksichtigen musste. Die deutschen Verhandlungsführer standen unter dem Druck der heimischen Akteure (organisierte Interessen, Bundesländer), die sich an der Herausbildung der europapolitischen Präferenzen im demokratischen Diskurs beteiligten. Das Parlament erteilte Bundeskanzler Gerhard Schröder keine zu starken Vorgaben, was genau in den einzelnen Verhandlungen auf der europäischen Ebene hätte erreicht werden müssen.<sup>1017</sup> Obwohl Schröder mithin über einen Verhandlungsspielraum verfügte, den er zu Kompromisslösungen nutzen konnte, war er an die neuen arbeitsmarkt- und haushaltspolitischen Realitäten des eigenen Landes gebunden.

Die Haushaltsnotlage und die öffentliche Wahrnehmung der Bundesrepublik Deutschland als „Zahlmeister“ Europas<sup>1018</sup> trugen entscheidend dazu bei, dass Gerhard Schröder die finanziellen Interessen Deutschlands in der EU heftig verteidigte. Er setzte sich zunächst massiv für eine deutliche Senkung des deutschen Nettobeitrags, und wenn dies nicht erreichbar schien, zumindest für eine Begrenzung der künftigen EU-Ausgaben ein. Das ist ihm im März 1999 in Berlin und im Oktober 2002 in Brüssel auch gelungen.

Im Jahre 2000, als die Erweiterungsverhandlungen weiter fortgeschritten waren, wuchsen die Befürchtungen vor negativen Auswirkungen der Osterweiterung in Teilen der deutschen Bevölkerung, vor allem in den Grenzregionen und in einzelnen Branchen. Allerdings kollidierten aus Sicht einiger politischer Akteure und deutscher Unternehmer sowohl die großen deutschen finanziellen Beiträge zum EU-Haushalt als auch die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit

---

1017 Bestätigt im persönlichen Gespräch mit Günter Gloser, europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Deutscher Bundestag, Berlin, am 26. Mai 2003.

1018 Vgl. Schmalz, Uwe: Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel. In: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen. Berlin 2001, S. 18.

und der Dienstleistungsfreiheit im Hinblick auf die Erweiterung nicht mit den deutschen Interessen.<sup>1019</sup> Sogar EU-Kommissar Günter Verheugen behauptete schon viel früher, dass der langfristige Nutzen aus der Osterweiterung für Deutschland die kurzfristig anfallenden ökonomischen Kosten weit übertreffen wird.<sup>1020</sup>

Es bieten sich zwei mögliche Interpretationen des Vorgehens der Bundesregierung (Fallbeispiele in den Kapiteln 8 und 10):

1) Eine Erklärung zielt auf eine gewisse Veränderung der Leitlinien der Europapolitik seit 1990/1998 bis hin zur Betonung der nationalen Interessen. Hier hätte es sich doch nicht um eine Änderung der deutschen Wahrnehmung der europäischen Normen, sondern eher um eine partielle Änderung der innenpolitischen Normen gehandelt. Der Grund dafür lag darin, dass Deutschland letztendlich immer eine Kompromissgrundlage gesucht hatte und in diesen ausgewählten Fällen keinen klaren Verstoß gegen die europäischen Normen gewagt hatte. Nähere Ausführungen dazu werden im nächsten Abschnitt zum soziologischen Institutionalismus gemacht.

2) Die andere Erklärung ist nicht unbedingt konträr zum oben genannten Punkt. Sie geht aber vom utilitaristisch-liberalen Standpunkt aus. Die Ursache der deutschen Betonung der monetären und beschäftigungspolitischen Probleme bezüglich der Osterweiterung konnte in einer innenpolitischen Konstellation liegen. Das heißt: Die deutschen politischen Verhandlungsführer waren gezwungen, die Unsicherheiten eines Teils der Bevölkerung zu berücksichtigen. Mögliche negative Reaktionen in der Öffentlichkeit konnten den Vollzug einer Osterweiterung in Frage stellen.

Um den innenpolitischen Rückhalt für eine zügige EU-Erweiterung zu gewinnen, setzte die Bundesregierung in einigen Bereichen wie Arbeitnehmerfreizügigkeit (oder Kabotage) Übergangsregelungen durch, welche die EU in ihre gemeinsame Verhandlungsposition übernahm (Kapitel 10). Parallel dazu bemühte sich die rot-grüne Koalition um eine innenpolitische Flankierung der Osterweiterung. Die Regierung wollte sowohl den praktischen als auch den oft nur psychologisch bedingten Vorbehalten gegenüber der Erweiterung rechtzei-

---

1019 Vgl. Bericht: BDI-Kongress „Was bringt die Erweiterung?“, in: *EU-Nachrichten*, Nr. 7 vom 22. Februar 2001.

1020 Ein Zeit-Gespräch mit EU-Kommissar Günter Verheugen, *Die Zeit* vom 9. Dezember 1999.

tig begegnen, damit die Realisierung des wichtigen deutschen Ziels der Osterweiterung nicht in Gefahr geriet.

Die einzelnen Fallbeispiele, deren Relevanz für die Analyse der deutschen Erweiterungsstrategie der utilitaristische Liberalismus bestätigte, sprechen eher für eine kurzfristige oder taktische Anpassung der deutschen Europapolitik an die veränderten (vor allem finanziellen) Bedingungen. Aus den tatsächlichen Verhandlungsergebnissen resultierte, dass nicht die materiellen Gewinne, obwohl sie von der Regierung laut vorgetragen wurden (näher Kapitel 8, 10, 12 bzw. 13), zu den obersten langfristigen deutschen Prioritäten gehörten, sondern die Osterweiterung.

### *14.1.3 Der soziologische Institutionalismus*

Die deutschen Bemühungen um die Ausdehnung der europäischen Strukturen nach Osten sowohl unter Kohl als auch unter Schröder können durch konstruktivistische Argumente überzeugend erklärt werden. Der soziologische Institutionalismus begründet die Kompatibilität von normativen Bindungen der deutschen Außenpolitik mit den europäischen Werten und die Existenz der europäisierten innerdeutschen Normen (die „Integrationsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes). Dies zeigte sich in der Bereitschaft der deutschen Entscheidungsträger, Kompromisse zu Gunsten der „europäischen“ Lösungen einzugehen.

Kompromisse wurden regelmäßig während der Regierungszeit Helmut Kohls gemacht. Bundeskanzler Kohl versuchte in der Regel, die Interessen zu bündeln und die deutschen Vorschläge nach Möglichkeit in einem Tandem mit einem anderen bedeutenden EU-Mitgliedstaat (Frankreich) oder in einer Koalition vorzustellen. Demgegenüber zeigte Gerhard Schröder Kompromissbereitschaft zumeist erst zum Schluss der Verhandlungen. Als Ausdruck einer erhöhten „nationalen“ Aktivität kann die Forderung nach einer Senkung des Nettobeitrages und die Initiative des Bundeskanzlers Gerhard Schröder gegen die Einführung von Direktzahlungen für die osteuropäischen Landwirte betrachtet werden.

Als Ergebnis der Fallanalysen (Kapitel 8, 11 und 12) ist zwingend festzustellen, dass unter Bundeskanzler Schröder ein normatives „Umdenken“ des Verhältnisses von Deutschland zur Europäischen Union eingeleitet wurde. Es kam zu keiner Änderung der normativen Einstellung gegenüber der Osterwei-

terung, wohl aber in den Bereichen, welche die Erweiterungsmaterie stark betrafen (deutscher Nettobeitrag, die Gemeinsame Agrarpolitik). Die Betonung der „nationalen“ (und finanziellen) Interessen durch die Bundesregierung ist auf eine Änderung der innerdeutschen Normen, wohl aber nicht auf einen substantiellen Wandel der deutschen „europäisierten“ Identität zurückzuführen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Entscheidungen, die unter deutscher Mitwirkung auf europäischer Ebene getroffen wurden, den deutschen langfristigen Vorstellungen und vor allem dem Wunsch nach einer Osterweiterung in ihren Grundzügen entsprachen.

Der soziologische Institutionalismus erklärt, warum die Bundesrepublik Deutschland in den Verhandlungen über die *Agenda 2000* während der deutschen Ratspräsidentschaft nicht auf einer deutlichen Senkung des deutschen Nettobeitrags beharrte und letztendlich einen Kompromiss bezüglich der Erweiterungskosten suchte (Kapitel 8). Obwohl sich die deutschen Verhandlungsführer um die Senkung des deutschen Nettobeitrags bemüht haben, waren die Bereitstellung der Finanzen für die neuen EU-Mitglieder und der allgemeine Integrationsfortschritt für die deutsche Europapolitik von zentraler Bedeutung. Dies kann deshalb nicht nur als ein deutscher Beitrag zur Öffnung des Weges zur Osterweiterung verstanden werden, sondern auch als eine Befürwortung der Weiterentwicklung der europäischen Integration.

Bei der Regierungskonferenz 2000 und auf dem Gipfel in Nizza setzte sich die Bundesregierung für die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen (nur in Ausnahmefällen nicht), für eine starke Europäische Kommission und für die Ausdehnung der Rechte des Europäischen Parlaments ein. Die institutionelle Gestaltung der EU-Organe sollte nach deutscher Auffassung zur Handlungsfähigkeit und Transparenz in einer erweiterten Union beitragen. Ähnliche Ziele haben sich die deutschen Vertreter im Konvent vorgenommen. Die institutionelle Reform von Nizza hat die Union auf eine Osterweiterung vorbereitet, was im existenziellen deutschen Interesse lag.

Diese Beispiele zeigen deutlich, dass eine partielle Änderung der normativen Grundlagen für die Europapolitik (ahistorischer Ansatz, kurzfristige politische Kalküle und die „Image“-Politik) unter Gerhard Schröder keine Abkehr von der europäischen Integration bedeutete. In dieser Hinsicht war der deutsche Außenminister Joschka Fischer ein Gegenpol zu Bundeskanzler Gerhard

Schröder. Für Fischer waren „die Grundkonstanten – Lage, Interessen, Werte und Geschichte – die Gleichen geblieben“.<sup>1021</sup>

Im Kapitel 11 wurde auch den Ländern und Grenzregionen Aufmerksamkeit gewidmet. Obwohl die einzelnen Bundesländer im Erweiterungsprozess die eigenen Interessen (im Bereich der Strukturpolitik) verteidigt haben, waren ihre heimischen normativen Vorfestlegungen weitgehend mit den europäischen Normen kompatibel. Auch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen der alten EU und den Grenzregionen in den Beitrittsländern (Polen, Tschechien) lagen neben den praktischen Begründungen auch wertegebundene Begründungen zugrunde. Eine Ausnahme war Bayern. Die Forderungen von Edmund Stoiber setzten dem deutschen Engagement in der Europäischen Union klare Grenzen. Sie deuteten nicht nur auf eine taktische Änderung im Sinne der Verteidigung regionalspezifischer materieller Interessen (liberal-utilitaristische Sicht), sondern auch auf eine schrittweise Transformation der normativen Grundlagen des europapolitischen Handelns hin.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der soziologische Institutionalismus beides erklärt, sowohl die Kontinuität als auch die Veränderung in der deutschen Europapolitik. Die deutsche Unterstützung für die Osterweiterung gehörte allerdings zu den Fällen, in denen die europapolitische Kontinuität über das Jahr 1998 hinaus eindeutig bejaht werden kann.

## 14.2 Die deutschen Motive und Interessen an der Osterweiterung

Warum stand die Osterweiterung so hoch auf der Prioritätenskala der deutschen Außen- und Europapolitik? Die Untersuchung der deutschen Erweiterungspolitik in dieser Studie liefert eine Reihe von Ansatzpunkten zur Erklärung des Engagements der Bundesregierung. Auf jeden Fall ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland ein größeres Interesse an der Osterweiterung als die anderen Staaten der Europäischen Union hatte. Sowohl die Motive als auch die Rechtfertigungen dieses Ziels waren vielschichtig. Im Grunde

---

1021 Fischer, Joschka: Kluge Selbstbeschränkung, multilaterale Interessenvertretung. Überlegungen zu einer Neujustierung der deutschen Außenpolitik. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. November 1999, S. 8.

stand die Motivation mit den von der Regierung vorgetragenen Argumenten im Einklang.

Aus der theoretischen Perspektive hat Deutschland beim Einsatz für die Osterweiterung Normen (normengeleitete Politik) und Interessen (interessengeleitete Politik) verfolgt. Werte und Interessen waren in diesem Fall keine gegensätzlichen Elemente außenpolitischen Handelns. Die Grundsatzentscheidung für die Osterweiterung demonstrierte die Kompatibilität der deutschen und europäischen Wertvorstellungen. Sowohl unter der Regierung Kohl als auch unter Gerhard Schröder spielte die moralische und friedensstiftende Dimension einer europäischen Einigung eine bedeutende Rolle. Bei Kohl war dieser Ansatz allerdings viel stärker als bei Schröder. Jedoch galt Außenminister Joschka Fischer in Teilen Ostmitteleuropas als Garant für die deutsche Glaubwürdigkeit in Europa.<sup>1022</sup>

Eine historische Verpflichtung gegenüber den zentraleuropäischen Staaten im Hinblick auf die Ereignisse in den Jahren 1939–45 und das Ende des Kommunismus in Osteuropa, das den Weg zur deutschen Einheit eröffnete, war bei keinem anderen westeuropäischen EU-Mitgliedstaat vorhanden. Aus der vorliegenden Betrachtung geht hervor, dass dieser Aspekt nicht nur die oberste Regierungsebene betraf, sondern in den Einstellungen großer Teile der deutschen Eliten und der Bevölkerung verankert war. Die wertebestimmten Argumente für die Osterweiterung tauchten in den vom Autor durchgeführten „Elite-Interviews“ regelmäßig auf.

Die Osterweiterung lag weiterhin im deutschen wirtschaftlichen Interesse. Die geographische Nähe und das institutionelle und kulturelle Umfeld Zentraleuropas stellten seit 1990 ein optimales Milieu für deutsche Direktinvestitionen dar. Die zahlreichen ökonomischen Akteure waren mit ihren Aktivitäten in diesem Raum schon längst vor der Erweiterung präsent. In dieser Hinsicht bildete die Osterweiterung den institutionellen und sicherheitspolitischen Rahmen für die schon laufenden ökonomischen und politischen Prozesse.

Das Interesse der wirtschaftlichen Eliten an der Osterweiterung war allerdings nicht gleichermaßen in allen Interessen- und Bevölkerungsgruppen vorhanden. Die Angst vor Standortverlagerungen und dem Verlust von Arbeitsplätzen und die sektoralen Interessen steuerten gegen das politische Ziel einer

---

1022 Vgl. Tewes, Henning: Rot-Grün und die Osterweiterung der Europäischen Union. In: Maull, Hans/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003. Baden-Baden 2003, S. 89.

raschen Osterweiterung. Die Bundesregierung reagierte auf diese Risiken und flankierte innenpolitisch das für Deutschland zentrale und gleichzeitig europäische Erweiterungsprojekt. Darin bestand die Aufgabe einer demokratischen Regierung, die Führungsaufgabe der Politik wahrzunehmen und die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Osterweiterung langfristig in eine „win-win-Konstellation“<sup>1023</sup> resultiert, von der beide Seiten profitieren, sowohl die Bundesrepublik Deutschland und die alte EU-15 als auch die Staaten Mittel- und Osteuropas.

Auch aus politischen Gründen war die Osterweiterung von vorrangigem deutschen Interesse. Eine andauernde Teilung Europas würde unübersehbare Risiken für die Bundesrepublik Deutschland darstellen, und zwar wegen seiner Grenzlage. Schon Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts wurde klar, dass, wenn Deutschland an seiner östlichen Grenze an westintegrierte Staaten angrenzen würde, die neue deutsche „Mittellage“ und die damit verbundenen Risiken beseitigt wäre. Wenn die Bundesrepublik Deutschland an der Herausbildung eines günstigen institutionellen Umfelds (*milieu shaping*) für den europäischen Erweiterungsprozess mitwirkte, so förderte sie gleichzeitig das eigene Interesse an der Stabilisierung der zentraleuropäischen Staaten. Im Fall einer Nicht-Osterweiterung hätte die Bundesrepublik selbst aus eigenem Sicherheitsinteresse die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas sichern müssen. Gerade aus diesem Grund war der Kosovo-Krieg im Frühjahr 1999 ein wichtiger politischer Impuls, der die Argumente der Befürworter der Osterweiterung nur bestätigte.

### 14.3 Kontinuität der deutschen Europapolitik?

Die Osterweiterung der Europäischen Union gehörte unumstritten zum größten Erfolg der rot-grünen Bundesregierung. Die Grundlinie dieses Projektes markierte eine europapolitische Kontinuität im deutschen außenpolitischen Verhalten vor und nach 1998. Obwohl der Regierung Schröder/Fischer eine „moralisierende Selbstgerechtigkeit in allen außenpolitischen Fragen statt nüchterner Interessenpolitik“<sup>1024</sup> vorgeworfen wurde, waren die Interessen und die

---

1023 Persönliches Gespräch mit Dr. Wolfgang Schäuble, stellvertretender Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag, Berlin, am 25. Juni 2003.

1024 Hacke, Christian: Zehn Thesen zum Stand der deutsch-amerikanischen Beziehungen.

moralischen Verpflichtungen im Fall der Erweiterungspolitik zwei Seiten derselben Medaille. Die europäischen Werte dienten nicht nur der Selbstberechtigung, sie bildeten sogar eine wichtige Quelle für das kontinuierliche Engagement der deutschen Entscheidungsträger für die Ausdehnung der westeuropäischen Strukturen nach Osten (zumindest bei Joschka Fischer). Damit entsprachen die Initiativen der Bundesrepublik der theoretischen Definition der Erweiterung als „*process of gradual and formal horizontal institutionalization*“.<sup>1025</sup>

In wichtigen Bereichen der Erweiterungspolitik definierte die Bundesregierung aber auch die deutschen „nationalen“ Interessen. Dies war neu und sprach für eine klare Trendwende von einer vorbehaltlosen Integrationsbereitschaft hin zur Integration unter einem Begründungsvorbehalt. Es ist hinzuzufügen, dass ein wesentlicher Grund dafür nicht eine gewachsene Machtposition, sondern die notwendige Anpassung an problematische innerdeutsche Bedingungen (schlechte Haushaltslage, nicht reformierter Sozialstaat, strukturelle Arbeitslosigkeit) war.<sup>1026</sup> Die einzelnen Fallstudien dokumentieren, dass die deutschen Interessen wohl in einem europäischen Kontext finalisiert wurden. Deshalb kann die These von einem substanziellen Wandel der deutschen Europapolitik nicht bestätigt werden.<sup>1027</sup> Die Bundesrepublik Deutschland erwies sich trotzdem in dieser Hinsicht als eine „normale“ europäische Macht, welche die eigenen Interessen definierte und verteidigte. Das Beispiel der deutschen Forderungen nach Senkung des Nettobeitrags zeigte, dass die deutsche Europapolitik „britischer“ geworden war.<sup>1028</sup>

---

In: Böckenförde, Stephan (Hrsg.): Chancen der deutschen Außenpolitik. Analysen-Perspektiven-Empfehlungen. Dresden 2005, S. 49.

1025 Eine Definition von Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier.

1026 Vgl. Lippert, Barbara: European Politics of the Red-Green Government: Deepening and Widening Continued. In: Reutter, Werner (ed.): Germany on the Road to „Normalcy“: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998–2002). New York 2004, S. 250.

1027 Zur Kontinuitäts- versus Wandelthese: Schmalz, Uwe: Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel. In: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen. Berlin 2001, S. 15–68.

1028 Vgl. Hellmann, Gunther: Konsolidierung statt machtpolitische Resozialisierung: Kernelemente einer neuen deutschen Außenpolitik. In: Böckenförde, Stephan (Hrsg.): Chancen der deutschen Außenpolitik. Analysen-Perspektiven-Empfehlungen. Dresden 2005, S. 58.

Trotz der deutschen Betonung sowohl der „formalen“ Macht in der Europäischen Union als auch eigener Finanzinteressen bietet uns der Gesamteindruck der konstruktiven Rolle Deutschlands im Erweiterungsprozess ein klares Indiz dafür, dass es sich um eine „neue Normalität“ handelt. Die Bundesrepublik Deutschland bleibt eine institutionell „*tamed power*“ (Peter Katzenstein), deren „Normalität“ die Geschichte und demokratisch definierte Interessen beinhaltet. Auch die deutsche Europapolitik der „Großen Koalition“ 2005–2009 unter Führung von Angela Merkel wurde durch die Tendenz einer „Pragmatisierung“<sup>1029</sup> gekennzeichnet. Einerseits wurde die deutsche Europapolitik dadurch entidealisiert, dass unmittelbare nationale Interessen für die europapolitischen Präferenzen an Bedeutung gewannen. Andererseits wurden die Integrationsvisionen nicht aufgegeben, die in den deutschen Vorschlägen zum EU-Regelwerk während der Verhandlungen im Verfassungskonvent und nach 2007 im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon zum Ausdruck kamen.

---

1029 Vgl. Schmalz, Uwe: Deutsche Europapolitik nach 1989/90. In: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? S. 68.