

POLITISCHES SEKRETARIAT

p.B.58.2.BRD-KJ/BUG
p.B.58.06.2.2.

Bern, 18. Mai 1992

Lagekonferenz vom 2. Juni 1992Die Stellung und Rolle Deutschlands in Europa

In der beiliegenden Untersuchung wurde versucht, einige klare Aussagen darüber zu machen, welche Stellung Deutschland aufgrund seines internen Zustandes in Europa einnehmen und welche Rolle es in bezug auf die Integration in Westeuropa und die Transformationsprozesse in Osteuropa spielen wird. Nicht berücksichtigt wurde die aussen- und sicherheitspolitische Komponente, die Gegenstand eines besonderen Papiers sein wird.

Die Schlussfolgerungen der einzelnen Abschnitte sind in den folgenden sechs Sätzen zusammengefasst:

1. In keinem anderen Land sind die institutionellen und geschichtlichen Voraussetzungen für ein "Aufgehen in Europa" so günstig wie in Deutschland.
2. Aufgrund der innenpolitischen Entwicklung wird die "Europatreue" Deutschlands insgesamt eher abnehmen.
3. Der Rolle Deutschlands als Motor einer gesamteuropäischen Integration sind aus Gründen der Geschichte und aus machtpolitischen Erwägungen Grenzen gesetzt.
4. Die gegenwärtige Schwächung des Föderalismus in Deutschland könnte das Interesse an föderalistischen Lösungen für Europa schmälern und somit ausgleichende und machtbegrenzende Mechanismen auf kontinentaler Ebene in Mitleidenschaft ziehen.
5. Deutschland wird längerfristig die finanzielle Hauptlast für die westeuropäische Integration und den osteuropäischen Transformationsprozess wirtschaftlich nicht mehr in der erwarteten Weise tragen können. Falls nicht andere Staaten für die deutschen Ausfälle aufkommen, werden die beiden Prozesse



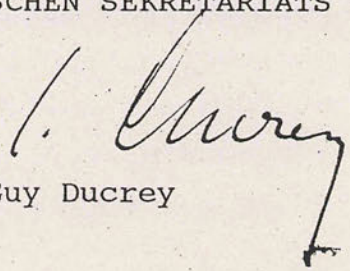
unmittelbar negativ davon betroffen sein.

6. Die aussenpolitische Entwicklung sowie die sich abzeichnende politische Schlüsselstellung Deutschlands in Europa könnten dazu beitragen, die Integrationsoption für den Schweizer unattraktiver erscheinen zu lassen.

Seit der Wiedervereinigung und dem Zerfall der Sowjetherrschaft ist der Grundton deutscher Politik nationaler geworden. Das bevölkerungsreichste Land Europas artikuliert sich verstärkt politisch. Dies könnte als Rückkehr zu einer Normalität betrachtet werden, da die alte europäische Mittelmacht ihren angestammten Platz wieder einnimmt. Gleichzeitig kühlen das Europa-Engagement und die Opferbereitschaft des ehemaligen integrationspolitischen Musterschülers angesichts der eigenen Probleme langsam aber bemerkbar ab. An und für sich sollte diese nationale Phase, die Grossbritannien mit dem Abgang von Frau Thatcher hinter sich gebracht hat, nicht überbewertet werden. Dennoch sind es in der Wahrnehmung der übrigen Europäer zwei verschiedene Paar Schuhe, ob sich Grossbritannien, Frankreich, Spanien oder eben Deutschland national gebärden. Die anbrechende nationale, um nicht zu sagen nationalistische, Phase deutscher Politik, deren Wahrnehmung im Ausland voraussichtlich die interne Bedeutung übersteigt, könnte das Fortschreiten des Integrationsprozesses behindern.

Diese Betrachtungen über Deutschland werfen letztlich auch die Frage auf, welches nach einem Beitritt der Schweiz zur EG die natürlichen und nützlichsten Partner unseres Landes innerhalb der Gemeinschaft sein werden. Dies wird von besonderer Bedeutung sein, wenn zu den Folgen des Maastrichter Vertrages Stellung bezogen werden muss. Wir werden dieser Frage weiterhin unsere Aufmerksamkeit widmen.

DER CHEF DES
POLITISCHEN SEKRETARIATS


Guy Ducrey

POLITISCHES SEKRETARIAT

p.B.58.2.BRD-KJ/BUG

Bern, 18. Mai 1992

DIE STELLUNG UND ROLLE DEUTSCHLANDS IN EUROPA

Jede geschichtliche Entwicklung in Europa wird von Deutschland mitgetragen oder wirkt auf dieses ein. Diese Feststellung wird bereits durch die physischen Gegebenheiten untermauert. Mit rund 80 Mio. Einwohnern ist Deutschland das bevölkerungsreichste Land Europas westlich des Bug. Mit Ausnahme Russlands, Chinas, Zaires und Brasiliens hat kein Land der Welt so viele unmittelbare Nachbarn, nämlich neun. Schliesslich führen sämtliche Hauptverbindungswege unseres Kontinents durch Deutschland. Als einziges EG-Land mit einer gemeinsamen Grenze zu Osteuropa fällt Deutschland in gesamteuropäischen Belangen eine entscheidende Bedeutung zu. Die westeuropäische Integration dreht sich in bezug auf ihren Ursprung und ihre Zukunftsaussichten letztlich ausschliesslich um Deutschland, sowohl aus europäischer (Einbindung) als auch aus deutscher (Einordnung) Sicht. Die Frage nach der künftigen Stellung und Rolle Deutschlands in Europa ist daher der Frage nach der Zukunft Europas gleichzusetzen.

1. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (BRD) von 1949, welches im entschiedenen Bestreben nach Rehabilitierung und Integration in die westliche Staatengemeinschaft verfasst worden war, erklärt in Art. 24 Abs. 1 ("Der Bund kann durch Gesetz Hohheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen") unumwunden die Bereitschaft zur Oeffnung zur Aussenwelt und zur Aufgabe von Souveränität, die der BRD bei ihrer Gründung umso leichter fiel, als sie letztere gar nicht besass. Dadurch wurde der Weg geebnet zur völkerrechtlich verpflichtenden Mitgliedschaft in der EG, der NATO und der WEU.

Die europäische Einbindung Gesamtdeutschlands erfolgte mittels des sog. Zwei-Plus-Vier-Vertrages von Moskau vom 12. September 1990, der in Anlehnung an die Präambel des Grundgesetzes stipuliert, "dass das deutsche Volk seinen Willen bekundet hat, die staatliche Einheit Deutschlands herzustellen, um als gleichberechtigtes und souveränes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen." War allerdings im Grundgesetz der Wille zum vereinten Europa noch die Ursache der Verfassungsgebung, so wird durch den Moskauer Vertrag die Mitgliedschaft in einem vereinten Europa zum Zweck der Wiedervereinigung. Damit ist die Integration, die den europäischen Mächten (und den USA) die Möglichkeit zur Einwirkung auf die Verhältnisse in Deutschland sichert, rechtlich eingebettet. Mehr als in jedem anderen europäischen Staat ist in Deutschland die Politik daher der europäischen Integration rechtlich verpflichtet. Dieser Umstand kann von keiner deutschen Regierung leichtfertig übergangen werden.

Fazit: In keinem anderen Land sind die institutionellen und geschichtlichen Voraussetzungen für ein "Aufgehen in Europa" so günstig wie in Deutschland.

2. Das politische Europa-Engagement Deutschlands

Die günstigen rechtlichen Voraussetzungen schliessen die Möglichkeit nicht aus, dass sich Deutschland künftig weniger integrationsfreudig zeigen kann. Für die gegenwärtige Politikergeneration aus der alten BRD sind die rechtlichen Vorgaben nach wie vor ein Teil der natürlichen, ethischen und moralischen Grundlagen deutscher Politik. In den neuen Bundesländern ist diese Verankerung nicht gegeben. Insgesamt betrachtet sind die traditionellen Parteien, vorerst auf Länderebene, durch den Vormarsch rechtsextremer Parteien, die v.a. bei jüngeren Wählern Zuspruch finden, geschwächt aus den Wahlen der letzten Zeit hervorgegangen. Dieser Trend dürfte anhalten, da er eine seit der Wiedervereinigung sich abzeichnende Aenderung gesellschaftlicher und poli-

tischer Grundwerte widerspiegelt, die sich in der Zunahme des individuellen und kollektiven Egoismus artikuliert. Da dieser Egoismus auch die Bewohner der neuen Bundesländer ausgrenzt (geringe Opferbereitschaft der Westdeutschen in bezug auf die Vereinigung), bildet er vorläufig noch eine wirksame Schranke gegen einen grossdeutschen Nationalismus. Gleichzeitig ist er aber der Verwurzelung des Europa-Engagements nicht eben förderlich. Das absehbare politische Ende des überzeugten Europäers Kohl und seiner Generation könnte das Ende des nationalen Konsenses über Europa bedeuten. Dabei geht von den Rechtsradikalen vorläufig noch keine Gefahr für einen Rückfall in den Faschismus aus, wenn auch der Totalitarismus eine ständige Versuchung der politischen Kultur Deutschlands ist, wie aus der gegenwärtigen Vergangenheitbewältigung in der ehemaligen DDR ersichtlich. Die tatsächliche Gefahr, die vom Rechtsradikalismus ausgeht, sind die Zersplitterung des politischen Spektrums, Machteinbussen der demokratischen Führung und der Zerfall des Konsenses betreffend Europa.

Fazit: Aufgrund der innenpolitischen Entwicklung wird die "Europatreue" Deutschlands insgesamt eher abnehmen.

3. Deutschland als Motor einer gesamteuropäischen Integration

Die Ereignisse des Jahres 1989 haben es mit sich gebracht, dass viele Deutsche die Einigung ihres Landes als Teil eines gesamteuropäischen Integrationsprozesses empfunden haben. Sie haben daher aus der wiedererlangten Mittellage heraus entschiedener nach den Ländern Osteuropas geblickt, die mit der DDR früher in einem politischen und wirtschaftlichen System eingebunden gewesen waren. Wie kein anderes westeuropäisches Land hätte Deutschland wegen seiner Schlüsselstellung die Konsequenzen politischer Instabilität in Osteuropa und der Vergrößerung des Wohlstandsgefälles zu tragen (Migration). Zudem ist in der ehemaligen DDR wegen des Zusammenbruchs der traditionellen Absatzmärkte im Osten in den beiden Jahren 1990/91 die Industrieproduktion um 50 %, das Beschäftigungsvolumen um 35 % gesunken.

Deutschland hat daher natürlicherweise eine Führungsrolle bei der Einbindung Osteuropas in den westeuropäischen Integrationsprozess; diese erscheint umso gerechtfertigter als gegenwärtig im finanziellen Bereich Bonn über die Hälfte der westlichen Hilfe an die GUS und ein Drittel der Hilfe an Osteuropa leistet. Auch von östlicher Seite wird diese Führungsrolle anerkannt.

Das deutsche Drängen auf eine Oeffnung der EG nach Osten, welche die Lasten breiter verteilen würde, stösst namentlich in Paris auf Widerstand, wohl weil man dort nicht ganz zu Unrecht befürchtet, dass sich in einer derart erweiterten EG die deutsche Schlüsselstellung zu einer Sonderstellung in Europa wandeln könnte. Die Oeffnung der Märkte und die Förderung der Infrastrukturen Osteuropas über den Regionalfonds wurden verweigert. Da inzwischen selbst Deutschlands Eifer in der Verfechtung möglichst rascher Beitritte osteuropäischer Staaten zur EG etwas erkaltet ist und die Annahme des Pakets Delors II die Binnentendenzen der EG verstärken dürfte, könnte eine deutschen Interessen abträgliche wirtschaftliche Trennung Europas Wirklichkeit werden.

Das deutsche Engagement in Osteuropa dürfte daselbst längerfristig Widerstände erzeugen, weil die dadurch erzeugten Abhängigkeiten unweigerlich eingefleischte Ressentiments wecken werden. Es sei hier daran erinnert, dass die amerikanische Wiederaufbauhilfe an Europa nach dem 2. Weltkrieg langfristig nicht Dankbarkeit, sondern weitverbreiteten Antiamerikanismus bewirkte.

Fazit: Der Rolle Deutschlands als Motor einer gesamteuropäischen Integration sind aus Gründen der Geschichte und aus machtpolitischen Erwägungen Grenzen gesetzt.

4. Die machtbegrenzende Wirkung des deutschen Föderalismus

Ein wesentliches Anzeichen für den demokratischen Gehalt und die Vielfalt einer künftigen Ordnung Europas wird deren föderali-

stischer Charakter sein. Deutschland versteht sich innerhalb der EG als Verfechter des Föderalismus an vorderster Front und erachtet einen EG-Beitritt der Schweiz gerade unter dem Gesichtspunkt der Stärkung des föderalistischen Elements als wünschbar.

Es war ein hoffnungsvolles Zeichen für die deutsche Einigung, als bereits kurz nach dem Fall der Berliner Mauer in Massendemonstrationen die Flaggen der alten, vom SED-Regime abgeschafften Länder umhergetragen wurden. Die Identifikation des Deutschen mit seinem jeweiligen Bundesland ist in den historischen Ländern (Bayern, Sachsen) mit dem schweizerischen Kantonalpatriotismus vergleichbar. In den 1945 "künstlich" entstandenen Ländern ist sie schwächer, aber doch stark genug, um bislang das Entstehen einer deutschnationalen Grundhaltung verhindert zu haben. Obwohl der Föderalismus in Deutschland einer übergrossen Ballung staatlicher Macht bisher erfolgreich vorgebeugt hat, muss seine künftige Entwicklung im Gefolge der Vereinigung und seiner strukturellen Schwächen differenziert betrachtet werden. Zu letzteren sind die geringe Gemeindeautonomie und die eingeschränkte Steuer- und Finanzhoheit der Länder zu zählen.

Darüber hinaus hat die Wiedervereinigung trotz aller positiven Anzeichen den Föderalismus insgesamt geschwächt. Wesentlich ist diesbezüglich z.B. die Aussetzung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern zugunsten der fünf neuen Bundesländer wenigstens bis 1995. Die deutliche Zurückhaltung der alten Bundesländer bei der Finanzierung der Wiedervereinigung ist angesichts der Enormität der Aufgabe verständlich. Zu den in diesem Jahr erwarteten Transferzahlungen von 170-175 Mia. DM steuern die Länder unmittelbar nur ca. 11 Mia. DM bei. Dennoch ist es wohl unausweichlich, dass die finanzielle Abhängigkeit der neuen Bundesländer dem Föderalismus abträglich ist und die Konzentration der Staatsmacht, die mit dem Umzug von Parlament und Regierung nach Berlin voraussichtlich gestärkt wird, fördert. Die Auswirkungen des wachsenden Zentralismus dürften durch die unter Ziff. 2 beschriebenen Schwächung der zentralen Machtträger z.T. kompensiert werden. Der Ab-

bau des Föderalismus im Innern könnte dennoch ein machtbewussteres Auftreten Deutschlands gegen Aussen zur Folge haben.

Fazit: Die gegenwärtige Schwächung des Föderalismus in Deutschland könnte das Interesse an föderalistischen Lösungen für Europa schmälern und somit ausgleichende und machtbegrenzende Mechanismen auf kontinentaler Ebene in Mitleidenschaft ziehen.

5. Deutschland als materielles Fundament Europas

Unter Ziff. 3 haben wir bereits erwähnt, dass Deutschland die Hauptlast der materiellen Unterstützung Osteuropas trägt. Zudem ist es auch mit Abstand grösster Nettozahler in der EG. Die Stabilität Europas hängt somit eng mit der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zusammen.

Bereits am Anfang des einsetzenden deutschen Einigungsprozesses war Bonn verdächtigt worden, sein Interesse an der Integration der neuen nationalen Aufgabe unterzuordnen. Die Regierung ergriff darauf bewusst die Initiative in der EG-Politik, die zu den Maastrichter Verträgen führte. Inzwischen ist allerdings klar geworden, dass die wirtschaftlichen und finanziellen Lasten der Einigung völlig unterschätzt wurden. Die Eigentumsordnung, der fehlende Unternehmergeist und die unregelmässigen Eigentumsverhältnisse hatten nebst anderen Faktoren zur Folge, dass die Wirtschafts- und Währungsunion von 1990 nicht die von den Politikern erhofften Resultate zeitigte. So erwiesen sich angesichts der ungelösten Eigentumsfragen, der ökologischen Altlasten und der Unzulänglichkeiten in der administrativen Infrastruktur die Hindernisse für private Investitionen als unerwartet gross. Zudem machten übertriebene Lohnforderungen der Ostdeutschen allfällige Standortvorteile zunichte.

Die Transferleistungen aus öffentlichen Haushalten, namentlich des Bundes sind daher viel höher als ursprünglich vorgesehen, nämlich ca. 170 Mia. DM anstatt - wie noch im Einigungsprozess

180 " " (NZZ 2.6.92)

geschätzt - rund 50 Mia. DM im Jahre 1992. Erschwerend fällt dabei ins Gewicht, dass von diesem Betrag ca. ^{125*} 110 Mia. DM in Sozialleistungen und nur ca. 60 Mia. DM in produktive Investitionen fließen. Die ursprünglich von Politikern leichtsinnig auf etwa 5 Jahre geschätzte Uebergangszeit bis zur Angleichung der Lebensverhältnisse im Osten an diejenigen im Westen wird wohl eher 20 Jahre dauern. Die Verlängerung der wirtschaftlich instabilen Uebergangszeit vergrössert die Wahrscheinlichkeit ernsthafter sozialer Spannungen. Diese wiederum könnten zur Folge haben, dass das Ziel einer wirtschaftlichen Wiedervereinigung letztlich nicht erreicht wird und in der ehemaligen DDR ein deutscher Mezzogiorno entsteht. Für eine solche Entwicklung spricht die gegenwärtige Streikwelle in Westdeutschland, die auch ein Ausdruck des Unwillens ist, zugunsten der Deutschen im Osten auch nur auf Wohlstandszuwachs zu verzichten.

Aus integrationspolitischer Sicht bedenklich stimmt der Umstand, dass der Ueberschuss aus der Handelsbilanz mit der EG insgesamt seit 1989 bis Juni 1991 stetig und in beträchtlichem Masse rückläufig ist (1. Halbjahr 1990: 43,2 Mia. DM, 1. Halbjahr 1991: 10,4 Mia. DM). Hier könnte sich das Gefühl breitmachen, dass die Handelsnation Deutschland ihren Vorteil aus der Integration verliert, was sich in einem schwindenden Interesse für Europa ausdrücken könnte.

Schliesslich ist davon auszugehen, dass angesichts der relativen Schwäche der zukunftssträchtigen Elektronikindustrie und der grossen Abhängigkeit von der krisenanfälligen Autoindustrie die längerfristige strukturelle Stärke der deutschen Wirtschaft in der Regel überschätzt wird.

Fazit: Deutschland wird längerfristig die finanzielle Hauptlast für die westeuropäische Integration und den osteuropäischen Transformationsprozess wirtschaftlich nicht mehr in der erwarteten Weise tragen können. Falls nicht andere Staaten für die deutschen Ausfälle aufkommen, werden die beiden Prozesse unmittelbar negativ davon betroffen sein.

6. Die Erheblichkeit dieser Ueberlegungen für die Schweiz

Die Befindlichkeit Deutschlands dürfte nicht ohne Folgen auf die Haltung des Schweizers gegenüber Europa sein. Er wird Erfolg oder Misserfolg der Integration in wesentlichem Masse mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage Deutschlands in Beziehung bringen. So betrachtet, könnte er in den kommenden Monaten und Jahren eher weniger Grund haben, mit Enthusiasmus auf Integrationskurs zu steuern, da die Entwicklung Deutschlands in der nächsten Zeit keine Erfolgsgeschichte sein und an Attraktivität mangeln dürfte.

Ein übermächtiges Deutschland entspräche andererseits nicht einer integrationspolitischen Traumvorstellung der Schweizer. Die wirtschaftliche Macht wird unseres Erachtens allgemein eher überschätzt. Durch die Wiedervereinigung ist Deutschland indessen wieder zu einer politischen Schlüsselkraft in Europa geworden. Dies hat sich bereits in einem Selbstverständnis, welches wieder nationaler gefärbt ist, artikuliert (Jugoslawien). Kurz gesagt, ist in dem Moment, in welchem Deutschland wieder etwas deutscher geworden ist, Europa ebenfalls etwas deutscher geworden. Dieser Umstand ist nicht dazu angetan, dieses Europa für den Schweizer attraktiver zu machen.

Fazit: Die aussenpolitische Entwicklung sowie die sich abzeichnende politische Schlüsselstellung Deutschlands in Europa könnten dazu beitragen, die Integrationsoption für den Schweizer unattraktiver erscheinen zu lassen.

M. Casanova : - contradiction entre les difficultés consid.
que l'Allemagne doit affronter et sa
vntention à jouer un rôle central.
- Image All. en Suisse pas seule-
ment négative. (Débat démocratique)