

# Eine schwere Geburt

## Konrad Adenauer, Guy Mollet und die Römischen Verträge

Wilfried Loth\*

» Die Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 gegen erhebliche Widerstände verdankte sich der Verständigung zwischen französischer und deutscher Politik: Die BRD band sich an die Sechsergemeinschaft, dafür wagte Frankreich den Sprung in den Gemeinsamen Markt.

Erfolge haben immer viele Väter. Für die europäische Einigung freilich gilt, dass sie nur vorankam, wenn sich die Spitzen der französischen und der deutschen Regierung auf konkrete Schritte verständigten, die Kompromisse beinhalteten. Die deutsch-französische Verständigung war und ist keine hinreichende Bedingung für europapolitischen Erfolg, wohl aber eine notwendige Bedingung. Das lässt sich nicht nur anhand des Schuman-Plans zeigen, mit dem Robert Schuman und Konrad Adenauer den Prozess der europäischen Einigung 1950 in Gang setzten. Auch die Römischen Verträge, die am 25. März 1957 unterzeichnet wurden, beruhten letztlich auf einer Verständigung zwischen französischer und deutscher Politik, in diesem Fall zwischen Konrad Adenauer und dem französischen Ministerpräsidenten Guy Mollet.<sup>1</sup>

### Ungeliebte Projekte

Entgegen einer verbreiteten Vorstellung wurde die Gründung von EWG und Euratom nämlich keineswegs von einer breiten Europa-Euphorie getragen. Die Vorschläge, mit denen Jean Monnet, der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak und (mit etwas anderer Zielsetzung) dessen niederländischer Kollege Johan Willem Beyen im Frühjahr 1955 nach dem Desaster der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) die „relance europé-

enne“ einleiteten, stießen vielmehr zunächst auf weit mehr Widerstand als auf Zustimmung. Angesichts der Fülle der Widerstände und des Ausmaßes an Gegensätzen war es lange Zeit mehr als fraglich, ob der Versuch, den Prozess der europäischen Integration wieder zu beleben, zu einem produktiven Erfolg führen würde.

In Frankreich konnte sich so gut wie niemand für Beyens Vorschlag vom 4. April 1955 begeistern, eine „supranationale Gemeinschaft“ zu bilden, die „über den Weg einer Zollunion bis zur Verwirklichung einer Wirtschaftsunion fortschreiten soll.“<sup>2</sup> Unter dem Eindruck der dramatischen Verschlechterung der französischen Handelsbilanz seit 1952 fürchteten nicht nur Wirtschaftsverbände und Arbeitnehmerorganisationen einen Ausverkauf noch nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige. Auch die Planungsbürokratie hielt eine Marktintegration zum damaligen Zeitpunkt für zu früh. Louis Armands Idee eines europäischen Atompools, die Jean Monnet aufgegriffen hatte, fand zwar die Unterstützung des Planungskommissariats; und da dafür auch eine Mehrheit in der Nationalversammlung zu vermuten war, machte sich die Regierung Faure dieses Projekt zu eigen. Mit Blick auf die Bedenken der nationalen Atomenergie-Kommission (CEA) wurde aber in der ersten Stellungnahme der Regierung sogleich betont, dass die Atomwaffe selbstverständlich in nationaler Verantwortung bleiben sollte.<sup>3</sup>

\* Prof. Dr. Wilfried Loth lehrt Neuere Geschichte an der Universität Duisburg-Essen.

Die deutsche Bundesregierung begeisterte sich weder für den Gemeinsamen Markt noch für die Atomgemeinschaft. Wirtschaftsminister Ludwig Erhard sah in einer Zollunion der Sechs ein dirigtistisches Hindernis auf dem Weg zu einem weltweiten Freihandelssystem, das den Exportinteressen der deutschen Wirtschaft entsprach. Sonderminister Franz Josef Strauß (der dann im Oktober 1955 mit der Verantwortung für die Atomfrage betraut wurde) zog die Zusammenarbeit mit den technisch viel weiter fortgeschrittenen Briten und Amerikanern einem Unternehmen vor, das nach seiner Wahrnehmung offensichtlich in erster Linie Frankreich zugute kommen sollte. Bundeskanzler Adenauer war zwar brennend an einer Fortsetzung der politischen Integration interessiert, um die in seiner Sicht noch viel zu ungewisse Bindung der Bundesrepublik an den Westen langfristig abzusichern. Er fürchtete jedoch, mit der Forcierung der wirtschaftlichen Integration diesem Ziel gerade nicht näher zu kommen – drohten doch die divergierenden Interessen die Verhandlungen rasch zum Scheitern zu bringen und damit das Projekt der politischen Einigung weiter zu diskreditieren.<sup>4</sup>

Dass die relance-Vorschläge angesichts der vielfältigen Widerstände nicht sogleich in der Versenkung verschwanden, lässt sich nur mit dem fortdauernden Interesse sowohl der französischen als auch der deutschen Regierungsspitze an einer Befestigung der politischen Integration erklären: Nur diese übergreifende politische Zielsetzung kann verständlich machen, wieso Ministerpräsident Edgar Faure am Rande der Atlantikrats-Tagung vom 9. bis 11. Mai 1955 erklärte, dass der Gemeinsame Markt nicht an Frankreich scheitern werde; und nur sie kann auch verständlich machen, warum die Bundesregierung in ihrer Antwort an das Benelux-Memorandum am 27. Mai die Idee eines Gemeinsamen Marktes der Sechs grundsätzlich akzeptierte.<sup>5</sup>

Die Widerstände in beiden Ländern waren damit aber noch lange nicht vom Tisch. Folglich steuerten die Verhandlungen in dem Expertenkomitee unter dem Vorsitz von Paul-Henri Spaak, das auf der Konferenz von Messina Anfang Juni 1955 eingesetzt worden war, bald in eine Sackgasse, aus der so schnell kein Ausweg zu finden war. Während die deutschen Sachverständigen auf

einem verbindlichen Zeitplan zum vollständigen Abbau der Handelshemmnisse und der Entwicklung einer gemeinsamen Zoll- und Handelspolitik beharrten, insistierten die französischen Vertreter auf flexibler Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung, Harmonisierung der Sozialkosten und einem gemeinsamen Investitionsfonds, der das Aufholen rückständiger Branchen und Regionen erleichterte. Selbst als die deutschen Vertreter der Idee einer Modernisierungsförderung grundsätzlich zustimmten, weigerte sich die französische Delegation, sich auf einen verbindlichen Fahrplan zur Herstellung des Gemeinsamen Marktes in drei Etappen zu je vier Jahren festzulegen. Umgekehrt zeigte die deutsche Delegation wenig Neigung, der vom französischen Delegationsleiter Félix Gaillard mit Nachdruck geforderten Atomgemeinschaft näher zu treten.<sup>6</sup>

Zu einem Durchbruch in den Verhandlungen des Spaak-Komitees kam es erst, nachdem Adenauer seine Minister am 19. Januar 1956 unter Hinweis auf seine Richtlinienkompetenz angewiesen hatte, die Verhandlungen nicht scheitern zu lassen, und der französische Staatspräsident René Coty am 31. Januar mit Guy Mollet einen Politiker zum Nachfolger Faures bestellt hatte, dem ebenfalls dringend an einem Erfolg des Messina-Projekts gelegen war.<sup>7</sup> Auf einer kurzfristig einberufenen Außenministerkonferenz der Sechs am 11./12. Februar 1956 in Brüssel konnte Spaak jetzt den deutschen Außenminister Heinrich von Brentano dazu bewegen, der Vorbereitung einer Empfehlung für die Atomgemeinschaft zuzustimmen, und gleichzeitig seinem französischen Kollegen Christian Pineau das Zugeständnis abringen, dass auch eine Empfehlung für den Gemeinsamen Markt vorbereitet würde.

Frankreich musste allerdings in den abschließenden Verhandlungen des Spaak-Komitees einige Abstriche an seiner Atompool-Konzeption hinnehmen: Euratom, wie die neue Organisation auf Vorschlag von Armand heißen sollte, sollte nur über das Handelsmonopol für Kernbrennstoffe verfügen; die Forderung nach Übertragung der Eigentumsrechte wurde nicht in den Bericht aufgenommen. Die Forschung sollte nur zum geringeren Teil von der Gemeinschaft selbst organisiert werden. Und auch bei der industriellen Nutzung

der Forschungsergebnisse sollten Eigenbetriebe der Gemeinschaft nur eine untergeordnete Rolle spielen; statt eines Atomfonds, der den Aufbau industrieller Kapazitäten dirigierte, wurde nur die Unterstützung der öffentlichen und privaten Mittel aus dem allgemeinen Investitionsfonds des Gemeinsamen Marktes vorgesehen.<sup>8</sup>

## Der Durchbruch zum Gemeinsamen Markt

Dafür nannte Pineau auf der Außenministerkonferenz von Venedig am 29./30. Mai 1956 drei Bedingungen für die Verabschiedung eines Vertrags über den Gemeinsamen Markt: Erstens sollten, worauf insbesondere der sozialistische Überseeminister Gaston Defferre gedrängt hatte, die Überseegebiete in den Gemeinsamen Markt eingeschlossen werden, um die Kosten für ihre Modernisierung zu teilen, statt ihre Loslösung vom Mutterland auch noch durch die Errichtung einer Zollmauer zu forcieren. Zweitens sollten, darauf legte Mollets sozialistische Partei insgesamt größten Wert, die Sozialleistungen und Steuern in der Gemeinschaft bereits bis zum Ablauf der ersten Integrationsphase weitgehend harmonisiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen und eine Unterminierung der sozialstaatlichen Errungenschaften durch einen auf Förderung des Wettbewerbs angelegten Markt zu verhindern. Und drittens sollte der Übergang von der ersten zur zweiten Etappe der Integration nicht automatisch erfolgen; vielmehr sollten die Regierungen für die weiteren Etappen erst nach dem Ablauf der ersten Phase festlegen.<sup>9</sup>

Die deutschen Marktwirtschaftler fanden die Forderung nach einer Harmonisierung der Arbeitskosten freilich geradezu absurd; und generell bestand in der Bundesrepublik auch wenig Neigung, Frankreich eine Sonderrolle als militärische Atommacht und Kolonialmacht einzuräumen. An diesen Gegensätzen drohten die Verhandlungen nach einer Phase weiteren Abtastens im Herbst 1956 ernsthaft zu scheitern: Auf der Ministerkonferenz vom 20./21. Oktober in Paris weigerte sich die deutsche Delegation mit Erhard und Strauß, einer Reduzierung der wöchentlichen

Arbeitszeit von 48 auf 40 Stunden im Laufe der ersten Vertragsphase zuzustimmen. Pineau machte daraufhin sein Zugeständnis wieder rückgängig, dass nach Ablauf von sechs Jahren eine qualifizierte Mehrheit genügen sollte, um den Übergang zur zweiten Integrationsphase zu beschließen, und erklärte die Konferenz für gescheitert.<sup>10</sup>

Gerettet wurden die beiden Integrationsprojekte einmal mehr durch das übergreifende Interesse an einer politischen Integration, genauer gesagt dadurch, dass in diesem Moment sowohl in Frankreich als auch in der Bundesrepublik Politiker an der Spitze der Regierungsverantwortung standen, die die Vertiefung der Integration aus allgemeinpolitischen Gründen als dringende Notwendigkeit empfanden. Während Erhard jetzt die Gunst der Stunde nutzend dafür plädierte, die Verhandlungen in Brüssel ganz abzubrechen und statt dessen zunächst einmal mit den Briten über den Vorschlag einer Freihandelszone der OEEC-Länder zu verhandeln, folgte Adenauer dem Rat Hallsteins, in bilateralen deutsch-französischen Gesprächen nach einem Ausweg aus der Verhandlungskrise zu suchen. Sei dem Bekanntwerden des Radford-Plans im Sommer 1956, war er verstärkt an einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit des westlichen Europas interessiert und warf sein ganzes persönliches Gewicht in die Waagschale, um ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern. Er fuhr selbst nach Paris, um im Gespräch mit Mollet einen Ausweg aus der verfahrenen Situation zu finden.

Mollet seinerseits machte in den Verhandlungen vom 6. November 1956 das entscheidende Zugeständnis: Nachdem er seine Beamten angewiesen hatte, dass in der strittigen Harmonisierungsfrage unter allen Umständen ein Kompromiss gefunden werden müsse, akzeptierte er die von den Expertengruppen unter Robert Marjolin und Karl Carstens ausgehandelte Formel, die aus der Verpflichtung zur Anpassung der Sozialleistungen nach oben eine vage Absichtserklärung machte. Die nationale Gesetzgebung sollte wohl darauf hinwirken; spätestens nach sechs Jahren konnte aber mit qualifizierter Mehrheit der Übergang zur zweiten Phase der Integration auch dann beschlossen werden, wenn die Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen noch nicht

erreicht war. Die Kommission konnte in diesem Fall Schutzklauseln für die benachteiligten Industrien erlassen, sie musste es aber nicht. Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen sollten grundsätzlich möglich sein; doch sollten sie allmählich abgebaut werden und darüber der Gemeinschaft jährlich Rechenschaft abgelegt werden.

Das war, durch die zeitliche Verzögerung und die Bereitstellung von Ausgleichsinstrumentarien nur noch wenig abgemildert, der Sprung der französischen Volkswirtschaft in das kalte Wasser der Konkurrenz des Gemeinsamen Marktes. Mollet wagte ihn, weil ihm die Nationalisierung des Suez-Kanals und die Intervention der Supermächte gegen die britisch-französische Suez-Expedition die Dringlichkeit einer europäischen Atomindustrie gerade vor Augen geführt hatte und diese, wie die Verhandlungen gezeigt hatten, nun einmal nicht ohne ein gleichzeitiges und unwiderrufliches Ja zum Gemeinsamen Markt zu haben war. Als guter Taktiker sah er zudem, dass die Demütigung Frankreichs in der Suez-Frage in Verbindung mit dem offenkundigen Abrücken Adenauers von der amerikanischen Führungsmacht Gelegenheit bot, in der französischen Öffentlichkeit die Hoffnungen auf ein „unabhängiges“ Europa zu reaktivieren und damit den protektionistischen Widerstand gegen den Gemeinsamen Markt aufzuweichen.

## Kompromisse und Anpassung

Nachdem der Durchbruch im Grundsätzlichen gelungen war, ließen sich im Detail eine Reihe von Kompromissen aushandeln. Manche Gegensätze wurden aber auch einfach vertagt.

Hinsichtlich des Außenzolls trafen sich das deutsche Interesse an möglichst ungehindertem Zugang zum Weltmarkt und die französischen Protektionsbedürfnisse sozusagen in der Mitte, indem eine Berechnung des Außentarifs nach dem arithmetischen Mittel der Außentarife der vier zu vereinigenden Zollgebiete nach dem Stand des letzten Monats vereinbart wurde. Allerdings wurde dieses Prinzip durch eine Fülle von Sonderregelungen für bestimmte Waren verwässert, vor allem für anorganische und organische Stoffe und Kunststoffe.<sup>11</sup>

In der Währungsfrage blieb es angesichts der außerordentlich divergierenden Interessen bei einem vorsichtigen Moderieren: Die französische Seite lehnte mit Blick auf ihre notorischen Währungsschwierigkeiten die Vereinbarung fester Wechselkurse ebenso ab wie sich die deutsche Seite aus Angst vor einem Fass ohne Boden weigerte, bei Zahlungsbilanzdefiziten bedingungslos Unterstützung zu gewähren oder bereits für die Übergangszeit bis zur Vollendung des Gemeinsamen Marktes eine Konvertibilität der Währungen zuzugestehen. Neben Appellen an die wechselseitige Solidarität wurde in den EWG-Vertrag lediglich die Verpflichtung hineingeschrieben, die Festlegung von Bedingungen und Einzelheiten nationaler Schutzmaßnahmen bei einseitigen Wechselkursänderungen und Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Kommission zu überlassen.<sup>12</sup>

In der Frage der Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt standen sich auf beiden Seiten unterschiedliche Interessen gegenüber: Französische Großproduzenten und Planungsbürokratie setzten auf einen freien Agrarverkehr innerhalb der Gemeinschaft mit garantierten Mindestpreisen und Außenzöllen, der ihnen Schutz vor der Weltmarktkonkurrenz, stabilen Absatz der Überschüsse und demzufolge weitere Modernisierungsförderung garantierte. Die kleinen Gemüse-, Wein- und Obstanbauer des französischen Südens fürchteten demgegenüber die italienische Billigkonkurrenz in einem gemeinsamen Agrarmarkt. Die deutsche Landwirtschaft mit ihren hohen Preisen und ihrem Modernisierungsrückstand sah bei einem gemeinsamen Agrarmarkt einen generellen Preisverfall und schrumpfende Marktanteile auf sich zukommen und drängte dementsprechend auf eine möglichst unbegrenzte Fortschreibung ihres hohen Protektionsniveaus. Das Bundeswirtschaftsministerium wiederum plädierte auch hier für die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien, also für generelle Liberalisierung innerhalb der Gemeinschaft, möglichst geringe Außenzölle und möglichst wenig Subventionen.

Das Ergebnis des Kräfteingens, bei dem auch noch das Interesse der Niederländer an einem möglichst wenig subventionierten landwirtschaftlichen Großmarkt eine wichtige Rolle spielte, war

der Beschluss, eine Europäische Marktordnung für die Landwirtschaft anzustreben, den Weg dahin aber einer Regierungskonferenz zu überlassen, die unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags zusammentreten sollte. Die Regierungen behielten das Recht, Mindestpreise für bestimmte Produkte festzulegen. Außerdem wurde der Abbau von Diskriminierungen von schrittweiser Annäherung an die subventionierten Inlandspreise abhängig gemacht; und die Subventionierung von Rohstoffen, deren Verarbeitungsprodukte für den Export in Drittländer bestimmt waren, wurden der Gemeinschaft aufgebürdet. Damit zeichnete sich ein europäischer Agrarprotektionismus auf mittlerem Niveau ab, verbunden mit einer Modernisierungsförderung, die durch regionale Rücksichten gebremst war. Über die Methoden der Subventionierung musste freilich noch weiterverhandelt werden; hier bargen die Vereinbarungen im Vertrag erheblichen Konfliktstoff.

Hinsichtlich der Atomgemeinschaft gestand Adenauer Mollet während des Novembertreffens grundsätzlich zu, dass Euratom keinerlei Kontrollfunktionen im militärischen Bereich ausüben würde. Dafür akzeptierte Mollet, dass das Versorgungsmonopol der Gemeinschaft durchbrochen werden konnte, wenn sie nicht in genügendem Umfang oder nur zu „missbräuchlichen“ Konditionen spaltbares Material lieferte. Mit Sonderbestimmungen, die bereits fertig gestellten Reaktoren und in den nächsten sieben Jahren zu erstellenden Isotopentrennungsanlagen eine bevorzugte Versorgung garantierten, rückten beide Seiten dann noch weiter von der Idee eigener Unternehmerfunktionen der Gemeinschaft ab. In der Frage des Eigentums an spaltbarem Material konnte die französische Seite ganz zum Schluss noch einen Erfolg erzielen, weil Monnet Adenauer deutlich machen konnte, dass nur so die Unterstützung der USA für den Ausbau der europäischen Kernenergie zu haben war. Allerdings beschränkte sich das Eigentumsrecht der Gemeinschaft auf die „besonders spaltbaren Stoffe“, und die Verbraucher konnten das Gemeinschaftseigentum uneingeschränkt nutzen, wenn sie sich nur an die Sicherheitsvorschriften hielten. Ganz

### „Es zeichnete sich ein europäischer Agrarprotektionismus ab.“

erfolglos blieben demgegenüber die französischen Bemühungen um den Bau einer gemeinsamen Isotopentrennungsanlage: Hier wurde die Abneigung der Partner noch durch den Druck der USA verstärkt, die unter allen Umständen die Entwicklung einer unabhängigen französischen Atomstreitmacht verhindern wollten. Damit verlor das Projekt in militärischer wie in ziviler Hinsicht viel an Bedeutung und rückte nun auch in Frankreich gegenüber dem Gemeinsamen Markt in den Hintergrund.

Besonders hartnäckig wurde schließlich über die französische Forderung nach Einbeziehung der Überseegebiete verhandelt. Die französische Regierung verstand darunter, wie Marjolin am 16. November 1956 präziserte, die Verpflichtung zur Abnahme von Überseeprodukten und die gemeinschaftliche Finanzierung eines umfangreichen Investitionsfonds. Umgekehrt sollten sich die Übersee-Märkte für die Mitgliedsländer der Gemeinschaft aber nur schrittweise öffnen; und im Übrigen sollten natürlich die französischen Hoheitsrechte in den Übersee-Ländern gewahrt bleiben. Demgegenüber war die deutsche Seite nur zur Markt-

öffnung auf der Grundlage der Gegenseitigkeit bereit. Von langfristigen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen wollte sie nichts wissen, und hinsichtlich des Investitionsfonds widersetzte sie sich ebenfalls einer vertraglichen Regelung.

Eine Einigung kam erst bei einem Vier-Augen-Gespräch zwischen Mollet und Adenauer auf dem letzten Verhandlungstreffen der Regierungschefs am 19./20. Februar 1957 zustande. Mollet räumte den übrigen Gemeinschaftsländern freien Zugang zu Investitionen und Ressourcen der Überseeländer ein. Dafür akzeptierte Adenauer die Schaffung eines Investitionsfonds in Höhe von 581 EZU-Rechnungseinheiten für die ersten fünf Jahre, weniger als die Hälfte des ursprünglich von der französischen Seite als notwendig erachteten Betrags. Die Fortsetzung des Investitionsfonds über den vereinbarten Zeitraum hinaus blieb von einem einstimmigen Votum des Ministerrats abhängig; von Absatzgarantien war nicht mehr die Rede. Gemessen an den Ausgangspositionen war

das ein fairer Kompromiss zwischen deutschen und französischen Interessen, bei dem allerdings die Entwicklungsperspektive der Überseeländer etwas ins Hintertreffen geriet.

Auch in der Gesamtbilanz lassen sich die Römischen Verträge als Kompromiss zwischen französischen und deutschen Interessen deuten: Die weltmarktorientierte Bundesrepublik band sich an die Sechsergemeinschaft mit einem Instrumentarium planerischer und kontraktueller Modernisierungsförderung; dafür wagte Frankreich den Sprung in einen Gemeinsamen Markt, dessen protektionistische Dimension mit Ausnahme der Landwirtschaft mit der Zeit immer mehr an Bedeutung zu verlieren drohte. Ermöglicht wurde dieser Kompromiss durch das gemeinsame Inter-

esse an Bindung und Selbstbindung der Deutschen und an stärkerer Selbstbehauptung gegenüber der amerikanischen Führungsmacht. Insofern ist es nicht übertrieben, die Römischen Verträge als den nach der Montanunion zweiten Akt des deutsch-französischen Friedensschlusses zu bezeichnen. Problematisch war nur, dass die letztlich verbindende politische Finalität des Vertragswerks wenig thematisiert wurde und sich folglich die divergierenden wirtschaftlichen Interessen immer wieder bemerkbar machen konnten. Zu Recht schrieb der Deutsche Bauernverband in seinem Jahresbericht 1957: „Der Vertrag trägt im Ganzen den Stempel politischer Zielsetzung und lässt somit sehr weite Auslegungen, viele Ausnahmen und Ausgleichsmöglichkeiten zu.“<sup>13</sup>

- 1 Ausführlicher wird diese Thematik behandelt in: Wilfried Loth: Deutsche und französische Interessen auf dem Weg zu EWG und Euratom. In: Andreas Wilkens (Hg.): Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen 1945–1960. Sigmaringen 1997, S. 171–187.
- 2 Vgl. zu Beyens Vorschlag Anjo G. Harryvan / Albert E. Kersten: The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954–1955. In: Enrico Serra (Hg.): Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma, Milano 1989, S. 125–157; Dieter Krüger: Sicherheit durch Integration? Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit Westeuropas 1947 bis 1957/58. München 2003, S. 369–372.
- 3 Vgl. Pierre Guillen: La France et la négociation du traité d'Euratom. In: *Relations internationales*, Nr. 44/1985, S. 391–412; ders.: La France et la négociation du traité d'Euratom. In: Michel Dumoulin / Pierre Guillen / Maurice Vaisse (Hg.): L'Énergie nucléaire en Europe. Des origines à Euratom. Bern usw. 1993, S. 111–129.
- 4 Vgl. Wilfried Loth: Deutsche Europakonzeptionen in der Gründungsphase der EWG. In: Serra, a.a.O. (Anm.2), S. 585–602.
- 5 Text des Benelux-Memorandums sowie der italienischen und deutschen Antwortnoten in: *L'Année politique* 1955, S. 714–718; zur Entstehung des deutschen Memorandums Hanns Jürgen Küsters: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Baden-Baden 1982, S. 112–119.
- 6 Vgl. Küsters, Gründung, a.a.O. (Anm. 5), S. 135–218 und 232–251, und Michel Dumoulin: Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955–avril 1956). In: Serra, a.a.O. (Anm. 2), S. 195–210; dazu die Zeugnisse von Hans von der Groeben und Baron Snoy, ebd., S. 294–300.
- 7 Zu Mollets Rolle in den Verhandlungen François Laffon: Guy Mollet. Itinéraire d'un socialiste controversé (1905–1975). Paris 2006, S. 491–499.
- 8 Zu diesem Verhandlungsstrang Peter Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955–1957. Baden-Baden 1983, S. 31–47 und 76–86. Text des Berichts des Spaak-Komitees vom 20. April 1956 auszugsweise in: Walter Lippens (Hg.): 45 Jahre Ringen um die europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984. Bonn 1986, S. 390–395.
- 9 Text des französischen Memorandums auszugsweise bei Robert Marjolin: Le travail d'une vie. Mémoires 1911–1986. Paris 1986, S. 283–286. Vgl. Pierre Guillen: L'Europe remède à l'impuissance française? Le gouvernement Guy Mollet et la négociation des traités de Rome (1955–1957). In: *Revue d'histoire diplomatique*, 102/1988, S. 319–335; ders.: La France et la négociation des traités de Rome: L'Euratom. In: Serra, a.a.O. (Anm. 2), S. 513–524; dazu die Zeugnisse von Christian Pineau und Maurice Faure, ebd., S. 281–290.
- 10 Hierzu und zum Folgenden ebd., S. 313–320 sowie das Zeugnis von Karl Carstens: Das Eingreifen Adenauers in die Europa-Verhandlungen im November 1956. In: Dieter Blumenwitz u.a. (Hg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Bd. 1: Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 591–602.
- 11 Vgl. Küsters, a.a.O. (Anm. 5), S. 342–344.
- 12 Vgl. Loth: Deutsche und französische Interessen, a.a.O. (Anm. 1), S. 193; zum Folgenden ebd., S. 184 f.
- 13 Zitiert nach Loth: Deutsche Europakonzeptionen, a.a.O. (Anm. 4), S. 600.

# Die Vision der „Europe européenne“

## Adenauer und de Gaulle auf dem Weg zum Elysée-Vertrag

Ulrich Lappenküper\*

» **Kanzler und Staatspräsident teilten zwar die Ansicht über den Zweck der „entente franco-allemande“, hinsichtlich der Verflechtung mit der gerade geborenen europäischen Gemeinschaft existierten jedoch unausgesprochene Gegensätze und divergierende Ziele.**

Mühsam war der Weg zur Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 1957. Und ohne die enge Zusammenarbeit zwischen Bundeskanzler Konrad Adenauer und dem französischen Ministerpräsidenten Guy Mollet wäre die 1955 gestartete „relance européenne“ der kleineuropäischen Sechsergemeinschaft nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Bei beiden Regierungschefs hatten dabei Erwägungen des Augenblicks offenbar langfristige Überlegungen überlagert. Natürlich hielt Adenauer die Mitarbeit am Einigungswerk schon deshalb für notwendig, weil sie die Rückkehr der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft vorantrieb. Selbstverständlich witterte Mollet in einer Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft die Chance, Frankreichs Agrarprodukte günstiger abzusetzen und die französische Nuklearindustrie mit deutschem Know-how zu fördern. In erster Linie war es aber die „Ohnmacht Europas“ in der Suez-Krise des Jahres 1956, die beiden Politikern die Notwendigkeit zur raschen Beseitigung der Hürden im Verhandlungsprozess vor Augen geführt hatte.

Nach der Machtübernahme Charles de Gaulles Mitte 1958 schien die Zukunft der am 1. Januar 1958 in Kraft getretenen EWG höchst unsicher. War der General bereit, die Europapolitik der IV. Republik fortzusetzen, oder plante er, Frankreich aus den Fesseln der supranationalen Integration zu befreien, fragten sich verängstigt die Minister

und Diplomaten in Bonn, zum Teil auch in Paris. Auch Adenauer begegnete de Gaulle mit tiefem Argwohn, verband mit seinem Namen die französisch-sowjetische Allianz aus dem Jahre 1944 und eine Politik der „grandeur“, des Prestige und der staatlichen Unabhängigkeit. Einem Damaskus-Erlebnis gleich, wuch des Kanzlers Argwohn nach dem ersten Rendezvous mit dem General im September 1958 einem Gefühl des Zutrauens. Beide Staatsmänner stimmten nämlich in ihrer Analyse der internationalen Lage darin überein, dass die Einigung Europas angesichts der Bedrohung aus dem Osten und der Ungewissheit über die Europapolitik der USA unverzichtbar sei, die Zusammenarbeit aber nur dann erreicht werden würde, wenn die beiden „historischen Zwillinge“ Deutschland und Frankreich eine Vorreiterrolle spielten. Hinter der Fassade dieser Eintracht verbargen sich durchaus tiefgreifende Meinungsunterschiede. Aus der Sicht des Kanzlers diente die kontinuierliche Fortentwicklung der Beziehungen zum wichtigsten Nachbarn vornehmlich der Stärkung der multilateralen Bindungen in der NATO und der EWG. Der General hingegen sah darin insbesondere ein Mittel zum Aufbau des kontinentalen Europa zur Dritten Kraft neben den Weltmächten.

Als de Gaulle kurz darauf Großbritannien und den USA einen Umbau der Atlantischen Allianz in Form eines Triumvirats vorschlug, ohne die

\* Prof. Dr. Ulrich Lappenküper ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Otto-von-Bismarck-Stiftung Friedrichsruh sowie außerplanmäßiger Professor am Institut für Geschichtswissenschaft der Universität Bonn.

Bundesrepublik beteiligen zu wollen, geriet Adenauers Zutrauen arg ins Wanken. Dass seine Ent-rüstung über diesen Affront nicht in ein Zerwürfnis umschlug, hing vornehmlich mit der von der Sowjetunion Ende 1958 ausgelösten Berlin-Krise zusammen. Denn während sich die Regierungen Großbritannien und der USA in Appeasement übten, stand Frankreich der Bundesrepublik mit Festigkeit bei.

De Gaulle tat dies nicht aus Altruismus, sondern aus machtpolitischem Kalkül. Ausgehend von der unaufhebbaren Realität der Nation und des Rechts auf nationalstaatliche Souveränität, schwebte ihm die Errichtung einer Union der durch gemeinsame Ideale, Kultur und Zivilisation verbundenen europäischen Staaten vor. Um eine solche „Europe européenne“ zu schaffen, galt es, die sechs EWG-Staaten über ihre wirtschaftliche Kooperation hinaus so zu verbinden, dass sie sowohl ihren Ressourcen nach wie durch ihre kollektive Handlungsfähigkeit mit den Supermachten USA und Sowjetunion Schritt halten konnten. Zur Umsetzung seiner Vision bedurfte Frankreich ein-

es Partners, der angesichts der besonderen Beziehungen Englands zu den USA nur Bundesrepublik Deutschland heißen konnte. Da Adenauer die Einigung der europäischen Demokratien ebenfalls wünschte, ließ er sich auf ein Quid pro quo ein: deutsche Förderung der Pariser Europapolitik gegen französische Unterstützung der Bonner Deutschlandpolitik.

Erste Auswirkungen zeitigte diese fundamentale Entscheidung des Bundeskanzlers in den seit 1956 laufenden Verhandlungen über eine Europäische Freihandelszone. Von Großbritannien initiiert, sollte sie den wirtschaftspolitischen Graben zwischen der EWG und dem Vereinigten Königreich zuschutten. Als britische Sonderwünsche und die aus ökonomischen wie politischen Gründen negative Haltung Frankreichs einen erfolgreichen Verhandlungsabschluss im Herbst 1958 infrage stellten, kam es in der Bundesregierung zu harten Auseinandersetzungen. Während Außenminister Heinrich von Brentano zur Rücksichtnahme auf den westlichen Nachbarn riet, mahnte Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard da-

zu, nicht vor dem „engstirnige[n] Protektionismus einiger französischer Industriekreise“ zu kapitulieren.

Adenauer hielt es angesichts der sowjetischen Berlin-Offensive für ausgeschlossen, Druck auf de Gaulle auszuüben. Dass der General die FHZ-Verhandlungen im November abbrach, weil ihm die politisch-ökonomische Konkurrenz der Briten missfiel, nahm der Kanzler trotz scharfen politischen Gegenwindes billigend in Kauf. Die entspannungspolitischen Extratouren des britischen Premierministers Harold Macmillan und dessen dreiste Versuche, sein Wohlverhalten in der Berlin-Krise von deutschen Gegenleistungen in der Europapolitik abhängig zu machen, waren nicht dazu angetan, den Kanzler zum Einlenken zu bewegen. Offen kritisierte er jene Kabinettskollegen oder Parteifreunde, die, wie Erhard, zum „Brückenschlag“ mit der von Großbritannien nun

### „Pariser Europapolitik gegen Bonner Deutschlandpolitik.“

anvisierten „Kleinen Freihandelszone“ aufriefen, eine Intensivierung der politischen Zusammenarbeit in der EWG jedoch ablehnten. In der Überzeugung, dass sein Wirtschafts-

minister die europäische Integration gar nicht wolle, zog der Kanzler im Frühsummer 1959 sogar seine Bewerbung um die Nachfolge von Bundespräsident Theodor Heuss zurück.

Wenn Adenauer die Fortschreibung des Integrationsprozesses mit Frankreich geradezu als Axiom deutscher Außenpolitik betrachtete, so lag diesem Bekenntnis kein hehrer Europaidealismus zugrunde, sondern die Furcht vor amerikanischem Isolationismus und sowjetischen Pressionen. Dabei war ihm bewusst, dass zwischen Bonn und Paris in wichtigen europapolitischen Grundfragen weiterhin kein Konsens herrschte. Dem Vorschlag der Bundesregierung eines politischen Zusammenschlusses der EWG zu einem festen, mit eigenen Institutionen ausgestatteten Bund hatten de Gaulle und sein Premierminister Michel Debre ein Abfuhr erteilt. Allerdings verfestigte sich auch beim französischen Staatspräsidenten aufgrund der Entspannung zwischen Moskau und Washington sowie der fruchtlosen Konsultationen über eine französische Nuklearmitsprache in der NATO die Überzeugung, Westeuropa zu ei-

nem von amerikanischer Bevormundung freien Subjekt der Weltpolitik aufbauen zu müssen.

Ende Juli 1960 lockte de Gaulle Adenauer bei einem Treffen auf Schloss Rambouillet mit einem umfassenden Programm europäischer Zusammenarbeit auf der Basis einer „entente franco-allemande“. Kernstück der neuen europäischen Ordnung sollte seinem Verständnis nach die verteidigungspolitische Autonomie und damit die tatsächliche Unabhängigkeit Europas von der amerikanischen Führungsmacht sein. De Gaulle reagierte mit seinem kontinentaleuropäischen „Hegemonialkonzept“, in dem sich der frisch erworbene Status einer Nuklearmacht widerspiegelte, zum einen auf die Bestrebungen der USA, der eigenen Präponderanz im Bündnis durch eine Umgestaltung der Allianz den Stachel zu nehmen; zum anderen konterte er die sich verdichtenden Anzeichen einer Annäherung der Supermächte.

Obwohl dieses Konzept mit dem seit 1950 gültigen integrativen Ansatz der Bonner Europapolitik nichts mehr gemein hatte, sinnierte Adenauer voller Enthusiasmus kurzzeitig über den Abschluss eines deutsch-französischen Freundschaftsvertrages – und musste sich nach seiner Heimkehr in Bonn von Beratern sagen lassen, dass de Gaulles „Rückwendung“ zu einer „mehr oder minder nationalstaatlichen Politik der europäischen Völker“ auf die Zerstörung von NATO und EWG hinauslaufen würde (Berthold Martin). Für Erhard bewies die von de Gaulle vorgelegte „Konstruktion am Reißbrett“ einmal mehr in erschreckender Weise, wie wenig der General und der Kanzler „die Notwendigkeit der Zusammenfassung aller Kräfte der freien Welt in einer multilateralen Ordnung“ erkannt hatten.

Von vielen Seiten bedrängt, nahm Adenauer für einige Monate Abstand von den Vorstellungen de Gaulles. Die Entspannungspolitik der neuen Washingtoner Administration unter John F. Kennedy sowie ihre Weigerung zur Aufnahme der europäischen Partner in den Club der Atomkräfte einerseits, der eskalierende Algerienkonflikt andererseits führten den Kanzler aber Anfang 1961 wieder an die Seite des Präsidenten. Angesichts des allenthalben scharfen Windes, der ihm von Seiten der europäischen Verbündeten ins Gesicht blies, ließ der General seine verteidigungspoli-

tischen Ambitionen nun kurzzeitig ruhen und empfahl den EWG-Partnern lediglich eine politische Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Ebene. Als die Verwirklichung seines Traumes von einem nuklearpolitischen Triumvirat der drei Westmächte in immer weitere Ferne rückte, kehrte de Gaulle jedoch im Mai 1961 zu der Adenauer in Rambouillet dargelegten Position zurück, Europa müsse eine eigene verteidigungspolitische Identität gewinnen. Unter dem Druck der eskalierenden Berlin-Krise erklärte sich der Bundeskanzler ungeachtet der massiven Vorbehalte bei den übrigen Regierungen der Sechsergemeinschaft wie auch im eigenen Kabinett damit einverstanden, eine gemeinsame Kommission mit der Ausarbeitung eines Statuts für eine Politische Union zu betrauen.

## Scheitern der Politischen Union

Obwohl es dieser „Fouchet-Kommission“ in monatelangen Beratungen gelang, die gegensätzlichen Vorstellungen Frankreichs und seiner Partner über die Beschaffenheit der Union sowie ihr Verhältnis zur EWG und zur NATO anzunähern, war ihre Arbeit nicht von Erfolg gekrönt. Nachdem die durch diverse Binnenzollsenkungen und Außenzollangleichungen innerlich konsolidierte EWG sich ganz im Sinne Frankreichs auf die schrittweise Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt verständigt und die Pariser Regierung definitiv den Aufbau einer nationalen Kernwaffenstreitmacht beschlossen hatte, torpedierte de Gaulle Anfang 1962 den von der Fouchet-Kommission ausgearbeiteten Entwurf für die Union, weil seine Vorstellungen von einem unabhängigen, intergouvernemental organisierten Europa nicht hinreichend berücksichtigt schienen.

Trotz der ihm damit verpassten „kalten Dusche“ (Horst Osterheld) hielt Adenauer an der Verständigung mit de Gaulle fest, intensivierte sie noch in dem Maße, wie sein Vertrauen in Kennedy schwand. Mit Unverständnis, ja Verärgerung registrierte der sich jetzt zum „gemäßigten“ Europäer und moderaten Integrationisten stilisierende Kanzler, wie sich in der Bundesrepublik eine par-

teübergreifende Koalition gegen de Gaulles Europapolitik bildete und zugleich vehement für den Beitritt Großbritanniens zur EWG eintrat.

Wenn der Kanzler dennoch seine im Sommer 1962 langjährig gültige Linie einer multilateral orientierten Außenpolitik verließ und für eine deutsch-französische Zweierallianz optierte, so war das nicht das Produkt von frankophiler Rührseligkeit oder der Senilität eines mittlerweile 87-jährigen alten Staatsmanns, sondern der Angst: der Angst vor der Schutzlosigkeit als nuklearer Habenichtes; der Angst, den einzig wahren Bundesgenossen zu verlieren; der Angst vor der von ihm niemals ganz ausgeschlossenen französisch-russischen Allianz! De Gaulle tat es ihm gleich und ließ sich dabei insbesondere von den als „Amerikanisierung Europas“ empfundenen Bemühungen Kennedys leiten, die transatlantischen Beziehungen im Rahmen eines „Grand design“ ökonomisch wie politisch neu zu gestalten.

Befreit von der Last des Algerienkrieges unterbreitete der Staatspräsident dem Kanzler bei einer offiziellen Visite in Frankreich Mitte Juli 1962 den sensationellen Vorschlag, statt der Union der Sechs eine „Union politique à deux“ einzugehen. Adenauer griff diesen Gedanken im Laufe der triumphalen Reise de Gaulles durch die Bundesrepublik im September wieder auf und regte gegen die Bedenken seines anglophilen Außenministers Gerhard Schröder ein „Gentlemen's Agreement“ an. Der General stimmte zu und empfahl einen Mechanismus zur Konzertierung der Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik sowie eine enge Zusammenarbeit auf dem Feld der Erziehungspolitik.

Selbst bei getreuen Weggefährten stieß Adenauers Marschroute auf harten Widerstand. Von Brentano sprach sich für die Fortentwicklung der europäischen Einigung in Form zweier „konzentrische[r] Kreise“ sowie für die Aufnahme Großbritanniens in die EWG aus. Auch der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Heinrich Krone, und der Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Hans Globke, warnten den Kanzler vor einer einseitigen Fixierung auf Frankreich. Die Polari-

sierung innerhalb der Union ging im Winter 1962/63 so weit, dass die Mehrheit die von Adenauer und de Gaulle anvisierte Festigung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf Eis legen wollte, während eine Minderheit aus Enttäuschung über die unzureichenden Konzessionen der Amerikaner in der seit Jahren diskutierten Frage der Nuklearteilhabe die Kooperation zu einer militärischen Atomgemeinschaft auszubauen wünschten. Namentlich Bundesverteidigungsminister Franz Josef Strauß befürwortete aus Verdruss über die amerikanische Non-Proliferationspolitik eine auf deutsch-französischer Basis konzipierte europäische Atomstreitmacht. Auch Adenauer war ein derartiger Gedanke keineswegs fremd, und dennoch sagte er den USA, wohl auch zur Abschirmung seiner Frankreichpolitik, eine Mitwirkung an der von ihnen initiierten „Multilateral Nuclear Force“ (MLF) zu. Zugleich aber besiegelte er mit de Gaulle die deutsch-französische Allianz und unterzeichnete mit ihm am 22. Januar 1963 im Elysée-Palast einen Freundschaftsvertrag, der das zwischenstaatliche Verhältnis völkerrechtlich verankern sollte.

Herrschte bei beiden Staatsmännern auch Einvernehmen über den Zweck der zukünftigen

Kooperation, so bestand über deren Verflechtung mit der europäischen Gemeinschaft und der nordatlantischen Partnerschaft weiterhin ein tiefer Dissens. Denn für de Gaulle bedeutete das Elysée-Abkommen den ersten Schritt in Richtung auf ein von Paris geführtes, kontinental ausgerichtetes und von den USA unabhängiges Europa. Die Bundesregierung hingegen stellte mit ihrer Billigung der MLF und ihrem Drängen auf eine enge Zusammenarbeit zwischen der EWG und Großbritannien klar unter Beweis, dass sie sich auch nach dem geschichtsmächtigen Akt im Elysée-Palast keineswegs von der westlichen Vormacht abzukoppeln gedachte. Trotz dieser unausgesprochenen Gegensätze glaubten Adenauer und de Gaulle an eine rasche und reibungslose Ratifikation durch die Parlamente, unterschätzten aber die in- und ausländischen Widerstandspotenziale. Mochten die befreundeten Nationen dies- und jenseits des Atlantiks die Besiegelung der Versöh-

### „Adenauer hatte Angst vor der Schutzlosigkeit als nuklearer Habenichtes.“

nung zwischen den beiden ehemaligen „Erbfeinden“ am Rhein auch begrüßen: die Exklusivität und Präponderanz eines deutsch-französischen Bündnisses mit potenziell antiamerikanischer Spitze wollte niemandem gefallen, auch, ja gerade nicht den Politikern in Washington, denen es schon seit langem ein Dorn im Auge war, dass die politisch Verantwortlichen in Bonn und Paris danach trachteten, ihr Leitseil zu kappen. Jetzt endlich besaßen sie einen Hebel, um die „gaullistische Herausforderung“ (Eckart Conze) zu konterkarieren.

Mit dem von de Gaulle provozierten Abbruch der Verhandlungen über den britischen EWG-Beitritt Ende Januar 1963 gewann die von den USA unterstützte deutsche Kampagne gegen das Freundschaftsabkommen volle Fahrt. Alle Bemühungen Adenauers, die Fronde mit verbalen Solidaritätsbekundungen für die Atlantische Allianz und Beschwörungen des „Kraftzentrums“ Deutschland–Frankreich zu besänftigen, fruchteten nicht. Das Gros der Bonner Politiker wollte von derartigen „Potenzphantasien“ (Hans-Peter Schwarz) nichts wissen. Zwar schreckten sie davor zurück, das Elysée-Abkommen platzen zu lassen, verlang-

ten aber, es in unmissverständlicher Form von jeder falschen Deutung zu befreien. In richtiger Einschätzung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse stimmte Adenauer schließlich zu, dem Ratifikationsgesetz eine Präambel voranzustellen, die ein klares Bekenntnis zur europäischen Einigung und zur atlantischen Partnerschaft abgab. Mitte Mai ließ der Deutsche Bundestag den Elysée-Vertrag auf dieser Basis mit großer Mehrheit passieren, einen Monat später folgte ihm die Assemblée Nationale.

Die Phase der von Adenauer mehr oder minder im Alleingang durchgesetzten Fixierung der deutschen Außenpolitik auf eine Union mit Frankreich war zu Ende – noch ehe der alte Herr aus Rhöndorf im Oktober das Kanzleramt an seinen ungeliebten Nachfolger Ludwig Erhard abgeben musste. Mit ihrer in historischer Dimension wahrlich wunderbaren „étroite entente franco-allemande“ (Charles de Gaulles) hatten der Kanzler und der General zwar ihr eigentliches Ziel verfehlt, weil sie ihre politische Umwelt überforderten, aber sie hatten in die Politik und Psychologie ihrer Völker ein grundlegend neues und auf Dauer wirksames Element eingeführt.

# Deutsch-französische Impulse

## vom Elysée-Vertrag bis nach Maastricht

Ansbert Baumann\*

» Europapolitisch verfolgten Frankreich und Deutschland zwischen 1963 und 1993 häufig unterschiedliche Ziele. Die Interdependenzen zwischen deutsch-französischer Kooperation und europäischem Integrationsprozess waren dabei meistens vielschichtig.

Seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge nahmen Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Funktion für die Fortentwicklung der europäischen Integration ein und wurden deswegen häufig als „Motor für Europa“ bezeichnet.<sup>1</sup> Inwieweit diese Charakterisierung gerechtfertigt ist, kann hinterfragt werden; jedenfalls gab es auch Phasen, in denen die deutsch-französischen Beziehungen den europäischen Einigungsprozess eher zu bremsen schienen.

Nach der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags, der gewissermaßen eine Umsetzung der Fouchet-Pläne auf binationaler Ebene darstellte, hatte die Bundesregierung allerdings grundsätzlich kein Interesse daran, den mit den Römischen Verträgen eingeschlagenen Weg der Europäischen Einigung zu verlassen. Speziell auf deutschen Wunsch wurde deswegen darin festgeschrieben, dass die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit „im Rahmen des Gemeinsamen Marktes“ stattfinden solle, womit die Kompetenzen der EWG ausdrücklich berücksichtigt wurden.<sup>2</sup>

Nichtsdestotrotz führte die Vertragsunterzeichnung innerhalb der EWG zu einem Zerwürfnis: Bereits zwei Tage später forderte der belgische Senat den Beitritt Großbritanniens zur EWG und äußerte zugleich seine Beunruhigung über die deutsch-französische Blockbildung; die niederländische Regierung betonte, dass der Vertrag kaum geeignet sei, zur europäischen Einigung beizutragen; Luxemburgs Außenminister Schaus erklärte,

die deutsch-französische Aussöhnung müsse „im Rahmen einer multilateralen Organisation ganz Westeuropas“ erfolgen, und der italienische Ministerpräsident Fanfani meinte, es sei ein Fehler, „der französisch-deutschen Annäherung den Charakter der Institutionalisierung einer intimen Zusammenarbeit zu geben, zu welcher Italien und die Benelux-Staaten keinen Zutritt hätten [...]“. Der deutsch-französische Vertrag [...] sei schädlich für den Gemeinsamen Markt, schädlich für den Fortschritt der europäischen Einheit [...].<sup>3</sup>

Das zeitliche Aufeinandertreffen der Vertragsunterzeichnung mit de Gaulles Veto gegen den britischen EWG-Beitritt gab jedoch auch deutschen Politikern Anlass zur Besorgnis: So sandte der frühere Außenminister von Brentano einen Brief an den Kanzler, in dem er vor einer europapolitischen Neuausrichtung der Bundesregierung warnte, und selbst Adenauer meinte, dass er „die Erklärung de Gaulles vom 14. Januar nicht für richtig gehalten“ habe und nach wie vor mit einem baldigen Beitritt Großbritanniens rechne.<sup>4</sup> Als die Beitrittsverhandlungen dann jedoch am 29. Januar endgültig am französischen Widerstand gescheitert waren, sprach sich vor allem Wirtschaftsminister Ludwig Erhard mehrfach deutlich gegen die französische Europapolitik aus und verlangte eine Korrektur des Elysée-Vertrags. Ähnliches war auch von Seiten der EWG zu vernehmen: Der Kommissionsbericht, den Präsident Hallstein am 27. März vorlegte, bezog klar Stel-

\* Dr. Ansbert Baumann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Zeitgeschichte der Universität Tübingen und Maître de Conférences am IEP Paris, 1er cycle franco-allemand.

lung: Der Vertrag sei in seiner „ratio“ gegen die Gemeinschaft gerichtet, was „die nationalen Ratifizierungsgesetzgeber“ bei seiner Ratifizierung korrigieren müssten.<sup>5</sup>

Diese Meinung wurde zunehmend auch in der BRD geteilt, zumal die amerikanische Regierung über den Vertrag ebenfalls äußerst verstimmt war. Somit stellte der Bundestag am 16. Mai 1963 dem Ratifizierungsgesetz eine Präambel voran, in welcher die Verbundenheit der Bundesrepublik mit den NATO-Partnern und das Festhalten am europäischen Integrationsprozess bekundet wurde. Diese Präambel durchkreuzte de Gaulles weitreichende Pläne. Als dann mit Ludwig Erhard im Herbst 1963 auch noch jener Politiker Bundeskanzler wurde, der sich zu Beginn des Jahres am resolutesten gegen eine präferenzielle deutsch-französische Zusammenarbeit ausgesprochen hatte, musste de Gaulle klar sein, dass er für seine europapolitischen Ideen in der Bundesregierung auf absehbare Zeit keinen Mitstreiter finden würde.

Die französische Regierung hatte in der Folgezeit im europäischen Einigungsprozess die Position eines Außenseiters. Als Bundesaußenminister Gerhard Schröder im September 1963 einen Vorschlag von Jean Monnet zur Vereinigung der drei europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom) aufgriff, unterstützte sie immerhin diese Initiative. So wurde am 8. April 1965 der Fusionsvertrag unterzeichnet, mit dessen Inkrafttreten im Juli 1967 die Europäischen Gemeinschaften (EG) zusammengeführt wurden.

Zwischenzeitlich hatte Frankreich den Druck auf die Partnerstaaten nochmals erhöht: Im Dezember 1964 war eine Verständigung über gemeinsame Agrarpreise nur nach einer französischen Austrittsdrohung zustande gekommen. Als dann aber die Kommission im April 1965 ihren Vorschlag zur Finanzierung der Agrarpolitik vorlegte, der die Kompetenzen der EWG stärken wollte, widersetzte sich die französische Seite diesem Plan mit einem Eklat: Bei der Ministerratsitzung vom 1. Juli 1965 teilte Außenminister Couve de Murville mit, dass seine Regierung die Verhandlungen um die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als gescheitert ansehe, und Frankreich zog alle seine Regierungsvertreter aus den Organen der EWG zurück.

Die Frage der GAP war dabei eher Anlass als Ursache für den französischen Rückzug: Letztlich ging es darum, die Durchsetzung des supranationalen Prinzips in Europa zu verhindern. Nach den Bestimmungen der Römischen Verträge wäre ab dem 1. Januar 1966 bei Abstimmungen im Ministerrat in wichtigen Sachgebieten schon eine qualifizierte Mehrheit ausreichend gewesen, was Staatspräsident de Gaulle verhindern wollte. Deshalb legte er die EWG lahm, bis sich der Ministerrat bei einer außerordentlichen Sitzung in Luxemburg am 28. und 29. Januar 1966 auf einen Kompromiss einigte, der den Konflikt vorerst beendete: In strittigen Fragen sollte so lange verhandelt werden, bis ein Konsens gefunden sei.<sup>6</sup> Für den Fall, dass dies nicht gelinge, sollte nach französischer Lesart jedes Mitglied ein Vetorecht besitzen – eine Interpretation, die ursprünglich nicht beabsichtigt war, der sich jedoch die übrigen Mitgliedstaaten nolens volens beugen mussten. Immerhin waren die Franzosen damit ins „europäische Boot“ zurückgeholt, und der Abbau der Binnenzölle konnte in den folgenden Monaten sogar schneller als in den Römischen Verträgen vorgesehen durchgesetzt werden, so dass die Zollunion bereits zum 1. Juli 1968 verwirklicht war.

## Stagnation trotz neuer Initiativen

1969 kam es in Frankreich und in der Bundesrepublik zu einem politischen Wechsel: Am 28. April erklärte Charles de Gaulle seinen Rücktritt, und am 21. Oktober wählte der Deutsche Bundestag Willy Brandt zum Bundeskanzler. Besonders das Ausscheiden des französischen Präsidenten erweckte vielerorts die Hoffnung, dass der europäische Einigungsprozess nunmehr aus seiner Erstarrung gelöst werden könne. Tatsächlich regte sein Amtsnachfolger Georges Pompidou so gleich ein europäisches Gipfeltreffen an, auf welchem die angestauten Probleme, vor allem in Bezug auf die Vollendung der GAP und den Beitritt Großbritanniens, in Angriff genommen und neue Schritte zu einer Vertiefung der Gemeinschaft anvisiert werden sollten. Offensichtlich war er angesichts der ökonomischen Probleme seines Landes bereit, eine „Abkehr von der Politik der

Größe“ vorzunehmen, was zu einer eher „nüchternen und realitätsbezogenen Außenpolitik“ führte.<sup>7</sup> Dies zeigte sich insbesondere darin, dass die Blockade des britischen EG-Beitritts aufgegeben wurde.

So kam es auf der Haager Gipfelkonferenz im Dezember 1969 zu einer neuen Initiative: Die Staats- und Regierungschefs beschlossen nicht nur die Erweiterung der Gemeinschaft, sondern auch deren Vertiefung in Gestalt einer bis 1980 zu vollendenden Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).<sup>8</sup> Während die auf dem Haager Gipfel beschlossene Norderweiterung mit dem Beitritt von Großbritannien, Dänemark und Irland zum 1. Januar 1973 recht zügig bewältigt wurde, ließen die geplanten Schritte zur Vertiefung der Gemeinschaft, besonders im Hinblick auf die WWU, auf sich warten. Mitverantwortlich hierfür war die auf Initiative der französischen Regierung zustande gekommene und im Oktober 1970 mit dem Davignon-Bericht vorgestellte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die weniger auf eine Stärkung der supranationalen Elemente zielte, sondern primär eine Wiederaufnahme des intergouvernementalen Konzepts war, wie es de Gaulle beispielsweise mit den Fouchet-Plänen verfolgt hatte.<sup>9</sup> Letztlich versuchte nämlich auch Pompidou einer verstärkten supranationalen Struktur der Gemeinschaft entgegenzutreten.<sup>10</sup> Im Gegensatz zu de Gaulle wandte er sich dabei jedoch den Briten zu, die wenig Interesse an einer vertieften Integration hatten. Damit stand seine Politik im Gegensatz zu den Zielen der Bundesregierung, die bemüht war, ihre Ostpolitik möglichst stark mit den anderen EG-Partnern zu koordinieren, und die institutionellen Reformen zu einer Vertiefung der EG daher schnell in Angriff nehmen wollte. Deswegen schlug Brandt im Vorfeld der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972 nicht nur die Errichtung eines EPZ-Sekretariats, sondern auch die Stärkung der Kommission, die Anwendung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat und die Direktwahl des Europäischen Parlaments vor – Ziele, die für Pompidou keineswegs erstrebenswert waren. So wurden die deutschen Vorschläge auf der

Konferenz angesichts der anstehenden Erweiterung vorerst zurückgestellt.

Anfang der 1970er Jahre waren also die wesentlichen Ziele der Römischen Verträge, insbesondere der gemeinsame Markt und die gemeinschaftlichen Institutionen erfüllt; die EG hatte sich sogar vergrößert, aber es taten sich auch neue Probleme auf: Angesichts der großen Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft verlangte die ökonomische Einigung nämlich zunehmend nicht nur nach einer gemeinsamen Währungs-, Regional- und Sozialpolitik, sondern, beispielsweise wegen des Außenhandels, auch nach gemeinsamen außenpolitischen Maßnahmen. Da hierfür zunächst kein institutioneller Rahmen bestand, kam es in den Jahren nach 1973 zu einer europapolitischen Stagnation, die später mit dem Schlagwort „Eurosklерose“ beschrieben wurde.

Besonders deutlich wurde dies bei den Bemühungen um die WWU: Zwar hatte der luxemburgische Premierminister Werner als Vorsitzender einer auf der Haager Konferenz eingesetzten Kommission bereits im Oktober 1970 einen Vorschlag zu deren stufenweisen Verwirklichung vorgelegt,

### „Anfang der 1970er Jahre waren die wesentlichen Ziele der Römischen Verträge erfüllt.“

und auch der Rat hatte 1971 und 1972 das Ziel der WWU bekräftigt, doch tatsächlich ließen die problematische ökonomische Entwicklung in den frühen 1970er Jahren das ambitionierte Vorhaben zunächst in den Hintergrund treten. Angesichts von Ölkrise, dem Zusammenbruch des internationalen Währungssystems, steigender Inflationsraten und zunehmender Arbeitslosigkeit in den EG-Mitgliedstaaten setzten diese eher auf nationale politische Maßnahmen, um die Krise in den Griff zu bekommen. Hinzu kam, dass zu dieser Zeit gerade Frankreich und Deutschland eine unterschiedliche Konzeption von der Verwirklichung der WWU vertraten: Während aus deutscher Sicht die wirtschaftliche Konvergenz eine unabdingbare Voraussetzung für die künftige einheitliche Währung war, sollte in den Augen der französischen Regierung die gemeinsame Währung den Beginn und den Motor für die wirtschaftliche Vereinheitlichung bilden. Zwar be-

schlossen die Regierungen der EG-Staaten als Reaktion auf die Krise der Weltwährungsordnung im März 1972 die Einführung der so genannten „Währungsschlange“, laut der die Wechselkurse ihrer Währungen nur noch um höchstens 2,25 Prozent voneinander abweichen durften, und ein Jahr später das gemeinsame Floaten gegenüber dem Dollar bei festen Wechselkursen untereinander. Die grundsätzlichen Divergenzen zeigten sich jedoch schon darin, dass Großbritannien, Irland und Italien aus der „Währungsschlange“ ausschieden. Mit dem endgültigen Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods scheiterten dann 1973 auch die Bemühungen um die europäische Währungsstabilität.

## Ein Ende der „Eurosklerose“?

Das Jahr 1974 brachte innerhalb der EG große personelle Veränderungen: Am 2. April verstarb Staatspräsident Pompidou, Bundeskanzler Brandt trat zurück, und der britische Premierminister Edward Heath wurde abgewählt. Der im Mai 1974 zum französischen Staatspräsidenten gewählte, liberal orientierte Valéry Giscard d'Estaing war angesichts der weltwirtschaftlichen Entwicklung gewillt, die europäische Integration wieder voranzubringen, um einem drohenden ökonomischen und politischen Niedergang Frankreichs und der anderen europäischen Nationalstaaten entgegenzutreten.<sup>11</sup> Einen Unterstützer für seine Pläne fand er in dem neuen Bundeskanzler Helmut Schmidt, mit dem ihn eine persönliche Freundschaft verband. Die beiden Politiker schlugen im Vorfeld eines für Dezember 1974 geplanten Treffens der Staats- und Regierungschefs in Paris vor, diese Gipfel künftig zu institutionalisieren, was dann auch die Zustimmung der Konferenz fand.

Die jährlich dreimal stattfindenden Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs wurden somit zu einem neuen politischen Organ, dem Europäischen Rat (ER). Eine solche, den intergouvernementalen Aspekt betonende Institution war in den Römischen Verträgen nicht vorgesehen und führte zwangsläufig zu einer Abwertung der supranational konzipierten Kommission.

Giscard d'Estaing stand daher mit seiner Initiative durchaus in der französischen Tradition; im Gegenzug stimmte er jedoch einer Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP) zu und erfüllte damit ein langfristiges Ziel der Römischen Verträge, welches unter de Gaulle und Pompidou stets bekämpft worden war. Allerdings blieb die Frage der genauen Sitzverteilung zunächst umstritten, so dass erst im Juli 1976 ein „Akt zur Einführung unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ verabschiedet werden konnte; im Juni 1979 fand dann die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament statt.

Das Zusammenwirken von Staatspräsident Giscard d'Estaing und Bundeskanzler Schmidt war auch für einen währungspolitischen Durchbruch verantwortlich: Im Jahre 1978 beschlossen die beiden Politiker, die Frage der WWU neu anzugehen und legten im Sommer das Konzept eines Europäischen Währungssystems (EWS) vor, welches trotz britischen Widerstands innerhalb kurzer Zeit durchgesetzt und auf dem Brüsseler Gipfeltreffen am 5. Dezember 1978 beschlossen wurde. Das EWS, welches neben der europäischen Währungseinheit (ECU) ein festes Wechselkurs- und Interventionssystem sowie unterschiedliche Kreditmechanismen vorsah, wurde bereits Anfang März 1979 rückwirkend zum 1. Januar errichtet.

Aus heutiger Sicht war das EWS ein Erfolg. Zunächst führten die zweite Ölkrise des Jahres 1979, die Folgen des sowjetischen Einmarsches in Afghanistan und die weltwirtschaftlichen Probleme die EG jedoch in eine neuerliche Krise. Außerdem war am 1. Januar 1981 mit Griechenland ein neues Mitglied der Gemeinschaft beigetreten, was diese vor neue Schwierigkeiten stellte: Nicht nur die GAP wurde nun komplizierter, sondern auch die Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal, da die Griechen um ihre Finanzhilfen fürchteten und deswegen den Beitritt der potenziellen Konkurrenten blockierten. Hinzu kam die Auseinandersetzung mit der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, die ab 1979 verbissen darum kämpfte, den Finanzbeitrag ihres Landes zu senken und sich dabei mit allen EG-Partnern zerstritt.

Der Wahlsieg von François Mitterrand bei den Präsidentschaftswahlen vom Mai 1981 stellte zu-

nächst auch die deutsch-französische Zusammenarbeit im Hinblick auf eine Vertiefung der europäischen Integration infrage, da der neue Staatspräsident in Deutschland als großer EG-Skeptiker galt, der eher an einem sozialistischen Europa interessiert zu sein schien. Bezeichnenderweise mit seinem italienischen Amtskollegen Emilio Colombo arbeitete Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher im Spätjahr 1981 einen Plan zur Errichtung einer Europäischen Union und eines europäischen Binnenmarkts aus, der eine Aufwertung des Europäischen Parlaments, die Abschaffung des Vetorechts im Ministerrat und die Weiterentwicklung des EWS vorsah.<sup>12</sup> Diese Ziele sollten in einem die Römischen Verträge ergänzenden Dokument, der „Europäischen Akte“, fixiert werden. Die Verhandlungen machten dann jedoch die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten deutlich, insbesondere im Hinblick auf das vorgesehene Mehrheitsprinzip im Ministerrat. Es war nicht zuletzt das deutsch-französische Zusammenrücken, das dem Vorstoß letztlich doch noch zu einem gewissen Erfolg verhalf: Nach dem Regierungswechsel in der BRD und dem Amtsantritt von Helmut Kohl im Herbst 1982 war es im Frühjahr 1983 zu einer Annäherung zwischen dem französischen Staatspräsidenten und dem neuen Bundeskanzler gekommen, die sich auch auf die Europapolitik auswirken sollte. So konnte auf dem Stuttgarter Rats-treffen im Juni 1983 zumindest eine „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ unterzeichnet werden, in welcher sich die Regierungen der EG-Staaten ein größeres Reformpaket auferlegten.

## Neuer Elan für Europa

Das Jahr 1984 brachte dann mit dem Gipfeltreffen von Fontainebleau einen wichtigen Durchbruch: Ende Juni gelang es hier, die Frage des britischen Haushaltsbeitrags und die Finanzierung der GAP zumindest vorläufig zu regeln.<sup>13</sup> Auf dem Dubliner Gipfel im Dezember wurden dann die letzten Hindernisse für den EG-Beitritt Spaniens und Portugals aus dem Weg geräumt, so dass die Beitrittsverträge im Juni 1985 unterzeichnet wurden und zum 1. Januar 1986 in Kraft traten.

Unterdessen war der neue Kommissionspräsident Jacques Delors im März 1985 mit einer großen Reforminitiative an die Öffentlichkeit getreten: Nach dem neuen Arbeitsprogramm der Kommission sollte der bereits in den Römischen Verträgen anvisierte europäische Binnenmarkt innerhalb der nächsten sieben Jahre verwirklicht werden! Dieses Vorhaben wurde von den Staats- und Regierungschefs im Laufe des Jahres 1985 übernommen; allerdings scheiterte der ursprünglich von Delors und Mitterrand erwünschte Plan zur gleichzeitigen Errichtung der WWU am deutschen und britischen Widerstand.

Nichtsdestotrotz war die damit auf den Weg gebrachte „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA), die im Februar 1986 von den Außenministern der nunmehr zwölf Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde und zum 1. Juli 1987 in Kraft trat, ein bedeutender Schritt: Für die Vollendung des Binnenmarkts wurde nicht nur ein zeitliches Limit fixiert, sondern auch ein neues Beschlussverfahren festgelegt, welches unter bestimmten Umständen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat zuließ und die Stellung des Europäischen Parlaments stärkte. Die Arbeit im Rahmen der EPZ und der EG sollte außerdem gebündelt und die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf verschiedene Teilbereiche, wie Umwelt-, Forschungs- und Sozialpolitik, ausgeweitet werden.

Für diese Entwicklung ausschlaggebend war, dass Mitterrand im Jahr 1983 in Frankreich eine wirtschaftspolitische Wende eingeleitet und in der Europapolitik den Schulterchluss mit der Bundesrepublik gesucht hatte. Indem er die keynesianisch inspirierte Wirtschafts- und Sozialpolitik seiner ersten beiden Regierungsjahre beendete, vollzog er eine Anpassung an den ökonomischen Stabilitätskurs seiner Partnerländer. Frankreich trat somit aus der Isolation heraus und wurde zusammen mit der Bundesrepublik zur treibenden Kraft der europäischen Einigung. Dabei war die französische Seite bereit, Abstriche am Prinzip der Intergouvernementalität und einen gewissen Souveränitätsverzicht zu akzeptieren, während die Bundesrepublik in der Frage der Währungsunion entgegenkommen signalisierte.

Die Dynamik des Prozesses der deutschen Wiedervereinigung stellte dann jedoch aus franzö-

sischer Perspektive eine seit der Verkündung des Schuman-Plans wesentliche Motivation für die europäische Einigung, nämlich die Kontrolle Deutschlands, mit einem Mal infrage. Um das wiedervereinigte Deutschland auch künftig verlässlich in die Gemeinschaft einzubinden, war die französische Politik daher zu Zugeständnissen bereit, damit der politische Ausbau der EG vorangebracht würde. Auf der anderen Seite war auch die Bundesregierung bemüht, die Position des wiedervereinigten Deutschland durch eine weitere Vertiefung der europäischen Integration abzusichern. Nach einigen Irritationen, die nach dem Fall der Berliner Mauer das bilaterale Verhältnis getrübt hatten, zogen Deutsche und Franzosen somit zu Beginn des Jahres 1990 europapolitisch wieder an einem Strang, wenn auch aus unterschiedlichen Interessen. In einer gemeinsamen Botschaft an den amtierenden Präsidenten des Europäischen Rats, den irischen Premierminister Charles Haughey, forderten sie im April 1990 dazu auf, die „Arbeiten für die Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion zu intensivieren“ und vorbereitende „Arbeiten für eine Regierungskonferenz über die Politische Union einzuleiten.“<sup>14</sup> Diese „grundlegenden Reformen“ sollten bereits zum 1. Januar 1993 in Kraft treten. Tatsächlich beschloss der Europäische Rat Ende

Juni die Einberufung der beiden Regierungskonferenzen. Als diese dann im Dezember 1990 zusammentraten, hatten sie somit nicht nur einen klaren Auftrag, sondern auch einen zeitlichen Rahmen abgesteckt.

Die beiden Regierungskonferenzen legten im Dezember 1991 ihre Abschlussergebnisse vor: Als wesentliche Neuerungen sahen sie die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung bis spätestens zum 1. Januar 1999, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), eine vertiefte innen- und justizpolitische Zusammenarbeit, sowie eine weitere Stärkung der gemeinschaftlichen Institutionen vor, nicht aber die von Kohl angestrebte 'Politische Union'. Am 7. Februar 1992 fand in Maastricht ein Gipfeltreffen statt, in dessen Verlauf der diesen Vorschlägen entsprechende „Vertrag über die europäische Union“ unterzeichnet wurde. Der Maastricht-Vertrag war die bis dahin umfangreichste Reform der Römischen Verträge und stellte die europäische Einigung auf eine neue Stufe. Nach einer hitzigen Ratifizierungsdebatte in vielen EG-Staaten und einem Referendum in Frankreich, in welchem sich die Bevölkerung mit knapper Mehrheit zugunsten des Vertrags aussprach, trat er am 1. November 1993 in Kraft: Die Europäische Union war geboren.

- 1 Robert Picht / Wolfgang Wessels (Hg.): Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration / Le couple franco-allemand et l'intégration européenne. Bonn 1991.
- 2 Konsequenterweise wurden die Wirtschaftsminister beider Länder bis Juli 1967 offiziell nicht an den Konsultationen beteiligt. Vgl. Ansbert Baumann: Begegnung der Völker? Der Elysée-Vertrag und die Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-französische Kulturpolitik von 1963 bis 1969. Frankfurt am Main 2003, S. 66.
- 3 Johannes Bauer: Die deutsch-französischen Beziehungen 1963–1969. Aspekte der Entwicklung nach Abschluss des Vertrages vom 22. Januar 1963. Dissertation, Bonn 1980, S. 160–162.
- 4 Sitzung des CDU/CSU-Bundestagsfraktionsvorstandes vom 25.1.1963 (ACDP, VIII-001-1504/1).
- 5 Heinrich von Siegler: Dokumentation der Europäischen Integration 1961–1963. Band 2, Bonn 1964, S. 313–321.
- 6 *Archiv der Gegenwart* 36, S. 12–306.
- 7 Wichard Woyke: Frankreichs Außenpolitik von de Gaulle bis Mitterand. Opladen 1987, S. 64.
- 8 Marie-Thérèse Bitsch: Le sommet de la Haye. La mise en route de la relance de 1969. In: Wilfried Loth (Hg.): Crises and Compromises. The European Project 1963–1969. Baden-Baden 2001, S. 539–565.
- 9 Esther Kramer: Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958–1970. Baden-Baden 2003, S. 266.
- 10 Marie-Christine Kessler: La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus. Paris 1999, S. 193.
- 11 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreich in der Europäischen Union. In: Adolf Kimmel / Henrik Uterwedde (Hg.): Länderbericht Frankreich. Bonn 2005, S. 384–401, hier: S. 388.
- 12 *Bulletin*, 23. November 1981, Nr. 110, S. 945–947.
- 13 *Bulletin*, 29. Juni 1984, Nr. 77, S. 684 f.
- 14 *Europa-Archiv*, 1990, D 283.

# Die europäische Wertegemeinschaft

## Notwendigkeit und Kritik eines politischen Konzepts

Maximilian Müller-Härlin\*

» Im Jubiläumsjahr der Römischen Verträge ist Gleichgültigkeit „fast schon die positivste Haltung“ gegenüber der EU. Aber muss man Europa zwingend „eine Seele geben“? Die politische Union der Gegenwart braucht eine Öffentlichkeit, die sie trägt.

„Man verliebt sich nicht in einen gemeinsamen Markt“. Mit diesen Worten bezog sich der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors auf die weit verbreitete Skepsis gegenüber der lange Zeit stark ökonomisch definierten Europäischen Gemeinschaft. Seit seiner Amtszeit ist die Skepsis in den meisten Mitgliedsländern ähnlich groß geblieben. Zuletzt hat sie sich eindrucksvoll in der Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden manifestiert. „Gleichgültigkeit“ gegenüber der EU sei „fast schon die positivste Haltung“ pointierte jüngst eine erfahrene Journalistin – und das im Jubiläumsjahr der Römischen Verträge.<sup>1</sup> Was ist zu tun? Teile der Politik und der Europawissenschaft ziehen den Schluss, den Delors selbst gezogen hat: „Wir müssen Europa eine Seele geben“ – von Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament abgewandelt in „Wir müssen Europas Seele finden.“<sup>2</sup> Als wichtigste Bausteine der Seele respektive einer europäischen Identität gelten zumeist die europäische Geschichte und gemeinsame Werte.

Die ökonomische Einigung Westeuropas wurde von Anfang an mit weitergehenden politischen Zielen und Werten verknüpft. Die sechs Länder, die 1951 den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterzeichneten, verpflichteten sich darin, „die Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen

Schicksal die Richtung geben können.“ In der Präambel der Römischen Verträge von 1957 rahmten zwei politische Aussagen die ökonomischen Ziele ein. Die Rede war vom „festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“ und der Entschlossenheit, „Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“. 1992 begründeten die Verträge von Maastricht eine „Europäische Union“ mit dezidiert politischem Anspruch, wie er in der neuen Unionsbürgerschaft, dem Kapitel über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und im Sozialprotokoll zum Ausdruck kam. In der Präambel heißt es, man wolle die Integration auf eine neue Stufe heben und „die Identität und Unabhängigkeit Europas“ stärken. Als Beschreibung der gemeinsamen politischen Werte können schließlich die Kopenhagener Kriterien von 1993 gelten. Sie fordern als eine Voraussetzung für den Beitritt eines Landes zur EU dessen „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten.“ Das alles hätte noch übertroffen werden sollen vom Vertrag über eine europäische Verfassung. Er verweist im ersten Satz der Präambel auf das kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas und beschreibt im zweiten Artikel explizit die „Werte der Union.“

\* Maximilian Müller-Härlin hat über nationale und europäische Identifikationsmuster in britischen, französischen und bundesdeutschen Parlamentsdebatten der frühen 1950er und 1990er Jahre promoviert. Er ist Persönlicher Referent der Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer, Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Diese Selbstbeschreibungen wurden von Anfang an von drei miteinander verschränkten Diskussionen begleitet. Eine Frage lautete, ob die Einigung primär eine ökonomische oder eine politische sei, eine andere, ob die Gemeinschaft das Ende der Nation bedeute, und eine dritte, ob Ideen und Ideale oder aber Interessen handlungsleitend gewesen seien. Mit Blick auf die Gegenwart sind diese Diskussionen zum Teil obsolet geworden. Denn erstens ist nicht mehr sinnvoll zu bestreiten, dass es sich mittlerweile um eine politische Gemeinschaft handelt, die von der Förderung des Films über die des gesellschaftlichen Zusammenhalts, von der Einwanderung über das Arbeitsrecht bis hin zur Umwelt zahlreiche ehemals nationalstaatliche Politikbereiche erfasst hat. Die Nationalstaaten, deren Ende nicht in Sicht ist, prägen – zweitens – nach wie vor die Gemeinschaft.

## Kritik der Wertegemeinschaft ...

Diese politische, supranationale Gemeinschaft soll eine demokratische sein. Je mehr Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene den Einzelnen betreffen, desto dringlicher scheint ein europäischer Demos, eine europäische Öffentlichkeit, die Entscheidungen auf europäischer Ebene als innenpolitische Entscheidungen begreift, kritisiert und beeinflusst. Hier taucht die dritte Frage der genannten Diskussionen wieder auf: Reichen gemeinsame Interessen, gar die schlichte Bereitschaft der Unionsbürger, europäisches Recht zu befolgen? Oder bedarf es der „Ideen“, verstanden als gemeinsame Werte respektive als Vorstellung einer gemeinsamen Geschichte? Und wenn ja: Geht es um eine kulturell-historische oder um eine politisch-rechtliche Identität oder aber umfasst die Wertegemeinschaft notwendig beides? Eine Wertegemeinschaft, die beides umfasst, wirft jedoch vier Probleme auf.

1. Eine kulturell-historisch verstandene Wertegemeinschaft tendiert dazu, europäische Geschichte zu homogenisieren und dem Gebiet der jetzigen EU zuzuschreiben. Danach soll der ganze Raum zwischen Griechenland und Finnland, zwischen Irland und der Slowakei von der griechisch-römischen Antike, dem Judentum, dem

Christentum und der Aufklärung geprägt worden sein, in deren Folge er sich den Menschenrechten und der Demokratie zugewandt hat. Als Chiffre und „anererkennungswürdige Legitimitätsgrundlage“ (Peter von Kielmansegg) mag das zur Selbstverständigung der Europäer brauchbar sein. Als ernsthaft historische Beschreibung nicht. Denn diese Idee blendet aus, dass in einigen Ländern, die nicht der EU angehören, alle diese Elemente prägend waren, in einigen Mitgliedsländern hingegen nicht. Diese Idee blendet zweitens aus, dass die Spaltung des Christentums eine mehrfache Spaltung Europas bedeutete, erst in Ostrom und Westrom, dann in katholisch und protestantisch. Das heißt nicht, christliche Wurzeln grundsätzlich zu bestreiten. Aber die Konfessionalisierung floss in die Staatenbildung der frühen Neuzeit ein: Das katholische Frankreich, das protestantische Schweden, das anglikanische England. Die Idee einer kulturell-historischen Wertegemeinschaft blendet drittens aus, dass zumindest ein Teil dieser Traditionen um die Mitte des 20. Jahrhunderts in weiten Teilen Europas negiert wurde, nicht nur in Deutschland, sondern auch in Italien, Frankreich, Österreich, Rumänien, Polen, Spanien und Portugal. Und diese Idee tendiert viertens dazu, den Holocaust aus der europäischen Geschichte auszuklammern. Die Gegenposition: Europa geeint in der Erinnerung an den Holocaust<sup>3</sup> homogenisiert ebenfalls das historisch Divergente und verpflichtet auf eine rein negative Erinnerung. Lassen wir der europäischen Geschichte und ihren Ländern ihre Vielfalt. Die Einheit einer 50 Jahre alten politischen Gemeinschaft muss keine historische sein. Wenn sie aber doch eine sein soll, sind die 50 gemeinsamen Jahre die bessere Ressource.

2. Gibt es überhaupt europäische Werte? Demokratie, Rechtsstaat, Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität und die Menschenrechte: Diese Werte verbürgt zunächst einmal der Nationalstaat. Die Entstehung der modernen Nation um 1800 ging in der Regel mit der Forderung nach Demokratie und Grundrechten Hand in Hand. Nicht einmal in der frühen Bundesrepublik führte die vorangegangene Negierung dieser Rechte durch den nationalsozialistischen Staat dazu, eine europäische Gemeinschaft als ersten Garant dieser Rechte zu konzipieren. Es war erneut der Staat, der auf dem

Boden des Grundgesetzes endlich Demokratie, Rechts- und Wohlfahrtsstaat sein sollte. Das nationale Werteverständnis war wiederum von Anfang an universalistisch, am stärksten in Frankreich. Von dort sollte der Ruf nach Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit in die Welt gehen. Die Idee der französischen „mission“ lebt bis heute fort, man lese nur die Rede, mit der Jacques Chiracs am 11. März 2007 seinen Rückzug bekannt gab (siehe „Das Dokument“ in dieser Ausgabe). Der Universalismus der Werte hat scharfe Kritik ebenso wie den Kolonialismus überlebt und ist längst auf UN-Ebene angekommen. Wenn man berücksichtigt, wo diese Werte formuliert wurden und wo sie die weiteste Verbreitung fanden, einen diese Werte aber nicht primär Europa, sondern den Westen. Mit Blick auf den Beitrag der USA zum Grundrechtsverständnis moderner Staaten hat der Historiker Heinrich August Winkler jüngst pointiert: „Es gibt keine europäischen, sondern nur westliche Werte.“<sup>4</sup> Wie immer man dazu steht: Im weit verbreiteten Verständnis der politischen Werte als national, universal und westlich ist das genuin Europäische schwer auszumachen.

3. Eine übermäßig starke Betonung europäischer Werte kann spaltend wirken, und zwar nach innen und außen. Der Verfassungsvertrag ist in Frankreich und den Niederlanden auch deshalb gescheitert, weil der Begriff der Verfassung so verstanden werden kann, als substituere eine europäische Rechts- und Wertegemeinschaft die nationale. Bezeichnenderweise herrscht inzwischen weitgehend Einigkeit, auf den Verfassungsbegriff zu verzichten. Starke politische Kräfte, namentlich in Großbritannien, verstehen die EU primär als Interessengemeinschaft, deren Kern der gemeinsame Markt ist. Eine europäische Wertegemeinschaft, die nicht in allen Mitgliedsländern Unterstützung findet, erhöht aber die Skepsis, statt die Gemeinschaft zu einen. Das kann zur politischen Blockade auch in solchen Bereichen führen, in denen nach einhelliger Meinung gehandelt werden muss. Nach außen hingegen kann die starke Betonung europäischer Werte das Bewusstsein gemeinsamer westlicher Werte in den Hintergrund drängen. Das kann gewollt sein.<sup>5</sup> Dann müssen aber auch die Kosten benannt werden: Eine wachsende Distanz zu den USA in Zeiten, in

denen der weltweite Terrorismus, militärische Konflikte und der Bedeutungszuwachs nichtdemokratischer Staaten wie China und Russland eine enge Zusammenarbeit nahe legen.

4. Die Betonung der europäischen Werte dient immer wieder dazu, die Legitimationsschwäche der EU zu kompensieren. Bis zum Ende des Kalten Krieges waren zwei zentrale Leistungen der Gemeinschaft weitgehend unumstritten: Der Frieden und die Sicherheit. Aber hinter dem Eisernen Vorhang lag nicht nur der Feind, sondern auch ein Teil Europas. 1989/90 hatte sich der konstitutive Feind derart selbst geschwächt, dass er als Legitimationsgrundlage der EU entfiel. Zugleich wurde der Blick auf einen gesamteuropäischen Raum frei, dem leichter als dem halben Europa eine gemeinsame europäische Geschichte zugesprochen werden kann. Mit den Kopenhagener Kriterien war der Werterahmen dieses neuen Europa abgesteckt. Nichts spricht dagegen, ihn hochzuhalten und immer wieder neu zu füllen, solange klar bleibt, dass Werte allein nicht alles sind. Die Legitimation demokratischer politischer Systeme wird über Identität, Leistung und Partizipation generiert. Werte zielen primär auf die Identität, wohingegen die eigentlichen Probleme der EU auf Seiten der Leistung und der Partizipation liegen. Der Beitrag zum Frieden und zur Sicherheit muss unter veränderten globalen Bedingungen wieder eine zentrale Leistung der Gemeinschaft sein. Sie wird ihr aber nach dem europäischen Versagen im Balkan-Krieg auf der einen und den terroristischen Anschlägen in Madrid und London auf der anderen Seite nicht mehr unmittelbar zugute gehalten. Der Wohlstand war hingegen schon immer ein unsicherer Kandidat: Ist er spürbar, tun Politiker alles, um ihn dem eigenen Handeln zuzurechnen. Ist er weniger spürbar, ist im Zweifelsfall Brüssel schuld. Schließlich die Partizipation. Jean Monnet wollte die europäische Einigung am liebsten nicht-politischen Fachleuten überlassen. Ganz so ist es nicht gekommen, aber von Anfang an wurde das Demokratiedefizit der Gemeinschaft diskutiert. Mittlerweile sind Entscheidungen auf europäischer Ebene demokratisch besser legitimiert als gerne behauptet.<sup>6</sup> Aber das Gefühl, nicht gefragt zu sein, ist für die europäische Ebene noch ausgeprägter als für die nationale.

## ... und ihre Notwendigkeit

In den gemeinsamen Markt verliebt man sich nicht. Aber solange es im Wesentlichen ein gemeinsamer Markt war, gab es dafür auch keine Notwendigkeit. Die politische Union der Gegenwart braucht vielleicht nicht Verliebte, aber eben doch eine Öffentlichkeit, die sie trägt. Öffentlichkeit ist nicht mit Zustimmung gleichzusetzen: Die Zivilgesellschaft ist das Gegengewicht der Politik, nicht ihr Anhängsel. Deshalb geht auch die paternalistische Rede von der Öffentlichkeit, die über Europa nur besser informiert werden müsste, am Kern der Probleme vorbei. Aber Öffentlichkeit ist auch nicht mit Kritik gleichzusetzen. Öffentlichkeit kann nur dort existieren, wo bestimmte Regeln und Grundwerte gelten. Einer dieser Grundwerte ist die Toleranz, nicht im Sinne der Belieblichkeit, sondern im Sinne der bedingungslosen Bereitschaft, Konflikte friedlich auszutragen. Lange selbstverständlich, kann er in einer Situation hoher Gewaltbereitschaft in und außerhalb Europas zur europäischen Selbstverständigung beitragen. Damit hängt die Freiheit zusammen. Sie schien ein abgenutzter Begriff, bis der Karikaturenstreit plötzlich deutlich machte, dass die Meinungsfreiheit auch in Europa wieder unter Druck geraten kann. Nicht zu vergessen die Solidarität. Vielleicht war weder der Wohlstand die größte Leistung der Gemeinschaft, noch der Friede, sondern das stete Bemühen um einen hohen Lebensstandard in der ganzen Gemeinschaft. Davon profitieren heute Teile Mecklenburgs wie früher Teile Bayerns, von Spanien ganz zu schweigen, dem da-

mit der Übergang in eine stabile Demokratie erleichtert wurde. Aber der Wert der Solidarität hängt eben eng mit der Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft zusammen. Und Umverteilung ist dann besser fundiert, wenn sie nicht der bürgerschaftlichen Mitbestimmung entzogen ist. Es geht nicht um die Gemeinschaft möglichst vieler Werte, es geht um die Gemeinschaft, die Werte, Leistung und Mitbestimmung in Einklang bringt.

Eine so verstandene Wertegemeinschaft ist bescheidener als das große Ganze der europäischen Tradition, hat aber bessere Aussicht auf Zustimmung in allen Mitgliedsländern und läuft nicht Gefahr, „Europa“ und den „Westen“ zu spalten. Sie bedarf auch nicht der ebenso technokratischen wie unrealistischen Vorstellung Delors', man könne Europa „eine Seele geben“. Sie erfüllt viel mehr die soziologisch wie diskursiv entscheidende Voraussetzung, auf „bestehende Dispositionen“ zu treffen, die auf einen „stimulierenden Selbstverständigungsprozess gewissermaßen warten“ (Jürgen Habermas). Notwendig ist dann allerdings, die Debatte mit der gleichen Ausdauer zu führen, mit der über die Anti-Diskriminierungsrichtlinien oder die Agrarsubventionen gestritten wird. Wo es um Selbstverständigung geht, ist die Öffentlichkeit angesprochen. Kommissionsgelder für Identitätspolitik werden dafür nicht gebraucht. Und die Indienstnahme einer solchen Wertegemeinschaft für den demokratisch schlecht gedeckten Ausbau europäischer Kompetenzen verbietet sich auch. Sonst steigt die Skepsis gegenüber der EU noch. Und das wäre nicht nur schade, sondern fatal.

- 
- 1 Margarete van Ackeren: „Lust auf Europa“, *Rheinische Post*, 2.3.2007, S. 2. Für Anregungen und Kritik danke ich Dr. Wolfram Vogel, Stefanie Mey-Richters und Bernhard Müller-Härlin.
  - 2 Rede vor dem Europäischen Parlament am 17.1.2007 in Straßburg.
  - 3 Siehe Ulrich Beck: Wie Versöhnung möglich werden kann, *Die Zeit*, 29/2003.
  - 4 Abschiedsvorlesung an der Humboldt-Universität, 14.2.2007.
  - 5 So bei Jürgen Habermas und Jacques Derrida in ihrem Essay zur „Wiedergeburt Europas“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.5.2003), die eine europäische Öffentlichkeit in der Abgrenzung zu den USA aus den europaweiten Protesten gegen den Irak-Krieg entstehen lassen wollen – allerdings nicht ohne den „Westen als geistige Kontur“ zu beschwören.
  - 6 Siehe in jüngster Zeit zur scharfen Kritik an der EU: Roman Herzog und Lüder Gerken. Die Kritik einer so prominenten Persönlichkeit wie Herzog könnte Anzeichen für eine neue Form offener EU-Kritik in Deutschland sein („Europa entmachtet uns und unsere Vertreter“, *Die Welt*, 13.1.2007).

# EU-Präsidentschaft und Wahlkampf

## Weichenstellungen für die EU

### und das deutsch-französische Verhältnis

Wolfram Hilz\*

» **Wahlkämpfe in Deutschland und Frankreich in Zeiten wichtiger europäischer Entscheidungen sind ungünstige Ausnahmesituationen für alle in der Europäischen Union. Dabei weist die heutige Situation deutliche Parallelen zur „relance européenne“ Mitte der 1950er Jahre auf, die zum Abschluss der Römischen Verträge führte.**

Die Rahmenbedingungen für die deutsche EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr des Jahres 2007 sind denkbar ungünstig – nicht nur für die Bundesregierung und ihr „Präsidentschaftsprogramm“, sondern für alle EU-Mitglieder. Die Parallelität mit der Endphase des französischen Präsidentschaftswahlkampfes bis in den Mai hinein stellt eine erhebliche strukturelle Behinderung deutscher Ambitionen auf europäischer Bühne dar.

Trotzdem sind die Erwartungen an Angela Merkel, die EU aus der Krise zu führen, unvermindert hoch, da momentan nur ihr zugetraut wird, die verfahrenre Diskussion um den EU-Verfassungsvertrag in geordnete Bahnen zu lenken. Diese Krise, die maßgeblich durch das negative Referendum zum EU-Verfassungsvertrag in Frankreich im Mai 2005 ausgelöst wurde, lastet nicht zuletzt deswegen so schwer auf der Integrationsgemeinschaft, da der bisher verlässlichste Mechanismus zur Lösung von Blockaden im EU-Kreis dieses Mal nicht nutzbar ist: Durch die Paralyse Frankreichs – und hierbei insbesondere von Staatspräsident Jacques Chirac – fehlt dem bewährten deutsch-französischen Tandem die Zugkraft. Für die Bundesregierung geht es deshalb gleichzeitig um die „Reparatur“ des bilateralen Antriebs.

Nur auf der Basis eines engen Schulterschlusses zwischen Bonn und Paris ist eine Wiederbelebung der Integrationsdynamik, eine Art neue „relance

européenne“<sup>1</sup> denkbar, um sowohl den allgemein grassierenden Europa-Pessimismus als auch die Unbeweglichkeit vieler EU-Regierungen bei notwendigen Schritten zur Fortentwicklung der EU zu überwinden. Hierfür spielt die Verwobenheit von deutscher EU-Präsidentschaft und französischem Präsidentschaftswahlkampf eine entscheidende Rolle: Die Thematisierung europäischer Herausforderungen durch die aussichtsreichsten Präsidentschaftskandidaten<sup>2</sup>, Nicolas Sarkozy und Ségolène Royal, und die antizipative Berücksichtigung essentieller französischer Positionen durch die deutsche Präsidentschaft stehen in enger Wechselwirkung zueinander. Gelingt es Deutschen und Franzosen, diesen „virtuellen“ Diskurs konstruktiv zu etablieren, gibt es am Ende der deutschen EU-Präsidentschaft, nach vollzogener Inauguration des neuen französischen Staatsoberhauptes, berechnete Hoffnung auf eine intensive Koordinierung der deutschen und französischen Europapolitik. Letztere muss im Sinne des europäischen Gemeinwohls zwischen 1. Juli 2007 und 1. Juli 2008, dem Datum der Übernahme des EU-Vorsitzes durch Paris, rasch und effektiv erfolgen, um das leidige EU-Verfassungsproblem zu lösen.

Um eine erste Einschätzung geben zu können, ob die Hoffnung auf eine „relance européenne“ nach der Amtsübergabe im Elysée-Palast berechtigt ist, gilt es, die europapolitischen Vorstellungen der Präsidentschaftskandidaten mit den besten

\* Prof. Dr. Wolfram Hilz ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Wahlchancen zu betrachten. Im Anschluss soll die Vereinbarkeit dieser Positionen mit der bisherigen deutschen Präsidentschaftspolitik Aufschluss darüber geben, inwiefern die Bundesregierung in den verbleibenden Wochen ihres EU-Vorsitzes den Partner in Paris für die Lösung der Zukunftsaufgaben der EU gewinnen kann.

## Europapolitisches Profil der Kandidaten

Ein vergleichender Blick auf die europapolitischen Positionen der Präsidentschaftskandidaten Sarkozy und Royal macht grundsätzliche Unterschiede deutlich, die nicht zuletzt daher rühren, dass es sich im erstgenannten Fall um den amtierenden französischen Innenminister mit hinlänglicher EU-Praxiserfahrung handelt, und bei der Sozialistin um eine europapolitische Novizin.

Nicolas Sarkozys europapolitische Vorstellungen waren vom Zeitpunkt seiner innerparteilichen Bewerbung an bereits deutlich erkennbar, scharf formuliert und blieben bis zur heißen Wahlkampfphase 2007 weitgehend

unverändert: Im Mittelpunkt seiner europäischen Agenda stand eine klare Absage an jegliche Versuche, den in Frankreich und den Niederlanden bereits per Referendum abgelehnten sowie in Großbritannien und Polen als aussichtslos erscheinenden EU-Verfassungsvertrag in der vorliegenden Form zu retten. Mit dem frühzeitig lancierten, prägnanten Schlagwort vom „mini-traité“ bezog Sarkozy eine klare Position, die sich trotz des wiederholten Bekenntnisses aus verschiedenen Hauptstädten der EU zur Rettung des Konventionsergebnisses als realistische Option etabliert hat. Die damit verbundene Absage des bürgerlichen Präsidentschaftsanwärters an ein neuerliches Referendum verdeutlicht seine Entschlossenheit, im Falle seines Wahlsiegs den Weg für ein vereinfachtes europäisches Vertragswerk in Frankreich zu ebnen. Mit der Beschränkung auf einen Vertrag zur Reformierung der institutionellen Strukturen setzt sich Sarkozy für ein pragmatisches Vorgehen ein. Im Mittelpunkt stehen für ihn dabei die Schaffung des im Konvent beschlossenen EU-

Ratspräsidenten auf Zeit, des europäischen Außenministers und die Vereinfachung des Beschlussfassungsverfahrens im Ministerrat. Damit weist er sowohl den EU-Mitgliedern, die den gesamten Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, als auch den Skeptikern einen „gesichtswahrenden“ Ausweg aus der verfahrenen Situation.

Das zweite große Thema, mit dem der französische Innenminister seine „europäische Duftmarke“ frühzeitig gesetzt hat, ist die kategorische Ablehnung des türkischen EU-Beitritts. Diese unter den EU-Partnern umstrittene Thematik wurde durch die Entscheidung der EU-Kommission vom Dezember 2005, das Verhandlungstempo angesichts türkischer Zögerlichkeit bei der Reformbereitschaft deutlich zu drosseln, vorerst etwas entschärft. Zwar verlor Sarkozy in der innerfranzösischen Diskussion um Einwanderung, Integration und ungezügelter Ausweitung der europäischen Integrationsgemeinschaft dadurch ein einfaches Instrument zur Mobilisierung – und

### „Mit dem ‘mini-traité’ bezog Sarkozy früh eine klare Position.“

gleichzeitigen Polarisierung. Mit der jüngst erfolgten Verknüpfung der Ablehnung einer türkischen EU-Mitgliedschaft mit der Idee einer

gestärkten „Mittelmeerunion“, die eng an die 27er Gemeinschaft angebunden werden soll, verdeutlicht Sarkozy die erkennbare Tendenz, das Türkei-Thema konstruktiver anzugehen.

Neben diesen beiden zentralen Anliegen Sarkozys wirken die weiteren europapolitischen Ideen weniger ausgeprägt und festgelegt: Während der Arbeitsmarkt in Frankreich nach Sarkozys Vorstellung weiter liberalisiert werden muss und Steuern weiter zu reduzieren sind, um die Konjunktur zu beleben und die staatliche Regulierung zurückzufahren, weist die europäische Ebene seiner Ansicht nach – gleichsam als Schutzwall gegen die Globalisierung – ein Regelungsdefizit in diesen Politikfeldern auf. Diese Tendenz, anknüpfend an die staatsinterventionistische Praxis früherer französischer Präsidenten, den eigenen wirtschafts- und finanzpolitischen Einfluss auf europäischer Ebene bei Bedarf zur Geltung bringen zu können, schlägt sich auch im Vorschlag Sarkozys nieder, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) zu beschränken. Ebenso soll die EU

im Bereich des Klimaschutzes, der Technologieförderung und der Energiesicherheit gemäß den Vorstellungen des UMP-Kandidaten mehr (für die Mitgliedstaaten) tun. Welche Konsequenzen dies für den dadurch entstehenden Einfluss auf die nationalen Präferenzen bei der bisherigen Energiepolitik – zum Beispiel hinsichtlich der weiteren Förderung der Kernenergie – haben würde, bleibt jedoch unklar.

Nachdem die sozialistische Präsidentschaftskandidatin ihr persönliches 100-Punkte-Wahlprogramm trotz erheblicher innerparteilicher und allgemeiner Kritik erst Mitte Februar 2007 vorgestellt hat, sind auch ihre bis dahin vage formulierten europapolitischen Zielsetzungen etwas klarer geworden. Noch deutlicher als bei ihrem bürgerlichen Mitbewerber sind es jedoch innenpolitische Themen, die im Mittelpunkt ihrer Agenda stehen. Die wenigen konkreten Einlassungen zu Europa sind stark von ihren allgemeinen Wahlkampfrioritäten Familie, Bildung, innergesellschaftlicher Ausgleich, soziale Sicherheit, Beschäftigung und Umwelt geprägt und lassen deshalb nur indirekt Rückschlüsse auf die Vereinbarkeit ihrer Positionen mit der deutschen Präsidentschaft im Falle ihrer Wahl zur ersten Präsidentin Frankreichs zu.

Durch die Verknüpfung der von ihr präferierten Option eines reduzierten oder gar neu zu verhandelnden Verfassungsvertrages mit der Verabschiedung eines „Sozialprotokolls“ hat Ségolène Royal zwar geschickt die Ängste vieler Franzosen aufgegriffen, die zum negativen Referendum 2005 beigetragen haben; durch die zusätzliche Festlegung auf eine erneute Volksabstimmung über einen neuen EU-Vertrag inklusive Passagen zur sozialen Sicherheit hat sie aber hohe Hürden auf europäischer und nationaler Ebene aufgebaut. Wie die sozialistische Kandidatin im Falle ihrer Wahl zur französischen Staatspräsidentin zunächst außen- und dann innenpolitisch diese eigenen Zielvorgaben umsetzen könnte, ist nicht erkennbar.

Als Strategie zur Wiedererlangung einer starken europäischen und damit auch französischen Stellung in der Welt schlägt Royal unter anderem vermehrte gemeinschaftliche Anstrengungen in den Bereichen Forschung, Energie und Umwelt

vor. Im Laufe des Wahlkampfes gab es von der Kandidatin unklare Aussagen beispielsweise zum Umfang umwelt- und klimapolitischer Zielsetzungen; ihr Einsatz für traditionelle Themen der französischen Grünen rückt die sozialistische Präsidentschaftskandidatin auf europäischer Ebene klar in die Nähe der Befürworter von regenerativen Energien als Zukunftstechnologien. In der Kombination mit ihren damit zusammenhängenden energie- und wirtschaftspolitischen Vorschlägen wird jedoch die eindeutige protektionistische und staatsinterventionistische Tendenz ihrer Partei deutlich: Gemeinsame europäische Anstrengungen und Zielvereinbarungen sollen keineswegs zu einem offenen Wettbewerb innerhalb der Union führen, sondern weiterhin nationale Märkte stärken, die bei Bedarf auch abgeschottet werden können. Letzteres wird im Vorschlag des Royalschen „Präsidentschaftspaktes“ erkennbar, wonach die an sich vor der europäischen Liberalisierung stehenden Energieversorger und Netzbetreiber wieder stärker unter staatliche Aufsicht gestellt werden sollen.

## Französische Wahlkampf-Agenden und deutsche EU-Präsidentschaft

Da sich die Bundesregierung bei der inhaltlichen Ausrichtung<sup>3</sup> und der strategischen Planung auf die Wahlkampfsituation im Nachbarland einstellen konnte, sind auf Seiten des deutschen EU-Vorsitzes bisher keine „Lähmungserscheinungen“ aufgrund der Unwägbarkeiten erkennbar. Dem Team um die Berliner Bundeskanzlerin und ihren Außenminister ist es offensichtlich gut gelungen, den angestrebten kontinuierlichen Austausch mit den Wahlkampfteams beider Kandidaten so intensiv zu halten, dass es zu keinen „zerstörerischen“ Festlegungen in europapolitischen Streitpunkten durch Royal und Sarkozy gekommen ist. Insofern hat die stillschweigende Zusage von Angela Merkel, keinen der beiden Präsidentschaftskandidaten – trotz bekannter Nähe zu Sarkozy – offen zu bevorzugen, eine gute Ausgangsbasis für die notwendige enge Kooperation ab Mai geschaffen. Nach außen sichtbar wurde diese wichtige positive Einstimmung für die künftigen deutsch-

französischen Beziehungen durch die beiden Besuche der Kandidaten in Berlin im Januar beziehungsweise März dieses Jahres.<sup>4</sup>

Die möglichen Rückwirkungen der angesprochenen europapolitischen Positionen der aussichtsreichsten französischen Präsidentschaftsbewerber auf den deutschen EU-Vorsitz – orientiert an den Prioritäten des deutschen Präsidentschaftsprogramms – lassen sich folgendermaßen bewerten:

## Verfassungsfrage

Obwohl die Bundeskanzlerin offiziell bis zum abschließenden EU-Gipfel im Juni den Lösungsweg aus der Verfassungskrise grundsätzlich offen hält, zeichnet sich ein Abschied vom Verfassungsvertrag in der vom Konvent 2003 beschlossenen Form immer deutlicher ab. Zwar wurde die frühzeitige Festlegung Nicolas Sarkozys auf einen „Mini-Vertrag“ in Berlin sehr wohl als Störung empfunden. Es ist jedoch angesichts der eher noch verstärkten Ablehnung des „alten“ Verfassungsvertrages durch die skeptischen EU-Partner – allen voran Großbritannien, Polen oder Tschechien – undenkbar, dass die Bundeskanzlerin das „Schicksal“ der wahrscheinlich letzten deutschen EU-Präsidentschaft an ein Vertragswerk koppelt, das trotz der vielfältigsten Beteuerungen in der bisherigen Form seit dem Mai 2005 tatsächlich schon „tot“ ist. In gewisser Weise kann Angela Merkel dem französischen Innenminister für seinen „ungebührlichen“ Vorstoß im letzten Jahr dankbar sein, da er den gangbaren Kompromiss im Wesentlichen aufgezeigt hat, der für alle EU-Partner sowohl inhaltlich – trotz manchen Bedauerns – als auch formal akzeptabel ist. Die von den Verfassungsbefürwortern monierte inhaltliche Stagnation bei einer Aufgabe der inhaltlichen Fortschritte könnte gegebenenfalls dadurch zukünftig überwunden werden, dass sich das – von Sarkozy lancierte – Modell des größeren Entwicklungsspielraums für eine integrationsbereite Avantgarde bei der geplanten Vertragsrevision verankern lässt. Formal böte die Position Sarkozys, wonach ein stark auf institutionelle Aspekte reduzierter Vertrag keiner Volksabstimmung bedürfe, ein Vorbild zum Beispiel für Briten und Polen. Auch dort

könnten die Regierungen die bisher angekündigten, rein konsultativen Referenden mit dem gleichen Argument absagen.

Die Vorschläge von Ségolène Royal zur Lösung der französischen und damit europäischen Verfassungskrise stellen im Gegensatz zu den Plänen Sarkozys eher eine Belastung für die deutsche Präsidentschaft dar. Einerseits ist die darin angesprochene Kopplung eines EU-Vertrages an ein gehaltvolles Sozialprotokoll eines der wichtigen Themen für viele Bürger in den heutigen EU-Staaten. Andererseits scheint eine Einigung auf eine „Zauberformel“ ziemlich illusorisch, die den Ängsten in der Bevölkerung vor einer Marktdominanz ohne Rücksicht auf soziale Errungenschaften ebenso gerecht würde wie den Anliegen derjenigen Regierungen, die in einer ausreichenden Flexibilität der Arbeitsmärkte und Sozialmodelle die Grundvoraussetzung sehen, um im globalen Wettbewerb als Europäer bestehen zu können.

Sollte die Sozialistin Royal siegreich aus dem Präsidentschaftswahlkampf hervorgehen, so ist zwar keine Blockade des Juni-Gipfels im Hinblick auf den angekündigten „Fahrplan“ für die weitere Vorgehensweise in der Verfassungsfrage zu erwarten. Dessen Umsetzung könnte sich jedoch erheblich langwieriger und problematischer gestalten – der Endpunkt der Diskussionen sollte die EU-Präsidentschaft Frankreichs in der zweiten Jahreshälfte 2008 sein –, wenn die Hausherrin des Elysée an der Idee einer Neuverhandlung des Inhalts und/oder an der Ergänzung durch ein starkes Sozialprotokoll festhalten sollte.

## Umwelt, Energie, Technologie

Obwohl die EU-Ziele zur Reduktion von klimaschädlichen Gasen und zum substanziellen Ausbau von regenerativen Energien, die von der deutschen EU-Präsidentschaft sehr ambitioniert angegangen wurden, im Detail zwischen den Präsidentschaftskandidaten umstritten waren, ist in diesem Punkt ein geringes Konfliktpotenzial für die Kooperation zwischen Berlin und Paris ab Mai zu erwarten. Die Festlegungen des EU-Gipfels vom 8./9. März zum Klimaschutz und zur energiepolitischen Zukunft der EU, die Jacques Chi-

rac trotz anfänglichen Zögerns mitrug<sup>5</sup>, bindet auch den nächsten französischen Präsidenten. Da die Grundtendenz einer europäischen Vorreiterrolle beim Klimaschutz sowohl von Sarkozy als auch von Royal mitgetragen beziehungsweise sogar gefordert wurde, sind bei diesem zentralen Thema der deutschen EU-Präsidentschaft keine Probleme mit der künftigen französischen Führung zu erwarten.

Bei der konkreten Verteilung der Reduktionsbeiträge zum Klimaschutz – in den nächsten Jahren – sind jedoch sehr wohl Konflikte vorhersehbar; erst dann kommt die wahre Bewährungsprobe für Berlin und Paris, wenn es auf eine enge Kooperation dies- und jenseits des Rheins entscheidend ankommen wird. Ebenfalls eine Zukunftsaufgabe, die Gegenstand von Verhandlungen nach der deutschen EU-Präsidentschaft sein wird, ist die daran anknüpfende finanzielle Ausgestaltung der Förderung umweltschonender Technologien für die Sicherung der künftigen Energieversorgung. Umfang und Ausrichtung europäischer Programme – unter Einbeziehung der Kernenergie – hängen dann wesentlich davon ab, ob sich Deutsche und Franzosen auf eine Linie einigen können. Fragen des künftigen Energie-Mixes spielen hierbei ebenso eine Rolle wie der Einfluss des Staates auf die Energieversorgung. Mit in dieses „Paket“ kommt die bereits im Jahr 2006 im Kreis der EU-Staats- und Regierungschefs angesprochene Frage einer gemeinsamen Energieaußenpolitik der EU. Auch auf diesem Feld scheint eine enge deutsch-französische Partnerschaftsinitiative sowohl in der Konstellation Merkel–

Sarkozy als auch Merkel–Royal möglich, weil beide Kandidaten eine moderne Variante des nationalen Souveränitätsverständnisses haben erkennen lassen, das für eine stärkere europäische Koordinierung der Energieaußenpolitik die Voraussetzung ist.

## Fazit

Obwohl angesichts der zu erwartenden „Verteilungskämpfe“ in der EU in den nächsten Jahren bereits jetzt genügend Konfliktstoff – auch für die deutsch-französischen Beziehungen – erkennbar ist, deutet vieles auf einen positiven Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft hin. Nicht zuletzt angesichts der europapolitischen Zielsetzungen der beiden „heißesten“ Kandidaten für das höchste Amt in Frankreich sind die Anzeichen für eine Wiederbelebung des deutsch-französischen Führungsstandems in der EU hoffnungsvoll. Sowohl bei einem Sieg Nicolas Sarkozys, aber auch beim Einzug Ségolène Royals in den Elysée scheint eine enge Abstimmung der deutschen und französischen Positionen in der Frage des Umgangs mit der EU-Verfassungsfrage beim EU-Gipfel im Juni denkbar, und damit ein wichtiges bilaterales Startsignal zur Wiederbelebung des Integrationsprozesses. Gelänge dies trotz schwieriger Rahmenbedingungen und unsicherer personeller Konstellationen, so würden Berlin und Paris ihrer europäischen Verantwortung in schwierigen Zeiten endlich wieder gerecht.

- 
- 1 Die „relance européenne“ Mitte der 1950er Jahre, nach der an Frankreich gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), weist deutliche Parallelen zur heutigen Situation auf. Damals mündete der mühsame deutsch-französische Schulterschluss schließlich in die Römischen Verträge vom März 1957.
  - 2 Obwohl sich François Bayrou (UDF) in Umfragen zum ernst zu nehmenden „dritten Mann“ – noch vor Jean-Marie Le Pen (FN) – entwickelt hat, werden im Folgenden nur die beiden aussichtsreichsten Kandidaten der großen Parteien UMP und PS betrachtet. Ein nützliches Instrument zum Vergleich der Positionen aller Präsidentschaftskandidaten zu europapolitischen und allen anderen Themen ist unter [www.votons.info](http://www.votons.info) zu finden.
  - 3 Zu den Zielsetzungen der deutschen EU-Präsidentschaft siehe das Arbeitsprogramm unter [www.eu2007.de](http://www.eu2007.de).
  - 4 Sarkozy und Royal flankierten somit den durch die Airbus-Krise getrübbten „Abschiedsbesuch“ des scheidenden Amtsinhabers Chirac im Februar.
  - 5 Siehe hierzu auch die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Tagung vom 8. / 9. März 2007 in Brüssel) unter [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

# Energiepolitik als Sicherheitspolitik?

## Eine Zukunftsfrage der Europäischen Union

Daniel Göler\*



**Der am 9. März 2007 vom Europäischen Rat verabschiedete Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa“ setzt neben Klimaschutz auch auf Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit. Dabei bleibt jedoch unbeantwortet, wie die divergierenden europäischen Interessen für eine „Energieaußenpolitik“ gebündelt werden sollen.**

Der Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa“<sup>1</sup> reiht sich in eine Serie von energiepolitischen Initiativen der letzten zwölf Monate ein: So legte die Kommission im März 2006 das Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ vor; gemeinsam mit dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik präsentierte sie wenig später einen Vorschlag zu einer europäischen Energieaußenpolitik; im Herbst 2006 veröffentlichte sie einen Aktionsplan zur Energieeffizienz und im Januar 2007 erfolgte ihre Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“. Und auch in den verschiedenen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wurde im letzten Jahr der Energiepolitik ein großer Stellenwert eingeräumt.

Diese unterschiedlichen Initiativen zur Energiepolitik korrespondierten zudem mit einer erhöhten Aufmerksamkeit in Medien und Öffentlichkeit,<sup>2</sup> wobei die Bedeutung, die einer europäischen Energie- und Klimaschutzpolitik zugemessen wurde, so weit ging, dass sie mit der Einführung des Euro verglichen<sup>3</sup> oder als neues integrationspolitisches Großprojekt angesehen wurde. So resümierte der Leitkommentar der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*: „Der Klimaschutz ist in der EU so etwas wie das Mondfahrtprogramm des einstigen amerikanischen Präsidenten Kennedy geworden – ein Ziel, für das sich nicht nur Politiker begeistern, sondern auch große Teile der Be-

völkerung. Diese Rakete hat so viel Schubkraft, dass sie sogar noch den am Boden zerstörten Verfassungsvertrag als Nutzlast mitnehmen könnte.“<sup>4</sup>

Trotz der Bedeutung, welche der Energiepolitik beigemessen wird, ist ihre Behandlung auf europäischer Ebene ein sensibles Thema, was vor allem daran liegt, dass Energiepolitik mit den Aspekten Energiesicherheit, Nachhaltigkeit beziehungsweise Umwelt- und Klimaschutz sowie Wirtschaftlichkeit mehrere Dimensionen umfasst, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen und je nach Importabhängigkeit, Wirtschaftsstruktur und genutzten Energiequellen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gewichtet werden.

Dass sich in jüngster Zeit dennoch eine verstärkte europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich abzeichnet, lässt sich vor allem aus dem politischen Kontext erklären. Denn die Abhängigkeit Europas von Energieimporten und damit die Frage der Energiesicherheit trat mit der ukrainisch-russischen Gaskrise Ende 2005 schlagartig ins öffentliche Bewusstsein und auf die politische Agenda: So nennt der Europäische Rat vom Juni 2006 die Energiesicherheit an erster Stelle seiner energiepolitischen Prioritäten und fordert, die „Entwicklung und Durchführung einer externen Energiepolitik unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente einschließlich der GASP und ESVP voranzubringen“.<sup>5</sup> Im Grünbuch der Kommission erscheint die Energiesicherheit ebenfalls quasi als

\* Dr. Daniel Göler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP). Der Beitrag entstand im Projekt „Ein Europa der Bürger – Verfassung und effiziente Politik“ des IEP und der ASKO EUROPA-STIFTUNG.

Leitmotiv: So wird neben einem umfassenden Kapitel zur Energieaußen- und Energiesicherheitspolitik beispielsweise bei der Förderung erneuerbarer Energien betont, dass diese nicht nur dem Klimaschutz dienen, sondern auch „die Abhängigkeit von der Einfuhr fossiler Energieträger verringern“.<sup>6</sup> Diese kontextgebundene „Versicherheitlichung“<sup>7</sup> der Energiepolitik fällt umso mehr auf, wenn man sie mit den Debatten in den 1990er Jahren vergleicht, wo zunächst der Aspekt der preiswerten Energieversorgung und später der des Klimaschutzes den Diskurs dominierte. Auch in den Begrifflichkeiten tritt die außen- und sicherheitspolitische Dimension der Energiepolitik zunehmend in den Vordergrund: Mittlerweile sind Formulierungen wie „europäische Energieaußenpolitik“ oder „Energiesicherheitspolitik“ allgemein anerkannt, und mit der französischen Initiative zu einem „Représentant spécial pour l'énergie“<sup>8</sup> zeigen sich auch institutionelle Anlehnungen an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Ähnlich sind auch die polnische Forderung nach einer Energie-NATO<sup>9</sup> und der jüngst erfolgte Vorschlag aus dem Auswärtigen Amt zur Etablierung einer Art KSZE für Energiefragen<sup>10</sup> einzuordnen.

Nach dieser „Versicherheitlichung“ der Energiepolitik ließ sich dann Ende letzten Jahres eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs beobachten. So wird bezahlbare Energie nun als Frage des sozialen Friedens angesehen und der Klimawandel als „Überlebensfrage“ unseres Planeten und damit als im höchsten Sinne sicherheitsrelevant. Aber auch auf nationaler Ebene werden sicherheitspolitische Argumente bemüht, wenn Regierungen sich gegen ausländische Übernahmen einheimischer Energiekonzerne wehren, weil die Stromerzeugung eine Frage der Sicherheit sei. Sicherheitspolitische Überlegungen, so könnte man konstatieren, haben sich zu einem zentralen Betrachtungswinkel energiepolitischer Fragen entwickelt.

## Ziele zur Energiesicherheit

In diesem Kontext muss der Aktionsplan vom 9. März 2007 gesehen werden, der die jüngste energiepolitische Debatte aufnehmen und eine Stra-

tegie für die EU entwickeln sollte. Bemerkenswert ist, dass der Europäische Rat bei der Formulierung der Hauptziele hierfür in seiner März-Sitzung 2006 die Versorgungssicherheit an erster Stelle (vor der Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit) nannte und auf der anschließenden Juni-Tagung praktisch ausschließlich Erwartungen für die Energiesicherheitspolitik formulierte.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund ist der Aktionsplan hinsichtlich der Energiesicherheit jedoch wenig ambitioniert. So fordert er eine Diversifizierung von Transportrouten und Energiequellen, die Entwicklung von Krisenreaktionsmechanismen, größere Transparenz bei Ölmarktdaten und die Evaluierung der EU-Erdölbevorratungsmechanismen, eine Überprüfung der Energieeinfuhren und der Beschaffenheit der Netze sowie die Einrichtung einer Beobachtungsstelle bei der Kommission. Jedoch werden für diese Maßnahmen keine konkreten Zielvorgaben oder Zeitpläne entwickelt. Selbst zu der im letzten Jahr intensiv diskutierten Frage von Erdgasspeichern wird lediglich eine „eingehende Analyse der Verfügbarkeit und der Kosten“ angesprochen; und auch hinsichtlich einer kohärenten Außenvertretung bietet der Aktionsplan wenig Konkretes. Zwar wird die Notwendigkeit der Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die Energieaußenpolitik betont, wie die divergierenden europäischen Interessen aber gebündelt werden sollen, bleibt unbeantwortet.

Konkreter wird der Aktionsplan, wenn er der Energiepolitik im neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland sowie in der Nachbarschaftspolitik eine besondere Bedeutung zumisst und die Beziehungen zu Zentralasien, dem Kaspischen Raum und der Schwarzmeerregion intensivieren möchte, um Energiequellen und Transitrouten zu diversifizieren. Ferner wird ein Ausbau der bilateralen Dialoge mit wichtigen Verbraucherländern, die Weiterentwicklung der Europäischen Energiegemeinschaft sowie ein intensivierter Dialog mit den afrikanischen Ländern und die Förderung des Zugangs zu Energie im Rahmen der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung angestrebt. Problematisch ist allerdings, dass für all diese – in der Sache wichtigen und richtigen – Schritte weder konkrete Inhalte noch Zeitpläne aufgestellt werden, so dass der

Aktionsplan auch hier eher als Anstoß zu weiteren Initiativen denn als kohärente Gesamtstrategie angesehen werden muss.

## Klima- und Umweltschutz

Während der Aktionsplan in den Energieaußenbeziehungen hinter den Erwartungen zurückblieb, hat er im Klima- und Umweltschutz konkrete Ergebnisse hervorgebracht. Vor allem die Einigung, den Anteil erneuerbarer Energien bis 2020 EU-weit auf 20 Prozent zu steigern und den Anteil von Biokraftstoffen im Verkehrssektor auf 10 Prozent zu erhöhen, wird als Erfolg dargestellt. Allerdings bleibt abzuwarten, ob diese Ziele erreicht werden können. Denn in der Vergangenheit wurden ähnliche Richtwerte wiederholt verfehlt. Zudem stehen die entscheidenden Verhandlungen zur Konkretisierung noch aus, da die Kommission erst Vorschläge für die nationalen Zielquoten erarbeiten muss. Nach dem Willen des Europäischen Rates ist hierbei „den unterschiedlichen nationalen Ausgangslagen und Möglichkeiten einschließlich des bestehenden Anteils erneuerbarer Energien und des bestehenden Energiemixes [...] Rechnung“<sup>12</sup> zu tragen, wobei ein expliziter Verweis auf den klimapolitischen Nutzen von Energieeffizienz, CO<sub>2</sub>-Sequestrierung<sup>13</sup> und Kernenergie erfolgt. Dies ist so zu verstehen, dass Länder, die dort besondere Schwerpunkte setzen, geringere Quoten bei den erneuerbaren Energien erreichen müssen, was vor allem ein Zugeständnis an Frankreich ist, um die klimaschonende Rolle der Atomenergie hervorzuheben. Aber auch Deutschland könnte hiervon mit seinen Projekten zu CO<sub>2</sub>-freien Kohlekraftwerken profitieren.

Neben den CO<sub>2</sub>-armen Energien setzt der Aktionsplan einen weiteren Schwerpunkt bei Energieeffizienzprogrammen, um so 20 Prozent des Energieverbrauchs (gemessen an den Prognosen für 2020) einsparen zu können. Hierdurch sowie durch den Ausbau des Emissionshandelssystems soll letztendlich der Treibhausgas-Ausstoß der EU bis 2020 um 20 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 reduziert werden. Sollten andere Industrieländer zu einem gemeinsamen Vorgehen bereit sein, würde die EU sich zu einer Reduktion

um 30 Prozent verpflichten. Etwas inkohärent wirkt jedoch, dass die Treibhausgas-Reduktionsziele nicht im Aktionsplan, sondern „nur“ in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates erwähnt werden.

Dass der Aktionsplan den Umwelt- und Klimaschutz im Vergleich zur Energiesicherheit so stark hervorhebt, dürfte auch der aktuellen Debatte über den Klimawandel geschuldet sein, die durch den jüngsten Klimabericht der UNO und die Zunahme extremer Wetterlagen neuen Auftrieb erhalten hat. Allerdings wird im klimapolitischen Teil des Aktionsplanes auch betont, dass erneuerbare Energien einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten können, womit die energiesicherheitspolitische Debatte des letzten Jahres zumindest indirekt wieder durchschlägt.

## Wirtschaftlichkeit und Binnenmarktstrategie

Auch bei der Vollendung des Binnenmarktes spielt die Energiesicherheit eine wichtige Rolle. Denn funktionierende europaweite Märkte reduzieren einseitige Abhängigkeiten bestimmter Regionen von einzelnen Lieferanten (etwa des Baltikums von Russland) und führen zu mehr Flexibilität bei den Transportrouten für Energielieferungen. Deshalb sieht der Aktionsplan einen Ausbau der europäischen Netze vor, um einen europaweiten Energietransport zu ermöglichen, wobei vor allem „isolierte“ Märkte wie das Baltikum oder Spanien besser an das europäische Netz angebunden werden sollen. Ferner wurde die Kommission ersucht, ein Monitoring zu Nachfrage und Angebot im Energiebereich vorzunehmen, die Auswirkungen von vertikal integrierten Unternehmen aus Drittländern für den Energiebinnenmarkt zu überprüfen und den Zugang zu Erdgasspeichern zu untersuchen. Da die Vollendung des Binnenmarktes aber nicht nur von der technischen Verknüpfung der Netze, sondern auch von der Steigerung des Wettbewerbs abhängt, einigte sich der Europäische Rat – neben der konsequenten Umsetzung bestehender Richtlinien – auf eine wirksame Trennung der Versorgung und Erzeugung vom Betrieb der Netze sowie

eine stärkere Koordinierung nationaler Regulierungsstellen. Damit blieb er jedoch hinter den ursprünglichen Vorstellungen der Kommission zurück, die eine stärkere Trennung von Netzbetreibern und Versorgern gefordert hatte und einen europäischen Regulator einrichten wollte. Zudem sollen nach dem Aktionsplan der grenzüberschreitende Elektrizitätshandel gefördert, neue Kraftwerke leichter in die Netze einbezogen und die Rechte der Verbraucher gestärkt werden. Denn freier Wettbewerb – so die Annahme – fördert die Investitionsbereitschaft und trägt damit zu einer preiswerten und sicheren Versorgung bei.

## Fazit

Betrachtet man den Aktionsplan in der Gesamtschau, lässt sich festhalten, dass dieser weit mehr als nur den Klimaschutz umfasst, sondern mit den Bereichen Binnenmarkt/Wirtschaftlichkeit und Energiesicherheit/Energieaußenpolitik alle Dimensionen des energiepolitischen Diskurses abdeckt. Die im Vergleich zur jüngeren Debatte stärkere Hervorhebung des Klimaschutzes lässt sich neben der gegenwärtigen öffentlichen Präsenz die-

ses Themas daraus erklären, dass im Bereich der Energieaußen- und Energiesicherheitspolitik konkrete und medienwirksam vermittelbare Ziele – wie die CO<sub>2</sub>-Reduktion oder der Mindestanteil von erneuerbaren Energien – weitaus schwieriger zu identifizieren sind. Zudem liegen die strategischen Interessen der Mitgliedstaaten hier weiter auseinander als im Umwelt- und Klimaschutz, was eine Einigung auf konkrete Resultate erschwert. Aber auch bei den erzielten klimapolitischen Vereinbarungen bleibt – ebenso wie im Binnenmarktbereich – abzuwarten, ob der Aktionsplan wirklich zu substantziellen Ergebnissen führen wird.

Selbst wenn dies wenig befriedigend erscheinen mag, so muss der eigentliche Gewinn des Aktionsplanes darin gesehen werden, dass Energiepolitik nun als europäisches Thema mit höchster Priorität „gesetzt“ ist, und zwar in all seinen Dimensionen. Die Debatten des letzten Jahres und die zunehmend aktuelle (und ungelöste) Frage der Versorgungssicherheit lassen hierbei erwarten, dass die europäische Energieaußen- und Energiesicherheitspolitik auf der politischen Agenda bleiben und in künftigen Aktionsplänen und Initiativen eine noch wichtigere Rolle einnehmen wird.

- 1 Vgl. Aktionsplan (2007–2009) des Europäischen Rates: Eine Energiepolitik für Europa. Anlage I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9.3.2007.
- 2 Vgl. Institut für Europäische Politik: *EU-25/27-Watch*, 4/2007, S. 119–156.
- 3 So Jacques Chirac am Rande des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, nach: Atomkraft durch Klimawandel im Aufwind, abrufbar unter [www.networld.at/index.html?/articles/0710/18/166836.shtml](http://www.networld.at/index.html?/articles/0710/18/166836.shtml), Stand 12.3.2007.
- 4 Europas Mondrakete, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.3.2007.
- 5 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16.6.2006 (10633/1/06 REV 1). Brüssel 2006, S. 10.
- 6 Europäische Kommission: Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie. KOM (2006) 105 endgültig, Brüssel 2006, S. 13.
- 7 Versicherheitlichung bezeichnet das Phänomen, dass Themen bewusst als sicherheitspolitisch relevant herausgestellt werden, um politische Initiativen anzustoßen und umzusetzen. Zu den theoretischen Grundlagen vgl. Barry Buzan / Ole Waever / Jaap de Wilde: *Security – A new Framework for Analysis*. Boulder / London 1998.
- 8 Dominique de Villepin: Allocution du Premier ministre au 10e Forum international de la fondation Bertelsmann, 22.9.2006, abrufbar unter [www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr).
- 9 Vgl. Lech Kaczyński: Mit der EU-Reform von vorn beginnen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.3.2006.
- 10 So Viktor Elbling, Beauftragter des Auswärtigen Amtes für internationale Energiepolitik auf der Tagung „Europäische Energiepolitik – Neue Wege zur Versorgungssicherheit“ am 6.3.2007 in Berlin.
- 11 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 15./16.6.2006, a.a.O. (Anm. 5).
- 12 Aktionsplan (2007–2009), a.a.O. (Anm. 1), S. 21.
- 13 Hierunter versteht man die Absonderung und Einlagerung von CO<sub>2</sub>, das bei der Verbrennung fossiler Energieträger entsteht.