

Dreierlei Europa: Die EU zwischen Bundesstaat, Staatenbund und Freihandelszone

von Dominik Geppert

Entgegen zeitgenössischen Einschätzungen, nach denen wer „national denkt und national handelt“ Europa noch nicht einmal sehen, „geschweige denn verstehen“ könne, liegt dem folgenden Beitrag die gegenteilige Annahme zugrunde. Sie basiert auf den unterschiedlichen Europakonzeptionen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens, die die Geschichte der europäischen Integration auf entscheidende Weise prägten. Die Analyse erfolgt in vier Schritten: Zuerst wird thesehaft umrissen, welche Positionen, Konzeptionen und Interessenlagen es mit Blick auf die Europäische Währungsunion in Frankreich, der Bundesrepublik und Großbritannien vor dem Herbst 1989 gab. In einem zweiten Schritt wird anhand der inzwischen edierten britischen Akten die Entwicklung der entsprechenden Planungen in den Monaten zwischen Oktober 1989 und dem Sommer 1990 genauer analysiert. Zum dritten gilt es, die Langzeitwirkungen der damals getroffenen Festlegungen bis in die Gegenwart hinein in groben Strichen zu skizzieren. Viertens schließlich wird ein Ausblick auf mögliche künftige Entwicklungsszenarien gewagt.

This contribution confronts the common belief that “those, who act and think nationally, do not have the ability to see, even less so to understand Europe”. It aims at a more realistic perspective by analyzing the different concepts and understandings of “Europe”, as put forward in Germany, France and the United Kingdom over time. The analysis will consist of four steps: First, the different positions and interests in creating an Economic and Monetary Union before 1989 are being sketched. In a second step, the decisive developments towards EMU between October 1989 and the summer of 1990 are scrutinized in detail, using newly edited British reports on the topic. This is followed by a look at the long-term impact of the finally agreed upon policies, and the presentation of scenarios on the future development.

I. Einleitung

Die Debatte über den europäischen Einigungsprozess ist in Deutschland während der vergangenen Jahre entweder auf das Ökonomische verengt oder ins allgemein Wünschbare ausgeweitet worden. Eine realistische Abwägung des politischen Nutzens ist in der öffentlichen Diskussion ebenso selten wie eine nüchterne Analyse der verschiedenen nationalen Interessenlagen, die bei der Aushandlung von europäischen Kompromissen seit jeher eine zentrale Rolle spielen. Im Gegenteil, wer „national denkt und national handelt“, so hat der Münchner

Soziologe *Ulrich Beck* jüngst erklärt, der könne Europa noch nicht einmal sehen, „geschweige denn verstehen“.¹ Dem folgenden Beitrag liegt die gegenteilige Annahme zugrunde, die von dem Göttinger Historiker *Hermann Heimpel* einmal auf die Formel gebracht worden ist, historisch sei die Tatsache, dass es Nationen gibt, das „Europäische an Europa“.²

Tatsächlich verlief der Prozess der europäischen Einigung weniger geradlinig, kontinuierlich und harmonisch als uns der Mythos glauben machen will.³ Nicht nur hochherzige Ideale haben ihn geprägt, sondern mindestens so sehr realistisch-kalkül. Mitunter stießen idealistische Vorstellungen einen weiteren Integrationsschub an. Doch verhakte sich die ursprüngliche Vision später oft in den Realitäten und Alltäglichkeiten der europäischen Politik. Das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft beispielsweise scheiterte 1954 in der französischen Nationalversammlung. Vier Jahre danach ließ sich im Gefolge der Römischen Verträge die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) nicht, wie von *Walter Hallstein* und anderen erhofft, zur Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) ausbauen. 45 Jahre später brachte der europäische Konvent eben keine gemeinsame europäische Verfassung hervor, sondern mündete in den Vertrag von Lissabon, der den nationalen Regierungen weiterhin – Kritiker meinten: stärker als zuvor – entscheidende Mitbestimmungsrechte einräumte. Die europäische Integration war keine lineare Fortschrittsgeschichte, sondern vollzog sich in Schüben und Sprüngen, nicht teleologisch auf das ein- für allemal vorgegebene Ziel eines supranationalen Bundesstaates hin, sondern zukunfts offen: in Reaktion auf unvorhersehbare äußere Ereignisse, in Anpassung an veränderte politische, ökonomische, soziale, auch weltanschauliche Rahmenbedingungen.

Einen wichtigen Knotenpunkt markiert in diesem Kontext das Ende des Kalten Krieges zwischen 1989 und 1991, das die Ost-West-Spaltung Europas überwand, eine Wiederherstellung der deutschen Einheit ermöglichte und die Gestalt des Kontinents bis in unsere Gegenwart hinein prägte. Zugleich brachten die Jahre von 1988 bis zur Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages 1992 mit der Vollendung des Binnenmarktes und der vertraglichen Einigung auf eine gemeinsame Währung eine enorme Beschleunigung und Verdichtung des europäischen Integrationsprozesses – ebenfalls mit langfristigen Folgen, die bis heute spürbar sind.

1 *Beck, U.*: Europa braucht einen neuen Traum, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 64 (2014), 9-15, hier 15.

2 *Heimpel, H.*: *Der Mensch in seiner Gegenwart. Acht historische Essays*, 2. erweiterte Aufl., Göttingen, 1957, 173.

3 So auch *Wirsching, A.*: *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, München, 2012, 402.

Beide Prozesse waren so eng ineinander verschlungen, dass verschiedentlich die These aufgestellt worden ist, der Euro sei der Preis gewesen, den Deutschland für die Wiedervereinigung zu zahlen hatte.⁴ Dies ist eine Verkürzung, die ins Reich der Legenden gehört. Schließlich hatte Außenminister *Hans-Dietrich Genscher* schon 1988 eigene Pläne für eine Währungsunion lanciert; auch Bundeskanzler *Helmut Kohl* hatte sich das Projekt, nach anfänglichem Zögern, prinzipiell zu Eigen gemacht, bevor die friedliche Revolution in Ostdeutschland begann.⁵

Zugleich gilt es aber festzuhalten, dass die europäische Gemeinschaftswährung sicherlich nicht so rasch und auch kaum in der heutigen Form zustande gekommen wäre, wenn ihre Vorgeschichte sich nicht an einem entscheidenden Punkt mit dem Fall der Mauer, der Implosion der DDR und der Überwindung der deutschen Teilung gekreuzt hätte. Schließlich gab es starke Gegenkräfte gerade in der Bundesbank, im Finanz- und Wirtschaftsministerium, selbst im Auswärtigen Amt und im Kanzleramt, die gern auf Zeit gespielt hätten, um die Einheitswährung auf eine unbestimmte Zukunft zu vertagen.⁶ Der Umbruch im Osten erhöhte den Zeitdruck. Er zwang die Bundesregierung dazu, die Glaubwürdigkeit ihres Bekenntnisses zu Europa unter Beweis zu stellen. Und er gab der französischen Diplomatie einen Hebel in die Hand, einen festen Fahrplan für den Weg in die Währungsunion durchzusetzen.

So gesehen hatte der Essener Historiker *Wilfried Loth* nicht Unrecht, als er kürzlich feststellte: Der Euro war „nicht der Preis, der für die Wiedervereinigung gezahlt werden musste; die Wiedervereinigung bot vielmehr die Gelegenheit, ihn einzuführen“.⁷ *Loth* und fast alle anderen, die sich bisher mit den Anfängen der Währungsunion zeithistorisch beschäftigt haben, konzentrierten sich fast ausschließlich auf Deutschland und Frankreich, vor allem auf *Helmut Kohl* und *François Mitterrand*. Die Verhandlungen, die im Vertrag von Maastricht gipfelten, werden dabei wahlweise als deutsch-französisches Kräfteressen,⁸ als erfolgreicher deutsch-

4 So etwa die Stoßrichtung bei *Sauga, M./Simons, S./Wiegrefe, K.*: Der Preis der Einheit, in: *Der Spiegel*, 27.09.2010.

5 Siehe *Genscher, H.-D.*: *Erinnerungen*, Berlin, 1995, 387-391; *Schwarz, H.-P.*: *Helmut Kohl. Eine Politische Biographie*, München, 2012, 435-439.

6 Vgl. *Tietmeyer, H.*: *Herausforderung EURO. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet*, München/Wien, 2005, 115f.; *Marsh, D.*: *Der Euro. Die geheime Geschichte der neuen Weltwährung*, Hamburg, 2009, 176f.

7 *Loth, W.*: *Helmut Kohl und die Währungsunion*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 61 (2013), 455-480, hier 480.

8 So etwa *Schwarz, H.-P.*, a.a.O., 397-439 u. 690-716.

französischer Deal nach dem Schock des Mauerfalls⁹ oder als historischer Triumph der Staatskunst der beiden großen Europäer *Kohl* und *Mitterrand*¹⁰ beschrieben.

Ohne Zweifel waren der deutsche Bundeskanzler und der französische Staatspräsident – aus unterschiedlichen Motiven und mit durchaus verschiedenartigen Zielen – die beiden entscheidenden Triebkräfte des Projektes. Dennoch wird sich der folgende Beitrag nicht um die deutsch-französische Achse drehen. Stattdessen schlägt er als Deutungsraaster eine Dreiecksbeziehung vor, die neben der Bundesrepublik und Frankreich auch Großbritannien umfasst. Denn seit dem britischen Beitritt zur EG im Januar 1973, spätestens aber mit der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, war die europäische Einigung keine Angelegenheit mehr, die vorrangig von französischen und deutschen Überlegungen bestimmt wurde. Neben den Föderalismusgedanken der deutschen Tradition und die französischen Vorstellungen eines bürokratisch-administrativen Dirigismus traten zunehmend Ideen ökonomischen Wettbewerbs und wirtschaftlicher Deregulierung, die im angelsächsischen Raum ihren Ursprung hatten.¹¹

Die damit verbundenen unterschiedlichen Europakonzeptionen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens, so die Ausgangsthese, prägten die Auseinandersetzung um die Einführung des Euro. Sie präfigurierten die Reaktionen der verschiedenen Länder auf die deutsche Wiedervereinigung in den entscheidenden Monaten zwischen Herbst 1989 und Frühjahr 1990. Und sie hatten darüber hinaus Auswirkungen auf den Fortgang der europäischen Einigung und die Gestalt der EU, bis hin zu den gegenwärtigen Problemen in der Eurozone. Diese Zusammenhänge sollen im Folgenden in vier Schritten genauer untersucht werden. Zuerst wird thesenhaft umrissen, welche Positionen, Konzeptionen und Interessenlagen es mit Blick auf die Europäische Währungsunion in Frankreich, der Bundesrepublik und Großbritannien vor dem Herbst 1989 gab. In einem zweiten Schritt wird vor allem anhand der mittlerweile edierten, aber für diese Zwecke selten benutzten britischen Akten die Entwicklung der entsprechenden Planungen in den dramatischen Monaten zwischen Oktober 1989 und Sommer 1990 genauer analysiert.¹²

9 Vgl. *Bozo, F.*: France, German unification and European integration, in: Ders. et.al. (Hg.): Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal, London/New York, 2008, 148-160.

10 Das ist die Interpretation von *Loth, W.*, a.a.O.

11 Vgl. *Gillingham, J.*: European Integration. 1950-2003: Superstate or New Market Economy, Cambridge, 2003.

12 *Salmon, P./Hamilton, K.A.* (Hg.): Documents on British Policy Overseas, Reihe 3, Bd. 7: German Unification, 1989-1990, London/New York, 2010.

Drittens gilt es, die Langzeitwirkungen der damals getroffenen Festlegungen bis in die Gegenwart in groben Strichen zu skizzieren. Viertens schließlich soll ein Ausblick auf mögliche künftige Entwicklungsszenarien gewagt werden.

II. Die Vorgeschichte der Europäischen Währungsunion

Um die Entstehungsgeschichte der Europäischen Währungsunion zu verstehen, muss man sich vor Augen führen, welche unterschiedlichen Zielvorstellungen und Erwartungen mit dem Projekt verbunden waren. In Frankreich sah man in einer Gemeinschaftswährung vor allem die Chance, von der D-Mark als europäischer Leitwährung loszukommen und die währungspolitische Hegemonie der Bundesbank abzuschütteln. Das lag durchaus in der Logik und Tradition französischer Europapolitik. Frankreich war traditionell für die europäische Integration, soweit sie die deutsche Wirtschaftsmacht und Finanzkraft einband und solange sie die nationale Souveränität Frankreichs in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht in Frage stellte. So gesehen bildete ein Arrangement zwischen Frankreich und der Bundesrepublik den Kern der westeuropäischen Nachkriegsordnung. Die Westdeutschen brachten ihre Wirtschaftskraft ein und überließen den Franzosen die politische Führung.¹³

Seit Mitte der 1950er Jahre erwies sich dieser Ausgleich als zunehmend prekär, nicht weil die Deutschen gegen die französische Führungsrolle aufbegehrt hätten, sondern weil sich der Schwerpunkt innerhalb der deutsch-französischen Partnerschaft verschob. Zunächst fürchtete Frankreich vor allem die Stärke der deutschen Industrie.¹⁴ Die unterschiedliche industrielle Leistungskraft und Produktivitätsentwicklung wirkte sich aber immer stärker auch auf die Währungen der beiden Länder aus. Je deutlicher der wirtschaftliche Vorsprung der Bundesrepublik wurde, desto mehr erblickte Frankreich in der Währungspolitik einen Hebel deutscher Hegemonie. Bereits im System von Bretton Woods, das auf feste Wechselkurse mit dem Dollar als Leitwährung zielte, war der Franc dreimal ab- und die D-Mark zweimal aufgewertet worden.¹⁵ Damit bewahrte Frankreich zwar seine internationale Wettbewerbsfähigkeit, erlitt aber einen schmerzhaften Prestigeverlust.

13 Vgl. *Judt, T.*: Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg, München/Wien, 2006, 344.

14 Vgl. etwa das Gespräch zwischen Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger* und dem französischen Staatspräsidenten *Charles de Gaulle* in Paris, 13.03.1969, abgedruckt in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1969, Bd. 1, Dok. 100, 377-385.

15 Zum Kontext der ersten Abwertung des Franc siehe *Dyson, K./Featherstone, K.*: The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union, Oxford, 1999, 106.

Der Trend verschärfte sich nach dem Zusammenbruch von Bretton Woods 1973. Denn in den beiden auf die Europäische Gemeinschaft beschränkten Wechselkursverbänden der Währungsschlinge und des EWS etablierte sich die D-Mark als Leitwährung. Faktisch bestimmte die Bundesbank die Richtlinien der Geldpolitik nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für die anderen Mitgliedsländer, deren Zentralbanken den Vorgaben aus Frankfurt folgten. Als Hüterin der informellen Leitwährung im Rahmen des EWS hatte sie in gewisser Weise weniger zur Aufrechterhaltung der Parität beizutragen als die Zentralbanken von Ländern mit schwächerer Währung. Diese Zentralbanken kauften in währungsstarken Zeiten D-Mark-Bestände und verkauften diese in aller Regel bei drohender Schwächung zur Stützung ihrer Währung, schon bevor die förmliche Grenze zur Intervention erreicht wurde, an der dann auch die Bundesbank zum Eingreifen verpflichtet gewesen wäre.¹⁶ Dennoch musste der Franc in den 1980er Jahren gegenüber der D-Mark erneut drei Mal abgewertet werden. Insgesamt verlor er zwischen 1975 und 1995 gegenüber der D-Mark um 48 Prozent an Wert.¹⁷ Es lag somit nahe und durchaus in der Logik der französischen Europapolitik, dass man in Paris daran interessiert war, nach Kohle und Stahl auch die D-Mark zu vergemeinschaften und damit die währungspolitische Hegemonie der Bundesbank zu brechen. Dieser französische Wunsch war keine Reaktion auf die deutsche Wiedervereinigung, sondern schon in den 1980er Jahren Ziel der Pariser Politik.

Er wurde auch von *Jacques Delors* geteilt, dem ehemaligen französischen Wirtschafts- und Finanzminister, der seit 1985 Präsident der EG-Kommission war.¹⁸ In einem Buch mit dem bezeichnenden Titel *La France par l'Europe* hatte er geschrieben, die Erschaffung Europas sei ein Weg, die Bewegungsfreiheit zurückzugewinnen, die für „une certaine idée de la France“ notwendig erscheine. Die Formel von der bestimmten Idee Frankreichs griff dabei nicht zufällig die berühmte Formulierung aus den Kriegserinnerungen *General de Gaulles* auf.¹⁹ Tatsächlich ist unter *Delors'* Leitung das von *Colbert* im 17. Jahrhundert begründete, von der nationalen Regierung und ihrer Administration her gedachte französische Staatsverständnis auf die europäische Ebene transponiert worden.

16 Vgl. *Loth, W.*, a.a.O., 456f.; *Ungerer, H.*: A Concise History of European Monetary Integration. From EPU to EMU, Westport/Ct., 1997, 163.

17 Zahlen nach *Rometsch, S.*: Die Euro-Rettung ist gefährlich, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 12.05.2013.

18 Vgl. *Delors, J.*: Erinnerungen eines Europäers, Berlin, 2004, 274 (Kapitel „Der Horizont der Währungsunion“).

19 *Delors, J.*: La France par l'Europe, Paris, 1988, 60; *de Gaulle, C.*: Mémoires de guerre, Paris, 1954, 1.

Unter ihm hat die Kommission Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre die Planungs-, Lenkungs- und Reglementierungsvorstellungen der französischen Verwaltungstradition in Brüssel durchgesetzt und als treibende Kraft der Integration etabliert. Damals, so hat der amerikanische Politikwissenschaftler *Larry Siedentop* einmal gesagt, sei Brüssel sowohl hinsichtlich der politischen Entscheidungsmechanismen als auch bei der Personalrekrutierung zu einem Anhängsel von Paris geworden. Die Konzentration der Macht im Zentrum Europas spiegelte „die Instinkte einer politischen Elite wider, die durch die französische Form des Staates geprägt worden“ war.²⁰

Für die Bundesregierung stellte die Frage der Europäischen Währungsunion in erster Linie kein wirtschaftliches Problem dar, sondern ein politisches. Es ging ihr um die deutsch-französischen Beziehungen, um die Glaubwürdigkeit der deutschen Europapolitik und darum, die Sorge der anderen Europäer, insbesondere der Franzosen, vor einer Abwendung der Deutschen von der EG zu zerstreuen. Zugleich spielte immer auch das Bestreben der FDP eine Rolle, sich parteipolitisch als Europa-Partei und als Triebkraft entsprechender Projekte in der bürgerlichen Koalition zu profilieren. Aus all diesen Gründen ging der Bundesaußenminister im Februar 1988 mit einem Plan zur Schaffung eines „Europäischen Währungsraumes“ an die Öffentlichkeit. *Genschers* „Kampagne für die Wirtschafts- und Währungsunion“ diente dazu, die Widerstände der Bundesbank gegen eine Aufgabe der D-Mark zu überwinden und den zögernden Bundeskanzler unter Zugzwang zu setzen.²¹ Das gelang ihm. Vertreter der deutschen Industrie, des Handels und der Bankenwelt zeigten sich gegenüber einer Gemeinschaftswährung vielfach positiv eingestellt. *Mitterrand* wurde im Mai 1987 als Staatspräsident wiedergewählt und präsentierte auf der EG-Ratssitzung im Juni 1988 ein wichtiges französisches Zugeständnis: die Freigabe des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft zum 1. Juli 1990.²²

Danach sah *Kohl* den Zeitpunkt gekommen, auf den Zug aufzuspringen. Sein Zögern hatte eher taktische als grundsätzliche Gründe gehabt. Auch er wollte mehr als ein bloßes WirtschaftsEuropa, wie es seit den Römischen Verträgen als europäischer Binnenmarkt zunehmend gut funktionierte. Als Fernziel, schreibt sein Biograph *Hans-Peter Schwarz*, habe ihm damals eine Art Bundesstaat vorgeschwebt, mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einem

20 *Siedentop, L.*: Demokratie in Europa, Stuttgart, 2002, 177.

21 *Genscher, H.-D.*, a.a.O., 388.

22 Vgl. *Lappenküper, U.*: Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Sphinx, München, 2011, 246.

vom Europäischen Parlament legitimierten parlamentarischen Entscheidungssystem, getragen von einem europäischen Solidaritätsbewusstsein, „wie es bis dahin nur die inzwischen zu klein gewordenen Nationalstaaten“ hatten.²³ Analogien zur deutschen Geschichte dürften ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Schließlich war aus deutscher Sicht auch dem Deutschen Reich von 1871 eine wirtschaftliche Einigung in Form des Zollvereins vorausgegangen. Die aus der Währungsreform 1948 hervorgegangene D-Mark hatte am Anfang des westdeutschen Wirtschaftswunders gestanden und war zum Kernbestandteil einer neuen, zivilen Identität für die Nachkriegsdeutschen geworden. Ähnlich sollte nach *Kohls* Vorstellung der Euro einen europäischen Wirtschaftsaufschwung auslösen und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Europäer stärken. In diesem Sinne interpretierte ein kluger Beobachter im britischen Foreign Office das deutsche Engagement für die europäische Einigung eher historisch und psychologisch als in Kategorien des nationalen Interesses: Über weite Strecken der vergangenen 150 Jahre habe Deutschland sich mit seiner Einigung beschäftigt, meistens – wie in der Europäischen Gemeinschaft – durch einen Prozess, der mit einer Wirtschaftsunion begonnen habe.²⁴

Als insoweit Einigkeit zwischen Paris und Bonn hergestellt war, konnte der Europäische Rat im Juni 1988 ein Komitee einsetzen, dem alle Notenbankpräsidenten angehörten und das „Prinzipien für die Entwicklung eines europäischen Währungsraums und ein Statut für die Errichtung einer Europäischen Zentralbank“ erarbeiten sollte. *Kohls* entscheidender personalpolitischer Schachzug im Vorfeld bestand darin, dass nicht der skeptische Bundesbankpräsident *Karl Otto Pöhl* den Vorsitz dieses Komitees übernahm, sondern *Jacques Delors*. Unter dessen straffer und geschickter Leitung einigten sich die Zentralbanker wider Erwarten – oder jedenfalls entgegen der Annahme von Skeptikern wie *Pöhl* oder auch der britischen Premierministerin *Margaret Thatcher* – auf die Konzeption einer Europäischen Zentralbank nach dem Vorbild der Bundesbank.

Diese Lösung wurde durch eine „intellektuelle Revolution“ ermöglicht, die mittlerweile im europäischen Zentralbankwesen stattgefunden hatte.²⁵ Denn anders als in der Vergangenheit fand die Konzeption einer unabhängigen Notenbank,

23 *Schwarz, H.-P.*, a.a.O., 411f.

24 Vgl. *Cooper, R.*: Draft Paper by the Policy Planning Staff, 15.06.1990, DBPO, Reihe 3, Bd. 7, Dok. 210, 418-422, hier 422.

25 Siehe hierzu und zum Folgenden *James, H.*: Making the European Monetary System, Cambridge/Mass./London, 2012, 15.

die von den Einflüssen der Politik frei gehalten wurde, nur auf den Erhalt des Geldwertes ausgerichtet war und sich auf keinerlei andere Aufgaben – etwa in der Konjunktur- oder Arbeitsmarktpolitik – einließ, auch außerhalb der Bundesrepublik breitere Unterstützung. Insbesondere in Frankreich und auch in Großbritannien hatte sich der Eindruck durchgesetzt, die Bundesbank sei in den zurückliegenden Jahrzehnten erfolgreicher gewesen als die Banque de France oder die Bank of England, die bis dahin direkt dem französischen Finanzministerium beziehungsweise dem britischen Schatzamt unterstanden.

Auf der Grundlage dieses neuen Konsenses wurde eine Europäische Zentralbank nach deutschem Vorbild entworfen. Die Orientierung am deutschen Modell machte es für die skeptischen Bundesbanker, aber auch für die britische Premierministerin *Margaret Thatcher* schwieriger, die neue Institution rundweg abzulehnen. Sie habe unter dem im *Delors*-Bericht erklärten „Ziel einer schrittweisen Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion“ nur zwischenstaatliche „Zusammenarbeit“ verstanden, notierte sie später in ihren Erinnerungen, die anderen Regierungschefs hätten die Formel hingegen „als Schritt in Richtung Europäische Zentralbank und eine einheitliche Währung [interpretiert]. Zwangsläufig mußten diese beiden unterschiedlichen Deutungen über kurz oder lang kollidieren.“²⁶

Tatsächlich hatte sich *Thatcher* auf dem Höhepunkt ihres innenpolitischen Erfolges in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zum Ziel gesetzt, die von ihr verfochtenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Thatcherismus auf den Kontinent zu exportieren.²⁷ Als Vehikel sollte die Vollendung des europäischen Binnenmarktes dienen: die Abschaffung all jener nicht-tarifären Handelshindernisse, die von der europäischen Zollunion unberührt geblieben waren, wie unterschiedliche nationale Sicherheits-, Gesundheits- und Umweltstandards, Barrieren gegen die freie Bewegung von Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräften innerhalb der EG. *Thatcher* machte sich dieses Programm mit dem ihr eigenen missionarischen Eifer und Durchsetzungsvermögen zu Eigen. Es fügte sich gut in das Leitbild einer von den Gesetzen des Marktes beherrschten Freihandelszone, das ihr als Zukunft der EG vorschwebte. Schon früh hatte sie zu Protokoll gegeben, dass sie die Römischen Verträge vor allem als Freihandelsabkommen las. Die Erfolgsge-

26 *Thatcher, M.*: Downing Street No. 10. Die Erinnerungen, Düsseldorf, 1993, 1025.

27 Siehe hierzu und zum Folgenden *Geppert, D.*: Die Rolle Deutschlands und Europas in Margaret Thatchers politischem Weltbild, in: Luh, J. et al. (Hg.): Preußen, Deutschland und Europa 1701-2001, Groningen, 2003, 234-250.

schichte der Gemeinschaft interpretierte sie als Folge von Marktwirtschaft und Wettbewerb. Der europäische Binnenmarkt war in ihren Augen der krönende Schlussstein einer Politik, die bereits in den Römischen Verträgen angelegt war. Mit seiner Vollendung hatte auch der Integrationsprozess sein Ziel und Ende erreicht, glaubte die Premierministerin.

Anders als *Thatcher* angenommen hatte, erwies sich die Vollendung des Binnenmarktes jedoch als zweiseitiges Schwert. Was als Export des Thatcherismus auf den Kontinent gedacht war, drohte als Import des rheinischen Kapitalismus nach Großbritannien zu enden, nachdem die Gemeinschaft gegen heftigen Widerstand Londons die Zulässigkeit von Mehrheitsabstimmungen auch auf Bereiche ausgedehnt hatte, die nicht unmittelbar für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes notwendig waren. Wie sehr *Thatcher* spätestens seit 1988 die Gefahr witterte, die hinter dieser Ausdehnung steckte, wurde in einer berühmten gewordenen Rede deutlich, die sie damals in Brügge hielt. Dort erklärte sie mit Nachdruck, „[that] we have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain only to see them reimposed at a European level with a European superstate exercising a new dominance from Brussels“.²⁸

Was die Haltung zu einer gemeinsamen europäischen Währung anbetraf, so war *Thatchers* Position der französischen diametral entgegengesetzt: Die Währungsfrage hatte aus ihrer Sicht mit dem Binnenmarkt nichts zu tun. Eine Aufgabe des Pfundes kam für sie mit Rücksicht auf den Erhalt britischer Souveränität in so einer zentralen Frage wie der Währungshoheit nicht in Betracht. Nur mit großer Mühe konnte ihr Schatzkanzler *Nigel Lawson* sie dazu überreden, einen britischen Beitritt zum EWS in Erwägung zu ziehen.²⁹ Etwas anderes war die zeitweilige Ankopplung der nationalen Währung an die D-Mark zum Zwecke der Inflationsbekämpfung, wie sie *Lawson* zwischen 1987 und 1988 betrieb. Ein derartiges „shadowing“ einer fremden Währung war aus *Thatchers* Sicht zwar auch nicht ideal, aber als Mittel pragmatischer Politik durchaus akzeptabel, wenn es denn der Stabilisierung des Pfundes und dem Kampf gegen die Inflation nützte.³⁰

28 *Thatcher, M.*: Speech at the College of Europe, Bruges, 20.09.1988, in: Dies.: The Collected Speeches, London, 1997, 315-325, hier 319f.

29 Vgl. *Thatcher, M.*: Downing Street No. 10, a.a.O., 977-984.

30 Siehe etwa ihre späteren Bemerkungen gegenüber Bundesaußenminister *Genscher* im Juli 1990, wiedergegeben in: *Powell an Wall*, 30.07.1990, DBPO, Reihe 3, Bd. 7, Dok. 222, 439-441, hier 441.

III. Der Umbruch 1989/1990

In diese Gemengelage platzte im Sommer und Herbst 1989 erst der Umbruch in Polen und Ungarn, dann die friedliche Revolution in der DDR und der Fall der Berliner Mauer. In London mutmaßte man früh, dass Bonns Engagement für eine Aufnahme Österreichs in die EG nur der erste Schritt für eine Osterweiterung der EG sein würde, die letztlich auch Ungarn, Polen und die DDR einbeziehen sollte. Die Deutschen, so hieß es in einem Memorandum des britischen Außenministeriums vom 20. Oktober 1989, würden sicher weiter Lippenbekenntnisse für die europäische Einigung abgeben. Es stehe aber zu erwarten, dass sie bereit sein würden, den europäischen Zusammenhalt in der Außenpolitik für ihr Ziel einer EG-Osterweiterung zu opfern. Was eine solche Osterweiterung für die geplante Währungsunion bedeute, hätten die Deutschen offenbar noch nicht einmal ansatzweise durchdacht. Im Zweifelsfall, so vermutete man im Foreign Office, würde jedoch die Erweiterung der EG nach Ostmitteleuropa Vorrang vor der Währungsunion haben.³¹

Der Premierministerin ging die Konzentration ihres Außenministeriums auf die Veränderungen in Ostmitteleuropa zu weit. In einem Gespräch mit dem britischen Botschafter in Bonn, *Sir Christopher Mallaby*, warnte sie am 2. November 1989, man solle sich nicht so viele Gedanken über die deutsche Ostpolitik machen. Schließlich seien sowohl Großbritannien als auch Frankreich und die Sowjetunion grundsätzlich gegen eine deutsche Wiedervereinigung; damit stelle sich das Problem nicht, sollte das wohl heißen. Das größere Problem sei Deutschlands Rolle in Westeuropa. Denn hier übe die Bundesrepublik durch ihre massiven Handelsüberschüsse eine immer stärkere ökonomische Vorherrschaft (*dominance*) aus, die letztlich auf einer unterbewerteten D-Mark und unfairen Subventionen für die deutsche Industrie beruhe. Diese Vorherrschaft komme beispielsweise in dem deutschen Bestreben zum Ausdruck, die Wettbewerbsfähigkeit anderer Länder durch die europäische Sozialcharta zu unterminieren. Gemeint war zwar vor allem Großbritanniens Wettbewerbsfähigkeit, aber die Premierministerin argumentierte in diesem Sinne (freilich erfolglos) etwa auch gegenüber dem portugiesischen Ministerpräsidenten *Cavaco Silva*.³² Die britische Diplomatie sollte sich nach *Thatchers* Vorstellung auf dreierlei konzentrieren: erstens die Deutschen von einer Unterstützung der restriktiven, wettbewerbsfeindlichen Sozialcharta abzubringen; zweitens der Bundesregierung und

31 *Fretwell* an *Synnott*, 20.10.1989, DBPO, Reihe 3, Bd. 7, Dok. 23, 63-66, hier 65.

32 *Thatcher, M.*: Downing Street No. 10, a.a.O., 1039.

der deutschen Industrie die Gefahren deutlich zu machen, die sich durch eine europäische Währungsunion für die Geldpolitik der Bundesbank ergäben; und drittens auf eine Aufwertung der D-Mark hinzuarbeiten.³³

Als sich die Ereignisse in der DDR mit dem Mauerfall zuspitzten, wurden derartige Überlegungen Makulatur. In Paris sah man jetzt, ähnlich wie in London – aber anders als dort keineswegs leise erfreut, sondern hell entsetzt – die Möglichkeit, dass der Umbruch im Osten und die Währungsunion als Ziele deutscher Politik miteinander in Widerstreit geraten könnten und dass dabei womöglich die gemeinsame Währung auf der Strecke zu bleiben drohte. Schließlich waren in Madrid wichtige Fragen nach dem Zeitrahmen, der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken und der Festlegung fixer Wechselkurse offen geblieben und einer Regierungskonferenz überlassen worden, die erst noch einzuberufen war.³⁴

Am 27. November 1989 schrieb *Kohl* einen Brief an *Mitterrand*, in dem er seine Sorge über „große Divergenzen in der Stabilitätsentwicklung“ innerhalb der Gemeinschaft und über die hohen Haushaltsdefizite einiger Mitgliedsländer zum Ausdruck brachte. Er schlug vor, dass auf dem anstehenden EG-Gipfel in Straßburg die Vorbereitungen für eine Regierungskonferenz in Auftrag gegeben werden sollten. Über deren tatsächliche Einsetzung solle man dann ein Jahr später entscheiden.³⁵ Zusätzlich brachte der Kanzler den Plan einer „Politischen Union“ ins Spiel, bei dem es insbesondere um eine bessere demokratische Legitimation durch Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments ging, aber auch um eine Verbesserung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Innen- und Justizpolitik. Von der französischen Seite wurde diese Initiative, die zeitlich fast exakt mit *Kohls* 10-Punkte-Plan zusammenfiel, als versteckte Aufkündigung der Währungsunion verstanden.³⁶

Als er den Schrecken in Paris erkannte, ruderte der Bundeskanzler noch vor dem Gipfeltreffen zurück. Er gestand am 5. Dezember in einem Brief an *Mitterrand* zu, dass schon auf dem Straßburger Gipfel ein förmlicher Beschluss über die Eröffnung der Regierungskonferenz Ende 1990 gefasst werden sollte.³⁷ Der

33 *Powell an Wall*, DBPO, Reihe 3, Bd. 7, Dok. 29, 84f., hier 85.

34 Vgl. jüngst *Rödger, A.*: Wunschkind Euro, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 12.01.2014.

35 *Kohl an Mitterrand*, 27.11.1989; der Text des Briefes und der beigefügte Arbeitskalender sind abgedruckt in: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, bearb. v. Hanns Jürgen Küsters u. Daniel Hofmann, München, 1998, Nr. 100 und 100A, 565-567.

36 Vgl. *Loth, W.*, a.a.O., 466f.

37 *Kohl an Mitterrand*, 01.12.1989, abgedruckt in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, Nr. 111, 614f.

deutsche Vorschlag einer Kopplung von Politischer Union und Währungsunion wurde daraufhin in Straßburg still und leise zu den Akten gelegt, während man die Einsetzung einer Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion förmlich beschloss. Die beiden Prozesse liefen fortan unabhängig voneinander ab. Während man für die Regierungskonferenz über die Währungsunion einen festen Startpunkt ins Auge fasste, blieb das Schicksal der politischen Union zunächst offen. Das war das entscheidende Zugeständnis der Bundesregierung.³⁸

Bei allem Enthusiasmus für die europäische Einigung war *Kohl* sich bewusst, dass sein Entgegenkommen in der Währungsfrage gegen traditionelle deutsche Positionen verstieß. Er habe seine Entscheidung „gegen deutsche Interessen“ getroffen, erklärte er dem amerikanischen Außenminister *James Baker* drei Tage nach dem Straßburger Gipfel, aber der Schritt sei politisch wichtig gewesen, weil Deutschland Freunde brauche.³⁹ Trotzdem blieb *Mitterrand* misstrauisch. In einem Gespräch mit *Thatcher* unmittelbar nach der Ratssitzung sagte er, *Kohl* spekuliere offenbar mit dem nationalen Adrenalin des deutschen Volkes. Deutschland habe niemals in der Geschichte seine wahren Grenzen gefunden. Es bleibe ein Land in ständigem Fluss. Gegenwärtig seien die Deutschen offenbar wieder einmal in Bewegung, und es sehe so aus, als hätten Briten und Franzosen schlechte Karten, sie zu stoppen. Auch die Russen könnten nicht viel tun, und die Amerikaner wollten es nicht. So blieben nur England und Frankreich. Er und *Thatcher* könnten sich bald in derselben Situation befinden wie ihre Vorgänger in den 1930er Jahren, denen es nicht gelungen war, sich dem beständigen Vorwärtsdrängen der Deutschen entgegenzustellen. In Momenten großer Gefahr, so *Mitterrand*, habe Frankreich immer besondere Beziehungen mit England entwickelt. Seiner Meinung nach sei so ein Zeitpunkt jetzt wieder gekommen.⁴⁰

Sechs Wochen später trafen sich *Mitterrand* und *Thatcher* erneut, diesmal in Paris. Der Präsident berichtete von seinem Besuch in der DDR und erzählte, er habe unter den Studenten, denen er in Leipzig begegnet war, keine große Begeisterung für eine Wiedervereinigung angetroffen. Er sei vielmehr überzeugt, dass

38 Der Text der Erklärung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs vom 9. Dezember 1989 ist abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 1 (1990), D5-D18.

39 Gespräch zwischen Bundeskanzler *Kohl* und US-Außenminister *James Baker* am 12.12.1989, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, Nr. 120, 636-641, hier 638.

40 *Powell an Wall*, 08.12.1989, *ibid.*, Nr. 71, 164-166, hier 165. Zum Hintergrund siehe *Lévesque, J.*: In the name of Europe's future: Soviet, French and British qualms about Kohl's rush to German unification, in: Bozo, F. et.al. (Hg.), a.a.O., 95-106.

einige ostdeutsche Demonstrationen für die Einheit von westdeutschen „Agenten“ durch die Bereitstellung entsprechender Plakate und anderer Materialien ermuntert worden seien. Außerdem berichtete der Präsident von einem Gespräch mit *Genscher*, in dem er den deutschen Außenminister vor einem Rückfall in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg gewarnt habe, als sich das Reich einem Dreierverband aus England, Frankreich und Russland gegenüber gesehen hatte. Die Haltung Italiens, Belgiens, der Niederlande, Großbritanniens und Frankreichs auf dem Straßburger Gipfel (sprich: *Kohls* Isolation dort) sollte eine Warnung für Deutschland sein. Der listenreiche *Mitterrand* konnte sicher sein, mit derartigen Ausführungen bei *Thatcher* offene Türen einzurennen. Er deutete jedoch zugleich an, dass er keine Möglichkeit sah, die deutsche Einheit zu verhindern. Schließlich seien weder Franzosen und Briten noch Russen bereit, Deutschland wie 1914 den Krieg zu erklären.⁴¹

Im Endeffekt entschied sich *Mitterrand*, das deutsche Problem so anzugehen, wie Frankreich es nach 1945 über weite Strecken erfolgreich praktiziert hatte: durch die Einbindung des stärker gewordenen Deutschlands in europäische Strukturen. Seit Februar 1990 hatten *Joachim Bitterlich* und *Elisabeth Guigou*, die europapolitischen Berater *Kohls* und *Mitterrands*, eine gemeinsame deutsch-französische Linie für das weitere Vorgehen in Sachen Wirtschafts- und Währungsunion und Politischer Union ausgearbeitet. Nach den ersten freien Wahlen in der DDR am 18. März 1990 gab *Mitterrand* grünes Licht für dieses Vorgehen.⁴² *Mitterrands* Verhalten dürfte *Thatchers* Weltsicht bestätigt haben. Darin kam Frankreich seit 1940 die Rolle des unsicheren Kantonisten und schwankenden Verbündeten zu. In ihren Erinnerungen klagte sie später über *Mitterrands* „Unfähigkeit, vertrauliche Worte mit öffentlichen Taten zu verknüpfen“.⁴³ Freilich war nicht *Thatchers* größere Prinzipientreue dafür verantwortlich, dass sie sich länger und hartnäckiger weigerte, die deutsche Einheit zu akzeptieren. Es war vielmehr ein Mangel an Alternativen, denn anders als für *Mitterrand* kam für die Britin eine Vertiefung der europäischen Integration zur Einhegung deutscher Macht nicht in Frage.⁴⁴

41 *Powell an Wall*, 20.01.1990, *ibid.*, Nr. 103, 215-219, hier 216f.

42 *Bitterlich, J.*: Die deutsch-französischen Beziehungen in der Phase der Deutschen Einheit und des Vertrags von Maastricht, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*, 20 (2013), 289-299, hier 295.

43 *Thatcher, M.*: *Downing Street No. 10*, a.a.O., 1105.

44 *Thatchers* strikte Haltung in der Wiedervereinigungsfrage wurde nicht von allen in London geteilt, insbesondere im Foreign Office plädierten viele für größere Konzilianz, schon um Großbritannien innerhalb der Europäischen Gemeinschaft in dieser Frage nicht allzu sehr zu isolieren; so argumentiert auch *Salmon, P.*: *The United Kingdom and German Unification*, in: *Bozo, F. et al. (Hg.), a.a.O.*, 177-190.

In einem aufschlussreichen Gespräch mit *Hans-Dietrich Genscher* Ende Juli 1990 kam *Thatcher* auf die aktuellen finanzpolitischen Entwicklungen in Italien und Spanien zu sprechen, wo es hohe Inflationsraten gab und wo aufgrund der entsprechend ebenfalls hohen Zinssätze enorme Finanzinvestitionen aus dem Ausland zu verzeichnen waren. Diese Erfahrungen offenbarten in *Thatchers* Augen die Schwierigkeit, Wechselkurse zu fixieren, wenn die Disparitäten zwischen den Volkswirtschaften der verschiedenen Mitgliedstaaten derart groß waren. Unter solchen Umständen könne eine gemeinsame europäische Währung im Endeffekt nur durch gewaltige Transfers zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten aufrechterhalten werden. Ihrer Meinung nach gab es keinen Grund, in absehbarer Zeit über das existierende Europäische Wechselkurssystem hinauszugehen. Europa benötige Zeit, um sich auf den gemeinsamen Binnenmarkt einzustellen. Das letzte, was man jetzt brauche, sei neue Unruhe durch irgendwelche Versuche, eine gemeinsame Währung zu schaffen. In Wahrheit, schloss *Thatcher*, seien diejenigen, die eine europäische Gemeinschaftswährung propagierten, nicht so sehr an ökonomischen Aspekten interessiert, sondern daran, einen europäischen Bundesstaat zu schaffen. Das könne Großbritannien nicht akzeptieren.⁴⁵

An dieser Stelle vermerkt das Protokoll, *Genscher* habe Schwierigkeiten gehabt, zu Wort zu kommen. Als es ihm schließlich gelang, bemerkte er, die Bundesregierung sei entschlossen, dass eine Europäische Zentralbank so konzipiert sein sollte wie die Bundesbank, nämlich unabhängig von den Regierungen. Der beste Weg, andere Länder zu einer vernünftigen Wirtschaftspolitik zu bewegen, bestehe darin, sie zu zwingen, sich der Disziplin einer einheitlichen Währung und einer starken Zentralbank zu unterwerfen. *Thatcher* widersprach. Sie hätte mehr Vertrauen zur D-Mark, die auf der historisch gewachsenen Inflationsangst der Deutschen beruhe, als zu einer Europäischen Zentralbank, in der Deutschland möglicherweise überstimmt werde. Kein Land werde daran gehindert, dem Beispiel Frankreichs zu folgen, um durch eine Ankopplung an die Mark die Geldentwertung niederzukämpfen. Im Übrigen gebe es noch den Aspekt der Souveränität: eine nationale Währung und nationale Entscheidungen über die Wirtschafts- und Geldpolitik gehörten zu den wichtigsten Kennzeichen staatlicher Souveränität in der modernen Welt.⁴⁶

45 *Powell an Wall*, 30. Juli 1990, DBPO, Reihe 3, Bd. 7, Dok. 222, 439-441, hier 441.

46 *Ibid.*

IV. Die Entwicklung nach 1990

Heute, fast 25 Jahre später, lässt sich kaum bestreiten, dass *Margaret Thatcher* damals mit ihren Beobachtungen über die ökonomischen Folgewirkungen der europäischen Gemeinschaftswährung einige zentrale Punkte klarer gesehen hat als *Mitterrand* und *Kohl* oder *Genscher*. *Thatcher*, so hat der Mainzer Historiker *Andreas Rödder* bemerkt, habe eine klare Vorstellung von den Problemen einer weiteren europäischen Integration gehabt, aber keine Idee für eine europäische Ordnung jenseits des Ost-West-Konflikts. *Kohl* und *Mitterrand* hingegen „hatten eine klare Idee für eine solche europäische Ordnung, aber sie hatten keinen Sinn für die ökonomischen Probleme der weiteren europäischen Integration“.⁴⁷

Rödders Feststellung wäre allenfalls hinzuzufügen, dass *Mitterrand* und *Kohl* zwar eine Vorstellung von der Ordnung Europas nach dem Kalten Krieg besaßen, aber nicht notwendigerweise dieselbe. Der Bundeskanzler hielt an seinem Ziel einer Politischen Union parallel zur Wirtschafts- und Währungsunion fest. Er sei, erklärte er im Juni 1991 vor dem Bundesvorstand der CDU, noch nie in seinem Leben so sehr auf ein bestimmtes Ziel hin motiviert gewesen: „Das erste Ziel heißt für mich, nach der deutschen Einheit den entscheidenden Beitrag zum Bau der Vereinigten Staaten von Europa zu bringen, so daß niemand mehr das Ziel verändern kann.“⁴⁸ Aus dieser Bemerkung spricht nicht nur das Vollgefühl der Überzeugung. Man kann aus ihr auch das unterschwellige Empfinden heraushören, gegen den Strom der Zeit zu schwimmen. *Kohl* glaubte, in seiner Amtszeit Pflöcke einschlagen zu müssen, die weniger europäisch gesinnte Nachfolger nicht mehr würden versetzen können. Nur so erklärt sich die Häufung der Vokabeln „unumkehrbar“, „irreversibel“ und „alternativlos“, die seine Reden jener Jahre wie ein Mantra durchziehen. „Täuschen Sie sich nicht“, hatte er schon bei seinem ersten Treffen mit *Mitterrand* 1983 gesagt, „ich bin der letzte pro-europäische Bundeskanzler“.⁴⁹

Der Weg zur Europäischen Union sei unumkehrbar, stellte er acht Jahre später zufrieden fest, als im Bundestag über die Beratungen in Maastricht diskutiert wurde: „Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind jetzt für die Zukunft in einer Weise miteinander verbunden, die ein Auseinanderbrechen oder

47 *Rödder, A.*, a.a.O.

48 Helmut Kohl: Berichte zur Lage 1989-1998, bearb. v. Günter Buchstab u. Hans-Otto Kleinmann, Düsseldorf, 2012, 290.

49 Eintrag vom 02.10.1982; *Atali, J.*: Verbatim, Band. 1: Chroniques des années 1981-1986, Paris, 1996, 326.

einen Rückfall in früheres nationalstaatliches Denken mit all seinen schlimmen Konsequenzen unmöglich macht.“⁵⁰ Diese Rechnung hat sich, wie man inzwischen weiß, zumindest in unserer Gegenwart als Fehl kalkulation erwiesen. Zwar wurde eine gemeinsame Währung noch in den 1990er Jahren Wirklichkeit. Aber die umfassende Politische Union, die für *Kohl* das „unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion“ gewesen war und die in seinen Augen das Novum der neu gegründeten Europäischen Union von Maastricht sein sollte, kam nicht zustande.⁵¹ Ob eine Politische Union, wie sie *Kohl* vorschwebte, eine wirksame Stütze der Gemeinschaftswährung geworden wäre, ist allerdings fraglich. Der Bundeskanzler dachte dabei kaum an eine engere Kooperation in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die er für relativ aussichtslos hielt und die ihn auch wenig interessierte. Ihm ging es in erster Linie um eine Demokratisierung der europäischen Institutionen und um eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – und mit beiden Vorhaben scheiterte er.

Die EU blieb insbesondere in außen- und sicherheitspolitischen Fragen auf die Aushandlungsprozesse der nationalen Regierungen angewiesen. Gerade hier verschafften sich die Nationalstaaten erneut unübersehbar Geltung, auch wenn immer mehr Regelungskompetenzen in anderen Politikbereichen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert wurden.⁵² Wenn man etwas zynisch argumentieren wollte, könnte man sagen, dass es kein Wunder war, dass *Kohl* bei der Währungsunion Erfolg hatte und mit der Politischen Union scheiterte. Schließlich hatte die Bundesregierung mit der Europäisierung der Geldpolitik lediglich Kompetenzen abgegeben, die sie ohnehin nicht besaß, weil die Bundesbank politisch unabhängig war. Umgekehrt hatte die französische Regierung ihren bestimmenden Einfluss auf die eigene Geldpolitik nur scheinbar verloren. Denn schließlich war der Franc letztlich von den Entscheidungen der Bundesbank abhängig gewesen. Dafür gewann die französische Zentralbank mit der Währungsunion auf doppelte Weise an Gewicht und Geltung: einmal gegenüber der eigenen Regierung und zum anderen gegenüber der Bundesbank, mit der man jetzt im Rat der EZB auf gleicher Augenhöhe operierte. Bei den Machtverschiebungen, die mit der Politischen Union anstanden, war das anders. Dabei

50 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 68. Sitzung, stenographischer Bericht, 12.12.1991, 5797-5803, hier 5797 B.

51 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 53. Sitzung, stenographischer Bericht, 06.11.1991, 4367 B/C.

52 Einen ausgewogenen Überblick über die Chancen und Begrenzungen der gemeinsamen europäischen Außenpolitik bietet *Link, W.: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 63 (2013), 23-30.

ging es um genuine Kompetenzen nationaler Regierungen, Ministerien und Bürokratien. Die Kernelemente der Politischen Union, so hat *Kohls* europapolitischer Berater *Joachim Bitterlich* rückblickend geurteilt, seien nicht nur an den Engländern gescheitert, sondern „letztlich an der vereinten Kraft von Administration, der Innenminister, die sich vehement wehrten ... [den deutschen eingeschlossen] ... der Verteidigungsminister und der Außenminister, die mit Schrecken darauf schauten, was Kohl vorhat“.⁵³

Von den Vereinigten Staaten von Europa als Zielperspektive der europäischen Integration sprach schon bald kaum noch jemand. Der Begriff des europäischen Bundesstaates befand sich – zumal nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Maastricht-Vertrag – in den 1990er Jahren ebenfalls auf dem Rückzug. Auch die CDU strich ihn 1992 aus ihrem Parteiprogramm. Selbst *Kohl*, so scheint es, verlor in den letzten Jahren seiner Kanzlerschaft den Glauben daran, dass diese Zukunftsperspektive noch erstrebenswert war. Nach dem Ausscheiden von *Jacques Delors* 1995 sagte ihm die Arbeit der Europäischen Kommission unter einer Reihe eher schwacher Präsidenten immer weniger zu. Wenn es in Europa vorangehen sollte, dann *Kohls* Meinung nach nur durch die Zusammenarbeit nationaler Regierungen. Eine stärkere Konzentration der Entscheidungsbefugnisse dort habe „nichts mit Renationalisierung zu tun“, bemerkte er gegenüber dem britischen Premierminister *Tony Blair*. Die Entwicklung hin auf die „Vereinigten Staaten von Europa“ habe sich „als mißverständliche und falsche Richtung“ erwiesen.⁵⁴

Nicht nur die deutschen Erwartungen wurden enttäuscht. Auch die französische Rechnung ging nicht auf. Für *Mitterrand* diente die Politische Union nicht der Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaft oder der Schaffung eines europäischen Bundesstaates. Sie war aus seiner Sicht vielmehr in erster Linie dazu bestimmt, durch die Stärkung des Europäischen Rates und die Ausdehnung von Mehrheitsbeschlüssen die gewachsene Macht des vereinten Deutschlands einzudämmen. Demnach, vermerkte *Thatcher* in ihren Erinnerungen, „traten die Franzosen nicht aus Überzeugung, sondern aus taktischen Gründen für das föderalistische Konzept ein“.⁵⁵ Der französische Staatspräsident konnte das Scheitern der Politischen Union Anfang der 1990er Jahre deswegen kühler konstatieren als der deutsche Bundeskanzler. *Mitterrands* Rechenfehler lag anderswo: Die wäh-

53 *Bitterlich, J.*, a.a.O., 292.

54 Zit. nach *Schwarz, H.-P.*, a.a.O., 816.

55 *Thatcher, M.*: Downing Street No. 10., a.a.O., 1052.

rungspolitische Gleichberechtigung, die er mit dem Euro erreichen wollte, vertrug sich schlecht mit der deutschen Erwartung, die Stärke der deutschen Wirtschaft und die Erfolgsbilanz der Bundesbank rechtfertigten deutsche Standards für die europäische Währungsunion. Die Spannungen, die aus diesem Widerspruch erwachsen, belasteten die deutsch-französischen Beziehungen über die Amtszeit *Mitterrands* hinaus auch unter dessen Nachfolgern *Jacques Chirac*, *Nikolas Sarkozy* und *François Hollande*.

Um das Ziel einer europäischen Bändigung der D-Mark zu erreichen, akzeptierte die französische Politik, dass im Maastricht-Vertrag zunächst die deutsche Konzeption der Währungspolitik festgeschrieben wurde. Gleichzeitig jedoch arbeitete die französische Diplomatie seit der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages daran, die Vertragsbedingungen im Sinne der eigenen Vorstellungen nachzubessern. Schon im Vorfeld des französischen Referendums zum Maastricht-Vertrag im Jahr 1992 hatte *Mitterrand* der französischen Öffentlichkeit in einer Fernsehansprache versichert, die europäische Währungspolitik werde – anders als im Vertragstext festgeschrieben – nicht unter Weisung von europäischen Zentralbankern, sondern unter politischer Aufsicht stehen. Demzufolge würde die europäische Währungspolitik weniger auf Inflationsbekämpfung als auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gerichtet sein.⁵⁶

Die französischen Versuche, die Währungsunion gemäß den eigenen Vorstellungen umzuwandeln, vollzogen sich in mehreren Etappen, auf die im Rahmen dieses Beitrags nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Wichtig ist, dass sich spätestens unter dem Druck der europäischen Banken- und Staatsschuldenkrise seit 2010 die Europäische Währungsunion tatsächlich vom deutschen Ordnungsmodell, wie es im Maastricht-Vertrag festgeschrieben worden war, entfernt hat. Stattdessen hat sie sich der stärker auf Staatsintervention und Nachfragestimulierung setzenden französischen Konzeption einer politisierten Zentralbank angenähert. In eine ähnliche Richtung weisen die Pläne, die wirtschafts- und fiskalpolitischen Kompetenzen auf europäischer Ebene zu bündeln und damit eine Wirtschaftsregierung als Gegengewicht zur Zentralbank zu schaffen, wie sie Paris seit langem vorschwebt. Völlig zu Recht hat der Bonner Politikwissenschaftler *Ludger Kühnhardt* in diesem Kontext kürzlich auf die „Neudefinition“ der Vokabel „Politische Union“ hingewiesen. In den 1990er Jahren wurden damit die von *Kohl* favorisierten Schritte zu einer Demokratisierung der EU sowie

⁵⁶ Siehe hierzu und zum Folgenden *Feldstein, M.*: EMU and International Conflict, in: *Foreign Affairs*, 76 (1997), 63.

die Bemühungen um eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bezeichnet; inzwischen versteht man unter „Politischer Union“ das ursprünglich französische Projekt einer europäischen Wirtschaftsregierung durch Vergemeinschaftung der bislang nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitik.⁵⁷

Frankreichs Dilemma bestand und besteht darin, dass die europäische Schuldenkrise einen doppelten Effekt hat. Politisch entwickeln sich die Dinge durchaus in Richtung französischer Ziele. Die Konzeption der europäischen Währungspolitik hat sich französischen Vorstellungen angenähert. Institutionen wie die EZB entsprechen heute stärker französischen Auffassungen als vor 2010. Im Rat der EZB befinden sich nicht die Vertreter der Banque de France, sondern diejenigen der Bundesbank in einer permanenten Minderheitenposition. Gemeinsam mit Italien, Spanien und den anderen südlichen Mitgliedsländern des Euro kann Frankreich deutschen politischen Vorstellungen wirksam entgegentreten. Wirtschaftlich hingegen hat die Währungsunion die gegenteilige Wirkung. Frankreich droht den Anschluss zu verlieren. Es habe, so lautete das Fazit in einem Länderbericht des *Economist*, zögerlicher und langsamer als jedes andere europäische Land gehandelt, als es darum ging, den Arbeitsmarkt, das Rentenwesen und die anderen sozialen Sicherungssysteme zu reformieren.⁵⁸

Statt nach bewährtem Muster Deutschlands Wirtschaftsstärke zu nutzen, um die politische Führung Frankreichs zu stabilisieren, hat die Währungsunion dazu geführt, dass die Bundesregierung sich selbst intensiver um politische Führung bemühen muss, weil sie das Fundament der eigenen Wirtschaft und der gemeinsamen Währung zunehmend gefährdet sieht. Das Ergebnis ist der latente Macht- und Interessenskonflikt in der EU, der gegenwärtig zwischen Paris und Berlin ausgetragen wird und der sich etwa in dem regelmäßigen politischen Armdrücken um Ausnahmeregelungen für Frankreich beim Erreichen der vereinbarten Defizitziele ausdrückt.⁵⁹ Im Rückblick scheint sich somit *Thatchers* Prognose bewahrheitet zu haben, ein vereintes Europa werde „den Einfluß eines vereinigten Deutschlands erhöhen und nicht begrenzen“.⁶⁰ Tatsächlich fürchten Frankreich und die anderen Mitglieder der Eurozone heute nicht mehr wie früher das Diktat der Bundesbank bei der Festlegung der Zinssätze. Sie fühlen sich um politische Kernkompetenzen betrogen und der demokratischen Selbstbestim-

57 Kühnhardt, L.: Die Europa-Rettung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.03.2014, 6.

58 The Economist, 17.11.2012, 3-16.

59 Siehe zuletzt Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.04.2014.

60 Thatcher, M.: Downing Street No. 10., a.a.O., 1085.

mung in ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik beraubt. Deutschland habe sich zur Hegemonialmacht des Kontinents aufgeschwungen, heißt es immer öfter.⁶¹

Thatcher, die eifersüchtig wie kaum sonst ein Politiker die Kernbereiche nationaler Souveränität verteidigen wollte, hat diese Entwicklung deutlicher kommen sehen als andere. Ein zustimmungsfähiges Alternativmodell hatte sie jedoch nicht anzubieten. Ihr „Kreuzzug für ein größeres Europa mit lockereren Banden“ scheiterte.⁶² Zwar öffneten sich die EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts tatsächlich – nicht zuletzt aufgrund deutschen und britischen Drängens – nach Ostmitteleuropa, obwohl es gerade in Frankreich gegen die EU-Osterweiterung erhebliche Vorbehalte gegeben hatte. Doch die britische Erwartung, Erweiterung und Vertiefung schlossen einander aus, trag. Die Bande der Union wurden nicht gelockert, sondern im Verlauf der auf den Maastrichter Vertrag folgenden zwei Jahrzehnte immer fester gezurrt.⁶³

Thatchers Alternative einer loseren Gemeinschaft souveräner Staaten, die sich lediglich zu Zwecken gemeinsamer Verteidigung und der Vertretung gemeinsamer Handelsinteressen zusammenschlossen, fand nicht einmal in der eigenen Ministerialbürokratie ungeteilte Zustimmung. Ein Memorandum aus dem Planungsstab des Foreign Office vom Juli 1990 argumentierte, weder hätten diejenigen Recht, die sich wie die französische Regierung von einer europäischen Einbindung der Bundesrepublik eine Schwächung Deutschlands erhofften, noch deren Kritiker, die wie *Thatcher* das Gegenteil befürchteten. Eine losere Gemeinschaft, das war die Pointe des Papiers, würde den deutschen Einfluss vergrößern, nicht verringern; dies bedeute aber nicht, dass er deswegen in einem stärker integrierten Europa deutlich abnehmen werde. Die Europäische Gemeinschaft, so die Schlussfolgerung, stelle wichtige Absicherungen gegen einen überproportionalen wirtschaftlichen Einfluss Deutschlands bereit. Eine Vertiefung der Integration werde in dieser Hinsicht keinen großen Unterschied machen, aber eine Schwächung der Gemeinschaft verstoße gegen britische Interessen.⁶⁴

Im Endeffekt folgte die britische Regierung nach dem Sturz *Thatchers*, der nicht zuletzt durch deren intransigente Europapolitik verursacht worden war, einer

61 Besonders prominent verfiert diese These *Beck, U.*: Das deutsche Europa, Berlin, 2012; vgl. mit anderer Akzentsetzung auch *Kundnani, H.*: Was für ein Hegemon?, in: Internationale Politik, Mai/Juni (2012); für meine eigene Einschätzung siehe *Geppert, D.*: Halbe Hegemonie: Das Deutsche Dilemma, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 63 (2013), 11-16.

62 *Ibid.*, 1049.

63 Siehe etwa die Darstellung bei *Wirsching, A.*, a.a.O., 153-225.

64 *Cooper, R.*, a.a.O., 422.

pragmatischen Politik des „Ja, aber“.⁶⁵ Man legte der Entwicklung keine unüberwindbaren Steine in den Weg, sicherte aber dem eigenen Land durch opt-out-Klauseln, etwa bei der Währungsunion oder in der Sozialpolitik, zuletzt auch mit der Verweigerung, den Fiskalpakt zu unterzeichnen, die Möglichkeit einer abweichenden Entwicklung innerhalb der EU. Je länger sich diese divergierenden Marschrichtungen fortsetzten, desto schwieriger war sowohl der britischen Öffentlichkeit als auch den anderen Europäern zu vermitteln, welche Rolle die britische Regierung für ihr Land in Europa sah. Am vorläufigen Ende dieses Weges stand die Ankündigung Premierminister *David Camerons* vom Januar 2013, im Jahr 2017 eine Volksabstimmung über die weitere Zugehörigkeit des Vereinigten Königreiches zur Europäischen Union abzuhalten.⁶⁶

V. Das Europa der Zukunft

Nachdem sich mit dem Ende des Kalten Krieges das *Thatcher*-Europa der gemeinsamen Verteidigung gegen die Bedrohung aus dem Osten aufgelöst hatte, erleben wir gegenwärtig die Erosion der aus dem Ost-West-Konflikt hervorgegangenen EU *Helmut Kohls* und *François Mitterrands*. Wie *Adenauers* und *de Gaulles* karolingisches Europa in den 1980er und 1990er Jahren von Grund auf umgeformt wurde, wird in der gegenwärtigen Krise das Europa *Kohls* und *Mitterrands* transformiert. Es macht einem neuen Europa Platz, dessen Konturen erst umrisshaft zu erkennen sind. Im Prinzip stehen immer noch drei Modelle zur Auswahl: erstens der verspätete Durchbruch zu den Vereinigten Staaten von Europa, zweitens die Weiterentwicklung der Transfer- und Haftungsunion durch die Zusammenarbeit der nationalen Regierungen oder drittens eine Integration durch Dezentralisierung und Wettbewerb, innerhalb derer sich die Mitgliedsländer in verschiedenen Konstellationen und unterschiedlicher Intensität zur Kooperation bei Teilprojekten der europäischen Einigung zusammenschließen. Man könnte diese drei Modelle auch die deutsche, die französische und die britische Variante für die Zukunft Europas nennen.⁶⁷

Das deutsche Modell setzt nach wie vor darauf, dass die großen europäischen Krisen große Integrationsschübe mit sich bringen oder nach sich ziehen und dass

65 Einen guten Überblick über die britische Europapolitik aus einer für britische Verhältnisse betont europhilen Perspektive findet man bei *Young, H.*: *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke, 1998.

66 *Cameron, D.*: Bloomberg-Rede, 23.01.2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-at-bloomberg>.

67 Zum Folgenden siehe ausführlicher *Geppert, D.*: *Ein Europa, das es nicht gibt. Die fatale Sprengkraft des Euro*, 2. Aufl., München, 2013, 160-184.

wir am Ende dieser Krise ein entscheidendes Stück auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat, einer europäischen Republik, einer Politischen Union Europas vorangekommen sein werden. Nach dieser Vorstellung würde schließlich ein machtvolles europäisches Parlament eine eigene europäische Exekutive wählen und kontrollieren und damit das demokratische Defizit der EU beseitigen. Zugleich würde sich die EU über eine Bankenunion und einen Schuldentilgungsfonds zur Haftungsunion weiterentwickeln. Es gäbe eine zumindest anteilige europäische Steuerhoheit, einen Ausbau der regionalen Umverteilung zur Stärkung der Peripherie, eine gemeinsame europäische Sozialpolitik und auch außenpolitisch würde ein derart geeintes Europa mit einer Stimme sprechen.⁶⁸

Das Problem des deutschen Modells besteht darin, dass in keinem anderen europäischen Land – über die Vergemeinschaftung der deutschen Wirtschaftskraft und finanziellen Potenz hinaus – ein Wille zu derartigen Aufbrüchen erkennbar ist. Mehrheiten in nationalen Referenden, die für eine Revision des europäischen Vertragswerks notwendig wären, um die Integration in dieser Richtung weiter voranzutreiben, sind unter den gegenwärtigen Umständen kaum denkbar. In einer Umfrage des Pew Research Center aus Washington äußerten sich im Mai 2013 nur noch 45 % der befragten Deutschen, Franzosen, Briten, Italiener, Spanier, Griechen, Polen und Tschechen positiv über die EU. Nur 28 % von ihnen waren der Ansicht, die ökonomische Integration habe ihre Wirtschaft gestärkt. Außer in Deutschland gab es nirgendwo eine Mehrheit für den Vorschlag, zur Lösung der Krise müssten die Einzelstaaten mehr Kompetenzen an Brüssel abtreten.⁶⁹

Wahrscheinlicher als das deutsche Modell ist daher die französische Variante: die Fortsetzung der Regierungszusammenarbeit innerhalb der Eurozone mit dem Ziel, die Wirtschafts- und Fiskalpolitik in den verschiedenen Mitgliedsländern besser aufeinander abzustimmen. Höhere Lohnabschlüsse, mehr Ausgaben der öffentlichen Hand und ein gesteigerter Konsum vor allem in Deutschland sollen helfen, die Wettbewerbslücke in der Eurozone zu schließen. Auf diese Weise, so die Erwartung, würden die Wirtschaft und speziell die Exporte in den Schuldenstaaten endlich wieder wachsen, so dass gerade die Länder im europäischen Süden ihre Leistungsbilanzdefizite allmählich abbauen könnten.⁷⁰ Zusätzlich wird der Ruf nach Eurobonds lauter, von denen sich ihre Befürworter, wie der Großinvestor

68 So etwa *Guérot, U./Menasse, R.*: Es lebe die europäische Republik, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.03.2013, 24.

69 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.05.2013, 11.

70 In diesem Sinne etwa *Moravcsik, A.*: Europe after the Crisis, in: Foreign Affairs, 91, Mai/Juni (2012), 54-68.

George Soros, eine schlagartige Beruhigung der Finanzmärkte und damit einen schmerzfreien Weg aus der europäischen Schuldenkrise versprechen.⁷¹

Die Haupthindernisse für einen derartigen Lösungsweg liegen in Deutschland. Etwas höhere Lohnstückkosten im Norden Europas wären für die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen vermutlich akzeptabel, wenn sie damit die Wettbewerbsfähigkeit im Süden dauerhaft verbessern könnten. Das Ausmaß an Lohn- und Preissteigerung jedoch, das nötig wäre, um ein Land wie Griechenland auf absehbare Zeit wieder konkurrenzfähig zu machen, würde in Deutschland politisch wie wirtschaftlich kaum toleriert werden. Eine solche Solidaritätsaktion könnte nur funktionieren, wenn die Eurozone allein auf der Welt wäre. Gerade die deutschen Unternehmen sind aber stark und in wachsendem Maße mit Märkten jenseits des Euroraums und auch außerhalb der EU verflochten.⁷²

Mindestens ebenso problematisch wäre die Einführung von Eurobonds. Die Bundeskanzlerin hat sie nicht umsonst für ihre Lebenszeit kategorisch ausgeschlossen. Und das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum ESM zumindest angedeutet, dass sie ohne vorherige Volksabstimmung gegen das Grundgesetz verstoßen. Eine Haftungunion mit Hilfe von Eurobonds oder ähnlichen Instrumenten würde die Risiken von Finanzanlagen im Süden der Eurozone minimieren, obwohl die ökonomischen Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind. Dadurch würde eben jene falsche Sicherheit wieder geweckt und würden jene Fehlanreize erneut gesetzt, die während der ersten zehn Jahre des Euro die aktuelle Notlage erst aufgebaut haben. Es würden erneut Mittel aus produktiven Arbeitsplätzen im Norden abfließen und in den Süden umgelenkt, ohne dass dort die alten Strukturfehler behoben wären.⁷³

Die Schwierigkeiten, die in die Krise geführt haben, wurzeln nicht in ungenügenden Transferzahlungen und auch nicht in fehlerhaften politischen Entscheidungsmechanismen. Ihren Kern bilden vielmehr jene politischen, kulturellen, mentalen, auch sozialen und ökonomischen Unterschiede, die gerade die Vielfalt unseres Kontinents ausmachen und ohne die Europa nicht Europa wäre. Diese Unebenheiten lassen sich auch durch veränderte institutionelle Arrangements und weiter gesteigerte finanzielle Solidarität nicht in wenigen Jahren glätten.

71 Siehe zuletzt *Soros, G.*: Wetten auf Europa. Warum Deutschland den Euro retten muss, um sich selbst zu retten, München, 2014.

72 So argumentiert beispielsweise *Starbatty, J.*: Tatort Euro, Wien et al., 2013.

73 So etwa *Sinn, H.-W.*: Die Argumente von Soros stechen nicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.05.2013.

Sowohl in den Vereinigten Staaten von Europa als auch in einer weiterhin von der Zusammenarbeit nationaler Regierungen geprägten Währungsunion würde ein Gefälle zwischen unterschiedlich entwickelten, verschiedenartig wirtschaftenden und auch politisch-kulturell ungleichen Ländern bestehen bleiben und für permanente Spannung sorgen.

Außerdem entfernen sich in beiden Fällen die wichtigen politischen Entscheidungen immer weiter vom einzelnen Bürger. Eine in Brüssel gestaltete zentrale Finanzpolitik – gleichgültig, ob sie von einem supranationalen Währungskommissar oder von einem durch die nationalen Regierungen bestellten Chef der Eurogruppe formuliert wird – ist notgedrungen weiter von den Sorgen und Nöten der europäischen Bürger entfernt als eine, die sich in nationaler Verantwortung befindet. Gleiches gilt für eine zentrale Sozialpolitik, die zwangsläufig die Folge größerer Integration wäre.⁷⁴

Ein drittes Grundproblem der beiden erstgenannten Zukunftsentwürfe besteht darin, dass sie die EU mit der Eurozone gleichsetzen. Die Fortentwicklung der gesamten Union wird von den gegenwärtigen Schwierigkeiten der Währungsunion her konzipiert und darauf reduziert, was deren Zusammenhalt dient. Die Präferenzen der ostmitteleuropäischen Staaten ohne Euro spielen ebenso wenig eine Rolle wie die Interessen derjenigen Länder in Nord- und Westeuropa, die sich wie Schweden, Dänemark und Großbritannien gegen einen Beitritt zur Gemeinschaftswährung entschieden haben. Auch die spezifischen Anliegen Deutschlands kommen bei einer solchen Betrachtung zu kurz. Als Zentralmacht in der Mitte des Kontinents gehen die deutschen Bedürfnisse weniger in den Belangen der Eurozone auf als die Interessen süd- und westeuropäischer Länder wie Frankreich oder Spanien. Die deutschen Handelskontakte und Wirtschaftsbeziehungen beschränken sich nicht auf den westlichen und südlichen Saum des Kontinents, sondern erstrecken sich auch nach Osten und Norden.⁷⁵ Die deutschen Exporte in Länder außerhalb der Währungsunion wachsen. Die Prozentzahl der Ausfuhren innerhalb der Eurozone gehen hingegen drastisch zurück: Zwischen 1999 und 2012 sind sie von 46 auf 37 % gesunken; im vergangenen Jahr gingen sie dann noch einmal um 1,2 % zurück, während die Ausfuhren in Länder außerhalb der EU um 0,5 % anstiegen.⁷⁶

74 Siehe *Hank, R.*: Solidaritätsverbot. Zur Theorie nationalstaatlicher Souveränität in Europa, in: *Merkur*, 67 (2013), 14-24.

75 So schon *Judt, T.*: Europa. Die große Illusion, in: *Merkur*, 50 (1996), 993-1005.

76 Für die jüngsten Zahlen siehe die Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 07.02.2014; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/02/PD14_040_51.html.

Auch geostrategisch hat die Bundesrepublik kein Interesse daran, dass sich der Kontinent erneut spaltet, diesmal nicht durch den Eisernen Vorhang des Kalten Krieges, sondern entlang der Außengrenzen des Euroraums. Eine derartige Entwicklung droht aber, wenn die fortdauernden Probleme innerhalb der Währungsunion ihre Erweiterung nach Norden und Osten unmöglich beziehungsweise für potenzielle Beitrittskandidaten dauerhaft unattraktiv machen. Im besten Falle verfestigt sich innerhalb der EU der Zustand einer Zweiklassengesellschaft von Ländern mit und ohne Euro. Im schlimmsten Fall schwindet bei den EU-Staaten außerhalb der Währungsunion die Bereitschaft zu einer Mitgliedschaft zweiter Klasse derart, dass sie der Union ganz den Rücken kehren. In Großbritannien ist dieser Prozess bereits in vollem Gange.

Nicht zuletzt um zu vermeiden, dass die EU mittel- oder langfristig auf die Eurozone zusammenschrumpft, ist deswegen die dritte Zukunftskonzeption, das britische Modell, den beiden anderen vorzuziehen. Es setzt auf die flexible Kooperation aller Mitgliedstaaten in einer EU, die gemeinsame Institutionen hat und sich gemeinsame Grundregeln des Zusammenlebens gibt, die aber vom Ziel einer immer engeren Einheit der ihr angehörenden Staaten und Institutionen ebenso Abschied nimmt wie von der Idee einer einheitlichen Regulierung und Normierung möglichst vieler Lebensbereiche. Eine solche EU wäre weniger als ein Bundesstaat, weniger als die Vereinigten Staaten von Europa oder eine europäische Republik. Sie wäre aber mehr als eine bloße Freihandelszone. Sie setzte auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit aller Mitgliedsländer – nicht so sehr durch europaweite Steuerung als vielmehr durch den Wettbewerb um die besten Lösungen in den einzelnen Staaten und Regionen: Vergemeinschaftung durch „horizontale Integration, nicht als Zentralisierung europäischer Politik“, so hat der Grüne Vordenker *Ralf Fücks* es einmal formuliert.⁷⁷

Eine derartige flexible und dezentrale Ordnung Europas hätte für Deutschland einen zusätzlichen Vorteil: Größe und Wirtschaftskraft unseres Landes wären in einem weiteren und lockereren Verbund, der auch Großbritannien, Schweden, Dänemark, Polen und die anderen ostmitteleuropäischen Staaten gleichberechtigt einschließt, leichter auszutarieren und für alle Beteiligten erträglicher zu gestalten als in einem wirtschaftlich und fiskalisch festgezurrten, engeren Euroraum mit süd- und westeuropäischer Schlagseite, in dem Deutschland einerseits übermächtig erscheint, sich aber andererseits in einer ständigen Minderheitenposition und Isolationsgefahr befindet. Außerdem wäre mit einer weltoffeneren, libera-

⁷⁷ Siehe *Fücks, R.*: Jeder, mit wem er will, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.11.2012.

leren EU inklusive Großbritanniens eine Stärkung der Verbindung zu den USA, etwa in Form einer transatlantischen Freihandelszone, leichter zu bewerkstelligen als mit einem auf Süd- und Westeuropa reduzierten und zum Protektionismus tendierenden Rumpf, in dem beispielsweise die anti-amerikanischen Reflexe der französischen Außenpolitik ein größeres Gewicht hätten.

Ob zu den unterschiedlichen Kooperationsnetzen einer dezentraleren EU dauerhaft auch eine Währungsunion gehören muss, ist eine offene Frage. Prinzipiell wäre mit dem Modell einer flexibleren Europäischen Union die Rückkehr zu einem System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse durchaus vereinbar. Ein solches Regime würde es ermöglichen, mit Hilfe kontrollierter Auf- und Abwertungen der nationalen Währungen Druck abzubauen, wenn die Löhne und Preise sich in den verschiedenen Ländern über längere Zeit auseinanderentwickeln. Fiskaltransfers und von der EU erzwungene Eingriffe in die Haushalts-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik der Einzelstaaten wären dann überflüssig. Aber auch eine Gemeinschaftswährung bliebe eine Option. Ihre Mitglieder müssten allerdings – nach einem europäischen Lastenausgleich oder Schuldenschnitt, der Länder wie Griechenland, Spanien oder Portugal aus ihrer momentan ausweglosen Situation befreit – zu fiskalischer Selbstverantwortung zurückkehren. Sie müssten sich an die einmal vereinbarten Spielregeln halten und damit auch die Haftung für die von ihnen verantwortete Politik tragen. Anders ist die Wahrung nationaler Selbstbestimmung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht zu haben.⁷⁸

Jedenfalls wird das Europa nach der Krise, wenn es Bestand haben soll, ein Europa der Vaterländer bleiben. Die einzelnen Nationen werden in ihm als Träger von Demokratie, Recht und Sozialstaat weiter eine zentrale Rolle spielen. Sie werden durch Handel, gemeinsame Interessen und vielfältige gesellschaftliche, kulturelle und rechtliche Verbindungen eng miteinander verflochten sein. Die Mitgliedstaaten werden in der EU weiter ihre eigenen Ziele verfolgen, die teilweise miteinander harmonisieren, aber nicht deckungsgleich sind. Wenn wir einseitig die europäische Solidarität beschwören und nationale Traditionen, Denkweisen und Interessen verleugnen, sind wir auf ein Europa fixiert, das es nicht gibt.

78 Vgl. auch Häfele, H. J.: Ein „Euro der Willigen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.10.2014.