Bundesrepublik Deutschland

THOMAS LÖFFELHOLZ

Die Haltung der Bundesregierung

„Die Erhaltung und der Ausbau der Europäischen Gemeinschaft bleiben eine zentrale Aufgabe unserer Politik, die das Ziel der Europäischen Union nicht aus dem Auge verliert", erklärte Bundeskanzler Helmut Schmidt zu Beginn seiner dritten Amtsperiode[1]. Europapolitische Kontinuität wurde damit signalisiert. In gewisser Weise ist das Interesse der Bundesrepublik an einer intakten und arbeitsfähigen Gemeinschaft 1980 sogar gestiegen: die wachsenden weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten und die Defizite in den Leistungsbilanzen aller Industriestaaten lassen den Protektionismus in der Welt umgehen. In einem solchen Augenblick ist ein sicherer und offener Gemeinsamer Markt, der derzeit fast genau die Hälfte – und nimmt man die durch Freihandelsabkommen mit der EG verbundenen europäischen Staaten hinzu, sogar rund zwei Drittel – der deutschen Ausfuhren aufnimmt, für die exportorientierte Bundesrepublik von großer Bedeutung. Auch die zunehmenden außenpolitischen Spannungen steigerten das Interesse der Bundesregierung an einer engeren und vor allem erfolgreicheren politischen Zusammenarbeit der europäischen Partnerstaaten. Der Hinweis in der Regierungserklärung auf das Ziel der Europäischen Union zeigt dies ebenso wie die Beharrlichkeit, mit der Außenminister Hans Dietrich Genscher und das Auswärtige Amt seither ihr „Plädoyer für die Europäische Union" vortrugen[2]. Hierbei mögen die negativen Erfahrungen eine Rolle spielen, die Bonn 1980 nach der Afghanistan-Krise beim Versuch gemacht hatte, eine gemeinsame politische Antwort Europas auf den Konflikt zustandezubringen. Chancen, die europäischen Interessen in einer Zeit wachsender Spannungen zwischen den Supermächten geltend zu machen – bei aller Verpflichtung zur Bündnistreue gegenüber Washington – bestehen nur für ein gemeinsam handelndes Europa, kaum für einen einzelnen EG-Staat.

Europapolitik im Wahlkampf

Das europäische Engagement aller im Bundestag vertretenen Parteien schlug sich 1980 auch in den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl nieder, in denen die Außenpolitik durchgängig – anders als 1976 – an die Spitze gestellt wurde. Alle Parteien setzen sich für „mehr europäische Einigung"[3] ein, wobei die

CDU/CSU als Ziel „einen europäischen Staatenbund mit Weiterentwicklung zu einem europäischen Bundesstaat"[4] nennt. In allen Wahlprogrammen spielt die Forderung nach einem Ausbau der Rechte des Europäischen Parlamentes eine wichtige Rolle. Die CDU/CSU wünscht „als nächsten Schritt", daß dem Parlament die Möglichkeit zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung gegeben werde. Im Wahlprogramm der FDP taucht – ein Vorgriff auf Genschers Vorstöße in Richtung einer Europäischen Union – die Forderung nach „einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik" auf, „die das wirtschaftliche und politische Potential der EG und ihrer Mitgliedstaaten zusammenfaßt und sowohl die Freiheit und die Sicherheit Europas als auch den Frieden in der Welt gemeinsam mit ihren nordamerikanischen Partnern verwirklichen hilft"[5]. Im SPD-Programm klingen die europapolitischen Töne etwas verhaltener. Die Forderung nach einer Reform der EG-Agrarpolitik mit dem Ziel, „die unsinnige Überproduktion innerhalb der Gemeinschaft" zu beenden, wird hervorgehoben. Außerdem werden die Bemühungen um eine gemeinsame Politik auf den Gebieten der Energie- und Rohstoffsicherung, der Strukturanpassung und der Arbeitsplatzsicherung „nachdrücklich" unterstützt und eine europäische Regionalpolitik, die den Gegensatz zwischen wirtschaftlich starken und schwächeren Nationen beseitigen soll, akzeptiert[6]. Im Wahlkampf selbst spielte die Europapolitik allerdings kaum eine Rolle.

Der britische Finanzbeitrag

Die insgesamt positive Grundeinstellung zur europäischen Gemeinschaft bedeutet nicht, daß es in der deutschen Europapolitik 1980 nicht auch Momente des Zauderns und harter Kritik gab. Wichtigster Ansatzpunkt waren die außerordentlich schwierigen Verhandlungen um die Minderung des britischen Finanzbeitrages zur EG. Zwar akzeptierte die Bundesregierung relativ rasch die britische Vorstellung, daß die Leistungen Londons an die Gemeinschaft begrenzt werden müßten, um Großbritannien nicht zu überfordern. Es gab in Bonn also – anders als in Frankreich – keine Debatte darüber, daß die Grundsätze der gemeinsamen Finanzierung der EG durch die gezielte Erklärung der Briten (zumindest vorübergehend) außer Kraft gesetzt werden. Es waren der Umfang der britischen Wünsche und die harte Verhandlungsführung der britischen Regierungschefin, Margaret Thatcher, die schroffe Reaktionen in Bonn auslösten. Bundeskanzler Schmidt hatte sich auf der Tagung des Europäischen Rates in Dublin Ende 1979 bereit erklärt, 600 Mio. Mark pro Jahr zusätzlich zu zahlen; ein Angebot, das er selbst als „sehr großzügig" bezeichnete[7]. Ende April akzeptierte der Kanzler einen Finanzkompromiß, der die Bundesrepublik 1981 rund 1,25 Mrd. Mark gekostet hätte, aber von Großbritannien immer noch abgelehnt wurde. Dies führte zu scharfer Kritik am Kanzler seitens des Finanzministers Hans Matthöfer, der auf einer Pressekonferenz erklärte, Schmidt könne „nicht mit meiner Unterstützung rechnen", falls er sein Angebot an Großbritannien wiederhole[8]. Trotzdem stimmte Bonn Ende Mai/Anfang Juni einem Kompro-

miß zu, der für die Bundesrepublik eine Belastung von rund 2,6 Mrd. Mark binnen zwei Jahren bedeutet. Dieser Kompromiß löste noch einmal heftige politische Reaktionen in der Bundesrepublik aus. Finanzminister Matthöfer begnügte sich zwar mit der Erklärung, er sehe nicht, wie der Plan zu finanzieren sei, der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner versicherte aber, Matthöfer werde den Kompromiß nicht annehmen. Die Bundesrepublik sei keine Kuh, die beliebig gemelkt werden könne[9]. Auf der anderen Seite ergriffen Außenminister Genscher und Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff entschieden für den Kompromiß Partei. Das Kabinett billigte ihn am 4. Juni. Die Opposition hatte ihn ebenfalls gutgeheißen. Vor dem Bundestag verteidigte der Bundeskanzler am 17. Juni den Kompromiß, weil der Streit um die Höhe des britischen Beitrages die Gemeinschaft „zunehmend gelähmt und ihre innere und äußere Handlungsfähigkeit bedroht" habe[10]. Die Zustimmung unterstreicht – angesichts der eigenen Finanzprobleme – den hohen Rang der Europapolitik für Regierung und Opposition, obwohl die Skepsis, die der Finanzstreit auch in breiten Teilen der politischen Öffentlichkeit auslöste, nicht unterschätzt werden darf.

Die Auseinandersetzung hatte in der deutschen Innenpolitik ein Nachspiel: das Kabinett forderte zur Finanzierung der zusätzlichen Aufwendungen von den Bundesländern einen höheren Anteil an den Mehrwertsteuereinnahmen (was später abgelehnt wurde) und kündigte für den anderen Fall eine Erhöhung der Mineralöl- und Branntweinsteuer an, die 1981 (in wesentlich höherem Umfang als ursprünglich angekündigt) beschlossen wurde. – Die Finanzdebatte hat sichtbar gemacht, daß angesichts der finaziellen Schwierigkeiten der Bundesrepublik ein ungedrosseltes Wachstum des EG-Haushalts zu einer harten Belastungsprobe für die EG werden könnte. Es wird dabei immer schwieriger, die rapide wachsenden Agrarausgaben, die zudem großenteils in relativ reiche Länder fließen, zu verteidigen, wenn sogar an den nationalen Sozialbudgets Abstriche nötig werden.

Die Debatte um die Agrarpolitik

Die Diskussion um den britischen Finanzbeitrag belebte in der Bundesrepublik die Auseinandersetzungen um eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stark. Vor allem drängte die Bundesregierung immer wieder darauf, daß die vor Jahren vereinbarte Obergrenze für die Finanzeinnahmen der Gemeinschaft (neben Zöllen und Agrarabgaben 1 Prozentpunkt der Mehrwertsteuer) nicht überschritten werden dürfe[11], was ursprünglich schon für 1981 oder 1982 befürchtet wurde. In der deutschen Diskussion spielte dabei seit 1980 der Gedanke eine Rolle, daß man die finanziellen Belastungen der einzelnen EG-Staaten durch die Politik der Gemeinschaft (Nettozahlungen) auf einen Höchstbetrag begrenzen müsse, um die Kostenexplosion der EG-Agrarpolitik zu dämpfen. Ein derartiger ‚Plafond' für jene Staaten, die mehr an die EG zahlen als sie aus Brüssel erhalten (Bundesrepublik, Großbritannien und in geringerem Maße auch Frankreich), würde praktisch darauf hinauslaufen, daß jene Staaten, die

mehr aus dem EG-Haushalt erhalten wie sie einzahlen (Nettoempfänger) einen zusätzlichen Teil ihrer Agrarausgaben – sei es direkt, sei es über die EG – selbst tragen müßten. Offenkundig will Bonn durch derartige Vorschläge, die die 1980 vereinbarten Sonderregelungen zugunsten Englands verallgemeinern und die bisher gültige „gemeinsame finanzielle Verantwortung für die Agrarpolitik" infrage stellen würden, Druck ausüben, um eine kostendämpfende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erzwingen. Die Chancen, daß sich Bonn mit der Forderung nach einem Plafond für die Nettolieferungen durchsetzt, sind allerdings angesichts der Interessen der übrigen Partnerstaaten und der Mehrheiten im Ministerrat gering.

In der Diskussion um die Reform der Agrarpolitik selbst hat sich in der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien 1980 die Erkenntnis durchgesetzt, daß die angestrebte Reform die Grundlagen der gegenwärtigen Agrarmarktordnungen nicht infrage stellen kann, ohne die Gemeinschaft selbst – wegen der Rückwirkungen auf die Agrarländer – zu erschüttern. Die politische Diskussion konzentriert sich deshalb auf Überlegungen, das vorhandene Instrumentarium besser zu nutzen, um die Ausweitung der Agrarproduktion zu bremsen. Auch in einer Arbeitsgruppe beim SPD-Parteivorstand – der sicher die Reform im Agrarbereich am energischsten betreibt – wurden Vorschläge erarbeitet[12], die radikale Änderungen – außer der Einführung von Finanzplafonds – verwerfen. Quotenregelungen, betriebsbezogene Preisdifferenzierung, Umstellung des Garantiepreissystems auf breitgestreute Einkommenssubventionen werden abgelehnt. Insgesamt gesehen geht die politische Debatte über die Reform der Agrarpolitik in der Bundesrepublik von der Vorstellung aus, daß durch den Ausbau der Mitverantwortung der Erzeuger für den Absatz ihrer Produkte – sei es durch die Erhebung von Mitverantwortungsabgaben, sei es durch eine Lockerung der Interventions- und Garantiemechanismen – die Überschußproduktion gebremst werden sollte. Dabei ist sicher in der SPD die Bereitschaft, die Stützungsinstrumente einzuschränken und die Landwirtschaft stärker den Kräften des Marktes auszusetzen, größer als bei den übrigen politischen Parteien. Die Position der FDP ist schwer abzuschätzen. Einerseits fordern große Teile der Partei sehr energisch mehr Marktwirtschaft im Agrarbereich, auf der anderen Seite steht der amtierende Ernährungsminister Josef Ertl (FDP) einschneidenden Reformen mit erheblichen Vorbehalten gegenüber.

Sicher ist jedoch, daß Bonn nach den französischen Präsidentschaftswahlen den Druck in Richtung einer Reform der Agrarpolitik verstärken wird. Im Zusammenhang mit den Finanzregelungen für Großbritannien spielte für die Europapolitik der Bundesrepublik die Entscheidung eine Rolle, die gemeinsame Fischereipolitik noch 1980 zu vollenden. Zu innenpolitischen Konflikten kam es allerdings erst 1981, weil die Verständigung über die Fischereipolitik entgegen den Vereinbarungen nicht zustande kam und Großbritannien das für die deutschen Fischer wichtige Fischereiabkommen mit Kanada nicht ratifizierte, sondern als Druckmittel benutzte.

Stahlpolitik

Als Konfliktfeld erwies sich 1980 weiterhin die Stahlpolitik. Erst nach langen Diskussionen und mit großen Bedenken stimmte die Bundesregierung am 30. Oktober der Einführung eines Systems von Erzeugerquoten zu, nachdem vorübergehend in Bonn sogar überlegt worden war, gegen diesen Beschluß ein „Veto-Recht" geltend zu machen. Bonn befürchtet, daß das von Brüssel beschlossene Stahlkartell den notwendigen Anpassungsprozeß der europäischen Stahlindustrie hemmt, die Innovationsbereitschaft der gut strukturierten Unternehmen lähmt und die Verantwortung von den Unternehmen auf die EG-Kommission verlagert. Dabei spielt sicher auch eine Rolle, daß sich die moderne deutsche Stahlindustrie durch das Kartell besonders belastet fühlt. Die zum Teil ausufernde Subventionierung der Stahlindustrie in einigen Partnerstaaten hat diesen Konflikt 1981 noch verschärft. – Hinter dem Stahlkonflikt steht aber aus Bonner Sicht eine noch grundsätzlichere Auseinandersetzung: die ernste Sorge über eine wachsende Neigung durch nationale Subventionen und administrative Behinderungen den freien Wettbewerb und damit den Gemeinsamen Markt zu unterlaufen.

Der Konflikt um den Haushalt 1980

Spannungen gab es auch im Verhältnis der Bundesregierung zum Europäischen Parlament, obwohl dessen Arbeit in der Bundesrepublik insgesamt positiv beurteilt wurde. Die Entscheidung der Abgeordneten, den Haushalt für 1980 global abzulehnen, wurde jedoch eher kritisch bewertet[13]. Auf noch schärferen Widerstand stießen in Bonn Änderungen, die das Parlament kurz vor Weihnachten am Nachtragshaushalt 1980 (Erhöhung um rund 650 Mio. Mark) und am Haushalt für das Jahr 1981 vornahm. Wegen beider Entscheidungen, die durch die Haushaltsfeststellung der Parlamentspräsidentin am 23. Dezember 1980 wirksam wurden, hat die Bundesregierung am 2. März 1981 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben, weil beide Haushalte nach Bonner Ansicht haushaltsrechtliche Bestimmungen verletzen. Die Erhöhung des Nachtragshaushaltes 1980 verstoße gegen das Prinzip der Jährlichkeit und Fälligkeit, weil die erhöhten Ausgaben für 1981 bestimmt seien. Beim Haushalt 1981 macht die Bundesregierung geltend, daß es an der Zustimmung des Rates zur Erhöhung des Höchstsatzes für nicht obligatorische Ausgaben fehle. Trotzdem möchte Bonn offenkundig den offenen Konflikt mit dem Parlament vermeiden. Beim Gerichtshof wurde das Ruhen des Verfahrens beantragt; man sucht nach einem politischen Kompromiß. Dabei wird das politische Ziel der Initiativen des Parlaments – eine Verstärkung der regional- und sozialpolitischen Ausgaben der EG – nicht rundweg abgelehnt. Man ist sich darüber klar, daß gerade die Süderweiterung der EG erhebliche Mittel zur strukturpolitischen Förderung der benachteiligten Regionen und Länder erfordert, wenn überhaupt eine Chance bestehen soll, in Zukunft für Europa eine einheitliche Wirtschaftspolitik zu entwickeln. Auf der

anderen Seite möchte Bonn zumindest einen Teil dieser Gelder auch durch die Agrarreform freisetzen, da die Gemeinsame Agrarpolitik vor allem relativ wohlhabenden Regionen und Ländern zugute kommt[14]. Weiter fordert die Bundesregierung, daß eine gemeinsame Regionalpolitik eindeutiger als bisher auf die wirklich strukturschwachen Regionen ausgerichtet wird.

Stellenwert und Ernüchterung

Zieht man Bilanz, so zeigen sich zwei gegenläufige Strömungen der deutschen Europapolitik: einerseits wird die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit für die deutsche Wirtschafts- und Außenpolitik jedenfalls von den politisch führenden Kräften eher deutlicher anerkannt als in früheren Jahren. Die Bereitschaft, für die EG Opfer zu bringen, bestätigt dies. Auf der anderen Seite ist eine gewisse Ernüchterung unverkennbar, die an der Unfähigkeit des Ministerrates zur Reform einer zu teuren Agrarpolitik anknüpft, obwohl doch die Finanzlage der Partner sehr schwierig ist. Ernüchternd hat aber auch die sehr harte britische Verhandlungsführung gewirkt und der Eindruck, daß nationale Egoismen angesichts der wachsenden Probleme an Boden gewinnen. Offener als in früheren Jahren wird zudem die Enttäuschung gezeigt, daß der gerade von der Bundesregierung ursprünglich stark geförderte Europäische Rat der Regierungschefs sich nicht als starkes Instrument zur Entwicklung einer europäischen Politik erwiesen hat. Die Sorge, daß die Süderweiterung die EG noch weniger entscheidungsfähig macht, wird inzwischen auch in der Regierungsspitze relativ offen diskutiert. Bonn wird trotzdem die europäische Politik zu fördern versuchen, sicher aber im Finanzbereich einen härteren Kurs verfolgen.

Anmerkungen

1 Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt für die vierte Sozial-Liberale Koalition am 24. November 1980, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 124, 25. November 1980.

2 Hans-Dietrich Genscher, Rede auf dem Dreikönigstreffen der baden-württembergischen FDP in Stuttgart am 6. Januar 1981; Rede zur Eröffnung einer Kunstausstellung in Rom am 21.1.1981 – beide abgedruckt in Europa-Archiv, 36. Jg., 6/1981, S. D 164ff.

3 Wahlprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands; Wahlprogramm der CDU/CSU.

5 Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei Deutschlands.

6 Wahlprogramm der SPD.

7 Erklärung des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland im Bundestag; Dt. Bundestag, Stenographischer Bericht, 191. Sitzung 11.12.1979.

8 Zit. nach Stuttgarter Zeitung vom 3. Juni 1980 S. 3.

10 Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 17. Juni, zit. nach Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesreg. Nr. 72, 19.6.1980.

11 Regierungserklärung vom 17. Juni a.a.O.

12 Veröffentlicht in: Politik. Aktuelle Informationen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 12/1980.

13 Manfred Lahnstein, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Das Budget ist ein wenig geeigneter Schauplatz für den Kampf des Parlamentes um legislative Befugnisse, EG-Magazin, 3/1980, S. 6.

14 Regierungserklärung vom 17. Juni a.a.O., aber auch SPD-Papier a.a.O.

Weiterführende Literatur

Berichte der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode:
Berichtzeitraum April 79–September 79, Drucksache 8/3302,
Berichtzeitraum Okt. 79–März 80, Drucksache 8/3928,
Berichtzeitraum April 80–September 80, Drucksache 8/ 2,
Berichtzeitraum Okt. 80–März 81, Drucksache 8/ 371.

Europa. Dokumentation, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Bonn o.J.

Hansen, Niels, Plädoyer für eine Europäische Union, in: Europa-Archiv, 36. Jg. 5/1981, S. 141–148.

Kohler, Beate, Germany and the further enlargement of the Europeen Community, in: The World Economy, 2/1979, S. 199–211.

Müller-Roschach, Herbert, Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik, Bonn 1980.

Schlupp, Frieder, Die Bundesrepublik in Westeuropa, heimliche Großmacht oder un-heimliche Dominanzmacht?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 9/1979, S. 563–575.

Schmitz, Kurt Thomas, Deutsche Einheit und Europäische Integration. Der sozialdemokratische Beitrag zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des programmatischen Wandels einer Oppositionspartei, Bonn 1978.

Schwarz, Hans-Peter, Adenauer und Europa, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 4/1979, S. 471–523.

Weidenfeld, Werner, Die Europapolitik Konrad Adenauers, in: Europ. Union freier Völker, München 1979, S. 33–44.