

# Leitbilder deutscher Europapolitik

Martin Große Hüttmann

Die Europapolitik eines EU-Mitgliedstaates wird nicht nur beeinflusst von den politischen und ökonomischen Interessen – beispielsweise Deutschland als ‚Exportweltmeister‘ – und anderen Faktoren wie Geschichte, Bevölkerungsgröße und grundsätzliche Einstellung zu Europa, sondern auch von den europapolitischen Leitbildern.<sup>1</sup> Leitbilder, die öffentlich diskutiert werden, spielen für die Legitimation der Europapolitik eines Landes eine zentrale Rolle. Hier geht es um die Frage, welchen ‚Sinn‘ eine Regierung oder eine Gesellschaft der Europäischen Union und ihrer Mitgliedschaft in dieser Gemeinschaft gibt. ‚Sinn‘ wird hier nach Luhmann als die Möglichkeit verstanden, komplexe Phänomene wie die Europäische Union einerseits in ihrer Komplexität zu reduzieren und andererseits die ‚reale‘ Komplexität des Phänomens zu reproduzieren, sie also gewissermaßen mit einem Begriff abzubilden.<sup>2</sup> Übertragen auf das Leitbild der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ hieße das, dass mit diesem Begriff dem europäischen Integrationsprozess ein ‚Sinn‘ vermittelt wird, der eine Analogie zu der Entwicklung der US-amerikanischen Geschichte als ‚sinnvoll‘ unterstellt. Somit bietet ein Leitbild einerseits eine verständliche Lesart, andererseits umschreibt es aber die Dimensionen eines hochkomplexen politischen und historischen Prozesses, den die europäische Einigung auch im Vergleich zur US-amerikanischen Geschichte darstellt. Leitbilder geben also Orientierung für die Öffentlichkeit und helfen Politikern – insbesondere in Krisenzeiten und schwierigen Entscheidungssituationen – durch Rückgriff auf vertraute Bilder, Begriffe oder Heuristiken die Herausforderungen der europapolitischen Kommunikation zu meistern.<sup>3</sup>

Leitbild-Debatten zum Thema ‚Europa‘ verfolgen aber noch einen anderen Zweck: Sie beschäftigen sich in der Regel auch mit Fragen zur nationalen Identität und der Zukunft des eigenen Landes – das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, wo Europa immer auch eine Art von kollektiver Ersatzidentität anstelle der nationalen Identität vermittelt. Europapolitik war und ist also immer auch Deutschlandpolitik. Dies gilt für die Frühphase der Bundesrepublik, als die „beste Ordnung für Europa (...) auch die beste Ordnung für Deutschland sein“<sup>4</sup> sollte; und dies gilt Jahrzehnte später immer noch, wenn in der europäischen Finanzkrise (seit 2010) oder in der Flüchtlingskrise (seit 2015) die Frage disku-

---

1 Vgl. dazu auch Gesa-Stefanie Brincker/Mathias Jopp/Lenka Anna Rovná (Hrsg.): *Leitbilder for the Future of the European Union. Dissenting Promoters of Unity*, Baden-Baden 2011; Josef Janning: *Leitbilder*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 1995, S. 253-258; Heinrich Schneider: *Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze*, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001, S. 69-131.

2 Niklas Luhmann: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main 1994, S. 94-95.

3 Vgl. Markus Jachtenfuchs: *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden 2002, S. 28, mit Verweis auf die institutionentheoretischen Arbeiten von Douglas North.

4 Vanessa Conze: *Das Europa der Deutschen. Ideen von Europa in Deutschland zwischen Reichstradition und Westorientierung (1920-1970)*, München 2005, S. 309.

tiert wird, ob ein „deutsches Europa“ oder ein „europäisches Deutschland“, von dem Thomas Mann<sup>5</sup> nach dem Krieg gesprochen hatte, die Lage in der Europäischen Union besser beschreibt.<sup>6</sup> Unter dem Stichwort „Hegemon“ oder „Hegemon wider Willen“ wurde und wird der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren eine Rolle in der Europäischen Union zugeschrieben, die zwischen „Übermacht“ und „Ohnmacht“ wechselt.<sup>7</sup>

Leitbilder auf der einen Seite und politische beziehungsweise ökonomische Interessen auf der anderen Seite stehen dabei in einem engen Verhältnis zueinander; sie sind dialektisch aufeinander bezogen.<sup>8</sup> Mit dem Verhältnis von Ideen und Interessen beschäftigen sich die Sozialwissenschaften und die Geschichtswissenschaft schon lange. Max Weber gehörte zu den ersten, die sich systematisch auch mit dieser Frage auseinandergesetzt haben. Der Soziologe weist den „Weltbildern“ die Rolle von „Weichenstellern“ zu, da sie die „Bahnen“ legen, in denen erst „die Dynamik der Interessen das Handeln“ bestimmt.<sup>9</sup> Das bedeutet, dass konkrete Interessen ohne die dahinter stehenden Ideen nicht zu verstehen sind und dass Ideen die Basis bilden, von denen die Interessen abgeleitet werden.<sup>10</sup> Die Interessen, die die Europapolitik eines Landes beeinflussen, lassen sich auch als „Oberziele“ definieren, wie dies Hrbek und Wessels getan haben.<sup>11</sup> Diese Oberziele waren und sind die Antriebskräfte der europäischen Integration: Dazu gehören die Themen ‚Sicherheit‘, ‚Wohlfahrt‘, ‚Demokratie‘ und ‚Rechtsstaatlichkeit‘ sowie – das war vor allem traditionell ein Ziel der französischen Europapolitik – die Entwicklung Europas in Richtung einer ‚Dritten Kraft‘, die gegenüber den USA und der Sowjetunion eine politische Selbständigkeit beansprucht.<sup>12</sup>

Die politikwissenschaftliche Debatte um die Rolle von Leitbildern in der Europapolitik ist von den Arbeiten von Schneider geprägt. Er hat in einer Reihe von grundlegenden Beiträgen gezeigt, dass Leitbildern eine doppelte Bedeutung zukommt: Sie sind auf der einen Seite als Beschreibung eines normativ wünschenswerten Soll-Zustandes zu verstehen.<sup>13</sup> Wenn eine politische Partei oder einzelne Politiker als Anhänger des Leitbildes von den ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ auftreten, dann wird damit in den Worten von Schneider ein mehr oder weniger konkreter „Begriff des Erstrebenswerten“ sichtbar – „ein

---

5 Thomas Mann: Ansprache vor Hamburger Studenten, Juni 1953, in: Thomas Mann (Hrsg.): Gesammelte Werke in XIII Bänden, Band XIII, Frankfurt am Main 1974.

6 Vgl. dazu stellvertretend Ulrich Beck: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin 2012; Roland Sturm: Deutschland auf dem Weg zum ungeliebten Hegemon?, in: Politikum 2/2015, S. 4-12.

7 Beck: Das deutsche Europa, 2012; Ulrike Guérot: Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 52/2015, S. 17-22; Hans Kundnani: German Power. Das Paradox der deutschen Stärke, München 2016.

8 Vgl. Heinrich Schneider: Leitbilder der Europapolitik 1. Der Weg zur Integration, Bonn 1977, S. 38.

9 Max Weber: Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Band I, 7. Aufl., Tübingen 1978, S. 252; zit. nach Mario Rainer Lepsius: Interessen und Ideen. Die Zurechnungsproblematik bei Max Weber, in: Mario Rainer Lepsius (Hrsg.): Interessen, Ideen und Institutionen, Wiesbaden 1990, S. 31-43, hier S. 31.

10 Vgl. Markus Jachtenfuchs: Ideen und internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/1995, S. 417-442, hier S. 435 mit Verweis auf die Arbeiten von Mario Rainer Lepsius.

11 Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels: Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß, in: Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 29-70.

12 Vgl. dazu Wilfried Loth: Einigung Europas. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.

13 Vgl. Schneider: Leitbilder, 1977; Heinrich Schneider: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 3-35.

„Ideal“ etwa, das vielleicht aller möglichen Realisierung gegenüber stets voraus bleibt, aber dem Handeln Orientierung gibt, weil man ihm so nahe kommen soll wie möglich.“<sup>14</sup>

Leitbilder sind laut Schneider jedoch nicht nur Zielvorstellungen, sie müssen auf der anderen Seite auch als „Wahrnehmungs- und Deutungsmuster“ der aktuellen Situation verstanden werden.<sup>15</sup> Wichtig ist, dass beide Dimensionen eines Leitbildes „dialektisch aufeinander bezogen“ sind: „Was man sich vornimmt, ergibt sich aus dem, was man wahrnimmt; was man wahrnimmt, wie man die Situation auslegt, das hängt vom Motivhorizont, vom Aufgabenbewußtsein ab“. Das heißt, dass die Wahrnehmung von Problemen oder Krisen der Europäischen Union, wie sie etwa von Spitzenpolitikern, Medienvertretern oder dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) artikuliert und ‚konstruiert‘ werden, einerseits nicht nur erkennen lassen, welche Zielvorstellungen der einzelne Akteur verfolgt; Leitbilder geben andererseits auch Auskunft darüber, wie die Protagonisten die gegenwärtige Situation sehen und deuten.<sup>16</sup>

Eine zweite Prämisse des Ansatzes von Schneider lautet, dass europapolitische Leitbilder „immer im Plural wirksam“ sind und dass sie immer auch Gegenstand des politischen Streits, der „Kompromiss- und synthetischen Konsensbildung“ sind.<sup>17</sup> Das heißt, dass eine Untersuchung der Leitbilder der deutschen Europapolitik und ihre Kommunikation in einem größeren politischen Rahmen stattfinden und der Diskurs über die Grenzen der nationalen Öffentlichkeit hinausgehen kann. Und drittens weist Schneider darauf hin, dass Leitbilder keine „selbstmächtigen“ Ideen sind, die automatisch eine politische Wirkung erzielen, sondern vielmehr der „Triebkraft von Interessen bedürftig“. Und schließlich, viertens, verweist er darauf, dass bei der Analyse von Leitbildern immer auch der „Kontext, in dem sie sich herausbilden, zur Wirkung kommen und auch brüchig werden“, nicht ausgeblendet werden darf.<sup>18</sup>

Im Folgenden wird hier ein kursorischer Überblick über die europapolitischen Leitbild-Debatten von der frühen Bundesrepublik bis zur Jahrtausendwende gegeben.<sup>19</sup> Dabei wird deutlich werden, dass bundesstaatliche Leitbilder von Anfang an – Konrad Adenauer war ein überzeugter Anhänger des Leitbildes von den ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ – eine besondere Rolle für die Kommunikation und Legitimation der deutschen Europapolitik gespielt haben. In den 1990er Jahren verlor dann das bundesstaatliche Leitbild an Überzeugungskraft; es tauchte im öffentlichen Diskurs kaum mehr auf. Erklären lässt sich dieser Wandel durch die neuen Rahmenbedingungen der deutschen Europapolitik, die zurückgehen auf die Wiedervereinigung, das Ende des Ost-West-Konflikts und vor allem den Vertrag von Maastricht, der einen großen Schritt in Richtung der Realisierung des Leitbildes der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ (etwa durch die geplante Einführung einer gemeinsamen Währung, die verstärkte Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik) gebracht hat und für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Rahmen und die Basis der eigenen Politik bildete. Durch die Übertra-

14 Schneider: Leitbilder, 1977, S. 20.

15 Vgl. zum Folgenden Schneider: Europäische Integration, 1992, S. 4.

16 Damit öffnet sich eine wissenschaftstheoretische Perspektive, die als Konstruktivismus seit den 1980er Jahren auch in den Sozial- und Kulturwissenschaften, und in diesem Zusammenhang auch in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung, eine zunehmende Bedeutung erlangt hat; vgl. dazu stellvertretend Thomas Diez: Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte, Opladen 1999.

17 Schneider: Europäische Integration, 1992, S. 4.

18 Schneider: Europäische Integration, 1992, S. 5.

19 Vgl. dazu ausführlich Miriam Karama: Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, Bonn 2001.

gung von bislang klassischen Aufgaben und Insignien staatlicher Souveränität auf die Ebene der Europäischen Union wurde deutlich, wie weit die „Staatswerdung Europas“<sup>20</sup> mit dem Vertrag von Maastricht gekommen ist.

Aber auch innenpolitisch haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Die Erwartungen der Öffentlichkeit an die deutsche Europapolitik, nicht nur den immateriellen (Europa als ‚Friedensgemeinschaft‘), sondern auch den materiellen ‚Wert‘ im Einzelnen zu begründen, sind deutlich gestiegen.<sup>21</sup> Der viele Jahrzehnte zu beobachtende ‚permissive consensus‘, also die stillschweigende, allgemeine Zustimmung zum Integrationsprozess, ist schwächer geworden. Darüber hinaus haben Bundeskanzler beziehungsweise Bundeskanzlerin – im Unterschied zu den Zeiten der Adenauer’schen ‚Kanzlerdemokratie‘ – ihr Monopol der europapolitischen Kommunikation aufgeben müssen; dies gilt auch für den Außenminister und andere Mitglieder der Regierung. Sie alle stehen nun in Konkurrenz zu anderen Akteuren und Institutionen wie dem Bundestag, der Bundesbank und dem BVerfG. Diese Akteure beanspruchen angesichts der fortschreitenden Europäisierung des politischen Systems aus nachvollziehbaren Gründen ein Mitspracherecht in der Leitbild-Debatte. Die Veränderungen des Kontextes haben zu Akzentverschiebungen in der Leitbild-Debatte geführt. Der Akzent liegt seit den 1990er Jahren weniger auf traditionellen Leitbildern wie den ‚Vereinigten Staaten von Europa‘, sondern beschränkt sich mehr und mehr auf europarechtliche Prinzipien wie das Subsidiaritätsprinzip oder seit der Finanzkrise zum Beispiel auf das ‚No-Bailout‘-Prinzip, das die prinzipielle Eigenverantwortung der Eurostaaten für ihre Schulden festschreibt. Im Zuge der europäischen Finanzkrise spricht Bundeskanzlerin Angela Merkel regelmäßig davon, die Europäische Union zu einer Stabilitätsunion weiterzuentwickeln.

### **„Das Europa der Deutschen“: Europapolitische Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland von den 1950er Jahren bis zur deutschen Einheit**

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es vor allem zwei Gruppen, die den Europa-Diskurs in der Bundesrepublik geprägt haben.<sup>22</sup> Auf der einen Seite stand die ‚Abendland‘-Bewegung, deren Ursprünge in die 1920er Jahre zurückreichen. Die Gruppe der ‚Abendländer‘ verfolgte die Idee einer europäischen Völkerfamilie, in denen nicht die Staaten und der Nationalismus die Einheit in Europa garantieren sollten, sondern die Katholische Kirche; diese bot sich aus ihrer Sicht als europäischer Dachverband an, da sie bereits ‚übernational‘ organisiert war. Die Vertreter der ‚Abendland‘-Idee waren überzeugt, dass die Auflösung der ‚gottgewollten Ordnung‘ den Krieg in Europa erst möglich gemacht habe. Wie alle Gruppen suchten auch die ‚Abendländer‘ Rückhalt in der Politik und Gesellschaft. Trotz der Unterstützung innerhalb der CDU-Wählerschichten war der ‚Abendland‘-Diskurs, der sich unter anderem auf die mittelalterliche deutsche Reichstradition stützte, nicht anschlussfähig an die Europapolitik der Adenauer-Regierung, geschweige denn an die internationale Debatte.

---

20 Rudolf Wildenmann: Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991; vgl. auch Uwe Schmalz: Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in: Schneider/Jopp/Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, 2001, S. 15-68.

21 Vgl. auch Mathias Jopp/Funda Tekin: Europas Wert. Studien zum materiellen und immateriellen Nutzen der europäischen Integration, Baden-Baden 2014.

22 Vgl. zum Folgenden Conze: Das Europa der Deutschen, 2005.

Eine solche Anschlussfähigkeit erreichte dagegen die zweite ‚Denkschule‘. Diese hatte eine Vorstellung von Europa entwickelt, die schließlich umgesetzt werden sollte.<sup>23</sup> Sie verfolgte die Idee eines ‚westlichen‘ Europas, das liberal, demokratisch und insofern modern sein wollte, als sie nicht an mittelalterliche Konzepte wie die ‚Abendländer‘ anknüpfte, sondern ‚innovative‘ Ideen entwickelte. Vereinigungen wie die Europa-Union und andere Europa-Verbände waren die gesellschaftlichen Träger dieser westlichen Ideen und Vorstellungen. Das zentrale Leitbild dieser Gruppen war ein bundesstaatlich organisiertes Europa. Die feste Überzeugung der Europa-Föderalisten war es, dass der Frieden in Europa nur gesichert werden könne, wenn der kriegstreibende Nationalismus überwunden sei. Um den aus ihrer Sicht gefährlichen Nationalismus einzuhegen, sollten die europäischen Staaten wie ein Stück Zucker im Kaffee in einem Europäischen Bundesstaat aufgehen. Gleichwohl war den Protagonisten dieses Konzepts klar, dass föderale Leitbilder nicht überall in Europa die notwendige Unterstützung erhalten würden. So richtete man sich bei der Union Européenne des Fédéralistes (UEF) und der deutschen Europa-Union darauf ein, dass zunächst nur ein kleiner Kreis von westeuropäischen Staaten das Projekt eines Europäischen Bundesstaates verfolgen würde. Dieser Pragmatismus mündete in eine Resolution des II. Jahreskongresses der Europa-Union in Köln im Dezember 1950; dort findet sich ein Begriff, der in den 1990er Jahren in der deutschen Europa-Debatte, im sogenannten ‚Schäuble-Lamers-Papier‘, wieder auftauchen sollte: Die Föderalisten der Europa-Union stellten im Jahr nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland fest, dass ein „Kerneuropa (...) besser (...) als kein Europa“ sei.<sup>24</sup>

Für viele Deutsche war Europa ein emotionaler „Rettungsanker“ in einer von Unsicherheit geprägten Nachkriegszeit.<sup>25</sup> Die Folge war, dass ab 1946 „Europagrüppchen wie Pilze aus dem Boden“<sup>26</sup> schossen und die Europa-Idee breite Unterstützung in der Bevölkerung fand. Dies bedeutete aber nicht, dass alle politischen Parteien den Europa-plänen der Adenauer-Regierung gefolgt wären. Zwischen und innerhalb der Parteien war das Thema ‚Europa‘ zunächst umstritten. Vor allem zwischen der Adenauer-CDU auf der einen und der SPD unter ihrem Vorsitzenden Kurt Schumacher, der Adenauer als „Bundeskanzler der Alliierten“<sup>27</sup> titulierte, auf der anderen Seite gab es ganz unterschiedliche Vorstellungen. Da die Europapolitik nicht von der Deutschlandpolitik zu trennen war, wurde aus dem Streit über Europa rasch ein Streit über die Frage, welche Folgen Adenauers Politik der Westbindung haben würde. Aus Sicht der Sozialdemokraten verhinderte Adenauer mit seiner Politik die Wiedervereinigung der beiden deutschen Teilstaaten.

---

23 Vgl. dazu auch Walter Lippens: Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950. Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977; Wilfried Loth: Die Europa-Bewegung in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland, in: Ludolf Herbst/Werner Bühner/Hanno Sowade (Hrsg.): Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990, S. 63-77; Schneider: Leitbilder, 1977.

24 Zitiert nach Conze: Das Europa der Deutschen, 2005, S. 312.

25 Wilfried Loth: Rettungsanker Europa? Deutsche Europa-Konzeptionen vom Dritten Reich bis zur Bundesrepublik, in: Hans-Erich Volkmann (Hrsg.): Ende des Dritten Reichs – Ende des Zweiten Weltkriegs. Eine perspektivische Rückschau, München 1995, S. 201-221.

26 Conze: Das Europa der Deutschen, 2005, S. 296.

27 Michael F. Feldkamp: Der Zwischenruf „Der Bundeskanzler der Alliierten!“ und die parlamentarische Beilegung des Konfliktes zwischen Konrad Adenauer und Kurt Schumacher im Herbst 1949, in: Markus Raasch/Tobias Hirschmüller (Hrsg.): Von Freiheit, Solidarität und Subsidiarität – Staat und Gesellschaft der Moderne in Theorie und Praxis. Festschrift für Karsten Ruppert zum 65. Geburtstag, Berlin 2013, S. 665-708.

Die SPD hatte erst nach heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen einen Schwenk in Richtung der europäischen Einigungspolitik vollzogen.<sup>28</sup>

Am Beispiel von Adenauers Europapolitik lässt sich der dialektische Zusammenhang zwischen Ideen und Interessen aufzeigen.<sup>29</sup> Für Adenauer war die Westintegration ein zentrales politisches Ziel. Zum einen verstand er die Integration Westdeutschlands in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Westens, die maßgeblich von den USA gefördert wurde, als Rückversicherung gegenüber einer als aggressiv empfundenen Politik der Sowjetunion. Gleichzeitig verstand Adenauer die Integration auch als eine Versicherung gegen die Rückkehr eines gefährlichen Nationalismus; der Weg der Europäisierung sollte einen Beitrag zur demokratischen Stabilisierung im eigenen Land leisten. Adenauers europäische Einbindungspolitik verfolgte also nicht nur die Rückkehr in den Kreis der westlichen Staaten als gleichberechtigtes Mitglied, sie diente auch dazu, die „Deutschen vor sich selbst zu schützen“, wie Conze mit Verweis auf Paul Henri Spaak, den belgischen Politiker und einer der ‚Väter‘ Europas, schreibt.<sup>30</sup> Dass für Adenauer auch dies ein wichtiges Motiv war, wird häufig übersehen. Hier deckten sich seine Sorgen mit denen der europäischen Nachbarn. Die „Suche nach Sicherheit“, die Conze als politisches Leitmotiv der bundesdeutschen Nachkriegspolitik beschreibt, galt auch für die Politik der Westbindung. ‚Europa‘ war das Motto, um Sicherheit, Wohlstand und Freiheit für die Bundesrepublik Deutschland zu erreichen.<sup>31</sup>

In der Zeit nach Adenauer haben seine Nachfolger Ludwig Erhard (CDU), Kurt Georg Kiesinger (CDU), Willy Brandt (SPD) und Helmut Schmidt (SPD) die westdeutsche Europapolitik in den von der Adenauer-Regierung geschaffenen Strukturen weiterverfolgt. Dabei haben sie – je nachdem, welche Politik in den Zeiten des Kalten Kriegs und in den Entspannungsphasen zur Erlangung der deutschland- und europapolitischen Ziele geeignet erschien – mit der Ostpolitik, der Entspannungspolitik oder auch durch Initiativen wie der Institutionalisierung neuer Gipfel-Formate in den 1970er Jahren und die ersten Schritte in Richtung einer Währungsunion politische Akzente gesetzt.<sup>32</sup> Das Leitbild von den ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ hat in dieser Zeit eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Prägend war aber für die Kanzlerschaften nach Adenauer, dass die deutsche Europapolitik immer in einem engen Zusammenhang mit der Deutschlandpolitik stand. Die „deutsche Frage“, darüber bestand allgemeiner Konsens, war, wenn überhaupt, nur im Rahmen einer ‚europäischen‘ Lösung vorstellbar.<sup>33</sup>

### **Europa-Leitbilder seit der deutschen Einheit**

Durch den Fall der Berliner Mauer im November 1989 wurde eine ‚europäische‘ Lösung der deutschen Frage möglich – freilich in etwas anderer Gestalt, als dies früher diskutiert wurde. Es gab im In- und Ausland jedoch die Sorge, dass die Einbettung Deutschlands in

---

28 Vgl. dazu Rudolf Hrbek: Die SPD – Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration, Bonn 1972.

29 Vgl. dazu stellvertretend Werner Weidenfeld: Konrad Adenauer und Europa. Die geistigen Grundlagen der westeuropäischen Integrationspolitik des ersten Bonner Bundeskanzlers, Bonn 1976.

30 Vgl. zum Folgenden Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, S. 49.

31 Vgl. dazu Weidenfeld: Konrad Adenauer und Europa, 1976, S. 197.

32 Vgl. dazu ausführlich Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al.: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

33 Gabriele Clemens: Die deutsche Frage und Europa, in: Akademie der Wissenschaften in Hamburg (Hrsg.): Deutschland und Europa: Wächst zusammen, was zusammen gehört?, Hamburg 2013, S. 15-26.

europäische und transatlantische Strukturen mit der Herstellung der deutschen Einheit als obsolet betrachtet werden könnte, also dass das geeinte und größer gewordene Deutschland von seinem europäischen ‚Glauben‘ abfallen könnte. Stimmen, die vor einem ‚Vierten Reich‘ warnten, gab es nicht nur in Frankreich, Großbritannien, Italien und Polen. Die Sorge war groß, Deutschland würde sich nun als ‚neue Macht in Europa‘ stärker auf nationale Interessen besinnen und in seiner traditionellen Unterstützung für die europäische Einigung nachlassen.<sup>34</sup>

In seiner Regierungserklärung am 4. Oktober 1990 zum Tag der Deutschen Einheit hat der seit 1982/83 regierende Bundeskanzler Helmut Kohl diese Sorgen aufgegriffen. Er plädierte im Bundestag für einen „Bau der Vereinigten Staaten von Europa“<sup>35</sup>, um an der europäischen Ausrichtung nicht den geringsten Zweifel aufkommen zu lassen. Der Bundeskanzler verwies auf den engen Zusammenhang zwischen Deutschland- und Europapolitik. Der ‚Enkel‘ Konrad Adenauers griff in seiner Rede mit der Idee von den ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ auf das Konzept zurück, das zum Leitbild-Repertoire der Bundesrepublik Deutschland gehört. Dieses von Kohl in seiner Rede am Tag der Deutschen Einheit noch hochgehaltene Leitbild geriet jedoch schon bald danach in Bedrängnis. Gut einen Monat später distanzierte sich Kohl davon. Er habe „lernen müssen, dass die Formel in die Irre“ führe, da sie an die Vereinigten Staaten von Amerika denken lasse. In den USA gebe es jedoch eine einzige Nation, dies gelte für Europa nicht.<sup>36</sup>

Im Vorfeld des Hamburger CDU-Parteitag, auf dem ein neues Grundsatzprogramm verabschiedet werden sollte, kam es im Februar 1994 auch zu einer europapolitischen Leitbild-Debatte. Da es innerhalb der Union sowohl Gegner als auch immer noch viele Anhänger eines europäischen Bundesstaates gab, musste die Partei darauf eine Antwort finden. Kohl setzte sich zwar dafür ein, am bundesstaatlichen Leitbild festzuhalten; er argumentierte, ganz im Sinne des Leitbildes als ‚Wahrnehmungs- und Deutungsmuster‘, dass die Europäische Union heute schon „Elemente einer bundesstaatlichen Ordnung [aufweise], die nicht zu übersehen“ seien.<sup>37</sup> Gleichzeitig räumte er aber ein – hier: Leitbild verstanden als ‚Zielvorstellung‘ –, dass es „keinen europäischen Bundesstaat entsprechend der Bundesrepublik Deutschland oder den USA geben“ werde. Der Kompromiss, der schließlich auf dem Parteitag gefunden wurde, um die unterschiedlichen Vorstellungen über die Zukunft der Europäischen Union unter einen Hut zu bringen, sah vor, den Begriff ‚bundesstaatlich‘ einzubetten. Nun hieß es im Grundsatzprogramm: „Die Europäische Union muß freiheitlich, demokratisch, föderal, subsidiär und bundesstaatlich gestaltet werden.“ Vor allem das Wort ‚subsidiär‘, das mit dem Vertrag von Maastricht europarechtlich aufgewertet wurde und einen eigenen Stellenwert in der Leitbild-Debatte bekommen sollte, prägte von nun an die Diskussionen. Es gibt den Kritikern der – aus

34 Vgl. zu dieser Debatte Schmalz: Deutsche Europapolitik nach 1989/90, 2001, S. 15-68; Ines Lehmann: Die deutsche Vereinigung von außen gesehen. Angst, Bedenken und Erwartungen, Bände 1-3, Frankfurt am Main 2001; William E. Peterson: Does Germany Still Have a European Vocation?, in: German Politics 1/2010, S. 41-52.

35 Die Bundesregierung: Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, Bulletin Nr. 118, 5. Oktober 1990, S. 1240.

36 Zitiert nach Heinrich Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-147, hier S. 31.

37 Zitiert nach Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl. Eine politische Biographie, München 2014, S. 709. Vgl. auch zum Folgenden.

ihrer Sicht ungebremsten – Integrationsdynamik eine Formel an die Hand und zwingt die Europäische Kommission und die Europäische Union insgesamt, ihr Handeln anhand der Kriterien des Subsidiaritätsprinzips im Einzelnen zu rechtfertigen. Insofern war es kein Zufall, dass dieses Prinzip auch in das CDU-Parteiprogramm Eingang gefunden hat.

Kohl bedauerte die Abkehr von der ursprünglichen Formulierung, in der noch von der „Herausbildung eines demokratischen europäischen Bundesstaats“ die Rede war, und zwar folgendermaßen: „Das war ein Satz, dem durch Jahrzehnte meine Liebe gehörte. Ich habe inzwischen einsehen müssen, daß der Satz so nicht haltbar ist. Die Vernunft gebietet, das zu sagen, und andere haben das ja auch getan.“ Der Wandel lässt sich erklären, wenn das Umfeld, in dem die Entscheidung getroffen wurde, beleuchtet wird. Die Schwesterpartei CSU galt schon immer als ‚europaskeptischer‘ als die CDU. Ein Spitzenpolitiker der CSU plädierte wenige Monate vor dem CDU-Parteitag explizit für einen Bruch mit den traditionellen föderalen Europa-Ideen. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber distanzierte sich in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung am 2. November 1993 vom Leitbild des ‚Bundesstaates Europa‘; er setzte sich dafür ein, das Thema ‚Europa‘ unter neuen Vorzeichen zu diskutieren: „Es gab mal eine europäische Bewegung [in Deutschland; Ergänzung durch den Autor] (...), das ist vorbei.“<sup>38</sup> An die Stelle des „europäischen Bundesstaates“ sollte das Leitbild von einem „Europa der Nationen und Regionen“ treten.<sup>39</sup> Die Aussagen Stoibers mögen auch inspiriert gewesen sein von dem Urteil des BVerfG zum Maastrichter Vertrag, das am 12. Oktober 1993, also gut zwei Wochen vor dem Interview, publiziert worden ist und die europapolitische Debatte in Deutschland, aber auch darüber hinaus, nachhaltig geprägt hat.<sup>40</sup> Vor allem mit dem neu geschaffenen Begriff des ‚Staatenverbunds‘ hat das Karlsruher Gericht ein alternatives Leitbild eingeführt, das seither einen festen Platz im europapolitischen Diskurs gefunden hat. Dass sowohl CDU/CSU als auch SPD in ihren Wahlprogrammen, die bei der Bundestagswahl 2013 zur Abstimmung standen, das vom BVerfG entwickelte Leitbild des ‚Staatenverbunds‘ aufgegriffen haben, ist ein Indiz für die politische Wirkmächtigkeit dieses Leitbildes.<sup>41</sup> In späteren Urteilen ist das BVerfG in seiner Europarechtssprechung den eigenen Spuren gefolgt. Mit dem Lissabon-Urteil aus dem Jahr 2009 hat das BVerfG dem ‚Staatenverbund‘ mit dem Konzept der ‚Verfassungsidentität‘, wonach die europäische Integration den im Grundgesetz verankerten Kerngehalt von Staatlichkeit nicht aufbrechen dürfe, eine weitere Grenze der deutschen Europapolitik definiert. Das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzip hat das Karlsruher Gericht zum „Dreh- und Angelpunkt der staatszentrierten und auf ‚Integrations-Containment‘ gerichteten Jurisdiktion“ gemacht.<sup>42</sup> Das BVerfG wurde – insbesondere im Zusammenhang mit der Eurokrisenpolitik – vermehrt

---

38 Interview: Edmund Stoiber, in: Süddeutsche Zeitung, 2.11.1993, S. 14.

39 Schwarz: Helmut Kohl, 2014, S. 708.

40 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, in: BVerfGE 89, 155, Maastricht-Urteil; vgl. dazu Franz C. Mayer: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung über Ultra-Vires-Akte in Mehrebenensystem. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, München 2000; Ingo Winkelmann (Hrsg.): Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung, Berlin 1994.

41 Vgl. CDU/CSU: Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013, S. 8; SPD: Das Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013, S. 103.

42 Roland Lhotta/Jörn Ketelhut: Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration, in: Robert Chr. van Ooyen/Martin H. W. Möllers (Hrsg.): Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2015, S. 845-874, hier S. 871.



zum Forum des europapolitischen Grundlagenstreits und hat nach Ansicht von Kritikern den Europaskeptizismus in der Öffentlichkeit, die dem Gericht in Karlsruhe immer höchste Akzeptanzwerte beschert, salonfähig gemacht.<sup>43</sup>

Ehe das BVerfG mit seinem Lissabon-Urteil die Grenzen der Europapolitik neu bestimmt hat, hatte Joschka Fischer in seiner Humboldt-Rede im Mai 2000 föderale Ideen für die Zukunft der Europäischen Union präsentiert und der Europäischen Union im Vorfeld ihrer Osterweiterung eine Verfassungsperspektive aufgezeigt, die auch als eine politische Antwort auf das Maastricht-Urteil gelesen werden kann.<sup>44</sup> Die Fischer-Rede brach in doppelter Hinsicht ein Tabu: Zum einen knüpfte er darin mit dem Begriff der ‚Föderation‘ – zumindest auf den ersten Blick – an traditionelle europapolitische Leitbilder an. Und zum anderen hat Fischer mit seinem Leitbild einer „Europäischen Föderation“, das Vorschläge des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors aufgreift, die lange tabuisierte Frage nach der ‚Finalität‘ des europäischen Einigungsprozesses wieder aufgeworfen. Eine genauere Analyse zeigt, dass sich Fischer durchaus von dem alten Leitbild, wie es von Adenauer verfolgt wurde, distanzierte. Der Grünen-Politiker sah die Europäische Union nicht auf dem Weg in Richtung „eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien“ ablöse; der Bundesstaat sei ein „synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten“.<sup>45</sup>

Nach diesem knappen Überblick soll nun gezeigt werden, welche Ideen hinter den europapolitischen Leitbildern stehen. Lepsius hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die politische Relevanz von Leitbildern erst dann deutlich wird, wenn die „kognitiven Strukturen“ einer Idee herausgearbeitet werden.<sup>46</sup> Als zentrale Ideen, die hinter den europapolitischen Leitbildern stehen, sind hier der Föderalismus und der Ordoliberalismus zu sehen.

### **Die Ideen hinter den europapolitischen Leitbildern: Föderalismus und Ordoliberalismus**

Im deutschen Staatsdenken nimmt der Föderalismus seit jeher einen prominenten Platz ein. Dies hängt vor allem mit den historischen Erfahrungen zusammen. Deutschland beziehungsweise seine territorialen Einheiten erreichten – im Vergleich etwa zu Frankreich und Großbritannien – erst Ende des 19. Jahrhunderts die politische Einheit. Für den Historiker Koselleck ist deshalb die kollektiv geteilte Erfahrung von Deutschland als ein territorialer „Flickenteppich“ von entscheidender Bedeutung: „Die deutsche Geschichte“ unterscheidet sich „trotz aller Gemeinsamkeiten ihrer Nachbarn durch ihre föderalen Strukturen.“ Sie sei die „Geschichte vieler Völker in einem Reich“ und habe die „deutsche Erfahrung geprägt“.<sup>47</sup> Dieser historisch tief verwurzelte Erfahrungshintergrund beeinflusste von Anfang an auch die Deutung der Europäischen Gemeinschaften: In einem föderalen Verständnis lassen sich die Aufteilung von Macht und die Teilung von Souveränität mit

---

43 Vgl. Karl Lamers: Europa – die Antwort der Europäer auf die Globalisierung, in: Bruno Kahl/Markus Kerber/Nils Ole Oermann/Johannes Zachhuber (Hrsg.): Der fröhliche Sisyphos. Für Wolfgang Schäuble, Freiburg 2012, S. 113-135, hier S. 132.

44 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *integration* 3/2000, S. 149-156.

45 Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation, 2000, S. 153.

46 Jachtenfuchs: Ideen und internationale Beziehungen, 1995, S. 431; Lepsius: Interessen und Ideen, 1990, S. 32.

47 Reinhart Koselleck: Diesseits des Nationalstaats. Föderale Strukturen der deutschen Geschichte, in: Reinhart Koselleck (Hrsg.): Begriffsgeschichten, Frankfurt am Main 2010, S. 486-503, hier S. 489.

den bundesstaatlichen Kategorien plausibel erfassen; dies gelingt im französischen oder englischen Verständnis von Souveränität, wie es Bodin oder Hobbes entwickelt haben, wo Souveränität als unteilbar gilt, nicht.<sup>48</sup> Insofern ist es naheliegend, dass im deutschen Europa-Diskurs föderale Leitbilder und eine bundesstaatliche ‚Finalität‘ der Europäischen Gemeinschaften einen hohen Stellenwert besaßen und auch heute noch besitzen. Dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zunächst eine ökonomische Integration verfolgte, war in der deutschen Lesart der europäischen Einigung eine historische Analogie zum Projekt der Zollunion, die der 1871 geschaffenen deutschen Einheit vorausging. Die von der deutschen Geschichte geprägte, ‚föderale‘ Sicht auf die europäische Einigung ist vor allem Rechtswissenschaftlern und Historikern zu verdanken, die gerade in der Frühphase der Integration eine besondere Rolle bei der Interpretation des Integrationsprozesses gespielt haben.<sup>49</sup>

Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission, spielte dabei eine doppelte Rolle und das erklärt seinen großen Erfolg bei der Vermittlung föderaler Europa-Leitbilder: Er war, wie es in einer Biographie heißt, „Jurist und gestaltender Europapolitiker der ersten Stunde“.<sup>50</sup> Hallstein gehörte zusammen mit Jean Monnet, mit dem er gut befreundet war, zu dem kleinen Kreis von Beamten aus den Gründerstaaten der Gemeinschaft, die großen Einfluss hatten auf die inhaltliche Ausgestaltung der ersten Gemeinschaftsverträge und die gleichzeitig einen wichtigen Beitrag geleistet haben, den europäischen Integrationsprozess zu deuten. Nach dem Ausscheiden aus der Europäischen Kommission (1958 bis 1967) übernahm Hallstein nicht nur den Vorsitz der Internationalen Europäischen Bewegung (bis 1974), sondern kehrte zurück in die Wissenschaft und legte mit einem Buch, das 1969 in der ersten Auflage unter dem programmatischen Titel „Der unvollendete Bundesstaat“ erschienen ist, die Grundlage für sein nachhaltiges Wirken. Dieses Wirken strahlte nicht nur in die akademische Welt aus, sondern auch in die praktische Europapolitik. Sein Hauptwerk erschien in insgesamt fünf Auflagen und auch in englischer Übersetzung. Dies zeigt, dass sein Werk und seine Ideen eine hohe Verbreitung, auch über Deutschland hinaus, hatten. Ab der 1973 publizierten zweiten Auflage erschien der Band nicht mehr unter diesem Titel, sondern unter der Überschrift „Europäische Gemeinschaft“. Inhaltlich hatte der Band – von notwendigen Aktualisierungen abgesehen – jedoch kaum Veränderungen erfahren. Trotz des geänderten Titels war Hallstein den bundesstaatlichen Leitbildern treu geblieben. Er sprach weiterhin von den „Vereinigten Staaten von Europa“,<sup>51</sup> ohne freilich die Unterschiede zu den USA zu ignorieren; er betonte immer wieder, dass die Gemeinschaft zwar kein Staat im klassischen Sinne sei, die „Präsenz des Staatlichen in der Europäischen Gemeinschaft [jedoch] von zu massiver, überwältigender Eindringlichkeit“ sei. Und weiter: „Ja das ‚Bundesstaatliche‘ selbst hat erkennbar Pate gestanden für Bauplan und Architektur usw.“ Hallstein gebrauchte den Begriff ‚föderal‘ in einer Art und Weise, die zeigt, dass er ein Leitbild-Verständnis besaß, das identisch ist mit dem von Schneider. Hallstein schreibt:

---

48 Vgl. Koselleck: *Diesseits des Nationalstaats*, 2010, S. 503.

49 Vgl. dazu Jan-Werner Müller: *In the Shadow of Statism. Peculiarities of German Debates on European Integration*, in: Justine Lacroix/Kalypso Nicolaïdis (Hrsg.): *European Stories*, Oxford 2010, S. 87-104.

50 Ingrid Piela: *Walter Hallstein – Jurist und gestaltender Europapolitiker der ersten Stunde. Politische und institutionelle Visionen des ersten Präsidenten der EWG-Kommission (1958-1967)*, Berlin 2012.

51 Zitiert nach Wolfgang Wessels: *Walter Hallsteins integrationstheoretischer Beitrag – überholt oder verkannt?*, in: Wilfried Loth/William Wallace/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?*, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bonn 1995, S. 290. Vgl. auch zum Folgenden.

„Die föderale Konzeption ist (...) nicht nur eine Zielvorstellung. Sie ist zugleich die einfachste – und in diesem Sinne richtige – Beschreibung einer (partiellen) Realität, nämlich der Europäischen Gemeinschaft. (...) Diese Gemeinschaft ist so angelegt, daß sie die doppelte Aufgabe löst, auf den Gebieten ihrer Zuständigkeit eine die beteiligten Staaten und ihre Bürger unmittelbar bindende Ordnung zu schaffen und dennoch die Staaten, die ihre Mitglieder sind, als solche fortbestehen zu lassen. Das aber ist das Wesen der Föderation.“<sup>52</sup>

Hallsteins Werk wurde jedoch nicht nur in der Fachwissenschaft rezipiert, sondern auch in der praktischen Politik. So gehörte der spätere Bundeskanzler Kohl in seiner Studienzeit zu den Hörern der Vorlesungen von Professor Hallstein. So ist es kein Zufall, dass Kohl Jahrzehnte später in einem Vorwort zu einer wissenschaftlichen Publikation Hallstein als „großen Europäer“<sup>53</sup> würdigt. Der Kohl-Biograph Schwarz schreibt, dass die Bedeutung von Hallsteins Schrift vom „Unvollendeten Bundesstaat“<sup>54</sup> für Kohl und die CDU „gar nicht überschätzt“ werden könne. Das im Mai 1976 vom Bundesparteitag der CDU verabschiedete Europa-Manifest sei „Hallstein pur“ gewesen.

Neben dem Föderalismus gibt es eine zweite Idee, die zur Einordnung der europapolitischen Leitbild-Debatte in Deutschland dient – der ‚Ordoliberalismus‘.<sup>55</sup> Der Begriff liefert die ideengeschichtliche Grundlage für die Soziale Marktwirtschaft. Für die Frühphase der Bundesrepublik Deutschland spielten beide Begriffe eine prägende und sinnstiftende Rolle und sie tun dies bis heute. Das sogenannte ‚Wirtschaftswunder‘ hatte nach allgemeiner Überzeugung zur politischen Stabilisierung der Bundesrepublik einen entscheidenden Beitrag geleistet und wurde dadurch zum Mythos und Symbol für den deutschen Wiederaufstieg.<sup>56</sup> Der Ordoliberalismus ist dabei ein wirtschaftstheoretisches Gedankengebäude, das bereits in den 1920er und 1930er Jahren – in Abgrenzung zum damaligen Liberalismus – von Ökonomen wie Walter Eucken, Wilhelm Röpke und Franz Böhm errichtet wurde und dann in der Bundesrepublik Deutschland zur führenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitidee wurde. Die Grundphilosophie des Ordoliberalismus geht von der Prämisse aus, dass erst durch einen Ordnungsrahmen (‚ordo‘), den der Staat zu schaffen und zu garantieren habe, ein echter wirtschaftlicher Wettbewerb und die Freiheit im Markt gewährleistet werden könne. Zu den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft gehören offene Märkte, vollständiger Wettbewerb, das Privateigentum, Preisstabilität und Vertragsfreiheit.<sup>57</sup> Der französische Philosoph Foucault sah im bundesdeutschen Ordoliberalismus eine enge und fast symbiotische Verbindung zwischen Staat und Wirtschaft.<sup>58</sup> Die gesamte Legitimität der Bundesrepublik Deutschland basiert seiner Ansicht nach auf der Gewährleistung eines freien Wettbewerbs. Der Markt ist nach Ansicht der Vertreter des Ordoliberalismus kein sich selbst regulierendes System, in dem die ‚unsichtbare Hand‘ wirkt, sondern ein – in den Worten des Historikers Hacke – „hochartifizielles Gebilde, das nur unter gerechten Konkurrenzbedingungen gleiche Entfaltungs-

52 Zitiert nach Wessels: Walter Hallsteins integrationstheoretischer Beitrag, 1995, S. 289f. (Hervorhebung durch Hallstein).

53 Loth/Wallace/Wessels: Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?, 1995, S. 7.

54 Vgl. zum Folgenden Schwarz: Helmut Kohl, 2014, S. 30, S. 398.

55 Vgl. dazu ausführlich Heinz Grosseckter: Die Wirtschaft als Gestaltungsaufgabe. Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, Hamburg 1997; Philip Manow: Ordoliberalismus als ökonomische Ordnungstheorie, in: Leviathan 2/2001, S. 179-198.

56 Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, 2009, S. 159.

57 Vgl. Gabriele Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005, S. 51.

58 Vgl. zum Folgenden Michel Foucault: Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II, Vorlesung am Collège de France 1978-1979, Frankfurt am Main 2006, S. 122-124.

chancen für die Individuen bot und daraus eine spezifische Dynamik entfesselte, die Wachstum und Fortschritt sichern half.<sup>59</sup> Eines der wesentlichen staatlichen Mittel, den notwendigen Ordnungsrahmen herzustellen, sind die Wettbewerbspolitik und die Instrumente zur Verhinderung von Kartellen und Monopolen. Durch die ökonomischen Erfolge in der Bundesrepublik Deutschland erlangten die Ordoliberalen ein ‚Deutungsmonopol‘ in wirtschaftspolitischen Fragen, hatten sie mit dem Wirtschaftsminister Ludwig Erhard (CDU) und seinem Staatssekretär Alfred Müller-Armack einflussreiche Protagonisten an wichtigen Schlüsselpositionen sitzen.<sup>60</sup>

Die ordoliberalen Vorstellungen kamen jedoch nicht nur in der Bundesrepublik zum Tragen, sondern auch in den Europäischen Gemeinschaften. Hans von der Groeben, von Minister Erhard als zweites deutsches Mitglied neben Hallstein in die Europäische Kommission entsandt, stellte später fest, dass das ordnungspolitische System der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die „Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik durch räumliche Ausdehnung und institutionelle Absicherung erst zur vollen Wirksamkeit gebracht habe“.<sup>61</sup> Das prägende Leitbild war das der ‚europäischen Wirtschaftsverfassung‘; die europäische Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik sollte in diesem Verständnis dem „zwischenstaatlichen Kuhhandel entzogen sein“<sup>62</sup> und im Sinne des ‚liberalen Interventionismus‘ allein der Aufsicht von Europäischer Kommission und Europäischem Gerichtshof unterworfen sein. Von der Groeben, studierter Jurist und Volkswirt, hat die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaften und das europäische Kartellrecht maßgeblich geprägt. Dass der Ordoliberalismus als Wirtschaftstheorie auch die deutsche Europapolitik und auch die Leitbild-Debatte beeinflusst hat, ist in jüngster Zeit wieder verstärkt in den Blick genommen worden.<sup>63</sup> In der Euro-Rettungspolitik und der Einführung neuer Instrumente (Europäisches Semester, Fiskalvertrag etc.) sehen Beobachter geradezu eine ‚Ordoliberalisierung‘ am Werke, die politische Alternativen wie eine keynsianische Investitionspolitik oder die Vergemeinschaftung der Schulden (Eurobonds) weitgehend verdrängt hat.<sup>64</sup>

In der Regierungserklärung Merkels am 19. Mai 2010 fiel nicht nur der berühmt gewordene Satz „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“;<sup>65</sup> hier wurden auch die ersten Versatzstücke des neuen Leitbildes präsentiert, das auf die Euro-Rettungspolitik zugeschnitten ist und den Prämissen des Ordoliberalismus folgt: Zum Kern dieses Leitbildes gehören eine ‚Stabilitätskultur‘, die zu einer Konsolidierung der Haushalte in den Eurostaaten führen solle, das Haftungsprinzip, der Akzent auf eigene Anstrengungen in den

---

59 Jens Hacke: Die Bundesrepublik als Idee. Zur Legitimationsbedürftigkeit politischer Ordnung, Hamburg 2009, S. 55.

60 Vgl. Metzler: Konzeptionen politischen Handelns, 2005, S. 50-51.

61 Zitiert nach Schneider: Europäische Integration, 1992, S. 13.

62 Antoine Vauchez: Europa demokratisieren, Hamburg 2016, S. 66.

63 Vgl. etwa Sebastian Dullien/Ulrike Guérot: The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 2012; Sebastiaan Princen/Femke van Esch: Paradigm formation and paradigm change in the EU's Stability and Growth Pact, in: European Political Science Review, First View Article, July 2015, S. 1-21; Mathias Siems/Gerhard Schnyder: Ordoliberal Lessons for Economic Stability: Different Kinds of Regulation, Not More Regulation, in: Governance 3/2014, S. 377-396.

64 Vgl. Peter Nedergaard/Holly Snaith: ‚As I Drifted on an River I Could Not Control‘: The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis, in: Journal of Common Market Studies 5/2015, S. 1094-1109.

65 Deutscher Bundestag: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Scheitert der Euro, dann scheitert Europa, 19. Mai 2010, abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227\\_kw20\\_de\\_stabilisierungsmechanismus/201760](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus/201760) (letzter Zugriff: 18.4.2016).

Krisenstaaten, die vor allem zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit führen sollen, und die Betonung der haushaltspolitischen Koordinierung wie die Überwachung der Haushaltspolitiken.<sup>66</sup>

Das Leitbild von der ‚Stabilitätsunion‘ wird in Merkels Rede vor dem Deutschen Bundestag vom 14. Dezember 2011 insgesamt siebenmal als Argument für ihre und die Politik der Europäischen Union genannt;<sup>67</sup> der Begriff selber ist jedoch älter. Er tauchte bereits im Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates<sup>68</sup> auf und gibt den Tenor für die nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags in der deutschen Öffentlichkeit vorherrschende Skepsis, ob durch die Einführung des Euro das im historischen Gedächtnis tief verwurzelte Prinzip der Geldwertstabilität gefährdet sei, vor. Der Sachverständigenrat appellierte an die damalige Regierung, die Europäische Währungsunion auf einen „stabilitätspolitischen Grundkonsens [zu] bauen“; die Währungsunion solle eine „Stabilitätsunion“ werden. Im Gutachten werden die Chancen dafür mit Skepsis gesehen:

„Der Vertrag von Maastricht versucht, den Grundsatz, daß es für das Funktionieren der Europäischen Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft einer dauerhaften soliden Finanzpolitik der Mitgliedsländer bedarf, Rechnung zu tragen. Ob die Vorkehrungen ausreichen, um Konfliktgefahren wirksam zu begegnen, bleibt freilich ungewiß. Daher ist mehr zu tun. (...) Es sollte mit aller Klarheit in das Bewußtsein der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gerückt werden, daß diejenigen Länder, die bis zur Entscheidung über den Beginn der Europäischen Währungsunion ein übermäßiges Haushaltsdefizit verzeichnen, ausgeschlossen bleiben, ohne Wenn und Aber.“<sup>69</sup>

In der Folge tauchte der Begriff der ‚Stabilitätsunion‘ im Bundestag immer wieder auf und wurde von einzelnen Politikern aus verschiedenen Parteien als Leitbild für die Währungsunion genannt.<sup>70</sup>

### **Schlussfolgerungen**

Das Denken in den Kategorien von Recht und Rechtsstaatlichkeit, von Ordnung und Sicherheit prägt seit jeher den europapolitischen Diskurs in Deutschland. Eine zusätzliche Dimension bekam die Leitbild-Debatte durch die deutsche Geschichte und die historische Verantwortung, die die Bundesrepublik Deutschland für Krieg und Holocaust zu tragen hat. Die Pervertierung der nationalen Idee im Nationalsozialismus führte zur Diskreditierung des Nationalstaates und erforderte „alternative Begründungen der Nation“, wie der Historiker Leonhard feststellt. Eine dieser Begründungen lautete, dass die Bundesrepublik Deutschland sich als „Verantwortungsgemeinschaft (...) für den Frieden in Europa“ begreift.<sup>71</sup> Die Begriffe Föderalismus und Ordoliberalismus traten an die Stelle traditioneller Identitätskonstruktionen und wurden – da sie für die deutsche Geschichte identitätsstiftend waren – auch als Zielvorstellung und Deutungsmuster für die europäische Eini-

66 Vgl. Nedergaard/Snaith: ‚As I Drifted on a River I Could Not Control‘, 2015.

67 Siehe Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 148. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 14. Dezember 2011, Plenarprotokoll 17/148, S. 17682 ff.

68 Vgl. zum Folgenden Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 19. November 1992, Drucksache 12/3774, S. 23.

69 Deutscher Bundestag: Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates, 1992, S. 24.

70 Vgl. Deutscher Bundestag: Oskar Lafontaine, SPD, Bonn, 23. November 1994, Plenarprotokoll 13/5, S. 98; Friedrich Merz, CDU, Bonn, 21. März 1997, Plenarprotokoll 13/167, S. 15148; Hans-Dietrich Genscher, FDP, Bonn, 23. April 1998, Plenarprotokoll 13/230, S. 21044; Peter Gauweiler, CSU, Berlin, 07. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/41, S. 4103; Hans-Peter Friedrich, CSU, Berlin, 15. Dezember 2010, Plenarprotokoll 17/80, S. 8833.

71 Jörn Leonhard: Die große Verunsicherung. Der Nationalstaat ist tot, es lebe der Nationalstaat! Analyse einer deutschen Obsession, in: Süddeutsche Zeitung, 4.12.2015, S. 11.

gung genutzt. Ob und inwiefern diese Konzepte und Leitbilder im gesamteuropäischen Diskurs anschlussfähig waren, wurde in der Bundesrepublik Deutschland häufig nicht oder erst nachdem sich entsprechende Kritik äußerte, gefragt. Die Eurokrise und auch die sogenannte ‚europäische Flüchtlingskrise‘ (seit 2015) haben die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und Europa unter erhöhten Druck gesetzt. Der bis in die Zeit vor Maastricht breite Europa-Konsens wurde nicht nur in der Bundesrepublik infrage gestellt.<sup>72</sup>

Eine Europapolitik, die auf öffentliche Akzeptanz angewiesen ist, muss diese veränderten Rahmenbedingungen in Rechnung stellen. Und damit ist die Bundesregierung mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Einerseits wird im In- und Ausland erwartet, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Politik, wenn sie in den Verdacht gerät, stärker nationalen als europäischen Interessen zu folgen und Irritationen auslöst, auf der Basis eines kohärenten Leitbildes begründet und entsprechend nach innen und außen kommuniziert.<sup>73</sup> Andererseits ist die deutsche und europäische Krisenpolitik seit 2010 primär damit beschäftigt, das politische ‚Überleben‘ der Eurozone, des Schengen-Raums und letztendlich der Europäischen Union insgesamt zu sichern. Dadurch ist eine wirklich ‚europäische‘ Leitbild-Debatte sowie eine systematische Begründung der oft ad hoc verfolgten Notfallpolitik und der als notwendig erachteten Vertragsänderungen vernachlässigt worden. Genau dies aber führt dazu, dass die Politik aus ihrem seit Jahren anhaltenden Krisenmodus nicht herausfindet und lang- wie auch mittelfristige Reformansätze im Kreis der europäischen Spitzenpolitiker kaum diskutiert werden. In dieses Vakuum stoßen europaskeptische und populistische Parteien, die vermeintliche ‚Alternativen‘ für Deutschland und Europa versprechen.<sup>74</sup> Der Bedarf an Leitbildern zur Legitimation der europäischen Politik erscheint trotz oder gerade angesichts dieser schwierigen Gemengelage größer zu sein als je zuvor. Die anhaltenden Probleme und die zentrifugalen Kräfte in der Europäischen Union und innerhalb einzelner Mitgliedstaaten erleichtern jedoch die Verständigung auf Leitbilder nicht. Dem früheren Bundeskanzler Schmidt wird der Satz ‚Wer Visionen hat, soll zum Arzt gehen‘ zugeschrieben.<sup>75</sup> Die Frage lässt sich aber auch umdrehen und so formulieren: Was soll derjenige machen, der keine Visionen hat? Dies scheint angesichts der aktuellen Herausforderungen, mit denen die Europäische Union und die deutsche Europapolitik konfrontiert sind, das größere Problem zu sein. Die Suche nach neuen und die Wiederentdeckung von in Vergessenheit geratener Leitbilder könnte eine Antwort auf die so formulierte Frage sein.

---

72 Vgl. Almut Möller: *The end of Europakonsens?*, Note from Berlin, European Council on Foreign Relations, Berlin 2016.

73 Vgl. Barbara Lippert: *Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass*, SWP-Papier, Berlin 2015.

74 Vgl. David Bebnowski: *Die Alternative für Deutschland. Aufstieg und gesellschaftliche Repräsentanz einer rechten populistischen Partei*, Wiesbaden 2015; Nicole Berbuir/Marcel Lewandowsky/Jasmin Siri: *The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany*, in: *German Politics* 2/2015, S. 154-178.

75 Vgl. Giovanni di Lorenzo: *Fragen an Helmut Schmidt. Verstehen Sie das, Herr Schmidt?*, in: *ZEITmagazin* 10/2010, 4.3.2010.