

## **Teil II – Analyse der deutschen Osterweiterungsdebatte**



## 5. Erweiterungspolitiken und Präferenzen

Die Osterweiterung der Europäischen Union<sup>46</sup> erscheint Rednern und Kommentatoren begründungsbedürftig und motiviert sie zu *Stellungnahmen, deren Kern eine mehr oder weniger explizit formulierte Präferenz für oder gegen das Erweiterungsprojekt insgesamt bzw. dessen Teile bildet*. Eine Beschreibung der sich entwickelnden Debatte muss notwendigerweise an dieser zentralen Qualität jeder Argumentation ansetzen: der Qualität und Verteilung alternativer Positionen, deren unterschiedliche Begründung Thema der anschließenden Kapitel sein wird. Trotz der Fülle problematisierter Aspekte können mindestens vier grundlegende Typen von Argumentationen unterschieden werden, die verschiedene Bereiche der Osterweiterung thematisieren:

Es sind dies 1. die früh einsetzenden und im Wesentlichen ökonomischen *Annäherungspolitiken*. Diese sollen zum einen finanzielle Hilfen und Expertise für den Transformationsprozess zur Verfügung stellen, zielen aber auch zum anderen auf eine sukzessive Integration in den Binnenmarkt. Es sind dies bald 2. die *Bedingungen einer Erweiterung*. Und zwar zum einen auf Seiten der Europäischen Union selbst eine *Reform* von Entscheidungsverfahren und verschiedenen Unionspolitiken, zum anderen *Kriterien* hinsichtlich der Beitrittsreife der Kandidaten. Diese Bedingungen verweisen notwendigerweise auf eine grundsätzliche Erweiterungspräferenz, die jedoch verschiedentlich eingeschränkt wird. Es sind dies nicht zuletzt 3. die verschiedenen Aspekte des *Beitrittsprozesses*. Zum einen erhalten die frühen Annäherungspolitiken schrittweise den Status als Teil einer umfassenden Beitrittsstrategie. Zum anderen – und im Rahmen der Debatte wesentlicher – werden Beitrittsmodelle und Kandidaten(-gruppen) expliziert sowie Übergangsregelungen in die Diskussion geworfen. Ein wesentlicher Teil der identifizierten Argumentationen fordert und begründet schließlich 4. *pauschale Unterstützung für eine Erweiterung*. Sie bilden das Rückgrat der späteren Analyse, allein schon wegen ihres relativ hohen Anteils (38,5 Prozent an allen kodierten Präferenzen).

Die Darstellung der beobachteten Präferenzen erfolgt entlang dieser vier Typen, versucht jedoch den historischen Abläufen soweit zu folgen, dass wesentliche Entwicklungslinien erkennbar bleiben. In einem anschließenden Abschnitt erfolgt eine

---

<sup>46</sup> Der einschlägigen Konvention gemäß verwende ich den Begriff der „Europäischen Union“, sofern sich die Aussagen auch oder ausschließlich auf den Integrationsprozess nach November 1993 als dem Inkrafttreten des Unionsvertrags beziehen. Nur für Aussagen, die sich ausschließlich auf die Zeit davor beziehen, spreche ich von der „Europäischen Gemeinschaft“.

dynamische Analyse entlang beobachteter Häufigkeiten, die wesentliche Verschiebungen in der Relevanz einzelner Positionen über die Zeit erörtert. Schließlich werden die Beobachtungen mit den Ergebnissen der Elitestudie verglichen.

### 5.1. Erste Annäherungen – erste Zusagen

Bis weit in die 80er Jahre hinein haben die europäischen Institutionen de facto kaum Kontakte ins östliche Mittel- und Osteuropa. Ganz unter dem Einfluss sowjetischer Hegemonieansprüche beschränken sich Beziehungen mehr oder minder ausschließlich auf den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) selbst, der damit – obgleich keine vergleichbare Integration angestrebt wird – implizit eine Rolle als östliches Pendant zur Europäischen Gemeinschaft (EG) beansprucht (Gower 1993: 282-4). Dessen ungeachtet bestehen bilaterale Verträge zwischen Mitgliedsländern beider Blöcke; insbesondere die Bundesrepublik schlägt mit ihrer Ostpolitik eigene Brücken vor allem zur DDR und der Sowjetunion, aber auch zur Volksrepublik Polen (Bingen 1998). Ein struktureller Grund liegt in der Ausrichtung der RGW-Staaten selbst: ihr relativ geringer Handel findet hauptsächlich untereinander statt – ein wesentliches Ergebnis jener Autarkiebemühungen, als deren zentrales Instrument der RGW fungiert. Der Handel unterliegt zudem sicherheitspolitisch motivierten Beschränkungen aus dem Westen, die vor allem die Importe westlicher Hochtechnologie betreffen. Viele der RGW-Länder sind schließlich nicht oder nur bedingt Mitglieder des GATT (vgl. auch Dauderstädt 2000b: 288-9).

Nach dem Amtsantritt Michail Gorbatschows als Generalsekretär der Kommunistischen Partei änderte sich die sowjetische Haltung grundlegend. Zur Abstützung von Reformen beginnt auf Initiative der sowjetischen Führung eine folgenreiche Rekalibrierung des Verhältnisses zwischen RGW und EG (Pinder 1998: 8-22, Gower 1993: 285). Verhandlungen für ein Abkommen beider Wirtschaftsblocke beginnen 1986 und münden im Juni 1988 in einer gemeinsamen Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehungen und verstärkter Kooperation (vgl. Gower 1993: 285-290). Angesichts erster Desintegrationstendenzen im RGW werden diese Absichten allerdings nunmehr auf der Ebene direkter Abkommen zwischen einzelnen Ländern und der EG realisiert. Bereits im Juli 1988 unterzeichnet Ungarn als erstes Land des RGW ein *Handels- und Wirtschaftsabkommen* mit der EG, ein vergleichbares Abkommen mit Polen folgt 1989, weitere 1990 (Tabelle 5.1, vgl. auch Sedelmeier/Wallace 1996: 357-9, 2000: 432-435).

Der Herbst 1989 markiert auch die Eröffnung der deutschen Debatte um eine Neubestimmung des Verhältnisses der Bundesrepublik zu seinen östlichen Nachbarn, vor allem der DDR und Polen (Bingen 1997, 1998, Mildemberger 2001), aber

auch der Tschechoslowakei (Götze 1995, Kren 1996, Kopstein 1998). Die Unsicherheit über das tatsächlich Mögliche drückt sich noch in den Reden anlässlich des 50. Jahrestags des deutschen Überfalls auf Polen (Bundestagsprotokoll 11/154 1.9.89) in der Tatsache aus, dass das Adenauer-Wort des „gemeinsamen Hauses Europa“ – mehr als emphatisches Bekenntnis denn als politisch konturierte Idee – alle Hoffnung auf eine Neuordnung ausdrücken muss (und kann). Es bleibt dabei unverkennbar, dass zu diesem Zeitpunkt jede Aussicht auf einen politischen Wandel in Osteuropa stets unter dem Blickpunkt des deutsch-deutschen Verhältnisses steht und ein „ungeteiltes Europa“ vor allem Hoffnungen auf ein „ungeteiltes Deutschland“ transportiert:

„Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, es gibt keinen Zweifel: Der gegenwärtige politische und gesellschaftliche Wandel in den Staaten des Warschauer Pakts eröffnet die historische Chance zur Verwirklichung der Menschenrechte für all jene Europäer, denen sie in den vergangenen Jahrzehnten verweigert wurde – damit auch für alle Deutschen. Die Bundesregierung ist fest entschlossen, diese Chance zu nutzen. Unser Ziel bleibt – so hat es Konrad Adenauer beim Deutschlandtreffen der Schlesier am 11. Juni 1961 ausgedrückt –, daß Europa einmal ein großes, gemeinsames Haus für alle Europäer wird, ein Haus der Freiheit“ (Kohl 11/154: 11629).

Das „gemeinsame Haus“ (vgl. auch Kapitel 7.7) verspricht und beschreibt hier sowohl die Vereinigung Deutschlands wie ein Aufbrechen des sowjetischen Hegemonialsystems in Osteuropa als eine Überwindung „der Spaltung Deutschlands und Europas“ (Kohl 11/154: 11638) – eines Europas allerdings, das bereits größer definiert wird als das aktuelle westeuropäische Institutionengefüge, nämlich „das Europa von Portugal bis Polen“ (Dregger 11/154: 11639), und zu dem „Warschau, Prag und Budapest“ ebenso gehören wie „Paris, London, Rom oder Berlin“ (Kohl 11/210: 16472).

„Es geht ja um nicht weniger als um eine gemeinsame friedliche Zukunft, um eine Zukunft ohne Haß, ohne Angst, ohne Willkür und ohne Gewalt, um ein versöhntes, einiges und freies Europa, das mit beiden Weltmächten zusammenarbeitet, und in der Mitte Europas um ein einiges und freies Deutschland“ (Dregger 11/154: 11640).

Kurz darauf, d.h. bereits nach der Polenreise des Bundeskanzlers vom 9. - 14.11.89 (11/176 16.11.89) sowie anlässlich des Sondergipfels des Europäischen Rats in Dublin vom 28.4.1990 (11/210 10.5.1990)<sup>47</sup> wird diese Vision im parlamentarischen Raum als konkrete Teilnahme am bereits erreichten bzw. angestrebten Stand des europäischen Integrationsprozesses spezifiziert – als „unterschiedliche Formen von Assoziierungen bis hin zu neuen Mitgliedschaften“ (Brandt 11/176: 13337) oder

---

<sup>47</sup> ... der darüber hinaus nicht nur das erste Treffen der Außenminister im Rahmen der 2+4-Verhandlungen am 5.5.1990 zum Gegenstand hatte, sondern auch unter dem Zeichen des Jahrestags des Endes des Zweiten Weltkriegs stand.

zumindest als „Perspektive für die Aufnahme“ zur Europäischen Gemeinschaft (Rühe 11/176: 13360, Kohl 13/5: 85). Sofern sich die Vorstellung einer sich öffnenden Europäischen Gemeinschaft nach Osten etabliert, werden verschiedene Aspekte einer Annäherung bereits zum originären Teil einer – wenngleich noch nur selten spezifizierten – „Erweiterungspolitik“; ihre argumentative Begründung in der deutschen Öffentlichkeit zu einem Teil einer sich entzündenden „Erweiterungsdebatte“.

Diese Frühphase der Erweiterungsdebatte fällt hierbei in eine Zeit des politischen Aufbruchs im Allgemeinen und einer Neubestimmung des Verhältnisses von Polen und Deutschland im Besonderen. Schon 1989/90 mischen sich immer wieder Stimmen in die Debatte, die neben den großen Hoffnungen auf Frieden, Versöhnung und ein „gemeinsames Haus Europa“ auch Konfliktpunkte aufzeigen (etwa Brandt 11/176: 13337, Lippelt 11/176: 13345). Insbesondere die Grenzanerkennung rückt schließlich ins Zentrum der nunmehr auch in der breiteren Öffentlichkeit geführten Debatte. Den Protagonisten einer sich in der Tradition der sozialliberalen Ostpolitik verstehenden „Versöhnungspolitik“ stehen hier vor allem jene gegenüber, die als Vertreter von Vertriebeneninteressen den endgültigen Verlust von Ansprüchen in den ehemaligen Ostgebieten befürchten. Hier entstehen und verfestigen sich Deutungen und Argumentationsfiguren bezüglich eines komplex definierten Verpflichtungsverhältnisses zwischen Deutschland und Polen, das – wie zu zeigen sein wird – in späteren Debatten immer wieder eine Rolle spielt (vgl. Kapitel 7.5.3).

Im sogenannten *Nachbarschaftsvertrag*<sup>48</sup> von 1991 wird das Thema „Europäische Integration“ ausführlich angesprochen. So spricht etwa schon die Präambel von einem gemeinsamen

„Bewußtsein der Bedeutung, welche die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft und die politische und wirtschaftliche Heranführung der Republik Polen an die Europäische Gemeinschaft für die künftigen Beziehungen der beiden Staaten haben“.

Die europäischen Aspekte dieser und anderer bilateraler Beziehungen zu den östlichen Nachbarstaaten spielen allerdings bis Anfang 1991 kaum eine Rolle in der öffentlichen Debatte. Selbst bei der Kommentierung der Verhandlungen des Nachbarschaftsvertrages dominiert in der deutschen Diskussion die Minderheitenfrage, auch im Hinblick auf das Junktim mit der Grenzanerkennung. Trotz der auch immer wieder seitens der ostmitteleuropäischen Reformstaaten formulierten Ansprüche auf Mitgliedschaft – auch etwa in Interviews hochrangiger Regierungsvertreter in den

48

Gemeint ist der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991“.

deutschen Medien<sup>49</sup> – zeigen sich die EG-Institutionen lange Zeit nicht gewillt, das Thema offiziell anzugehen. Eine Reihe von Maßnahmen wird ergriffen, jedoch nach gängiger Lesart vornehmlich, um die Ansprüche der Beitrittsaspiranten auf einem Niveau unterhalb einer formellen Mitgliedschaft zu befriedigen (Gower 1993: 289-96).

### 5.1.1 Hilfen, PHARE, Auslandsschulden

Auf dem G7-Gipfel im Juli 1989 in Paris wächst der EG ein erstes wichtiges politisches Instrument zu: die Koordination *finanzieller Hilfen* aus Mitteln der G24-Staaten – neben den Mitgliedern von EG bzw. EFTA also USA, Kanada, Australien, Türkei, Neuseeland und Japan – für die Transformationsgesellschaften. Dies geschieht unter anderem im Rahmen des Programms PHARE (*Pologne, Hongrie: Aide à la Reconstruction Économique*). Ursprünglich – daher der Name – nur für die Unterstützung des wirtschaftlichen Transitionsprozesses in Polen und Ungarn gedacht, wird PHARE in den Folgejahren zum wesentlichen Instrument der Absicherung des Übergangs zur Marktwirtschaft in quasi allen Ländern des ehemaligen RGW. Neben verschiedenen finanziellen Hilfen umfasst PHARE – bzw. TACIS für die ehemaligen Sowjetrepubliken – vor allem praktische Maßnahmen und Expertise, deren Finanzierung lange Zeit de facto das Hauptbetätigungsfeld von PHARE darstellt (zusammenfassend Rupp 1999: 102-4). Das Europäische Parlament setzte durch, die PHARE-Hilfen ab 1992 an den Fortgang demokratischer Reformen zu knüpfen (Sedelmeier/Wallace 1996: 361). Für weitere Finanzhilfen wurde die EG in Kooperation mit der G-24 auch mehrfach in Form von Krediten aktiv, um die drohende Zahlungsunfähigkeit unter anderem Ungarns und Tschechiens abzuwenden (Gower 1993: 294). Ebenfalls Kredite, allerdings projektbezogen, gewähren die gemeinschaftseigene Europäische Investitionsbank und die 1991 gegründete Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Auch im Falle der unterschiedlichen finanziellen Hilfen gilt die deutsche Regierung als wesentlicher Motor innerhalb der Mitgliedsländer (Sedelmeier/Wallace 1996: 359). Schon der im Herbst 1989 skizzierte „Europa-Plan“ des deutschen Außenministers schlägt Nahrungsmittel- und Finanzhilfen bzw. Schuldenstundung vor (Bergdoll SZ 21.9.89, vgl. auch Genscher 11/176: 13365). Auf seiner Polenreise gibt der Bundeskanzler für die Bundesrepublik eine Reihe weitreichender Zusagen für ein Hilfsprogramm im Wert von rund 3 Milliarden DM, das projektgebundene Hermes-Bürgschaften und 500 Millionen zur Stabilisierung der polnischen Währung umfasst.

---

<sup>49</sup> So mit dem polnischen Ministerpräsidenten Jan K. Bielecki in Die Welt v. 4.3.1991 oder dem Botschafter in Bonn, Janusz Reiter, in Der Spiegel v. 17.6.91.

Darüber hinaus werden noch aus den 80er Jahren stammende „Jumbo-Kredite“ erlassen (rund 769 Millionen DM), künftige Forderungen sollen nunmehr in Złoty erbracht und ausschließlich „für Projekte gemeinsamen Interesses in Polen eingesetzt“ (Kohl (11/176: 13329) werden. Der hohe Grad der Unterstützung für diese Hilfen unterstreicht den Eindruck eines breiten Konsenses hinsichtlich europäischer Aktivitäten auf diesem Gebiet. Der hohe Anteil moralischer Begründungen in diesem Zusammenhang wird später ausführlich zu diskutieren sein. Vor allem im Hinblick auf die Diskussion um PHARE bleiben finanzielle Hilfen bis weit in die 90er Jahre aktuell und integraler Bestandteil sowohl der deutschen Auseinandersetzung um eine Osterweiterung wie einer sich ausformenden Heranführungsstrategie der Europäischen Union.

### 5.1.2 *Europaabkommen: Marktzugang und Erweiterungsziel*

Ein weiterer Schritt der Europäischen Gemeinschaft ist die unter dem Titel „*Europa-Abkommen*“ (EA) laufende Assoziierungspolitik mit zunächst Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei bzw. Tschechien und Slowakei, deren Ausarbeitung auf britische Initiative hin auf dem Gipfel des Europäischen Rates im Dezember 1989 in Straßburg angeregt und schließlich im April 1990 in Dublin auch beschlossen wird (Lippert 1992: 384-5, Gower 1993: 290-3, Sedelmeier/Wallace 1996: 366-72). Die einzelnen EA gehen in ihrem Inhalt weit über die bereits abgeschlossenen Handels- und Wirtschaftsabkommen hinaus, die lediglich die Meistbegünstigung vorsehen. Die EA umfassen neben asymmetrischer Öffnung der Gemeinschaftsgrenzen für Industrieprodukte auch Freizügigkeit, kulturelle Kooperation sowie die Institutionalisierung eines „politischen Dialogs“. Auch sichern die assoziierenden Staaten – als eine Vorbedingung für die Integration in den gemeinsamen Binnenmarkt – die Anpassung ihrer Gesetze an Gemeinschaftsrecht zu. Die Kommission beginnt Verhandlungen über EA mit Polen, Tschechoslowakei und Ungarn im Dezember 1990, knapp ein Jahr später, am 16.12.1991, werden diese unterzeichnet. Wegen der über einfache Handels- und Kooperationsabkommen hinausgehenden politischen Komponente müssen die EA seitens der einzelnen Mitgliedsländer auf parlamentarischem Wege ratifiziert werden. Die ersten EA mit Polen und Ungarn treten am 1.2.1994 in Kraft, ein Jahr später am 1.2.1995 – wegen des Zerfalls der Tschechoslowakei nunmehr getrennte – EA mit Tschechien und der Slowakei, zeitgleich weitere mit Rumänien und Bulgarien.

Tab. 5.1: Relevante Abkommen mit den „MOE-10“-Staaten

Land	Unterzeichnung des Handels- und Kooperationsabkommens	Unterzeichnung des Europaabkommens	Datum des Beitrittsantrags	Unterzeichnung eines Freundschaftsvertrages (Erweiterungsziel?)
Polen	29.9.89	16.12.1991	5.4.1994	17.6.1991 (mit)*
CSFR	8.5.90	16.12.1991	-	27.2.1992 (mit)*
Tschechien	-	6.10.1993	17.1.1996	[27.2.1992 (mit)]*
Slowakei	-	6.10.1993	27.6.1995	[27.2.1992 (mit)]*
Ungarn	26.9.88	16.12.1991	31.3.1994	6.2.1992 (mit)**
Rumänien	22.10.90	8.2.1993	22.6.1995	21.4.1992 (ohne)**
Bulgarien	8.5.90	1.3.1993	14.12.1995	9.10.1991 (ohne)**
Estland	11.05.92	12.6.1995	24.11.1995	-
Lettland	11.05.92	12.6.1995	13.10.1995	-
Litauen	11.05.92	12.6.1995	8.12.1995	-
Slowenien	5.4.93	10.6.1996	10.6.1996	-

\* über „gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“

\*\* über „freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft“

Im Rahmen der deutschen Debatte trifft die Assoziierungspolitik vom Ansatz her wiederum auf breite Zustimmung. Alle Sprecher, soweit sie sich hierzu äußern, unterstützen die Idee einer asymmetrischen Anbindung der Reformstaaten an den Binnenmarkt und verstehen dies im Wesentlichen als Mittel der Stabilisierung der dortigen Verhältnisse. Doch setzt sich schnell die Ansicht durch, dass die Gemeinschaft weiterhin den Zugang von für die Transformationsgesellschaften wesentlichen Exportgütern wie Stahl, Textilien und landwirtschaftliche Produkte beschränkte, um die eigene Wirtschaft zu schützen – ein Umstand, der die Verhandlungen selbst wie auch die Beziehungen in der Folgezeit belastete (Gower 1993: 291, Lippert 1993: 241-2). Unter der Überschrift „Ein Türspalt reicht nicht“ meint etwa Peter Hort in der FAZ:

„Die beste Hilfe, die man [den Mittel- und Osteuropäern, MEE] einstweilen geben kann, ist der möglichst ungehinderte Zugang zum Binnenmarkt. Und damit hapert es. So hat Frankreich schon vor zwei Jahren die vereinbarte Aufstockung der Fleischeinfuhr aus Polen, Ungarn und der damaligen Tschechoslowakei erfolgreich verhindert; der Schutz der französischen Bauern war wichtiger als die langsame Öffnung des Marktes. Anfang April hat Brüssel einen totalen Importstopp für Fleisch- und Milchlieferungen aus Osteuropa verhängt, weil es Anzeichen für die Übertragung der Maul- und Klauenseuche gab. [...] Ob der Importbann gerechtfertigt war oder nicht – haften bleibt der Eindruck, daß den Westeuropäern offenbar jeder Anlaß recht ist, den Zugang zum Binnenmarkt zu beschränken und nun auch dem Osten die kalte Schulter des Protektionismus zu zeigen. Das gleiche gilt für die jüngsten Vorschläge der Brüsseler Kommission, die Stahleinfuhr aus der Tschechischen Republik und der Slowakei zu drosseln“ (Hort FAZ 12.5.93).

Diese Kritik setzt sich bis in die späten 90er Jahre fort, da etwa auch die späteren Bemühungen um eine verstärkte Binnenmarktintegration im Rahmen einer sich ausdifferenzierenden „Vor-Beitrittsstrategie“ immer wieder mit den Partikularinteressen einzelner Branchen oder Interessengruppen zu tun haben (kritisch Frankenberger FAZ 30.5.97, Hort FAZ 9.4.1998). Insbesondere die Freizügigkeit von Arbeitnehmern wird hier schließlich zum Thema, etwa im Konflikt um das vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes durchgesetzte „Entsendegesetz“ (kritisch Hohenthal FAZ 1.7.98).

Darüber hinaus ist der Status der Europaabkommen als Teil einer – wenn auch bis dahin mehr oder weniger ökonomisch begrenzten – Erweiterungspolitik keinesfalls unstrittig. So betont die Kommission noch in ihren Vorschlägen immer wieder, dass die Assoziationsabkommen keine Verpflichtung auf eine spätere Mitgliedschaft seitens der EG umfassten – möglicherweise ein Grund, die EA auch vom Namen her von jenen Assoziierungsabkommen mit der Türkei und Griechenland zu differenzieren, die eine zukünftige Mitgliedschaft explizit in Aussicht stellten, wie Gower anmerkt (1993: 292). Insbesondere auf deutschen Druck wird schließlich jedoch ein Zusatz in die Präambel aufgenommen, nach der die EA nun doch auf eine mögliche Integration der Assoziierungsstaaten in die Gemeinschaft zielen (vgl. Gower 1993: 292, Sedelmeier/Wallace 1996: 370). Der Abschluss, heisst es nun etwa in der Präambel des EA mit Polen, folge der Erkenntnis, dass dieses

„letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und daß diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen wird“.

Auch diese Politik der Bundesregierung ist gesellschaftlich fundiert. Sie steht in einer breiten Koalition, worauf sie die Opposition und auch die Kommentatoren immer wieder hinweisen:

„Lassen Sie es nicht zu, daß hier das Mißtrauen wächst, man wolle die mitteleuropäischen Länder Polen, CSFR und Ungarn dauerhaft mit Assoziierungsabkommen abspeisen. (Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl: Das will doch keiner!) Wir wissen um die Dauer des Weges, aber wir wollen mit Polen und Tschechen, Slowaken und Ungarn in einer Europäischen Gemeinschaft vereint sein“ (Koschnick 12/39: 3252).

Darüber hinaus steht Deutschland hier in einem auch völkerrechtlich relevanten Verpflichtungsverhältnis mit seinen Nachbarn (vgl. Abschnitt 5.2) im Rahmen der Erweiterungsdebatte: mit Polen, der CSFR und Ungarn. Der speziell auf den europäischen Integrationsprozess abzielende Artikel 8 des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages etwa legt den Beitritt Polens als gemeinsames Ziel deutscher und polnischer Europapolitik fest:

„(1) Die Vertragsparteien messen dem Ziel der Europäischen Einheit auf der Grundlage der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit höchste Bedeutung bei und werden sich für die Erreichung dieser Einheit einsetzen. (2) Mit dem Abschluß eines

Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Republik Polen legen die Europäischen Gemeinschaften, ihre Mitgliedstaaten und die Republik Polen die Grundlage für eine politische und wirtschaftliche Heranführung der Republik Polen an die Europäische Gemeinschaft. Die Heranführung wird von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihrer Möglichkeiten nach Kräften gefördert. (3) Die Bundesrepublik Deutschland steht positiv zur Perspektive eines Beitritts der Republik Polen zur Europäischen Gemeinschaft, sobald die Voraussetzungen dafür gegeben sind.“

Diese Zusage – gegeben im Rahmen eines umfassenden „Deals“<sup>50</sup> zwischen Deutschland und Polen (vgl. Abschnitt 7.5.3) – ist ein wesentliches moralisches Moment der Osterweiterungsdebatte, auf das noch ausführlich einzugehen sein wird. Gleichlautende Formulierungen finden sich auch im Nachbarschaftsvertrag mit der CSFR und dem Partnerschaftsvertrag mit Ungarn<sup>51</sup>, nicht aber in jenen mit Bulgarien oder Rumänien<sup>52</sup>. Sie sind Ausdruck und Grundlage einer Sonderbeziehung zwischen Deutschland und den – zunächst drei, nach der Auflösung der CSFR vier – „Visegrád-Staaten“<sup>53</sup>, die bereits zu diesem frühen Zeitpunkt einen wesentlichen Aspekt der Osterweiterungsdebatte präjudiziert: die Kandidatenfrage.

## 5.2. Die politische Geographie der Erweiterung: die Kandidaten

Eine Frage nimmt in vielen Diskussionen auf europäischer Ebene breiten Raum ein, ist aber für die deutsche Debatte scheinbar marginal: die Auswahl konkreter Kandi-

<sup>50</sup> Gemeint sind hier die Verhandlungsgegenstände: Zustimmung zur deutschen Einheit und Rechte für die deutsche Minderheiten gegen Grenzankennung („Pfandtheorie“) und Unterstützung einer polnischen EG-Mitgliedschaft (vgl. Bingen 1998: 275-80, 316-319).

<sup>51</sup> Im Artikel 10 des Nachbarschaftsvertrages mit der CSFR heißt es etwa: „Die Bundesrepublik Deutschland wird die Bemühungen der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik um die Herbeiführung von Bedingungen für ihre volle Eingliederung in die Europäischen Gemeinschaften unterstützen“. Gleichlautend auch der Partnerschaftsvertrag mit Ungarn.

<sup>52</sup> Im entsprechenden Artikel 7(4) des deutsch-bulgarischen (bzw. Artikel 9(4) des gleichlautenden deutsch-rumänischen) Partnerschaftsvertrages heißt es ohne expliziten Bezug auf eine „Anwaltsrolle“ hinsichtlich einer zukünftigen Mitgliedschaft in der Europäischen Union: „Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt die baldige Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und der Republik Bulgarien über ein Assoziierungsabkommen, um die Grundlage für eine weitere politische und wirtschaftliche Heranführung der Republik Bulgarien an die Europäische Gemeinschaft zu schaffen“.

<sup>53</sup> Polen, Ungarn und die CSFR bemühen sich früh um eine gemeinsame Strategie gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. Diese Kooperation bzw. – nach deren Scheitern – die entsprechende Gruppe von Staaten bezeichnet man häufig nach dem Ort des ersten offiziellen Treffens auf Schloss Visegrád bei Budapest im Februar 1991.

daten. Grundsätzlich findet eine Assoziation bzw. Erweiterung im Rahmen bilateraler Verträge statt. Auch die Osterweiterungsdebatte thematisiert somit, streng genommen, verschiedene Erweiterungen um einzelne Staaten des östlichen Mittel- bzw. Osteuropa. Ein Problem – aber auch einen interessanten Tatbestand – stellt hier die *Entdifferenzierung* dieser einzelnen Prozesse in einer breit geführten „Osterweiterungsdebatte“ dar, die schließlich auch in Überlegungen eines multilateral zu führenden Beitrittsprozesses mit „Gruppenbezug“ münden. Gerade zu Beginn werden dezidiert „gesamteuropäische“ Visionen formuliert, deren Blick erheblich weiter zu reichen scheint, als dies in späteren Phasen zu beobachten ist. Einer noch zu beleuchtenden Rhetorik eines anthropomorphen „Europas“ gemäß erscheinen Differenzierungen anfangs moralisch wohl schwer zu begründen. Nichtsdestotrotz wird der Status einzelner Kandidaten immer wieder dann zum Thema, wenn die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und einem der Beitrittsaspiranten etwa angesichts der verschiedenen Nachbarschafts- und Partnerschaftsverträge zur Diskussion stehen, anfangs vor allem Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn, davon deutlich abgesetzt und zurückhaltender Bulgarien und Rumänien. Zu einem späteren Zeitpunkt werden auch die baltischen Republiken und die Länder des ehemaligen Jugoslawiens angesprochen, von denen es schließlich neben den Balten auch Slowenien offiziell zum Kandidaten schafft. Negativ angesprochen werden nur noch die GUS-Staaten, vor allem natürlich Russland und die Ukraine, sofern sie zumindest noch in Teilen geographisch Europa zugerechnet werden. Selten finden diese Eingang in jene europapolitischen Generaldebatten oder Kommentare, die den wesentlichen Ort ausführlicher Argumentationen für oder gegen eine Osterweiterung darstellen. Doch auch hier tauchen bestimmte Länder in Aufzählungen auf, und es steht zu fragen, welche Kandidaturen somit explizit begründet werden, während andere durch den Tatbestand des „Nicht-Nennens“ offensichtlich weniger Rückhalt finden.

### 5.2.1 Ostmitteleuropa – das Zentrum der deutschen Erweiterungsdebatte

Polen, Ungarn und die CSFR bilden dabei augenscheinlich den Kern der Kandidaten, deren Status früh (1990/1) zum Thema wird (etwa Koschnick 12/39: 3252, Kohl 12/39: 3246). Der insgesamt häufig gebrauchte Begriff für diese Region unmittelbarer Nachbarn ist dabei „Ostmitteleuropa“. Noch Ende 1995 geht es für Edmund Stoiber dezidiert um ein solchermaßen auf Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn reduziertes östliches „Mitteleuropa“:

„Wenn man die Europäische Union erweitern will -- ich bin der festen Überzeugung, wir haben die politische Chance, Mitteleuropa nach Europa zu holen, Warschau, Preßburg oder Bratislava, Prag, Budapest nach Europa zu holen --, so ist das eine politische Aufgabe, die uns genauso gestellt ist, wie sie uns damals in bezug auf Lissabon und Madrid gestellt war“ (Stoiber 13/77: 6742, vgl. auch Meckel 13/28: 2008).

*Polen* stellt dabei laut Frank und für die deutsche Debatte insgesamt symptomatisch – vom „natürlichen Volumen und der geopolitische Lage“ her – das „Herzstück einer mitteleuropäischen Neuordnung“ (Frank SZ 22.9.95) dar. Es wird verschiedentlich als „ein europäischer Partner von ganz besonderem Rang“ (Brandt 11/176: 13337) und der „erste“ Kandidat bezeichnet, denn „[p]olitisch läßt sich eine erweiterte EU ohne Polen genausowenig vorstellen wie eine Währungsunion ohne Frankreich“ (Stabenow FAZ 17.7.1997, vgl. Lambsdorff 11/154: 11646). Helmut Kohl schließlich wird mit den Worten zitiert:

„Europa ohne Polen ist ein Torso. Polen braucht Europa und Europa braucht Polen.“ Mehrere Male hat Bundeskanzler Helmut Kohl bei seinem Besuch an der Weichsel diese beiden Sätze ausgesprochen, zum Schluß klang es fast beschwörend“ (Schmidla WELT 10.7.95).

Doch auch wenn Polen im Kontext deutsch-polnischer Versöhnungsbemühungen immer wieder als einzigartig charakterisiert wird, gelten entsprechende Definitionen auch gegenüber Tschechien und Ungarn. Während *Ungarn* vor allem im Kontext moralischer Dankbarkeitsargumentationen direkt angesprochen wird, ist das Verhältnis zu *Tschechien* angesichts der sich im Gegensatz zu Polen nur mühsam entwickelnden Bewältigung der Vertreibungsproblematik bis zuletzt gespannt, worauf angesichts der sich daran anknüpfenden Diskussionen im sogenannten „Krieg der Resolutionen“ noch zurückzukommen sein wird. Der FDP-Abgeordnete Ulrich Irmer meint entsprechend angesichts der zähen Verhandlungen um einen Nachbarschaftsvertrag:

„Ich glaube, wir sind uns alle einig, daß das deutsch-tschechische Verhältnis -- im Vergleich zu den Beziehungen zu unseren anderen ostmitteleuropäischen Nachbarn -- das fruchtbarste, aber auch das schwierigste ist, und beides aus dem gleichen Grund: weil es das intimste ist“ (Irmer 13/28: 2008).

Dessen ungeachtet gehört Tschechien neben Ungarn und Polen – den alten „Freunden in Prag, Budapest und Warschau“ (Semler TAZ 17.7.97) – offenbar stets zum inneren Kreis der Kandidaten. Die Einschränkung dieser „alten Freunde“ ist bemerkenswert, denn die Slowakei verliert im Laufe der Debatte „den Anschluss“ an den engeren Kreis der ostmitteleuropäischen Kandidaten. Grund sind Probleme bei der demokratischen Konsolidierung, die in der Debatte mit „großer Sorge“ (Christian Schmidt 13/184: 16639) bemerkt werden. Die Slowakei wird schließlich auch offiziell von der Kommission hinsichtlich ihrer ungenügenden Minderheitenpolitik kritisiert und für nicht reif für den Beitritt erklärt. In der Stellungnahme der Kommission 1997 heißt es demgemäß zur Slowakei:

„Infolge der Instabilität ihrer Institutionen, deren mangelhafter Verankerung im politischen Leben und den Verstößen gegen die demokratischen Prinzipien erfüllt die Slowakei nicht in ausreichender Weise die vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten Bedingungen“ (zitiert nach Regelmäßiger Bericht – Slowakei, 1998: 8).

Diese Bewertung findet in Deutschland Zustimmung – „[d]er Rowdy Slowakei, obwohl begabt, wird wegen schlechten Betragens nicht aufgenommen“ (Semler TAZ 17.7.97).

### 5.2.2 MOE-10 – und die anderen in Mittel- und Osteuropa

Eine erste, signifikante Öffnung erfährt der Kreis fokussierter Kandidaten zunächst in Bezug auf Rumänien und Bulgarien. Nach Unterzeichnung entsprechender Europaabkommen tauchen ihre Namen verstärkt in der deutschen Debatte auf. Insbesondere ihre Einladung zum Essener Gipfel im Dezember 1994 – neben den nach wie vor engeren Kandidaten Polen, Tschechien, Ungarn und Slowakei – rückt sie augenscheinlich auch verstärkt ins deutsche Bewusstsein:

„Gegen hinhaltenden Widerstand hat Helmut Kohl die Kollegen aus Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, aus Bulgarien und Rumänien eingeladen. Nicht als Teilnehmer, sondern als Gäste für einen Dialog über die Heranführung ihrer Länder an die Union. Das Familienphoto der 22 (die Zwölf, die Drei, die Sechs, plus Delors) wird sich ins europäische Bewußtsein einbrennen und in Mitteleuropa beruhigender wirken als alle Reden auf dem Essener Gipfel zusammen“ (Bergdoll SZ 9.12.94).

Zeitgleich fordert Barbier folgerichtig in der FAZ:

„Den sechs osteuropäischen Reformländern – Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Rumänien und Bulgarien – sollte die Mitgliedschaft in der Europäischen Union in eine nicht zu ferne Aussicht gestellt werden“ (Barbier FAZ 10.12.94).

Vor allem im Zuge der Diskussion um eine parallel sich vollziehende Debatte um eine Osterweiterung der NATO wird schließlich auch *Slowenien* als potentieller Kandidat wahrgenommen (Voigt 13/184: 16635). Obgleich erst spät ins Rennen gegangen – ein Europaabkommen wird erst 1996 unterzeichnet – etabliert sich Slowenien vergleichsweise schnell und kann sogar zur „ersten Reihe“ der Visegrád-Staaten aufschließen. So finden sich auf der Liste der „aussichtsreichsten EU-Aspiranten“ eines sich häufig zu Wort meldenden Kommentators bereits zu Beginn des Jahres 1997 „Polen, Tschechien, Ungarn, vielleicht noch die Slowakei und Slowenien“ (Koydl SZ 29.3.97). Die Europäische Kommission gibt schließlich im Rahmen der Agenda 2000 sogar eine Empfehlung zugunsten Sloweniens, obgleich die Slowakei, wie gesagt, einer „zweiten Reihe“ zugerechnet wird.

Auch die baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen spielen in der deutschen Debatte bis Mitte 1997 kaum eine Rolle. Zwar begrüßt Außenminister Kinkel in diesem Zusammenhang ausdrücklich den Abschluss der Europaabkommen und die Einladung der baltischen Regierungen zum Gipfel des Europäischen Rates nach Cannes im Juni 1995 (13/44: 3543). Vereinzelt Statements zugunsten einer Aufnahme der Balten fallen lediglich im Kontext der NATO-Osterweiterung, also im

Hinblick auf die sicherheitspolitischen Implikationen und einer EU-Mitgliedschaft als Kompensation angesichts russischer Einwände gegen einen Beitritt zum Bündnis. Mit dieser sicherheitspolitischen Stoßrichtung kommentiert etwa Altenbockum in der FAZ:

„Europa steht vor der Wahl zwischen einem Baltikum, wie es die Balten wollen, oder einer ‚Baltisierung‘, wie es sich Rußland wünscht“ (Altenbockum FAZ 13.6.97, vgl. schon Kastl WELT 21.8.95).

Namentliche Erwähnung in erweiterungsbezogenen Argumentationen finden die baltischen Republiken allerdings erst in signifikantem Umfang, als auf europäischer Ebene über eine Einbeziehung vor allem Estlands in einer ersten Erweiterungsrunde diskutiert wird bzw. eine entsprechende Nominierung auf dem Luxemburger Gipfel im Dezember 1997 dann tatsächlich erfolgt. Auch im Falle der baltischen Kandidaten – wie auch in Bezug auf Bulgarien, Rumänien und Slowenien – ist dies ein starkes Indiz für die fehlende Relevanz ihrer Kandidaturen für die deutsche Debatte. Ihre Kandidaturen werden augenscheinlich kaum problematisiert, weil das Gros der Sprecher eine Erweiterung um diese Länder weder für besonders wichtig noch besonders wahrscheinlich hält.

Zusammengenommen bestimmen diese „Reformländer“ (etwa Kohl 13/77: 6712) bzw. „jungen Demokratien“ (etwa Berger TAZ 18.12.95) Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Lettland, Estland, Litauen sowie Slowenien den Horizont der deutschen Osterweiterungsdebatte der 90er Jahre.<sup>54</sup> Konflikte, die sich direkt am Status einzelner Kandidaten entzünden, sind kaum zu beobachten. Der Kreis jener Staaten, die Erwähnung und Zustimmung finden, öffnet sich sukzessive selbst bei der Frage des konkreten Beitrittsprozesses – auf die zurückzukommen sein wird – werden nicht Kandidaturen, sondern lediglich Verfahrensfragen diskutiert. Diese mit der Definition einer „MOE-10“ bestimmte/erklärte politische Geographie von „Mittel- und Osteuropa“ ist in einer Hinsicht bemerkenswert: Der Ausschluss von dezidiert osteuropäischen Ländern wie Russland, Weißrussland und Ukraine mit ihrem – zumindest im Falle der Ukraine mittlerweile auch offiziell formulierten – Wunsch auf Mitgliedschaft wird nicht diskutiert, obgleich jede Verwendung eines pauschalisierenden „Mittel- und Osteuropa“ sie streng genommen genauso einschließt wie etwa Bulgarien oder Rumänien. Ein wesentlicher Hinweis ist dabei die Tatsache, dass die Beziehungen zu allen dreien in der Erweiterungsdiskussion

---

<sup>54</sup> Mittel- und Osteuropa werden manchmal zu Mittelosteuropa zusammengezogen, dies scheint aber keine wesentliche Differenzierung zu transportieren, sondern lediglich den – fehlerhaften – Bemühungen sprachlicher Kürze geschuldet zu sein. So spricht etwa Scharping geographisch irreführend von „[...] mittelosteuropäischen Staaten, die baltischen Staaten ebenso wie Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien, Bulgarien, Rumänien [...]“ (Scharping 13/222: 20267).

immer wieder ausdrücklich differenziert beschrieben werden, etwa wenn Kinkel von „Einbindung“ statt „Erweiterung“ bzw. „Öffnung“ spricht:

„Die EU-Erweiterung ist zusammen mit der NATO-Öffnung und der Einbindung Rußlands und der Ukraine der Kern unserer Anstrengungen um ein dauerhaft friedliches und stabiles Europa“ (Kinkel 13/222: 20243).

Auch der südliche Teil jenes angesprochenen „Osteuropas“, vorerst nur durch Slowenien vertreten, ist allerdings immer wieder Gegenstand der Osterweiterungsdebatte, vor allem als Lehrstück für das eigene Versagen der Europäischen Union und die Notwendigkeit, durch Integration ethnische Konflikte zu entschärfen (s. Kapitel 9.2). Diese reduzierte Definition von Osteuropa ist angesichts früher gesamteuropäischer Visionen (s. Kapitel 10.7) keinesfalls unproblematisch, wie etwa auch Gottschlich in seinem Kommentar bemerkt:

„Von Gorbatschows europäischem Haus, in dem selbstverständlich auch Rußland eine Etage bewohnen sollte, ist nicht viel mehr als bedrucktes Papier übrig geblieben“ (Gottschlich TAZ 11.6.94).

Eine Suche nach Gründen führt dabei zuerst auf wesentliche Einschränkungen der vielfach formulierten Zustimmung zu einer Osterweiterung: den Reformfolgen der Transformationsstaaten.

### 5.3. Bedingungen einer Erweiterung I – Beitrittskriterien

Ein großer Teil der identifizierten Argumentationen in der deutschen Debatte formuliert eine umfassende Zustimmung zur Osterweiterung. Diese Argumentationen bleiben auf ihrem Niveau von Generalisiertheit unwidersprochen, Aussagen gegen eine Osterweiterung als solche werden quasi nicht formuliert. Das heißt jedoch nicht, dass Erweiterung als solche – sofort und mit allen Kandidaten – Konsens wäre: vielfach werden notwendige Bedingungen formuliert, unter denen eine Erweiterung überhaupt nur verantwortbar erscheint. Solche Statements transportieren ambivalente Präferenzen, genauer: eingeschränkte Erweiterungspräferenzen, deren – argumentationslogisch formuliert – *modifyer* (Toulmin) die Debatte häufig auf die negativen Folgen einer uneingeschränkten Erweiterungspolitik fokussieren. Sie transportieren damit all jene Gegenargumente, deren Einwurf möglicherweise angesichts breiter Zustimmung zur Osterweiterung aus Opportunitätsgründen oder einfach aus Mangel an Interessierten unterbleibt. Es sind dies im Rahmen der Osterweiterungsdebatte vor allem zwei Einschränkungen: die Reformdefizite der Kandidaten auf der einen, der Union selbst auf der anderen Seite.

### 5.3.1 Bedingungen einer Erweiterung: die Kopenhagener Kriterien

Die wesentliche Grundlage aller Beitrittsanträge bildet der Artikel O (alt) bzw. 49 (neu) des Vertrages über die Europäische Union (EUV). Dort heißt es: „Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Union zu werden“ (EUV Artikel O). Der Artikel formuliert damit die erste, wesentliche und gleichzeitig vom Beitrittsaspiranten selbst kaum zu beeinflussende Bedingung einer Erweiterung: das Europäischsein. Für die Osterweiterungsdebatte ist diese Bedingung allerdings als Gegenargument irrelevant, sie taucht sogar im Kontext identitätsbezogener Gründe explizit als legitimierendes Argument auf (Kapitel 7.7.2): Immer wieder geht es bei der Osterweiterung um „den ganzen Kontinent“, für den und mit dem der europäische Integrationsprozess vollzogen werden soll (etwa Christian Schmidt 12/50: 4078, Koydl SZ 10.6.94). Dass dennoch Staaten wie Russland, die Ukraine oder etwa Kroatien im Konsens nicht zum Kreis der Kandidaten gezählt werden, liegt augenscheinlich vor allem an ihren Reformdefiziten. Immer wieder werden die „notwendigen wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen“ (Kohl 13/5: 46) betont, wenn auch meist unspezifisch. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 formuliert die Europäische Union zum ersten Mal konkrete Kriterien für einen Beitritt, die die wesentliche Meßlatte aller zukünftigen Beitrittsbemühungen und -verfahren abgeben: (1) die Stabilität demokratischer Institutionen, (2) eine funktionierende und konkurrenzfähige Marktwirtschaft sowie (3) die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes (*acquis communautaire*) und – oft vergessen – (4) die Bereitschaft, die integrationspolitischen Ziele von politischer Union bzw. WWU zu unterstützen (Europäischer Rat 1993, vgl. auch Grabbe 2002).

Auch beim Zustandekommen des Kopenhagener Kompromisses ist, so merken etwa Sedelmeier/Wallace (1996: 375) an, die deutsche Regierung eine treibende Kraft. Vor dem Hintergrund der deutschen Osterweiterungsdebatte ist dies unmittelbar einsichtig. Viele Sprecher stellen ihre Präferenzen für eine Erweiterung, wie erwähnt, bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt unter bestimmte Bedingungen, vor allem die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Beitrittskandidaten (vgl. etwa Genschers „Europaplan“). Der Verweis auf Beitrittskriterien impliziert dabei stets eine grundsätzliche Unterstützung für eine Erweiterung, schränkt diese aber auf solche Kandidaten ein, die die jeweiligen Standards erfüllen.

„Demokratie“ im weiteren Sinne, d.h. einschließlich ihrer verschiedenen notwendigen Bedingungen wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, ist dabei primäres Kriterium, das an die Beitrittskandidaten gestellt wird. Es gründet sich vielfach erkennbar auf Vorstellungen der Europäischen Union als demokratischer Wertegemeinschaft (etwa Irmer 13/184: 16630) und erscheint entsprechend als Ausdruck einer „europäischen Identität“, die die Offenheit gegenüber europäischen Demokra-

ten normativ begründet (Pfennig 13/44: 3561, vgl. auch Fierke/Wiener 1999). Im Rahmen der deutschen Osterweiterungsdebatte ist auch die Bedeutung des Demokratiekritieriums Konsens. Regierungsvertreter, Opposition und Publizistik problematisieren fallweise die Auslegung, niemals jedoch die Gültigkeit dieser Aufnahmebedingung. So findet etwa Erwähnung, dass die Slowakei, nach verschiedenen Einschätzungen der Kommission, mit Defiziten zu kämpfen hat (etwa Irmer 13/184: 16630). Auch wirft die Osterweiterung erneut die Frage nach dem immer wieder aktualisierten Kandidatenstatus der Türkei auf (etwa Müller 13/210: 16124, Koydl SZ 14.2.97).

Angesichts der „katastrophalen Folgen von 40 Jahren sozialistischer Zwangswirtschaft“ (Irmer 12/39: 3266, vgl. Kapitel 7.1) liegen die wesentlichen Hürden einer Mitgliedschaft nach der Meinung vieler Beobachter allerdings in den wirtschaftlichen Kriterien. Auch wenn die Transformationserfolge immer wieder Erwähnung finden – und manche sogar „zwischen Warschau, Danzig und Berlin“ ein „neues wirtschaftliches Kraftzentrum“ (Oldag SZ 17.7.97) Europas im Entstehen sehen – bleiben die Zweifel an der Integrationsreife der Aspiranten bis Ende der 90er Jahre ein Thema, da die Protagonisten die Bedeutung der wirtschaftlichen Kriterien ständig argumentativ aktualisieren (etwa Stabenow SZ 17.7.97).

### 5.3.2 „Nationale Interessen“ als Beitrittskriterien?

Im Sommer 1998 formulieren verschiedene Politiker – vor allem die Vorsitzende des Vertriebenenverbandes Erika Steinbach (MdB) und der bayrische Ministerpräsident Stoiber – mehr oder weniger explizit die Forderung, die deutsche Unterstützung für eine Osterweiterung an die „legitimen Interessen“ (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/10845) von Vertriebenen und deutsche Minderheiten, vor allem in Polen und Tschechien, zu knüpfen. Es geht dabei im Grund keinesfalls um neue Forderungen. Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion äußern sich im Laufe der 90er Jahre immer wieder über die Beziehungen Deutschlands zu Polen und Tschechien unter Verweisen auf die ungeklärten Vermögensfragen der Vertriebenen, die nach wie vor auf Entschädigungen und die prinzipielle Möglichkeit einer Rückkehr drängten (vgl. auch Götze 1995, Kren 1996, Mildenerger 2001, Gamp 2002). Da diese Fragen im Rahmen der Nachbarschaftsverträge bewusst offen gelassen wurden, um die Verhandlungen seinerzeit nicht zu gefährden, sind sie auch nach Aussage der Bundesregierung keinesfalls gelöst, sondern nur vertagt.<sup>55</sup> Insbesondere an die Rückkehrfrage

---

<sup>55</sup> Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die entsprechende Anfrage der Abgeordneten Steinbach zu Vermögensfragen gegenüber Vertriebenen aus Polen und Tschechien (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/11361).

knüpfen sich spätestens seit der Ratifizierung der Nachbarschaftsverträge große Hoffnungen. Hier setzt sich im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzung um die Grenzenerkennung auch auf der Seite deren konservativer Kritiker die Vorstellung durch, ein geeintes „grenzenloses“ Europa berge die realistischste Chance für einen friedlichen Ausgleich von Vertriebenen und der polnischen bzw. tschechischen Bevölkerung (vgl. Kapitel 6.2.3). Entsprechend formuliert etwa der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Wolfgang Schäuble 1995:

„Teilhabe an einem in Freiheit geeinten Europa, Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet auch Verpflichtung auf die Grundfreiheiten, die Europa seinen Bürgern gewährt. Dazu gehören Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit für Bürger anderer Mitgliedstaaten, aber auch für Deutsche. Warum sollen nicht auch Deutsche eines Tages wieder -- so sie es denn wollen -- in Schlesien oder Böhmen leben und arbeiten können?“ (Schäuble 13/41: 3191).

Auch die Abgeordnete und spätere Vorsitzende des Bundes deutscher Vertriebener e.V. Erika Steinbach (CDU/CSU) fordert mit gesteigertem Pathos:

„Möge der Weg unserer östlichen Nachbarn in die Europäische Union Hand in Hand gehen mit der Erfüllung der UNO-Menschenrechtsresolution aus dem Jahre 1994, wonach es das Recht von Flüchtlingen und Vertriebenen ist, in Sicherheit und Würde in ihr Heimatland zurückkehren zu können“ (Steinbach 13/41: 3207).

Schon zu diesem Zeitpunkt gibt es allerdings auch eindeutige Verweise auf weitergehende Forderungen. Vor allem die sogenannten Beneš-Dekrete vom 21. Juni und 25. Oktober 1945<sup>56</sup> stehen in der Kritik – mit denen die Konfiskation sudetendeutschen Eigentums durch den tschechoslowakischen Staat beschlossen wurde – sowie das damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Amnestiegesetz vom 8. Mai 1946. Beide, so der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber schon 1995 vor dem Bundestag, dürften „auf keinen Fall Bestand haben“, weil das zur „Hausordnung der Europäischen Union“ gehöre (Stoiber 13/41: 3201). Vor diesem Hintergrund versuchen Steinbach und Stoiber, entsprechende Forderungen im Laufe des Bundestagswahlkampfes 1998 in die Erweiterungsdebatte einzubringen.<sup>57</sup> Eher am Rande des parlamentarischen Geschehens wird schließlich Ende Mai ein Antrag der Regierungsfaktionen mit dem Titel „Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten

---

<sup>56</sup> Gemeint sind hier vor allem die Dekrete des Präsidenten der Tschechoslowakischen Republik Beneš vom 21. Juni 1945 über die „Konfiskation und beschleunigte Aufteilung des landwirtschaftlichen Vermögens der Deutschen, Madjaren, wie auch der Verräter und Feinde des tschechischen und des slowakischen Volkes“ sowie vom 25. Oktober 1945 über die „Konfiskation des feindlichen Vermögens und die Fonds der nationalen Erneuerung“.

<sup>57</sup> Vgl. auch die schriftliche Anfrage von Dr. Egon Jüttner (CDU/CSU) „Berücksichtigung der Eigentumsfragen tschechischer Staatsbürger deutscher Nationalität im Rahmen der bevorstehenden Beitrittsverhandlungen der EU mit Tschechien“ (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/8433).

sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn“ verabschiedet, der allerdings eher auf die weitergehenden Hoffnungen auf Rückkehrmöglichkeiten und Aussöhnung expliziert und etwa die Beneš-Dekrete oder gar Entschädigungsforderungen mit keinem Wort erwähnt.<sup>58</sup> Zu den im Antrag selbst nicht ausgeführten „bilateralen Fragen“ gehört allerdings doch die tschechoslowakische Enteignungspolitik nach dem zweiten Weltkrieg, wie Stoiber in der entsprechenden Debatte am 29. Mai ausführt:

„Die Bundesrepublik Deutschland hat immer klargestellt, daß die Vertreibung der Deutschen völkerrechtswidrig und daher ein Unrecht war; deshalb ist es richtig und im Sinne einer glaubwürdigen, von den Menschen akzeptierten europäischen Rechtsordnung notwendig, daß wir in diesem Punkt hohe Erwartungen an die Beitrittskandidaten richten. (Werner Schulz [Berlin] [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Und etwas Demut auch! – Gerhard Zwerenz [PDS]: Es ist ungeheuerlich, was Sie da sagen!) In einer Europäischen Union, die Vertreibung ächtet und die das Heimatrecht einfordert, können keine Gesetze und Dekrete Bestand haben, die diesen eindeutigen Menschenrechtsgrundsätzen widersprechen. (Beifall bei der CDU/CSU) Wenn Sie hier Einwendungen erheben, dann sollten Sie sich auf den europäischen Einigungsprozeß anders vorbereiten. Der Gipfel von Kopenhagen 1993 hat genau das für die Beitrittskandidaten zur Europäischen Union festgesetzt. 1993 sind die klaren rechtsstaatlichen Kriterien als Voraussetzungen für den Beitritt festgelegt worden. Wir erwarten daher, daß die Rechtsordnung der Beitrittskandidaten von der Europäischen Union sehr sorgfältig im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den EU-Rechtsstandards – dazu zählt insbesondere das Diskriminierungsverbot des Art. 6 des EG-Vertrags – überprüft wird. Ich wundere mich über manche Beiträge hier, die im Grunde genommen die Interessen der Vertriebenen weniger würdigen als die Europäische Union selber. Ich freue mich außerordentlich, daß die Europäische Union am 15. Juli 1997 die Tschechische Republik gefragt hat: Was ist mit den Beneš-Dekreten los? Die Europäische Union hat festgestellt, daß Vertreibungen stattgefunden haben. Wenn die Tschechische Republik behauptet, daß diese Gesetze weiterhin Gültigkeit hätten, dann wird es für sie vor dem Hintergrund dessen, was die Europäische Union selber sagt, schwierig werden, in die Europäische Union aufgenommen zu werden“ (Stoiber 13/239: 22038-9).

58

Dort heißt es lediglich: „Die Erweiterung der EU nach Osten stellt für die Bundesrepublik Deutschland und für ganz Europa eine große Chance dar. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Mittel- und Osteuropa werden durch den Beitritt unserer Nachbarn zur EU und zum Atlantischen Bündnis dauerhaft gefestigt. [...] Der Deutsche Bundestag hat im Zusammenhang mit den vertraglichen Vereinbarungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, zuletzt bei der Ratifizierung des deutsch-polnischen bzw. deutsch-tschechoslowakischen Partnerschaftsvertrages, bekräftigt, daß im Zuge der Aufnahme unserer östlichen Nachbarstaaten in die EU und in die NATO europäische Grundfreiheiten selbstverständlich und unabdingbar für alle Bürger in den alten und neuen Mitgliedstaaten, also auch für die deutschen Heimatvertriebenen Geltung haben müssen. Der Deutsche Bundestag hegt die Hoffnung, daß die mit einem Beitritt Tschechiens und Polens zur EU einhergehende Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die neuen Mitglieder die Lösung noch offener, bilateraler Fragen erleichtern wird. Dies schließt das Recht auf Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit ein. [...] Der Bundestag, MEE] fordert die Bundesregierung auf, sich auch weiterhin im Dialog mit den Regierungen unserer östlichen Nachbarstaaten für die legitimen Interessen der Heimatvertriebenen einzusetzen“ (Bundestagsdrucksache 13/10845).

Heftigen Widerspruch lösen diese und vergleichbare Äußerungen der CSU-Abgeordneten und Vertriebenenvorsitzenden Erika Steinbach (13/239) vor allem bei Vertretern der Oppositionsparteien SPD, Bündnis 90/Grüne und PDS aus (obgleich sich allerdings die SPD noch in der Abstimmung zum Antrag enthält). Mediale Aufmerksamkeit gewinnt diese Kontroverse allerdings erst, als der polnische Sejm in einer Erklärung vom 29.5.98 scharf auf die Bundestagsresolution reagiert (vgl. Mildenerger 2001: 122-3). Um Schadensbegrenzung bemüht weist auch die Bundesregierung das Ansinnen der Vertriebenenvertreter zurück – allerdings erst im Nachhinein, nachdem der Antrag mit den Stimmen der Regierungsfraktion bereits verabschiedet wurde:

„Die Bundesregierung vertritt im bilateralen Verhältnis zu diesen Staaten, die in die Europäische Union wollen und sollen, deutsche Interessen mit Nachdruck. Wir werden aber den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union nicht unzulässigerweise mit bilateralen Fragen verknüpfen“ (Kinkel 13/241: 22212).

Die Vertriebenenvertreter scheitern also im Verlauf dieser Auseinandersetzung mit ihrem Versuch, eine „weite Lesart“ des Antragtextes zu etablieren. Ihr Versuch eines weitreichenden Junktims von Erweiterung und insbesondere Entschädigungsforderungen wird dezidiert abgelehnt. Es festigt sich die Interpretation eines „Missverständnisses“: die Kritiker hätten etwas in den Antrag „hineingelesen, was nicht in ihm steht“ (Urban SZ 7.7.98). Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit bleiben allerdings aktuell und mit dem Kopenhagener Beitrittskriterium „Demokratie“ diskursiv verknüpft, denn „so wollen es die Normen der EU“ (Reißmüller FAZ 4.7.98). Die Bundestagspräsidentin schlägt schließlich bei ihrem Besuch in Polen Übergangsfristen für Freizügigkeit und Niederlassungsrecht vor (Müller FAZ 15.8.98) – einen augenscheinlich konsensfähigen Kompromiss, der bis auf das Vertriebenenlager und den „harten Kern“ der Polonophilen im weiteren Kontext (vgl. Mildenerger 2001: 122-3) alle Protagonisten der deutschen Debatte einschließt.

#### 5.4. Bedingungen einer Erweiterung II – Reformen der EU

Bereits Teil der ersten Diskussionen über eine zukünftige Erweiterung sind Einwände, in ihrer derzeitigen Form sei die Europäische Gemeinschaft gar nicht in der Lage, weitere Mitglieder aufzunehmen, denn nur „mit festem Halt unter den Füßen läßt sich nach und nach ein größeres Europa bauen“ (Hort FAZ 25.10.89). Diese Meinung bleibt keinesfalls unwidersprochen, denn andere sind durchaus der Ansicht, sie sei „gefestigt genug, ihre Tore für Neuankömmlinge zu öffnen“ (etwa Lambsdorff 11/176: 13351). Diese Kontroverse fokussiert dabei im Wesentlichen zwei Bereiche der Europäischen Union, deren Reformen als Erweiterungsbedingungen die

Debatte bestimmten: die institutionelle Seite der Entscheidungsverfahren und die Unionspolitiken der Agrar- und Strukturhilfen (vgl. auch de Witte 2002).

#### 5.4.1 Von Maastricht nach Amsterdam – institutionelle Reformen

Die Frage „Vertiefung oder/und Erweiterung?“ wird damit bereits zu einem Streitgegenstand der Auseinandersetzungen um eine weitere europäische Integration im Kontext der Regierungskonferenzen 1990/1991, also im Vorfeld des Maastricht-Vertrages (12/64, 12/68, 12/108) und der anschließenden Ratifizierungsdebatten im Bundestag (12/110, 12/126) sowie anlässlich seines Inkrafttretens (12/189). Bei verschiedenen Gelegenheiten, wie etwa dem Gipfel des Europäischen Rates in Kopenhagen 1993 und in Dublin am 5.10.1996, wird auch offiziell bekräftigt, dass ohne eine weitere Reform die Osterweiterung nicht möglich wäre. Die Bundesregierung stellt entsprechend im Vorfeld der „Reformkonferenz“ 1996/97 fest:

„Die Ziele der Bundesregierung sind klar: [...] Heranführung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa mit dem Ziel ihrer Aufnahme, sobald die Voraussetzungen dafür vorliegen; [...] Die Regierungskonferenz 1996 muß die Europäische Union in die Lage versetzen, die Weichen bei Vertiefung im Innern und zur Vorbereitung der Erweiterung nach Osten und Süden in Verantwortung für die Bürger in ganz Europa richtig zu stellen. [...] Es geht 1996 nicht darum, das Rad Europas neu zu erfinden. 1996 ist auch nicht der letzte Integrationsschritt. Es geht vielmehr um Maßnahmen, die den europäischen Mehrwert bei der Lösung der großen Probleme besser aktivieren sollen. Vor allem muß die Europäische Union auf die Aufnahme neuer Mitglieder vorbereitet werden“ (Kinkel 13/44: 3542-4).

Der schließlich am 2.10.1997 unterzeichnete Vertrag ist in mindestens zweifacher Hinsicht von Bedeutung für die Erweiterungsproblematik: Erstens bekräftigt er den Anspruch der Union, eine Wertegemeinschaft zu sein, indem er nicht mehr nur die Grundprinzipien Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bekräftigt, sondern sie explizit zur Voraussetzung für eine Mitgliedschaft macht – und zwar sowohl positiv wie negativ: Nicht mehr nur müssen neue Beitrittskandidaten diese Ansprüche erfüllen, auch Altmitgliedern drohen Sanktionen, wenn sie verletzt werden, was auch die Benennung von Beitrittskriterien erheblich aufwertet. Zweitens und wesentlicher sind allerdings die institutionellen und verfahrenstechnischen Änderungen (vgl. Maurer 1996, Piepenschneider 1996).

In der deutschen Debatte formulierte Präferenzen für eine Reform erscheinen dabei argumentationslogisch wiederum immer wieder als *Bedingungen* (modifier) einer mindestens implizit formulierten Erweiterungspräferenz.

„Die EU muß für die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten fit gemacht werden. Auch bei einer größeren Zahl von Mitgliedern müssen die Organe der EU handlungsfähig bleiben. Reformen der Strukturen und Verfahren sind unausweichlich“ (Waigel 13/44: 3557).

Es geht solchermaßen vor allem um eine Effizienzsteigerung des Entscheidungsprozesses durch mehr *Mehrheitsentscheidungen im Rat* der Europäischen Union und *Verkleinerung der Kommission* sowie eine *Stärkung des Kommissionspräsidenten*. Auch die Demokratisierung der politischen Union durch Subsidiaritätsprinzip, Transparenz der Verfahren und etwa eine stärkere Berücksichtigung nationaler Parlamente spielen im Kontext der Osterweiterung eine Rolle. Stets geht es dabei um die „demokratische Legitimität“ einer erweiterten Union:

„Mit der klassischen intergouvernementalen Zusammenarbeit sind wir bisher nicht weitergekommen, und deshalb sind neben einem guten Funktionieren des Rates auch ein starkes Europäisches Parlament und eine effektive Kommission nötig. Beide haben nämlich eine Klammerfunktion für eine immer größer und heterogener werdende Europäische Union“ (Pfennig 13/128: 11427).

Die Erweiterung wird darüber hinaus auch zum wesentlichen Begründungsmuster *gegen eine weitere Vertiefung*, und zwar von PDS, B90/Die Grünen sowie zwei der auftretenden Sprecher der CSU, nämlich dem bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber und dem Parlamentarier Christian Schmidt. Auch verschiedene Kommentatoren sehen dieses Dilemma zwischen der Fähigkeit zur Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes – wie schließlich in Kopenhagen ausdrücklich als Beitrittskriterium formuliert – und institutioneller Reformen als unauflöslich verknüpfte Bedingungen einer Erweiterung (etwa Hort FAZ 21.10.98).

#### 5.4.2 *Agenda 2000 und die Reform der Unionspolitiken*

Bereits in seinen Schlussfolgerungen des Gipfels vom Dezember 1995 in Madrid fordert der Europäische Rat (1995) die Kommission unter anderem auf, „ihre Evaluierung der Auswirkungen der Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken, insbesondere was die Agrarpolitik und die Strukturpolitiken anbelangt, zu vertiefen“ sowie „eine eingehende Analyse des Finanzierungssystems der Europäischen Union durchzuführen, damit sie unmittelbar nach Abschluß der Regierungskonferenz eine Mitteilung über den künftigen Finanzrahmen für die Union nach dem 31. Dezember 1999 vorlegen kann, in dem die Erweiterungsperspektive berücksichtigt wird“ (Europäischer Rat 1995). Die Kommission kommt dieser Aufforderung Mitte Juli 1997 im Rahmen eines mehrteiligen Konvoluts an Vorschlägen und Analyse nach, dessen Titel „Agenda 2000“ dem daraus resultierenden – und vom Erweiterungsprozess selbst abgekoppelten – Aktionsprogramm zur Reform der Unionspolitiken seinen Namen gibt (Kommission 1997, Vol I.1, Vol II; vgl. auch Becker 2000). Im Kontext der deutschen Erweiterungsdebatte tauchen diese Reformen und Finanzierungsvorgaben ab dem Jahre 1994 auf und sind ihr gegebenenfalls wiederum als Ausdruck *bedingter Beitrittspräferenzen* zuzurechnen. Von besonderem Interesse ist dabei die unterschiedliche Positionierung relevanter Akteure.

Generell herrscht breite Zustimmung bei allen, dass die finanziellen Risiken einer Erweiterung beträchtlich sind (zusammenfassend: Weise 2002). Hier geht es insbesondere um die Festlegung des Finanzrahmens durch eine erneute „interinstitutionelle Vereinbarung“ zwischen Europäischem Rat, Parlament und der Kommission für den Zeitraum 2000 bis 2006. Die Kommission (1997) schlägt im Rahmen der Agenda 2000 vor, die Eigenmittelobergrenze für den Zeitraum 2000-2006 unverändert bei 1,27 % des BSP zu belassen. Insgesamt erhöht sich die Gesamtobergrenze der Mittel für Zahlungen laut Kommissionsvorschlag auf 104,6 Mrd. EUR (1,13 % des BSP) im Jahre 2006. Auch die Bundesregierung unterstützt die Finanzierung der Erweiterung im Rahmen der bestehenden Eigenmittelzusagen, hält sogar weitere Einsparungen durch Effizienzmaßnahmen und Haushaltsdisziplin für möglich und fordert – im Konsens mit den wesentlichen Protagonisten der „Nettozahler“-Debatte aus CSU, CDU und SPD – eine langfristige Verringerung des relativen Anteils deutscher Zahlungen an die EU (Waigel 13/247: 22206-7).

Die kontroverse Diskussion um Finanzierungsprobleme setzt im Wesentlichen an der Ausgabenseite an, vor allem der Subventionspolitik im Agrarbereich. „Wer dieses Monster nicht schlachten will, der sagt automatisch 'nein' zur EU-Osterweiterung“ (Joffe SZ 21.11.95). Die Agenda 2000 empfiehlt hier die Weiterführung der Reformen von 1992, insbesondere eine Umstellung der Subventionen auf direkte Einkommensbeihilfen (vgl. auch Weise 2002: 3-5). Die öffentliche Auseinandersetzung geht selten auf konkrete Reformaspekte ein. Die europapolitische Sprecherin der SPD fordert „drastische Kürzung“ der Agrarsubventionen (Wieczorek-Zeul 13/77: 6748). Die Kommentatoren loben insbesondere die Reformbereitschaft des für Agrarpolitik zuständigen Kommissars Franz Fischler (etwa Münster SZ 19.3.98). Die Bundesregierung räumt anfangs grundsätzlich Handlungsbedarf ein (vgl. etwa Kinkel 13/77: 6728), ihr Bundeslandwirtschaftsminister Jürgen Borchert weist schließlich allerdings jegliches Junktim von Erweiterung und Agrarreformen explizit zurück:

„Auch wenn derzeit einige gezielt versuchen, unter Hinweis auf die nächste WTO-Runde und die vorgesehene Osterweiterung der Europäischen Union Konzepte einzufordern, die Landwirte zu verunsichern: Es gibt zur Zeit keinen Grund für einen radikalen Wechsel in der Agrarpolitik. Wir können davon ausgehen, daß die beitragswilligen Länder ihre Beitrittsfähigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten erreichen werden. Die Beitrittsländer müssen die Grundelemente der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik übernehmen. Wenn wir diesen Weg einer schrittweisen und zeitlich gestaffelten Osterweiterung verfolgen – das ist aus meiner Sicht der einzig gangbare Weg -, dann ergibt sich auch kein unmittelbarer, kurzfristiger Reformbedarf für die europäische Agrarpolitik“ (Borchert BT 13/170: 15405).

Aus Sicht der Kommentatoren ist die Bundesregierung damit Fürsprecher bzw. Teil einer Blockadekoalition der „Besitzstandswahrer“ (Joffe SZ 12.3.99, Hort FAZ 1.8.97, Oldag SZ 17.6.98). Im Kontext parallel formulierter Ansprüche auf eine

Verminderung deutscher Zahlungen und baldiger Osterweiterung erscheint die deutsche Position der vereinigten Opposition aus SPD, Bündnis 90/Grünen und Publizistik mindestens widersprüchlich (Verheugen BT 13/247: 23095), einigen sogar „verlogen“:

„Auch die Deutschen sind Meister auf diesem Gebiet [der Verlogenheit, MEE]. Wir drängen auf die Osterweiterung im Namen von Frieden und Demokratie, verhindern aber gleichzeitig die Reform eines monströsen Agrarsystems (80 Milliarden Subsidien pro Jahr), das Schutz vor der Ostkonkurrenz garantiert. Wir wollen weniger in die EU-Kasse zahlen (25 Milliarden netto), aber dabei ja nicht unsere eigene Landwirtschaft antasten“ (Joffe SZ 15.12.97).

Eine bemerkenswerte Rolle spielt hier der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber: Er argumentiert für eine subsidiäre, also de facto nationalisierte Agrarpolitik – um die deutsche Netto-Zahler-Situation zu verbessern und die Osterweiterung finanziell zu entschärfen (Stoiber 13/77: 6742). Die Bundesregierung unterstützt schließlich die Idee von Übergangsregelungen und schlägt damit einen vermittelnden Weg ein, allerdings, ohne substantielle Reformen in Aussicht zu stellen: „Wir haben“, so räumt Rudolf Seiters im Namen der CDU/CSU-Fraktion ein, „auf diese schwierigen Probleme noch nicht alle Antworten“ (Seiters 13/222: 20250).

Neben den Agrarsubventionen bildet die Verbesserung der Effizienz der Struktur- bzw. Kohäsionsfonds den wesentlichen Ansatzpunkt der Kommission, gerade im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einer durch die Erweiterung insgesamt heterogener werdenden Gemeinschaft. Betrachtet man die vielen Verweise auf notwendige Reformen in der deutschen Debatte, fällt auf, dass sie vor allem aus den analysierten Zeitungskommentaren stammen. Im parlamentarischen Raum werden sie immer wieder in einem Atemzug mit den Agrarreformen erwähnt, bilden jedoch – zumindest im betrachteten Kontext der Osterweiterung – nie einen eigenen Begründungsgegenstand. Auch wenn dies nicht im Einzelnen zu belegen ist, liegt es nahe, dass sich hier die Abgeordneten aufgrund eigener Wahlkreis- oder Klientelbindungen nicht vergleichbar vehement für Reformen einsetzen, wie etwa die Wortführer der SPD gegen die „Agrarlobby“. Eine solche Erklärung lässt sich auch unschwer aus dem Kommentar von Oldag herauslesen, für den die „vereinte Lobby der Subventionsempfänger“ bis zur – SPD-geführten – „Düsseldorfer Landesregierung“ reicht:

„Anstatt die historische Aufgabe der Erweiterung anzupacken und jetzt deutlich zu machen, daß es ohne finanzielle Opfer nicht geht, verteidigen die EU-Staaten eifersüchtig ihre Besitzstände. Milliarden schwere Zahlungen der Strukturfonds sollen weiterhin aus Brüssel kommen. Die vereinte Lobby der Subventionsempfänger macht mobil. Niemand will verzichten, weder Griechen, die mit EU-Geld Autobahnen bauen, noch Spanier, die an der Mittelmeerküste Kläranlagen errichten. Aber auch in Deutschland sitzen die Blockierer: Bürgermeister im Ruhrgebiet machen sich bei der Düsseldorfer Landesregierung für die EU-Strukturfonds stark“ (Oldag SZ 9.3.98).

Umgekehrt weisen Unionspolitiker und Abgeordnete der FDP die Forderung von SPD, PDS und Bündnis 90/Grünen (vgl. SPD-Antrag Deutscher Bundestag: Drucksache 13/5255) nach einer Stärkung einer europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik („Sozialunion“) mit Verweis auf die Finanzierungsproblematik zurück.

„Mit Ihrem Vorschlag [eines europäischen Beschäftigungsprogramms, MEE] tragen Sie schlichtweg dazu bei, daß die finanziellen Spielräume der EU für die Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten schon jetzt verfrühstückt werden [...] und dann kein Geld mehr da ist. Da brauchen Sie über Erweiterungswünsche doch überhaupt nicht mehr zu reden“ (Pfennig BT 13/180: 16184).

Die Erweiterung erweist sich hier als rhetorisch vielseitig einzuführende Begründung für die Legitimierung unterschiedlicher Politiken: Als Bedingung für, aber auch gegen Reformen, stets vor dem Hintergrund ihrer haushaltspolitischen Implikationen – den „Kosten der Erweiterung“.

## 5.5. Beitrittsprozess: Vom strukturierten Dialog zu Verhandlungen

Relativ früh formuliert bereits der seinerzeit amtierende Außenminister Hans-Dietrich Genscher ein konkretes Szenario, und zwar im Rahmen eines „*Europaplans*“, der von den deutschen Kommentatoren (etwa Bergdoll SZ 21.9.89) äußerst positiv aufgenommen wird. Dabei sollen die Transformationsgesellschaften schrittweise in die EG aufgenommen werden und – je nach Stand des Demokratisierungsprozesses und wirtschaftlicher Prosperität – schließlich Vollmitglieder werden. Das Ziel Genschers zu diesem frühen Zeitpunkt ist es augenscheinlich, über eine sukzessive Integration der ehemals kommunistischen Staaten auch die Vereinigung von DDR und Bundesrepublik herbeizuführen (Münster SZ 6.10.89, Bergdoll SZ 21.9.89). Auch nach vollzogener Vereinigung und angesichts zu verzeichnender Reformfolge der Beitrittskandidaten immer drängender stellt sich nun die Frage konkreter Erweiterungsmodalitäten: Wie soll Aufnahme konkret – in welchen Gremien, mit welchen Terminplänen und Kandidaten – erfolgen? Soll die Integration tatsächlich stufenweise erfolgen? In welchen Bereichen soll dann früher erweitert werden, in welchen eine Integration später nachgeholt oder etwa durch Übergangsfristen hinausgezögert werden?

### 5.5.1 Vorgezogene politische Integration oder „strukturierte Beziehungen“?

Die EU verfolgt im Rahmen ihrer offiziellen Erweiterungspolitik einen Kurs der langsamen Annäherung, die politische und wirtschaftliche Aspekte der Integration koppelt (Rupp 1999, Senior Nello 2002). Auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 wird zunächst eine beschleunigte Öffnung des Bin-

nenmarktes für die MOE-Staaten beschlossen. Auch Investitionen in die Infrastruktur im Rahmen von PHARE, so der Europäische Rat (1993) in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, sollen intensiviert werden. Er spricht unter der Überschrift „Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern“ und mit Blick auf eine spätere Mitgliedschaft von „strukturierten Beziehungen“; schließlich wird auch ein „multilateraler Rahmen für einen intensiveren Dialog und Konsultationen über Fragen von gemeinsamem Interesse“ (Europäischer Rat 1993, Anlage II) avisiert.

Der Gipfel von *Korfu* im Juni 1994 weist die Kommission darüber hinaus an, konkrete Vorschläge für eine weitere Implementierung der EA und – auf dem Kopenhagener Gipfel bereits beschlossene – Annäherung der MOE-Volkswirtschaften an den Binnenmarkt zu unterbreiten (Europäischer Rat 1994).<sup>59</sup> Dieser Aufforderung kommt die Kommission bereits im Juli mit Überlegungen zu einer Heranführungsstrategie (*pre-accession-strategy*) nach. Diese ersten Vorschläge werden nach einem schwierigen Aushandlungsprozess auf dem Gipfel in *Essen* im Dezember 1994 verabschiedet (vgl. Lippert 1995). In der Folge als „strukturierter Dialog“ bezeichnet, beginnt der politische Teil der Heranführungsstrategie Ende 1994 mit einer Reihe multilateraler Treffen unterschiedlicher Ressorts (Außen, Kultur, Wirtschaft, Innen und Recht) auf Ministerebene.

In Essen wird die Kommission auch mit der Erstellung eines, die konkreten Probleme der Binnenmarktintegration aufschlüsselnden Weißbuchs (Kommission 1995) beauftragt, das schließlich im Mai 1995 offiziell vorgestellt wird. Das *Weißbuch* formuliert im Wesentlichen Überlegungen, wie die mittel- und osteuropäischen Beitrittsökonomien durch die Übernahme von Rechtsvorschriften und Institutionen „integrationsfähig“ gemacht werden könnten (vgl. auch Grabbe 2002). Es verbleibt damit auf der Ebene unverbindlicher Vorschläge, ohne mögliche Schritte oder Beitritts-szenarien der EU selbst auch nur zu thematisieren – „The task of approximation can only be carried out by the associated countries themselves“ (Kommission 1995: 1.5).

Diese Strategie einer schrittweisen Öffnung mit strenger Koppelung von wirtschaftlicher und politischer Integration wird in der deutschen Debatte von Anfang an kontrovers diskutiert. Nonnenmacher bemerkt dazu:

„Die schrittweise politische Öffnung des westlichen Europas nach Osten, verbunden mit einem graduellen Zollabbau, wird verächtlich gemacht – ebenso wie die ‚Partnerschaft

---

<sup>59</sup> Sedelmeier/Wallace (1996: 378) bemerken einen „Deal“ zwischen deutscher und französischer Regierung im weiteren Vorfeld des Gipfels von Korfu im Juni 1994. Die französische Regierung hätte einer weiteren Entwicklung der Erweiterung skeptisch gegenüber gestanden. Sie habe sich erst auf eine konkretere Heranführungsstrategie eingelassen, nachdem die deutsche Regierung Unterstützung für eine neue Mittelmeerpolitik signalisiert habe. Die SPD nimmt diese Problematik etwa in ihrem Antrag zum Rat in Madrid im Dezember 1995 auf (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/1739).

für den Frieden' der Nato -, weil das nicht dem Bild vom ‚großen Wurf‘ entspricht, das sich manche Schreibtisch-Strategen von der Politik machen. Doch in einer Welt im Umbruch, in einem Europa, das seine neue Gestalt noch nicht gefunden hat, ist es vernünftiger, auf gesichertem Terrain mit kurzen Schritten voranzugehen, als zu einem großen Sprung anzusetzen und im Leeren zu landen“ (Nonnenmacher FAZ 7.6.94).

Doch die Kritik ist keinesfalls so unspezifiziert, wie es Nonnemachers Vorwurf der „Schreibtischstrategen“ vermuten lässt. Der seinerzeit für die „Ostpolitik“ der EG zuständige Kommissar Frans Andriessen überraschte 1991 selbst mit dem Vorschlag einer „European Political Area“ als Rahmen einer vorgezogenen politischen Integration der ostmitteleuropäischen Beitrittsaspiranten (Sedelmeier/Wallace 1996: 366-7). Während frühere Vorschläge – wie Mitterands Idee einer „Europäischen Konföderation“, die sogenannte „Hurd-Andreatta-Initiative“ bzw. der vom französischen Außenminister Balladur initiierte „Pakt über Stabilität in Europa“ (vgl. Lippert 1994: 253-4, 256) – die politische Annäherung als spezielle Außenbeziehungen definieren, sollen einzelne Reformländer, Andriessen gemäß, im Rahmen einer Teilmitgliedschaft („affiliate membership“) regelmäßig an den Beratungen des Rates zu bestimmten Themen teilnehmen. Auch die spätere Initiative des britischen Außenministers Douglas Hurd und seines italienischen Amtskollegen Beniamino Andreotti sieht vor, den politischen Dialog vorzeitig bis hin zu einer politischen Teilmitgliedschaft auszuweiten (Sedelmeier/Wallace 1996: 378). Vor allem die Abgeordneten Ulrich Irmer (FDP) und Gerd Poppe (Bündnis 90/Die Grünen) greifen vergleichbare Ideen im Rahmen der deutschen Debatte wiederholt auf. Irmer schlägt etwa schon 1991 – also zeitgleich mit Andriessen – vor, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) angesichts der absehbar langen wirtschaftlichen Annäherung an den Binnenmarkt vorzeitig für die Beitrittskandidaten zu öffnen (etwa Irmer 12/39: 3267). In diesem Sinne sprechen auch Abgeordnete der SPD, PDS und von Bündnis 90/Die Grünen immer wieder für eine vorgezogene politische Integration, ohne indes die Politik der Bundesregierung erkennbar „zu einem Umdenken“ zu bewegen, wie etwa Christoph Zöpel für die SPD-Fraktion fordert:

„Wir müssen umdenken. Zuerst ist es nötig bereit zu sein, mehr an politischer Zusammenarbeit zwischen der EG und den neuen Staaten auf den Weg zu bringen. Die Assoziierungsabkommen können nur eine Begleitung sein, weil es natürlich wirtschaftliche Unterschiede gibt. Aber zu warten, bis über Assoziierungsabkommen die wirtschaftliche Angleichung so weit ist, daß dann die politische Zusammenarbeit folgen könnte, dies schiebt die politische Integration mit Polen, der CSFR und Ungarn – ich will nicht sagen – auf den Sankt-Nimmerleins-Tag, aber weit ins nächste Jahrtausend“ (Zöpel 12/50: 4094).

### 5.5.2 Die Agenda 2000: Beitrittsmodelle und Nominierungen

Spätestens seit 1995 dringen immer wieder Sprecher der deutschen Debatte auf eine offizielle Zusage seitens der Europäischen Union (etwa Wieczorek-Zeul 13/77:

3549, Pfennig 13/77: 6749, Frankenberger FAZ 30.5.95, Ludwig FAZ 11.7.95). Anlässlich der feierlichen Unterzeichnung des „Paktes über Stabilität in Europa“ in Paris bemerkt etwa Andreas Zumach in der TAZ kritisch, die EU werde nicht beliebig „so weitermachen“ können.

„Sonst verdichtet sich der Eindruck in den mittel- und osteuropäischen Hauptstädten, daß Veranstaltungen wie die Pariser Konferenz vor allem die Funktion haben, eine EU-Ausweitung nach Osten weiter zu verschieben“ (Zumach TAZ 22.3.95).

Auch der FAZ-Kommentator Frankenberger warnt die EU im selben Sinne davor, „in Abwehr zu verharren“ (FAZ 30.5.95). Bundeskanzler Helmut Kohl spricht vor dem Europäischen Rat von Madrid im Dezember 1995 von seiner Erwartung, „um das Jahr 2000 herum“ seien erste Beitritte realistisch (13/77: 6765). Diese und ähnliche Festlegungen werden später immer wieder kontrovers aufgenommen und als nicht einhaltbares Versprechen der deutschen Bundesregierung kritisiert (etwa Fischer 13/148: 13341). Auf dem Gipfel in Madrid setzt sich die Bundesregierung folgerichtig für eine erste Zusage durch die Benennung Polens, Ungarns und Tschechiens als sichere Kandidaten einer ersten Erweiterungsrunde ein (Friis 1998: 64).

In seinen Schlussfolgerungen des Gipfels vom Dezember 1995 in Madrid weist der Europäische Rat die Kommission allerdings lediglich an, die Beitrittsgesuche zügig zu prüfen, so dass direkt nach Abschluss der Regierungskonferenz 1996/97 eine fundierte Stellungnahme vorliege sowie ein Gesamtdokument zum Beitrittsprozess auszuarbeiten (Europäischer Rat 1995). Das Ziel ist dabei die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen parallel zu denen mit Zypern und Malta, die sechs Monate nach Abschluss der Regierungskonferenz beginnen sollen. Die von der Kommission Mitte Juli 1997 vorgelegte „Agenda 2000“ (Europäische Kommission 1997) enthält entsprechend auch eine ausführliche Bewertung der Reformprozesse der einzelnen Beitrittsaspiranten (die sog. „Opinions“ oder „Avis“, vgl. auch Lippert 1997). Diese bildet die Grundlage einer Empfehlung, den Beitrittsprozess mit Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland plus Zypern („5+1“) aufzunehmen. In keiner Phase der Osterweiterung stehen sich scheinbar so klar konturierte Alternativen gegenüber wie in der Zeit zwischen der Vorstellung der Kommissionsvorschläge im Juli 1997 und der endgültigen Entscheidung auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Luxemburg im Dezember.

Es geht erstens um die Frage, wie groß der Kreis derjenigen sein soll, mit denen Verhandlungen formal, d.h. nach Art. O, begonnen werden sollen (drei, fünf oder zehn). Grundsätzlich stehen sich hier zwei Positionen gegenüber: Das „Gruppenmodell“ der Kommission geht von einer Eröffnung der Verhandlungen mit einer kleinen Gruppe der fortgeschrittensten Reformländer aus. Zum engeren Kreis der stets „sicheren“ Kandidaten eines solchen Gruppenbezuges gelten, wie bereits von Deutschland vorgeschlagen, Polen, Tschechien und Ungarn. Erst nach internen Diskussionen

einigt sich die Kommission auch auf Slowenien und Estland (vgl. Smith/Timmins 1999). Das „Startlinien-“ oder „Regattamodell“, das auf der Ebene des Europäischen Rates bis zuletzt Schweden und Dänemark favorisieren, sieht eine Eröffnung des Beitrittsprozesses mit allen zehn Beitrittsaspiranten vor, mit denen Europaabkommen bestehen („MOE-10“). Erst im späteren Verlauf der Verhandlungen soll sich herausstellen, wer zu welchem Zeitpunkt in der Lage ist beizutreten. Da zu diesem Zeitpunkt bereits die Stellungnahmen zu den Reformfortschritten der Kommission vorliegen, implizieren alternative Modelle gleichzeitig bestimmte Nominierungen, was der Diskussion um Verfahren einen „doppelten Boden“ verleiht, der nicht immer klar bestimmbar ist.

Zweitens stellt sich die Frage, ob den standardmäßig von der Kommission bilateral geführten Beitrittsverhandlungen eine Stufe von „Vorverhandlungen“ vorgeschaltet werden soll, in der die Kommission den *acquis* vorstellt und die notwendigen Rechtsangleichungen mit den Bewerberstaaten diskutiert (das sog. „*screening*“). Dieser Gedanke steht spätestens seit einer entsprechenden deutsch-französischen Initiative im Raum, die bereits vor dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 in die Diskussion eingebracht wird (Friis 1998). Im Rahmen solcher Vorschläge stellt sich auch die Frage, ob die entsprechende „Durchleuchtung“ multilateral oder bilateral organisiert werden soll. Der Kommissionsentwurf enthält bereits den Vorschlag einer „Europakonferenz“ als eines multilateralen Gremiums, dem von Beginn an alle Beitrittsaspiranten angehören sollen.

Mit Blick auf die internationalen Verhandlungen und Initiativen im direkten Vorfeld des Luxemburger Gipfels gelang es, Friis (1998) und Schimmelfennig (2001, 2003) zufolge, Schweden und Dänemark, ihre Präferenzen einer großen Erweiterungsrunde mit Hilfe erfolgreicher Argumentationsstrategien durchzusetzen und rhetorisch zu binden. Das eigentliche „Regattamodell“, das ursprünglich neben Schweden und Dänemark auch Finnland, Österreich und Frankreich unterstützen, wird in diesem Prozess allerdings modifiziert, am Ende steht auf dem Ratsgipfel von Luxemburg im Dezember 1997 der Kompromiss (Europäischer Rat 1997). Er umfasst auf der einen Seite insofern wesentliche Elemente des Regattamodells, als er die formale Eröffnung des Beitrittsprozesses mit allen zehn der diskutierten Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa nach Art. O (49 neu) des EUV vorsieht. Auf der anderen Seite wählt der Europäische Rat eine pragmatische Lösung im Sinne der auf zügige Verhandlungen dringenden Kommission und unterscheidet zwischen formalem Beitrittsprozess und den eigentlichen „bilateralen Regierungskonferenzen“, zu denen zu Beginn nur die fünf Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa eingeladen werden, die die Kommission zu diesem Zeitpunkt für bereit hält, nämlich Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland (plus Zypern). Die formale Eröffnung des Beitrittsprozesses bringt für die anderen Kandidaten vor allem eine weitere

Intensivierung ihrer Heranführung an die Union durch PHARE und die neugeschaffenen „Beitrittspartnerschaften“ – für jeden der Kandidaten individuell zugeschnittene Konvergenzprogramme mit jährlich aktualisierten „Checklisten“ notwendiger Reformen auf dem Weg zum Beitritt. Der Screening-Prozess wird schließlich multilateral begonnen und bilateral weitergeführt (vgl. Inotai/Vida 1998: 249-50). Der Luxemburg-Kompromiss verbindet die ursprünglichen Modelle insofern geschickt miteinander, als er alle wesentlichen unstrittigen Momente in einem Paket bündelt. Schließlich findet auch der Vorschlag einer „Europakonferenz“ Zustimmung, augenscheinlich, um die Türkei auf niedrigem Niveau einzubinden (die allerdings eine Teilnahme ablehnt). Die Europakonferenz soll demgemäß

„ein der politischen Konsultation dienendes multilaterales Gremium sein, in dem Fragen, die für die Teilnehmer von allgemeinem Interesse sind, erörtert werden sollen, um die Zusammenarbeit in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik und Justiz und Inneres sowie in anderen Bereichen von gemeinsamem Interesse – insbesondere Wirtschaft und regionale Zusammenarbeit – auszubauen und zu intensivieren“ (Europäischer Rat 1997).

Unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der konkreten Beitrittsmodelle trennen dabei Bundesregierung plus CDU/CSU-Fraktion von der FDP sowie die SPD von ihrem späteren Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen: Der vorab verhandelte Kompromissvorschlag des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union empfiehlt – entsprechend eines auf dem letzten Allgemeinen Rat vor Luxemburg am 9.12.1997 erzielten Konsenses<sup>60</sup> – die Aufnahme „konkreter Verhandlungen“ nach der „5+1“-Formel. Hinsichtlich des allgemeinen Beitrittsprozesses spricht die Beschlussempfehlung des Ausschusses lediglich davon, dass „alle Beitrittskandidaten von Anfang in den Prozeß“ (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/9418) einzubinden seien, und zwar im Hinblick auf die im Allgemeinen Rat bereits diskutierte Formel „verstärkter Heranführungsstrategie“. Er vermeidet entsprechend die Streitfrage eines formal nach Art. O EUV aufgenommenen Beitrittsprozesses und ähnelt eher dem Kommissionsvorschlag, obgleich die Vertreter der FDP-Fraktion sich laut Ausschussbericht in der Diskussion ausdrücklich gegen die Kommissionsvorschläge wenden (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/9418). In der Plenardebatte legt der Außenminister schließlich Wert darauf festzustellen, dass auch die Bundesregierung die Aufnahme „juristisch bindender Beitrittsverhandlungen“ lediglich mit den Favoriten der Kommission unterstütze. Die SPD wendet sich als einzige Fraktion wiederholt gegen ein „Startlinienmodell“ und stützt damit am deut-

---

<sup>60</sup> Der deutsche Bundestag wurde in diesem Sinne von der Berichterstatterin des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union informiert, vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 13/9418. Die Berichterstatter sprechen von einem „Seiltanz“ im Allgemeinen Rat.

lichsten die Regierung, während Rudolf Seiters vor allem die Einbindung aller Beitrittsaspiranten durch den inklusiven Charakter von formalem Prozessbeginn mit allen und intensiverer Heranführungsstrategie betont (Seiters 13/210: 19119).

Als Einzige favorisieren Bündnis 90/Die Grünen bis zum Schluss die Aufnahme von Verhandlungen mit allen Beitrittsaspiranten gemäß dem so genannten „Regatta-“ bzw. „Startlinienmodell“. Der Luxemburgkompromiss kommt ihnen – und den auf europäischer Ebene relevanteren Protagonisten in diesem Prozess: Schweden und Dänemark – insofern entgegen, als die formale Eröffnung des Beitrittsprozesses wie erwähnt schließlich mit allen 10 ost- und mitteleuropäischen Kandidaten eröffnet werden soll. Auch der FDP bleibt das „Startlinienmodell“ zumindest sympathisch, wie der Bericht des Ausschusses zu dieser Frage wie gesagt belegt.

Nimmt man dies für sich, scheint die Regierung ihre Positionen eher gegen die eigenen Fraktionen im Sinne eines „top-down“ durchzusetzen. Dieser Konflikt wird jedoch durch eine Reihe gemeinsamer Schwerpunktsetzungen vermittelt. Eine erste liegt in dem Konsens zwischen Regierungsfraktionen und Regierung hinsichtlich eines streng individuell geführten und zu beendenden Beitrittsprozesses. Diese Präferenz formuliert der Bundeskanzler bereits Ende 1995:

„Wir treten als Bundesregierung weiterhin ganz entschieden dafür ein, die Beitrittsverhandlungen mit jedem Land und je nach Erfolg der jeweiligen Reformschritte zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufzunehmen und einzeln zu führen. Eine Verhandlung in einem Gruppenbezug scheint uns nicht der richtige Weg zu sein. Die Erfahrungen beim Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands -- leider kam der Beitritt Norwegens nicht zustande -- zeigen mir, daß wir Land für Land mit den Beitrittskandidaten verhandeln müssen“ (Kohl 13/77: 6715).

Diese Prioritäten werden auch in der Rede des Außenministers Klaus Kinkel anlässlich der ersten Beratung des Amsterdamer Vertrages deutlich, in der sich alle Fraktionen zu der Frage alternativer Beitrittsverfahren äußern. Kinkel formuliert den Grundsatz „individueller bilateraler Verhandlungen, die zu unterschiedlichen Terminen beginnen und abschließen können“, und betont:

„Es muß für alle, die später beginnen, klar sein, daß es eine Überholspur gibt, und auf dieser *Überholspur* muß freie Durchfahrt möglich sein“ (Kinkel 13/210: 19112).

Angesichts der Tatsache, dass der Kommissionsvorschlag in diesem Sinne zwar einen Gruppenbezug in der Eröffnung der Verhandlungen, keinesfalls jedoch hinsichtlich deren Abschlusses festlegt, unterstützt die Bundesregierung die Pläne, die Beitrittsverhandlungen „im juristischen Sinne“, d.h. nach Artikel O der EUV „zunächst nur mit den am weitesten fortgeschrittenen Ländern“ (Kinkel 13/210: 19112) aufzunehmen. Dieser Schwerpunkt der deutschen Diskussion im Allgemeinen und der Linie der Bundesregierung im Besonderen entspricht schließlich der Luxemburger Entscheidung. In den Schlussfolgerungen des Rates heißt dort:

„Der Beschluß, Verhandlungen aufzunehmen, bedeutet nicht, daß diese mit allen Verhandlungspartnern gleichzeitig abgeschlossen sein werden. Ihr Abschluß und der nachfolgende Beitritt der einzelnen Bewerberstaaten werden jeweils von der Einhaltung der Kopenhagener Kriterien und der Fähigkeit der Union, neue Mitgliedstaaten zu assimilieren, abhängen“ (Europäischer Rat 1997).

Wie sich entlang der noch zu diskutierenden Begründungen abzeichnet, gibt die Bundesregierung streng individuellen Verhandlungen augenscheinlich zumindest auch den Vorzug, um den Beitritt bestimmter Kandidaten sicherzustellen: Polen, Ungarn, Tschechischer Republik, für die eine Reihe besonderer moralischer Gründe spricht. Entsprechend, so wird zu zeigen sein, werden auch weniger die Prozessaspekte selbst begründet, als vielmehr die moralische Pflicht, eine Erweiterung um diese besonders wichtigen Kandidaten unter allen Umständen zu gewährleisten.

## 5.6. Präferenzen – verbreitet? kontrovers? authentisch?

In der Debatte um die Osterweiterung der EU wurde – wie gesehen – über die Jahre eine ganze Reihe von unterschiedlichen Positionen diskutiert bzw. vertreten. Sie geben in meiner argumentationslogisch ansetzenden Analyse den zentralen Bezugspunkt ab, sofern ihnen in der Debatte unterschiedliche Gründe im Rahmen komplexer Erweiterungsargumentationen zugeordnet werden. Im folgenden Abschnitt sollen die wesentlichen Linien der Debatte im Hinblick auf die begründeten Präferenzen noch einmal präzisiert werden, bevor in den folgenden Kapiteln die zur Begründung eingeführten Konsequenzerwartungen und Normen genauer beleuchtet werden.

Dabei geht es erstens um die Intensität, mit der einzelne Aspekte der Erweiterung diskutiert werden. Welche thematischen Fokussierungen sind zu beobachten? Welche relative Bedeutung haben die beschriebenen Positionen? Die wesentlichen Brüche der Debatte herauszuarbeiten, ist in diesem und den folgenden Kapiteln zweitens Gegenstand einer Analyse von „argumentativen Koalitionen“. Hierzu wird zunächst im Rückgriff auf eine weitergehende Kategorisierung der beobachteten Argumentationen die Idee eines fundamentalen Bruches von „JA“ und „ABER“ in der Debatte eingeführt. Danach werden die bereits qualitativ beschriebenen Kontroversen über einzelne Erweiterungspolitiken zusammengefasst und im politischen bzw. medialen Raum lokalisiert. Abschließend geht es dann drittens um die Authentizität der geäußerten Präferenzen im Rekurs auf die Ergebnisse der Elitenumfrage: Auf welcher gesellschaftlichen Präferenzverteilung beruht die Debatte? Welchen Teil der Gesellschaft versuchen die Sprecher tatsächlich zu überzeugen?

Abb. 5.1: Absolute Anzahl (N) identifizierter Argumentationen im Zeitverlauf



### 5.6.1 Intensität und Themen der Debatte

Es ist wichtig zu vermerken, dass sich die Debatte keinesfalls als ein konstantes Kommunikationsgeschehen darstellt. Nimmt man die Häufigkeit der identifizierten Erweiterungsargumentationen als Kriterium (Abbildung 5.1), so zeigen sich im Bundestag zwei, bei den Kommentaren eher drei Zyklen zunehmender und wieder abnehmender „argumentativer Intensität“ der Debatte – wobei hier die absolute Verteilung der Kommentare vor 1995 wegen der zum Teil variierenden Erhebungsmodalitäten nicht weiter berücksichtigt werden soll. Den ersten Höhepunkt bilden eindeutig die Diskussionen des Jahres 1991 anlässlich der Ratifizierung der Nachbar- bzw. Partnerschaftsverträge mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei. Eine ganze Reihe weiterer Beiträge – vor allem im Bundestag – beschäftigt sich mit der Erweiterung anlässlich des Europäischen Rates von Maastricht und der dort anstehenden Entscheidung über die Gründung einer Europäischen Union.

Zwischen 1992 und 1996 zeigt die Verteilung eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Erweiterungsproblematik im parlamentarischen Raum. Dies liegt an einer ganzen Reihe wichtiger Entscheidungen auf europäischer Ebene, die Anlass genug für den einen oder anderen Kommentar, nicht aber für europapolitische Debatten sind, wie etwa die beiden Beitrittsanträge Ungarns und Polens sowie die für

die Erweiterungsfrage wichtigen Gipfel in Korfu und Essen, die u.a. eine neue Heranführungsstrategie zum Thema haben.

Den wesentlichen Höhepunkt markieren die Jahre 1997 und 1998, in denen die wesentlichen Entscheidungen für eine Erweiterung fallen: Der Amsterdamer Gipfel 1997 stellt die Weichen für eine umfassende, nach Meinung vieler Beobachter allerdings keinesfalls hinreichende Reform der Europäischen Union. Die ebenfalls vorgestellten Vorschläge der Kommission „Agenda 2000“ präzisieren mögliche Verfahren und Kandidaten einer Erweiterung und sind im selben Jahr Verhandlungsgrundlage auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Luxemburg. Das Jahr 1998 schließlich bringt die offizielle Eröffnung des Beitrittsprozesses sowie den „Krieg der Resolutionen“, in dessen Rahmen Vertriebenenvertreter die Osterweiterung wie beschrieben mit Ansprüchen auf Entschädigung argumentativ verknüpfen.

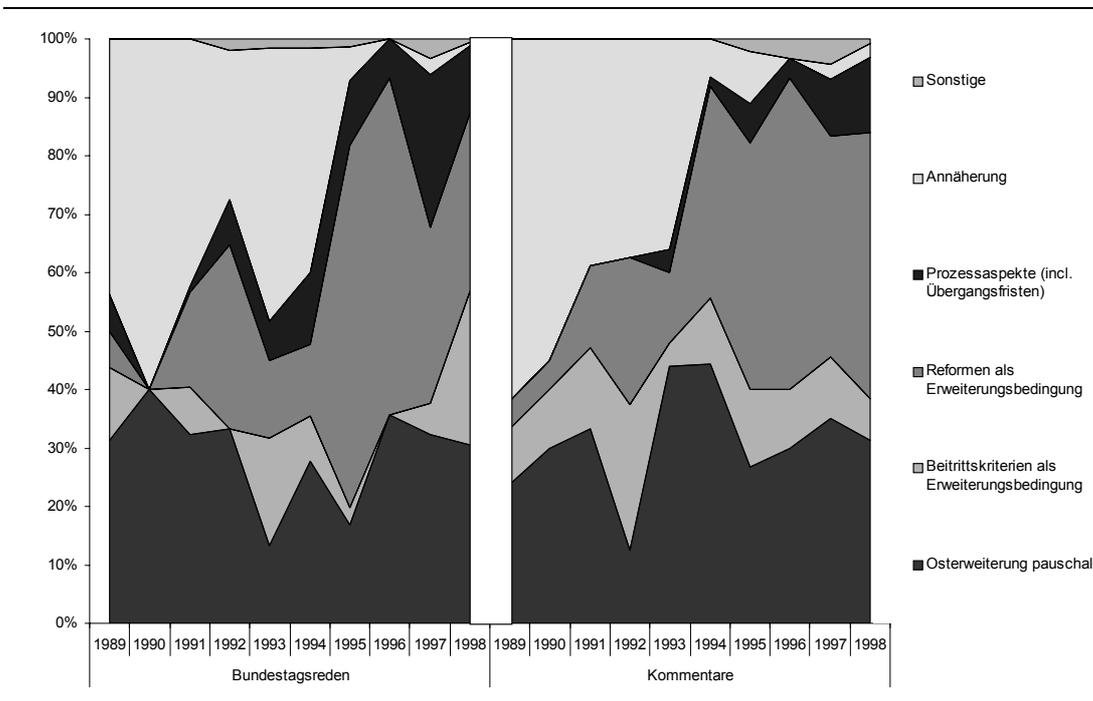
Blickt man auf die jeweils vertretenen Erweiterungspräferenzen, so steht zu fragen, inwiefern sich diese Phasen entlang problematisierter Aspekte der Erweiterung unterscheiden. Die relativen Häufigkeiten über den gesamten Untersuchungszeitraum zeigen, dass ein wesentlicher Teil der Argumentationen mit Erweiterungsbezug pauschal argumentiert (Tabelle 5.2). Erst mit deutlichem Abstand werden spezifischere Bezüge eingebracht, und zwar vor allem im Hinblick auf institutionelle Reformen und Reformen der EU-Politiken sowie eine Annäherung der mittel- und osteuropäischen Gesellschaften an die EU durch eine Öffnung des Binnenmarktes bzw. Hilfen im weiteren Sinne. Beitrittskriterien, -modelle und Terminzusagen bleiben – über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet – von vergleichsweise geringer Bedeutung, Übergangsfristen insgesamt marginal (vgl. allerdings Schneider 2006). Übrigens zeigen hier die verschiedenen Foren bzw. Subdifferenzierungen wie in Regierung und Fraktionen bzw. Redaktionen kaum Unterschiede in der Thematisierung einzelner Erweiterungspolitiken. Sprecher aller dieser den politischen bzw. medialen Raum strukturierenden Organisations- und Diskussionszusammenhänge beteiligen sich zu den einzelnen Themen. Zwar zeigen sich bei PDS, Bündnis 90 und TAZ vereinzelte Lücken – etwa beim Thema Übergangsfristen. Da diese aber wie gesehen insgesamt kaum diskutiert werden, handelt es sich schon deswegen um eher zu erwartende Ausfälle, weil diese Fraktionen bzw. die TAZ schon aus strukturellen Gründen insgesamt weniger Stellungnahmen zum Erweiterungsthema aufweisen: PDS und Bündnis 90 haben aufgrund geringer Fraktionsstärke weniger Redezeit im Parlament, und auch der Umfang der TAZ ist – nimmt man SZ und FAZ zum Maßstab – vergleichsweise klein.

Tab. 5.2: Relative Bedeutung einzelner Erweiterungspolitiken in der Debatte

	N	%Argumentationen*
Erweiterung pauschal	375	42,1
Annäherung pauschal	43	4,8
Annäherung Hilfen	42	4,7
Annäherung Binnenmarkt	84	9,4
Annäherung Teilmemberschaft	14	1,6
	<u>183</u>	<u>20,5</u>
Kriterien pauschal	10	1,1
Kriterium Demokratie	25	2,8
Kriterium Prosperität	33	3,7
Kriterium Entschädigungen	24	2,7
Kriterium nationales Interesse	9	1,0
Kriterium kontinentale Lage	5	0,6
Kriterium Minderheitenrechte	5	0,6
Kriterium Acquis	4	0,5
Kriterium Größe	1	0,1
Kriterium NATO-Mitgliedschaft	1	0,1
	<u>117</u>	<u>13,3</u>
Reformen pauschal als Bedingung	71	8
Reformen Institutionen als Bedingung	131	14,7
Reformen EU-Agrarpolitik als Bedingung	66	7,4
Reformen Finanzierung als Bedingung	33	3,7
Reformen sonstige als Bedingung	10	1,1
Reformen Strukturförderung als Bedingung	31	3,5
	<u>342</u>	<u>38,4</u>
Übergangsfristen EU-Agrarpolitik	7	0,8
Übergangsfristen Freizügigkeit	8	0,9
Übergangsfristen pauschal	2	0,2
	<u>17</u>	<u>1,8</u>
inklusive Verfahren (Startlinien/Regatta)	18	2,0
Luxemburg-Kompromiss	10	1,1
bilateral Verhandeln	7	0,8
restriktives Verfahren (Gruppenmodell, 5+1)	6	0,7
multilaterale Konferenz	6	0,7
Beitrittspartnerschaften	3	0,3
	<u>50</u>	<u>5,6</u>
Konkrete Terminzusagen	41	4,6
Alle Präferenzbezüge	1125	124,6*

\* Anteil von Argumentation mit diesem Präferenzbezug an allen Präferenzen. Da Argumentationen z.T. mehrere Präferenzbezüge aufweisen, ergibt sich eine Summe über 100 Prozent (Mehrfachkodierungen).

Abb. 5.2: Relative Bedeutung (%) einzelner Prozessaspekte im Zeitverlauf



Die relative Bedeutungslosigkeit konkreterer Politiken wie Modelle und Übergangsfristen über den betrachteten Debattenabschnitt insgesamt betrachtet, wirft allerdings die Frage nach der *zeitlichen Entwicklung* der Themen auf. Für deren Diskussion empfiehlt sich der Übersicht halber eine aggregierte Darstellung nach wesentlichen Politikvorschlägen (Abbildung 5.2).

Hier fällt zunächst wiederum auf, dass sich ein wesentlicher und mehr oder weniger konstanter Anteil der Argumentationen auf die Frage einer Osterweiterung pauschal bezieht. Auch die Frage relevanter Kriterien ist stets, allerdings in insgesamt doch eher geringem Umfang, virulent. Das Jahr 1998 ist gekennzeichnet durch die verstärkte Begründung von Erweiterungskriterien, die allerdings auch in dieser Phase keinesfalls die Debatte dominieren. Einen wesentlichen Bedeutungsverlust verzeichnet die Frage einer Annäherung unterhalb bzw. im Vorgriff einer Erweiterung – vor allem die Öffnung der Märkte und die Assoziierung der potentiellen Beitrittskandidaten. Solche Aspekte spielen zu Beginn eine Rolle, verlieren aber in dem Maße an Bedeutung, in der die Annäherung bereits realisiert wird. Dies ist keinesfalls selbstverständlich. In anderen politischen Debatten bleiben Entscheidungen auch dann auf der Tagesordnung, wenn die politischen Entscheidungen längst getroffen wurden und – etwa weil etwas „schief läuft“ oder sich ein Teil der Bevölkerung übergangen fühlt – nachträglich Kritik- und Rechtfertigungsbedarf entsteht (Beispiel: Nachrüstungsdebatte, vgl. Risse-Kappen 1991). Dies spricht für den hohen Grad an

Rückhalt, über den eine entsprechende Annäherungspolitik gerade mit Blick auf den europäischen Binnenmarkt, mehr noch jedoch in Bezug auf Hilfen für die politische, wie wirtschaftliche Transformation verfügt.

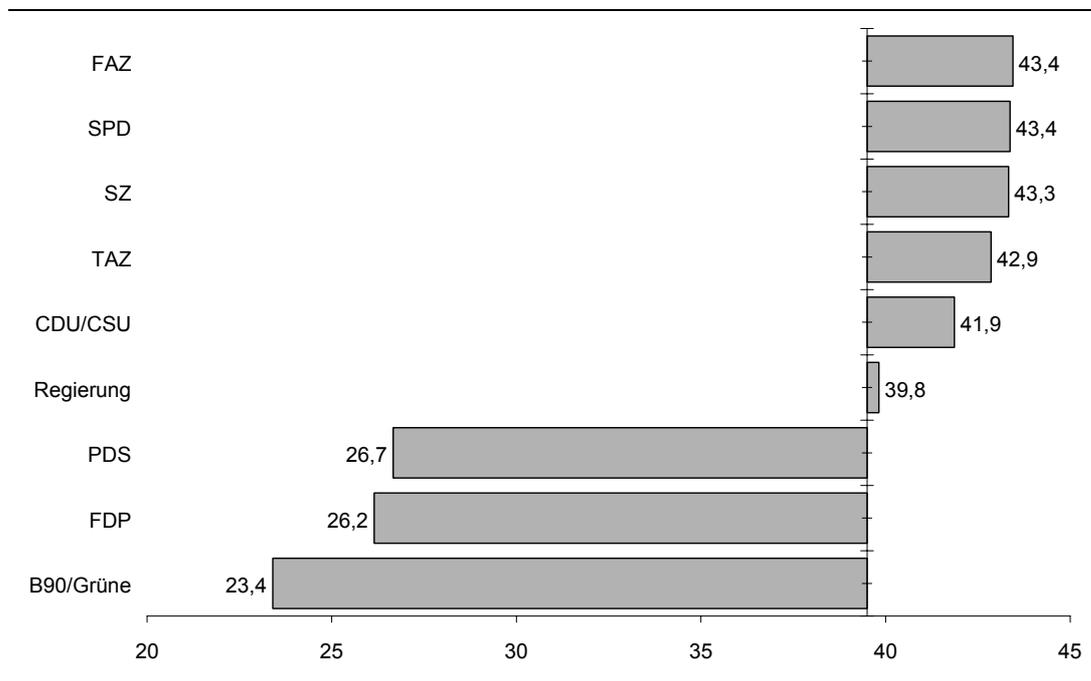
Eine Reihe von Themen gewinnt im Verlauf der Debatte an relativer Bedeutung: die inneren Reformen als Bedingung einer Erweiterung sowie die Frage des richtigen Erweiterungsprozesses (Termine, Verfahrensmodelle, einschl. Übergangsfristen). Insbesondere die Jahre 1992 sowie 1996 und 1997 markieren Phasen einer stark reformorientierten Erweiterungsdebatte, wofür die Anlässe erweiterungsbezogener Argumentationen direkt verantwortlich gemacht werden können. Bleibt die Reformproblematik während der Regierungskonferenzen 1990/1991 angesichts der im Vordergrund stehenden bilateralen und europäischen „Versöhnung“ noch marginalisiert – obgleich präsent –, wird sie im Rahmen einer kritischen Diskussion des Maastrichtvertrages 1992 und dann im Vorfeld und während der gesamten Regierungskonferenz 1996/1997 zum wesentlichen Gegenstand der Debatte. Diese Bedeutung behalten Reformen für die Erweiterungsproblematik auch danach weitgehend, sofern sie als „nicht hinreichend“ für die Erweiterung immer wieder thematisiert werden.

Hier fällt insbesondere auf, dass im parlamentarischen Raum „Beitrittskriterien“ und „-prozess“ das Thema „Reformen“ stärker verdrängen als in den Kommentaren. Betrachtet man den Verlauf der unterschiedlichen Themen über die gesamte Zeitspanne, so ist allerdings deutlich zu beobachten, dass sich die Aufmerksamkeit für die verschiedenen erfassten Themen im Rahmen der Erweiterungsdebatte je nach Forum insgesamt als unterschiedlich volatil darstellt. Hier drückt sich augenscheinlich wiederum die Tatsache aus, dass parlamentarische Reden in wesentlich stärkerem Maße als Kommentare von einer besonderen parlamentarischen Gelegenheitsstruktur abhängen: einer thematisch klar umrissenen Tagesordnung mit Aussprachen zu bestimmten Beratungsgegenständen, die die Möglichkeit und den Sinn, bestimmte Aspekte der Erweiterung anzusprechen, erheblich einschränken. Auch Kommentatoren knüpfen zwar ihre Beiträge immer wieder an bestimmte Anlässe wie die Gipfel des Europäischen Rates oder auch Bundestagsdebatten. Sie beleuchten dennoch deutlich kontinuierlicher die gesamte Agenda des Erweiterungsprozesses.

### 5.6.2 *Latente Kontroversen? – vom „JA“ zum „JA, ABER“*

Dabei ergibt sich bereits aus der bisherigen Diskussion unterschiedlicher Erweiterungspolitiken der Eindruck eines fundamentalen Bruchs der Debatte bzw. des zugrunde liegenden Diskurshorizontes, der die vielen mehr oder weniger manifesten Kontroversen um Erweiterungspolitiken im Sinne eines latenten Konfliktes um eine Erweiterung transzendieren: Sofern Bedingungen und auch Übergangsfristen eine

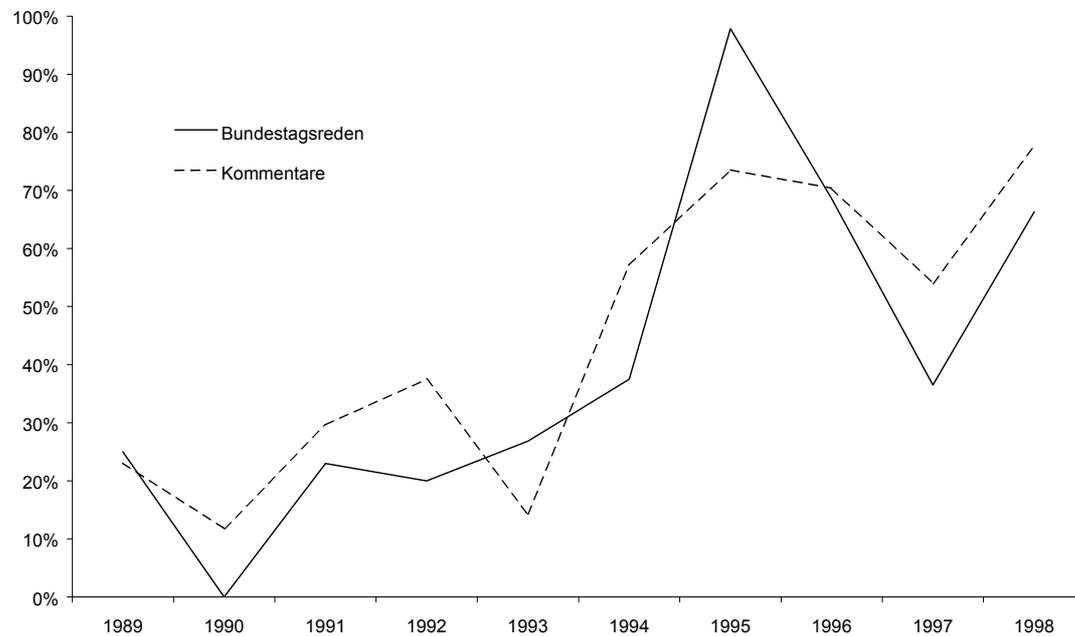
Abb. 5.3: ABER-Tendenz (%ABER) nach Parteien und Zeitungen



Erweiterung hinauszögern, schränken sie den immer wieder postulierten „Erweiterungskonsens“ ein. Ihre Verfechter bilden – auf europäischer wie nationaler Ebene – eine latente Koalition der „Bremser“ (Schimmelfennig 2001, 2003), die als erster Anhaltspunkt einer weitergehenden Strukturierung des zugrunde liegenden Diskurshorizontes dienen kann. Demgemäß laufen die politischen Antagonismen auf der Ebene der Erweiterungspräferenzen also weniger zwischen formal positiven und negativen Bezügen, vielmehr stellen sich in gewissem Sinne jene Sprecher bzw. Argumentationen, die eine Erweiterung im Sinne eines „JA“ (bedingungslos) befürworten, gegen andere, die eine Erweiterungspräferenz bzw. ihre Unterstützung im Sinne eines „ABER“ einschränken.

Bezüglich der Verteilung dieses Antagonismus im politischen bzw. medialen Raum sind wiederum starke Differenzen auszumachen (Abbildung 5.3). Die zugrunde gelegte Kategorisierung der Sprecher bzw. Argumentationen ergibt zwei quantitativ auseinanderfallende Lager: Auf der einen Seite finden sich die Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen, der FDP und PDS mit einer im Aggregat relativ „bedingungslosen“ Erweiterungspräferenz. Nur rund ein Viertel der ihnen zuzurechnenden Beiträge sind ABER-Argumentationen – begründen also Kriterien, Reformen oder Übergangsfristen als Bedingung einer Erweiterung. Die Regierung meldet sich in ihren Beiträgen im Aggregat weit kritischer zu Wort, denn rund 40 Prozent sind einem „ABER“ zuzurechnen. Diese – dem Mittelwert der ganzen Debatte fast exakt

Abb. 5.4: ABER-Tendenz (%ABER) im Zeitverlauf



Anteil der Argumentationen mit „ABER“-Präferenzen (Reformbedingungen, Übergangsfristen, Kriterien).

entsprechende Position – wird noch durch die Beiträge der Kommentatoren und bei den großen Fraktionen CDU/CSU sowie SPD übertroffen. Ihre Argumentationen liegen fast gleichauf bei rund 42 bzw. 43 Prozent. Die „Bremser“ sitzen in der Peripherie und im Zentrum des politischen Systems gleichermaßen, wobei die Regierung selbst eine fast „mathematisch exakte“ Vermittlerposition einnimmt. Damit wird wiederum die wesentliche Erwartung eines neo-liberal informierten Außenpolitikan-satzes eindrucksvoll gestützt, denn damit entspricht die quantitativ ermittelte Regierungsp-position eines bedingten „JA, ABER“ klar einer Logik der Maximierung gesellschaftlicher Unterstützung. Allerdings ist die Einteilung in „JA“ und „ABER“ kaum mehr als eine erste Annäherung, schließlich werden hierunter so unterschiedliche Bedingungen subsumiert wie die Entschädigungsfrage und etwa Reformen der Institutionen, zu denen sich eine ganze Reihe von Akteuren höchst unterschiedlich positioniert. Es wird entsprechend die Aufgabe einer weitergehenden Analyse „argumentativer Koalitionen“ sein, dieses Grobraster auszudifferenzieren.

Der relative Bedeutungszuwachs an Bedingungen über den betrachteten Zeitraum verweist allerdings bereits auf einen bemerkenswerten Erfolg ihrer Protagonisten: Erweiterung ja, aber nur nach Reformen, wenn die Kandidaten prosperieren, gegebenenfalls mit Übergangsregelungen, die die Integration „an wunden Stellen“

wenn nicht verhindern, dann doch verzögern. Trägt man das Verhältnis, mit dem entsprechende JA- und ABER-Argumentationen formuliert werden, grafisch ab, ergibt sich – die zeitliche Entwicklung der zugrunde liegenden Themen lässt es bereits erwarten – ein deutlicher, wenn auch keineswegs linearer Trend (Abbildung 5.4). Ein wesentliches Charakteristikum der Debatte liegt also in einer langfristigen Entwicklung vom „JA“ zum „ABER“ der stets virulenten, aber keineswegs dominanten Bedingungen bzw. Übergangsfristen. Dabei markieren bereits die durch ihren Reformbezug charakterisierten Jahre 1991/1992 einen ersten „Schub“ an Argumentationen zugunsten einer eingeschränkten Erweiterungszusage – die wie gesehen nicht ohne Widerspruch bleiben und die Debatte in nicht unerheblichem Maße zur Kontroverse werden lassen. Im Zuge des Rückgangs an Intensität der Erweiterungsdebatte insgesamt, tritt das Thema schließlich sogar fast nur noch im Kontext der europäischen Reformdiskussion auf, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer bereits mehr oder weniger verbindlich erfolgten Festlegung der Union für eine Erweiterung an Momentum gewinnt. Der Höhepunkt 1995/1996 bleibt damit im Wesentlichen dem äußeren Rahmen der Debatte geschuldet. Dass die langfristige Verschiebung zu einem gemischten „JA“ und „ABER“ jedoch keineswegs nur kontextbedingt ist, zeigt der weitere Verlauf deutlich. Die Jahre 1997/1998 führen den Trend insgesamt weiter und ein „ABER“ behält auch in der nunmehr wieder eher auf die Erweiterung fokussierten Debatte – wie etwa anlässlich des Luxemburg-Gipfels bzw. der Eröffnung des Beitrittsprozesses – einen prominenten und auch im Vergleich zu 1994 höheren Stellenwert.

Damit ergibt sich hier gleich zweifacher Aufklärungsbedarf. Zum einen: welchen spezifischen Charakter hat dieser Trend auf der Ebene einzelner Argumentationen bzw. Koalitionen? Ist er Ausdruck einer relativen Bedeutungsverschiebung distinkter Positionen („JA“ versus „ABER“) oder vollzieht sich hier eine Integration von „JA“ und „ABER“? Auf welche Positionen genau bezieht sich dieser Trend und als Ergebnis welcher argumentativer Strategien bzw. Gründe kann er verstanden werden? Zum anderen: ist der Rückgang von einem mehr oder weniger vollständigen „ABER“ der Jahre 1997/1998 in Anbetracht des sich verändernden Kontexts der Debatte zwar bereits plausibel, nicht aber notwendigerweise vollständig erklärt – wie im Rahmen der weiteren Analysen gegen Ende dieses Kapitels noch deutlich werden wird.

### 5.6.3 *Manifeste Kontroversen? – von Widerspruch, Konsens und Koalitionen*

Als ein Trend vom „JA“ zum „ABER“ ergibt sich eine bemerkenswerte Verschiebung der Debatte: Doch wo sind im Rahmen der Osterweiterungsdebatte die wesentlichen Deutungskonflikte, wo die sie strukturierenden Koalitionen aus Befürwortern

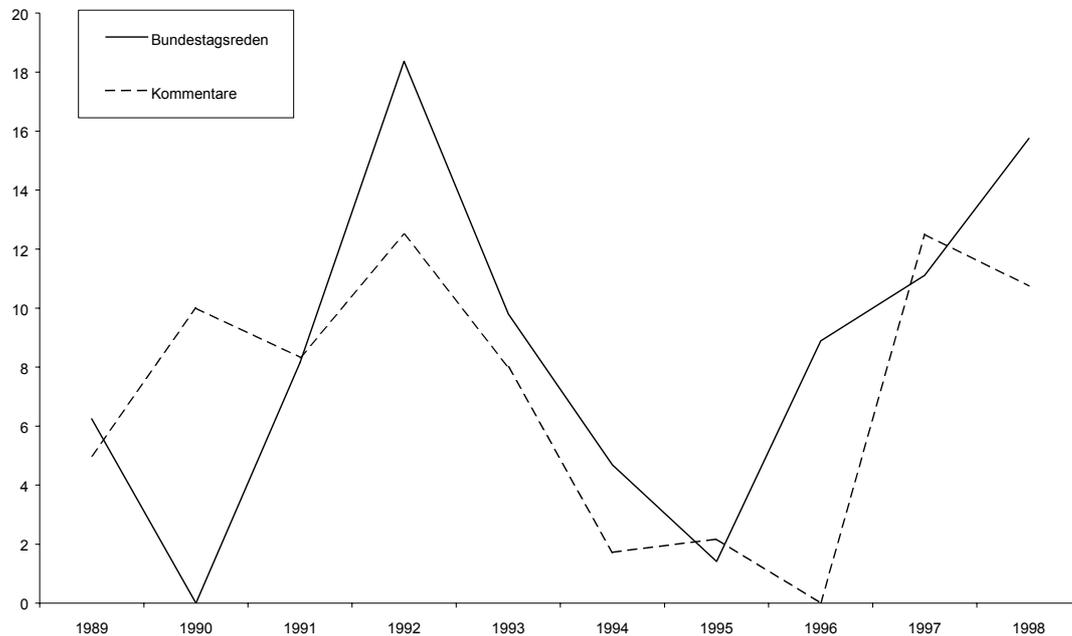
Tab. 5.3: Anteil negativ formulierter Präferenzen

Präferenzbezüge	%dagegen
Beitrittsmodelle	29
Terminzusagen	28
Übergangsfristen	24
Kriterien	20
Reformen als Bedingung	9
Annäherung	3
Erweiterung pauschal	< 1
Alle	9

und Gegnern, die eine solche Verschiebung tatsächlich als Ergebnis argumentativer bzw. artikulativer Anstrengungen von Akteuren plausibilisiert? Im Rahmen der qualitativen Analyse wurden bereits die wesentlichen Punkte herausgearbeitet, zu denen explizit Alternativen formuliert wurden. Es sind dies wie gesehen letztlich nur die konkreten Erweiterungsmodelle. Vielfach äußern sich allerdings Sprecher weniger konstruktiv und versagen bestimmten Positionen lediglich explizit die Unterstützung. Quantitativ drückt sich dieser Grad an rein negativ bestimmter „Kontroversität“ in einem variierenden Anteil an negativen Bezügen aus (Tabelle 5.3). In diesem Sinn kontrovers sind auch in quantitativer Hinsicht vor allem die Aspekte des konkreten Beitrittsprozesses (Modelle, Terminzusagen, Übergangsfristen), darüber hinaus – allerdings relativ gesehen weniger – die verschiedenen Reformen. Der relativ hohe Anteil negativer Bezüge in der Kategorie „Beitrittskriterien“ lässt sich darüber hinaus differenzieren: Während die in Kopenhagen formulierten Kriterien Prosperität, Demokratie und die Übernahme des Acquis mit nur 2 Prozent negativen Bezügen relativ unkontrovers diskutiert werden, stehen sich etwa bei der Frage der Entschädigungsforderungen der Vertriebenen positive und negative Bezüge fast gleichauf gegenüber. Eine Annäherung und die Osterweiterung als solche bleiben wie gesehen Konsens. Kaum ein Sprecher formuliert Kritik in einer Weise, dass sie explizit als Statement gegen eine Erweiterung interpretiert werden könnte.

Wegen des themenspezifischen Grades an Kontroversen ergeben sich zwangsläufig Phasen der Debatte mit mehr oder weniger starken Anteilen an negativen Bezügen (Abbildung 5.5). Während das Jahr 1992 wegen seines hohen Anteils kontrovers diskutierter Reformbedingungen („Maastricht als Beitrittschürde“ versus „Maastricht als Bedingung einer Erweiterung“) heraussticht, reichern spätestens ab 1997 unterschiedliche Meinungen zu Modellen und Beitrittsbedingungen die Debatte wieder signifikant mit Konfliktstoff an. Da hier die Debatte jeweils konkrete Fragen der Umsetzung einer Erweiterung aufwirft, stellen sie die wesentlichen „watershed events“ dar, „that clarif[y] the underlying conflicts“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999:

Abb. 5.5: Anteil aller negativ formulierter Präferenzen im Zeitverlauf



136). Doch wo lassen sich diese Kontroversen im politischen bzw. medialen Raum lokalisieren? Wer setzt hier wen unter Druck? Hier ergeben sich unmittelbar Hypothesen aus dem einleitend entwickelten Verständnis außenpolitischer Debatten im gesellschaftlichen Raum (vgl. Kapitel 3.3). Die Regierung muss nach neo-liberaler Lesart den „Anschluss“ an gesellschaftliche Präferenzen behalten, um kurzfristig wie langfristig Unterstützung für ihre Politik und das eigene Mandat zu sichern. Dabei kann der Regierung grundsätzlich eine Initiativfunktion im außenpolitischen Bereich zugeschrieben werden, d.h. normalerweise wird Außenpolitik – unabhängig vom konkreten Gesetzgebungsprozess etwa bei der Ratifizierung internationaler Verträge – von Regierungen konzipiert, denen gegebenenfalls Experten der Oppositionsfraktionen oder aus dem gesellschaftlichen Raum im weiteren Sinne Alternativen entgegenstellen. Kontroversen entstehen somit erwartungsgemäß eher dort, wo Akteure Regierungshandeln kritisieren und dessen weitergehende Begründung bzw. Korrektur einfordern, wobei die Regierung darum bemüht sein muss, einen möglichst großen Teil der involvierten Akteure bzw. des Publikums der sich entspinneenden Debatte für sich zu gewinnen bzw. die eigene Position in diesem Sinne zu formulieren.

Legt man dieses Szenario zugrunde, kann *erstens* mit Blick auf die manifesten Kontroversen der Erweiterungsdebatte erwartet werden, dass die *Regierungsposition* der *Regierungsfraktionen* entspricht. Darüber hinaus sollten Regierungsvertreter bzw. Parlamentarier der Regierungsfraktionen eher positiv auf zirkulierende Handlungspläne Bezug nehmen, sofern diese im Wesentlichen ihre Handschrift tragen

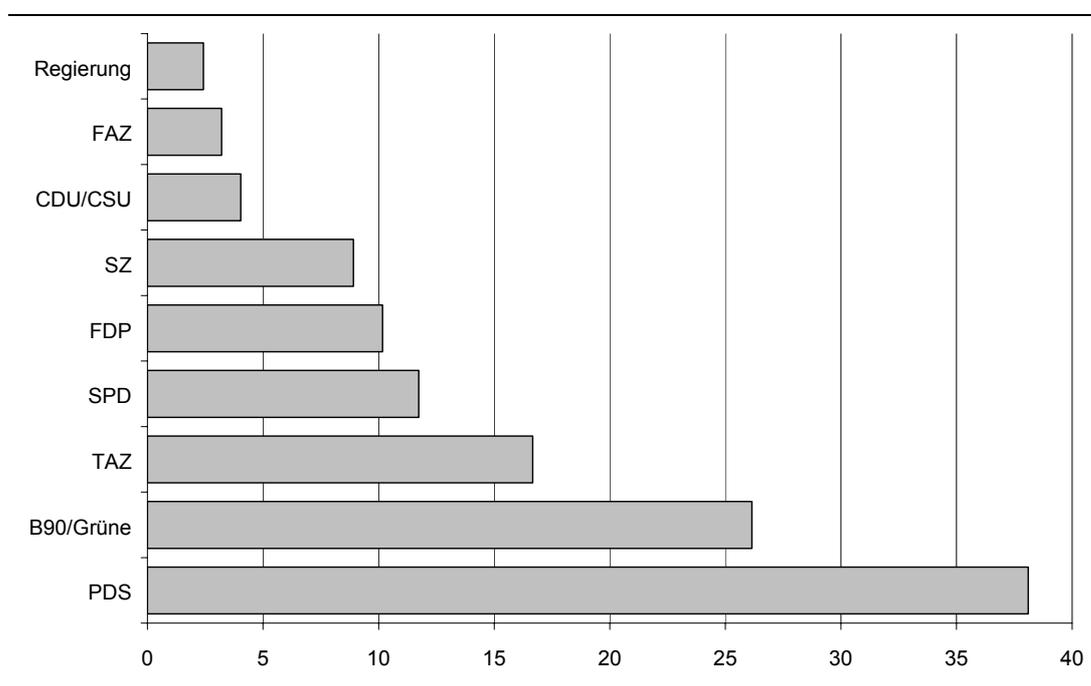
dürften. Schließlich sollten diese nur ausnahmsweise überhaupt Alternativen explizit (und negativ) erörtern – zumindest sofern diese Alternativen keinen übermäßigen Rückhalt in der Debatte finden –, um eine gesellschaftliche Auseinandersetzung nicht durch eigene Beiträge zu forcieren und die eigene Politik gegenüber gesellschaftlicher Kritik „abzuschotten“ (Hagan 1995). Demgegenüber sollte *zweitens* zum einen die parlamentarische Opposition zu den wesentlichen Kritikern von Regierungshandeln gehören, also auf Außenpolitik vor allem negativ Bezug nehmen, um sich gegenüber der Regierung als politische Alternative zu profilieren. Zum anderen sollten auch die Zeitungskommentatoren vom eigenen Rollenverständnis her zu Kritik neigen, also Regierungshandeln gerade dann zum Anlass von Stellungnahmen nutzen, wenn es negativ bewertet wird. Tabelle 5.4 fasst zunächst die Positionierungen der verschiedenen Sprecher nach Vertretern der Regierung, einzelner Fraktionen bzw. Redaktionen systematisch zusammen. Wie erwartet, entspricht die Regierungsposition grundsätzlich derjenigen der *Regierungsfraktionen*, obgleich einige Statements aus den Reihen der FDP im Falle der Freizügigkeit davon abweichen. Dabei bleibt die Regierung in der Entschädigungsfrage angesichts dezidiert konfligierender Positionen der Regierungsfraktionen auffallend neutral, vermeidet also eine Positionierung ohne eindeutigen Rückhalt im eigenen Lager. Allerdings weisen auch Positionen von Opposition und Kommentatoren auffällig viele Kongruenzen mit der Regierungsposition auf. Insbesondere bleiben sich Regierung und SPD-Fraktion – etwa in der Frage der Freizügigkeit – mit ihren Positionen nahe. Mit Blick auf die Definitionsmacht politischer Alternativen fällt auf, dass die in der Debatte diskutierten Erweiterungspolitiken wie erwartet überwiegend der Regierungsposition entsprechen. Nur in wenigen Fällen finden sich Regierungsvertreter auf der Seite der Gegner einer zur Diskussion gestellten Erweiterungspolitik. Im Fall der konkreten Beitrittsmodelle und der Reformpläne im Agrarbereich liegen alternative Handlungskonzepte vor, die explizit negativ beurteilt werden. Interessant sind dabei die Innovatoren dieser, der Regierungsposition zuwiderlaufenden Politiken. Es sind – wie vorangehend ausführlich diskutiert – andere Mitgliedsstaaten (Beitrittsmodelle) bzw. die Kommission (Agrarreform), die jeweils starke innergesellschaftliche Koalitionäre (Parlamentarier, Kommentatoren) gewinnen können, die die Bundesregierung zu explizit negativen Stellungnahmen zwingen. Ausnahmsweise verhält sie sich darüber hinaus neutral, d.h. lässt ihre Positionierung durch das Vermeiden expliziter Stellungnahmen offen. Im Falle der von der Kommission geforderten Reformen der regionalen Strukturförderung gelingt es der Regierung damit aber keineswegs, eine gesellschaftliche Debatte zu verhindern. Zwar bleibt das Thema im parlamentarischen Raum weitgehend marginalisiert, die Kommentatoren nutzen dies aber umso ausgiebiger für Kritik.

Tab. 5.4: PRO-KONTRA-Positionierung

	PRO	Ambivalent*	KONTRA
Erweiterung pauschal	Regierung, CDU/CSU, FDP, SPD, B90/Grüne, PDS, FAZ, SZ, TAZ		
<i>Annäherung</i>			
Hilfen	Regierung, CDU/CSU, FDP, SPD, B90/Grüne, PDS, FAZ, SZ, TAZ		
Binnenmarkt (einschl. Assoziationsabkommen)	Regierung, CDU/CSU, FDP, SPD, B90/Grüne, PDS, FAZ, SZ, TAZ		
Politische Teilmitgliedschaft	FDP, B90/Grüne, SPD, PDS		
<i>Beitrittskriterien</i>			
Demokratie	(Regierung) CSU/CSU, FAZ, SZ, TAZ, FDP, SPD, B90/Grüne, PDS		
Prosperität	(Regierung) CDU/CSU, FDP, SPD, PDS, FAZ, SZ, B90/Grüne		
Entschädigungen	CDU/CSU (FAZ)		FDP, SPD, B90/Grüne, PDS, SZ, TAZ
<i>Reformen als Bedingung</i>			
Institutionelle Reformen	Regierung, CDU/CSU, FDP, SPD	B90/Grüne, SZ, FAZ	PDS
Finanzierung	Regierung, CDU/CSU, FDP, SPD, FAZ, B90/Grüne	SZ	
Agrarreform	SPD, B90/Grüne, FAZ, SZ, TAZ	Regierung, CDU/CSU, FDP	
Reform der regionalen Strukturförderung	FAZ, SZ, TAZ,		
<i>Übergangsfristen</i>			
Freizügigkeit	Regierung, SPD	FDP, TAZ	
Agrarpolitik	Regierung, CDU/CSU, SPD, FDP	TAZ	
Terminpläne/Zusagen	Regierung, CDU/CSU, FDP	SPD, B90/Grüne, SZ, FAZ	
Beitrittsmodelle	Regierung, SPD („5+1“)	CDU/CSU, FDP, FAZ, TAZ	B90/Grüne, SZ („Startlinienmodell“)
Luxemburg-Kompromiss	Regierung, SPD, CDU/CSU, FDP	FAZ, TAZ	B90/Grüne, SZ

\* ambivalent: Stellungnahmen von Vertretern der Regierung, Fraktion bzw. Redaktion kontrovers. nicht aufgeführte Sprechergruppen verhalten sich neutral

Abb. 5.6: Anteil negativer Bezüge nach Sprechergruppen in Prozent



In der Entschädigungsfrage im so genannten „Krieg der Resolutionen“ überlässt die Regierung schließlich Vertretern der Vertriebenenvertreter aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion die Initiative zu einem Konflikt, dessen Beilegung schließlich durch eine Reise der Parlamentspräsidentin Süßmuth – also ausdrücklich auf der Ebene interparlamentarischer Beziehungen – erreicht wird. Die Regierung umgeht durch diese Strategie allerdings keineswegs eine Beschädigung der bilateralen Regierungsbeziehungen (Mildenberger 1998), erreicht also wiederum nicht das ihrem Handeln vermutlich zugrunde liegende Ziel. Dennoch widersetzt sie sich jeweils erfolgreich dem Versuch, durch die Mobilisierung gesellschaftlichen Drucks die eigene Positionierung zu beeinflussen.

Allerdings verdeckt diese themenspezifische Aufschlüsselung einzelner Positionierungen den Umstand, dass bestimmte Themen wesentlich mehr Aufmerksamkeit erhalten als andere. Entsprechend ergibt sich hier Bedarf für eine quantitative Perspektive, etwa auf den relativen Anteil negativer Bezüge: *Wer definiert positiv Erweiterungspolitik, wem bleibt die negative Kritik an ausformulierten Handlungsalternativen?* Ein Blick in die quantitative Verteilung negativer Bezüge zeigt, dass die formulierten Erwartungen weitgehend den empirisch zu ermittelnden Anteilen entsprechen (Abbildung 5.6). Erstens beziehen sich *Regierungsvertreter* fast ausschließlich positiv auf die diskutierten Erweiterungspolitiken, was grundsätzlich dafür spricht, dass die Regierung die Debatte mit „ihren“ Positionen mehr oder weniger dominiert. Nur rund zwei Prozent ihrer Argumentationen nehmen negativ auf einen

der diskutierten Erweiterungspolitiken bezug. Zweitens argumentieren die Vertreter der *Regierungsfraktionen* mit einem Anteil von rund sieben Prozent deutlich kritischer, allerdings vor allem im Hinblick auf alternative Vorschläge aus den Reihen der Opposition, fast nie explizit gegen die eigene Regierungspolitik.

Drittens argumentieren die Vertreter der *Oppositionsfraktionen* demgegenüber zwar im Mittel immerhin zu rund 20 Prozent „negativ“ und sind damit immer wieder Initiatoren einer explizit kontroversen Erweiterungsdebatte. Wie gesehen, bleibt diese jedoch insgesamt – vor allem mit Blick auf die Erweiterung selbst – weitgehend konsensual, so dass selbst die Opposition kaum alternative Positionen formuliert und mit rund 80 Prozent überwiegend positiv auf die diskutierten Erweiterungspolitiken Bezug nimmt. Die in Abbildung 5.6 bereits vorgenommene Differenzierung nach einzelnen Fraktionen zeigt allerdings auch, dass vor allem Bündnis 90/Die Grünen und die Sprecher der PDS Erweiterungspolitiken kritisieren, während die SPD deutlich „zahmer“ auftritt und stärker zugunsten der zirkulierenden Politikalternativen argumentiert.

Besonders auffällig ist dieser Mangel an explizit negativen Bezügen viertens im Falle der *Zeitungskommentare*, die mit einem Anteil von im Schnitt sieben Prozent zumindest quantitativ ein ähnliches Profil aufweisen wie die Stellungnahmen aus den Regierungsfraktionen. Zwar wenden sich die Kommentatoren hier – im Gegensatz zu Vertretern der Regierungsfraktionen – tatsächlich immer wieder gegen die Regierungspolitik und nicht nur gegen die vereinzelt formulierten Alternativen aus dem Oppositionslager, jedoch fällt auf, dass sich die Kommentatoren zumindest im Falle der Erweiterungsdebatte keinesfalls auf ihre Rolle als Kritiker beschränken und, insgesamt weit weniger als etwa die Opposition im Parlament, zu Trägern expliziter Kontroversen über Erweiterungspolitik werden. Dieser Eindruck wird durch eine Differenzierung nach einzelnen Zeitungen noch verstärkt. So weist die FAZ zwar immer wieder kritisch auf die Handlungsblockaden der Mitgliedsregierungen hin und trägt ihre Kritik an der „Erweiterungsfähigkeit“ der EU mit zum Teil fast hämischer Rhetorik vor. Mit Blick auf die tatsächlich diskutierten Politikoptionen ist sie jedoch fast frei von negativen Bezügen. Ihr Ansatzpunkt ist im Wesentlichen die konsequente Durchführung von Reformen und Erweiterung, d.h. der Verpflichtung der Regierung auf – mit Ausnahme der Agrarreformen – bereits vertretene Regierungspolitik.

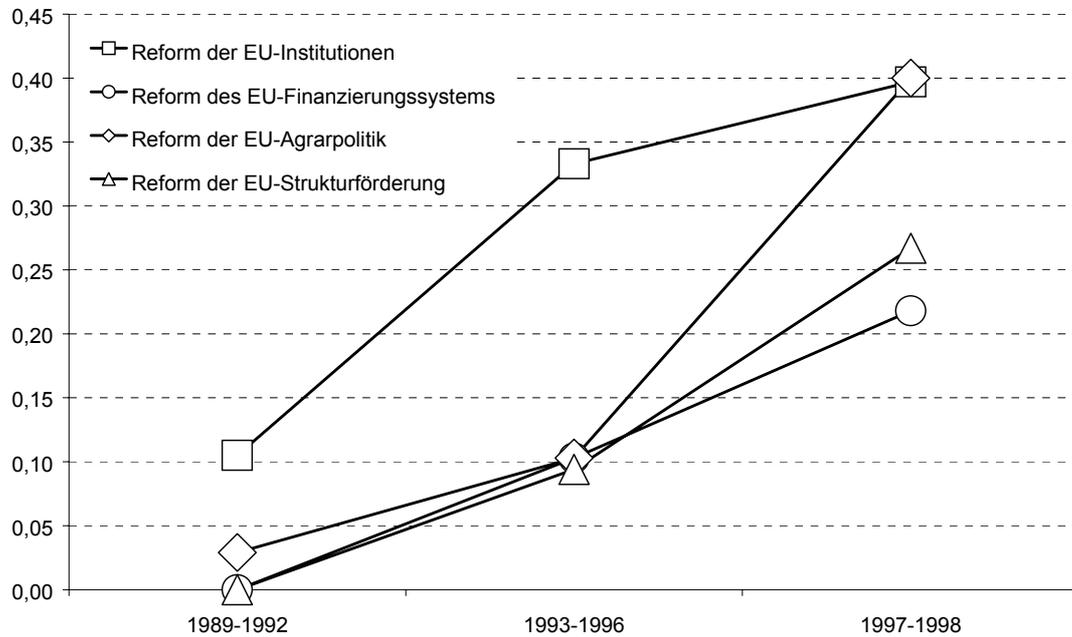
Allerdings bleibt die Diskussion einzelner Positionen noch ohne systematische Einbeziehung der Dynamik, mit der diese im Laufe der Debatte von verschiedenen Akteuren formuliert werden, insofern steht die weiterführende Analyse einer Diskursverschiebung vom „JA“ zum „ABER“ also noch aus. Im Sinne auf die Durchsetzung bestimmter Positionen gerichteter „Präferenzkoalitionen“ steht an dieser Stelle – gemäß des in Kapitel 3.3 entwickelten Verständnisses „argumentativer Koa-

litionen“ – insbesondere zu fragen, welche Politiken argumentativ verknüpft werden: Für oder gegen welche „packages“ von Politiken äußern sich Akteure in der Debatte? Welche Präferenzen finden sich immer wieder gemeinsam in Reden und Kommentaren und weisen in diesem Sinne einen hohen Grad „argumentativer Integration“ auf? Zur Operationalisierung dieses Kriteriums „argumentativer Integration“ dient eine Matrix aus Jaccard-Koeffizienten, auf deren Grundlage eine Reihe von Clusteranalysen (Average-Linkage/Between-Groups-Algorithmus, vgl. Kapitel 4.1.2) durchgeführt wurde (Späth 1977, Steinhausen/Langer 1977, Backhaus et al. 1994). Demgemäß treten erstens die frühen *Annäherungspolitiken* (Hilfen, Binnenmarktintegration) derart häufig gemeinsam auf, dass es aus quantitativer wie qualitativer Perspektive angemessen erscheint, hier tatsächlich von einer „Annäherungskoalition“ zu sprechen. Starke Überschneidungen zeigen sich darüber hinaus mit der pauschalen Erweiterungspräferenz sowie der Forderung nach einer Teilmitgliedschaft und klaren Terminzusagen. Dies kann als Hinweis auf eine umfassende Partition von Annäherungs- bzw. Erweiterungsforderungen interpretiert werden. Teilmitgliedschaft und Terminzusagen sind allerdings keineswegs Teil eines allgemeinen Konsenses und spielen lediglich eine marginale Rolle. Die argumentative Integration mit der pauschalen Erweiterungsforderung ist darüber hinaus eindeutig ein Ausdruck der immer wieder formulierten Funktion der Annäherung als einer die Erweiterung vorbereitenden Strategie.

Ebenfalls häufig gemeinsam vertreten werden zweitens die unterschiedlichen *Reformbedingungen* einer Erweiterung – insbesondere die schließlich in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reformen der Unionspolitiken, darüber hinaus jedoch auch die der Institutionen. Dass die explizite Ablehnung der an anderer Stelle geforderten Terminzusagen häufig im Rahmen bzw. direkten Kontext einer Reformargumentation zu finden ist, verweist auf die funktionale Qualität dieser Ablehnung, die der postulierten Notwendigkeit von Reformen Nachdruck verleiht.

Diese zwei Aggregationen (Annäherungspolitiken, Reformbedingungen) bezeichnen qualitativ wie quantitativ stabile Cluster von Präferenzen und vereinfachen das Tableau der zu differenzierenden Präferenzkoalitionen der deutschen Erweiterungsdebatte bereits erheblich (vgl. auch Abbildung 5.10). Der analytische Mehrwert einer Diskussion „argumentativer Integration“ liegt allerdings nicht nur in dieser Vereinfachung von Präferenzkoalitionen, besonders bemerkenswert ist die Möglichkeit, eine Veränderung zu beobachten, d.h. eine – in der Sprechweise der poststrukturalistischen Diskursanalyse – Artikulation bzw. Dislokation von Diskursmomenten. Hierzu lassen sich entsprechende Jaccard-Koeffizienten zwischen bestimmten Präferenzen nach Jahren oder Phasen differenziert berechnen und vergleichen. Eine signifikante Veränderung vollzieht sich nun genau im Hinblick auf das gemeinsame Auftreten von pauschaler Erweiterungspräferenz und Reformbedingun-

Abb. 5.7: *Argumentative Integration von Reformbedingungen mit Erweiterungspräferenz*

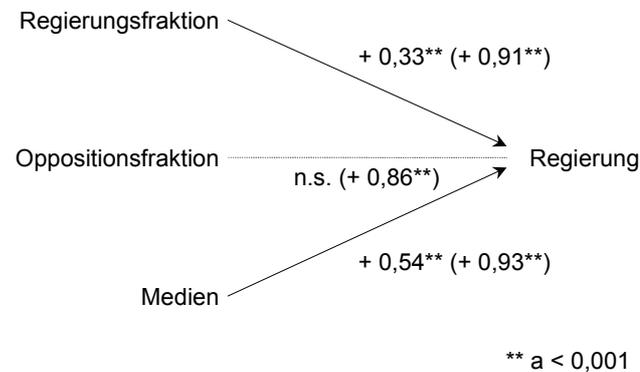


Einträge sind Jaccard-Koeffizienten von Kodierungen einer vertretenen Erweiterungsbedingung mit einer pauschalen Erweiterungspräferenz auf der Basis ganzer Reden bzw. Kommentare.

gen. Wie in Abbildung 5.7 deutlich zu sehen, treten Erweiterungspräferenz und Reformbedingungen in den ersten Jahren nur selten gemeinsam auf. Dies ändert sich im Kontext der Maastrichtdebatte und späteren Regierungskonferenz zur Vorbereitung des Amsterdamer Gipfels zuerst mit Blick auf die Forderung nach einer institutionellen Reform der EU als Bedingung für eine Erweiterung. Im Zuge der Diskussion um die Agenda 2000 wird schließlich auch die dort ausgearbeitete Reform der Unionspolitiken zum festen Bestandteil jener Texte, die auch eine Erweiterung vertreten. Das „ABER“ der Reformbedingungen nimmt in diesem Sinne nicht nur quantitativ immer breiteren Raum in der Debatte ein, es wird auch erkennbar mit dem „JA“ zur Erweiterung artikuliert und damit Teil eines hegemonialen „JA, ABER erst nach Reformen“, das nunmehr den Konsensbereich der Erweiterungsdebatte bzw. des ihr zugrunde liegenden Diskurshorizontes markiert.

In dieser Integration wesentlicher Präferenzbezüge der Erweiterungsdebatte sind sich Regierung und Gesellschaft übrigens ausgesprochen ähnlich. Vergleicht man die relative Intensität, mit der sich Regierung, Fraktionen und Redaktionen den einzelnen Erweiterungspolitiken widmen, so zeigt sich ein hohes Maß an Kongruenz über Jahre (Abbildung 5.8, bivariate Korrelation in Klammern). Diese Kongruenz kann zwar streng genommen nicht als kausaler Einfluss statistisch getestet werden, denn

Abb. 5.8: Zusammenhang zwischen Positionen der Regierung und gesellschaftlichen Akteuren



Einträge sind standardisierte Beta-Koeffizienten einer Regressionsschätzung (OLS) auf der Grundlage eines Datensatzes mit den kategorisierten Sprechern in den Spalten („Variablen“) und den jeweiligen Anteilen der kategorisierten Präferenzen nach Jahren in den Datenzeilen („Fälle“). Bivariate Korrelationskoeffizienten ( $r$ ) in Klammern.

für eine „echte“ Zeitreihenanalyse ist die Dichte an Informationen bzw. Datenzeitpunkten zu gering. Dennoch entsprechen die in Abbildung 5.8 referierten Partialkorrelationen zwischen der jahresspezifischen Agenda der Regierung und Regierungsfraktion bzw. Medien eindeutig den formulierten Erwartungen, nach denen sich Regierungsakteure der Thematisierungswünsche und Präferenzen gerade dieses Teils der Gesellschaft versichern.

Ein deskriptiver Blick in die Daten zeigt zudem, dass gerade im Falle der Reformbedingungen gesellschaftliche Akteure die späteren Regierungspositionen „vorformulieren“. So wird die Notwendigkeit institutioneller Reformen von Kommentatoren seit 1989 behauptet, von Sprechern der Fraktionen der CDU, CSU, FDP und SPD immerhin bereits 1991, von der Regierung aber erst 1992 auch offiziell im gesellschaftlichen Raum vertreten. Bezüglich der Reform der Unionspolitiken ist diese zeitliche Abfolge weniger ausgeprägt, aber doch klar nachzuvollziehen. Hier sind es wiederum die Kommentatoren, die 1994 das Thema in den gesellschaftlichen Raum tragen – und in diesem Sinne als „Innovatoren“ fungieren –, während die Regierung erst ab 1995 von einer notwendigen Reform von Agrar- und Strukturpolitiken spricht. Damit entspricht die Integration der Debatte zu einem umfassenden „JA, ABER erst nach Reformen“ schließlich keinesfalls einem „top-down“-Prozess, im Zuge dessen die Regierung einer erweiterungseuphorischen Gesellschaft etwa die notwendigen Bedingungen einer Erweiterung hätte „erklären“ müssen. Vielmehr

wurden die Bedingungen schon vergleichsweise früh in Kommentaren und Plenardebatten diskutiert, noch bevor sich die Regierung auch öffentlich diesen Bedingungen widmete.

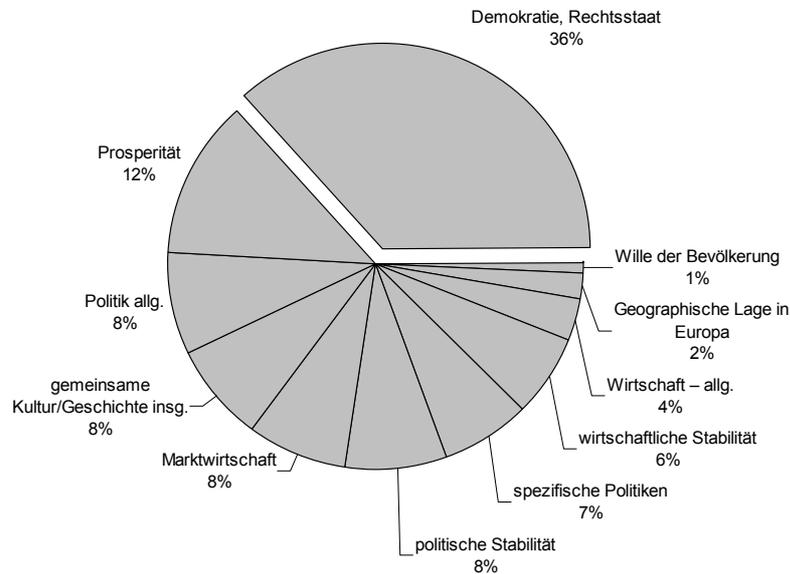
Neben einer umfassenden Integration der Debatte zu einer großen, diese insgesamt auch quantitativ dominierenden „JA, ABER erst nach Reformen“-Koalition weist die Analyse allerdings noch ein weiteres, ebenfalls bemerkenswertes Set gemeinsam vertretener Policyaspekte auf: die Kopenhagener Beitrittskriterien – soweit sie in der Debatte überhaupt explizit thematisiert werden, also „Demokratie“ und „Prosperität“. Diese treten zwar relativ häufig gemeinsam mit den Vertriebenenforderungen auf – was der Tatsache Rechnung trägt, dass das Kriterium „Demokratie“ gegen Ende des untersuchten Zeitraums vor allem von Vertriebenenseite in Anschlag gebracht wird – nicht aber mit der pauschalen Erweiterungspräferenz. Sie erweist sich in dieser Analyse also nicht als argumentativ integrierter Bestandteil des großen bzw. größer werdenden Konsensbereichs eines „JA, ABER“. Obgleich die Kopenhagenerkriterien wie gesehen weitgehend unumstritten sind.

Eine genauere Inspektion der Häufigkeitsverteilung zeigt im Übrigen, dass ein überwiegender Teil der Kriterien zwar im Kontext einer allgemeinen Erweiterungspräferenz auftritt, umgekehrt eine pauschale Erweiterungspräferenz allerdings häufig vertreten wird, ohne auf die konkreten Kriterien Bezug zu nehmen. Damit gleicht diese Verteilung beispielsweise derjenigen zwischen pauschaler Erweiterungspräferenz und der Forderung nach einer politischen Teilmitgliedschaft. Während letztere allerdings unmittelbar dahingehend interpretiert werden kann, dass ein solcher Vorschlag – wie bereits ausführlich diskutiert – nicht auf breite Resonanz trifft, steht bei den *Beitrittskriterien eher zu vermuten, dass sie nicht häufiger formuliert werden, gerade weil sie Konsens sind*. Diese Vermutung einer Verzerrung des sprachlichen Vordergrundes verweist direkt auf die folgende Analyse des kognitiven Hintergrundes: Sind die Beitrittskriterien soweit Konsens, dass sie nicht mehr thematisiert werden müssen? Genereller: Sind die ermittelten Präferenzen ein transparentes Abbild des kognitiven Hintergrundes – und eines authentischen, wenn auch bedingten Konsenses zugunsten einer Erweiterung?

#### 5.6.4 Vorder- und Hintergrund – Wen adressieren die Sprecher?

Wie gesehen weist die deutsche Erweiterungsdebatte einen ausgesprochen hohen – und nimmt man das letzte Ergebnis eines integrierten „JA, ABER“: einen zunehmenden – Grad an Konsens auf, insbesondere, was die pauschale Zustimmung zur Osterweiterung angeht. Nun hat etwa Schimmelfennig (2001, 2003) ausführlich argumentiert, zumindest auf internationaler Ebene sei eine Zustimmung zur Erweiterung nur darum zustande gekommen, weil die Opposition durch moralische Argu-

Abb. 5.9: Beitrittskriterien



Anteil an allen Nennungen (N = 1123, Frageformulierung: „Welche Kriterien sollten Ihrer Meinung nach wesentlich für die Entscheidung sein, ein Land in die EU aufzunehmen? Nennen Sie bitte die Ihres Erachtens drei wichtigsten Kriterien“.

mente „zum Schweigen“ gebracht wurde, d.h. angesichts einer normativ aufgeladenen Debatte auf die konsequente Vertretung ihrer ablehnenden Haltung verzichtete, – aber ohne von der Notwendigkeit einer Erweiterung tatsächlich überzeugt worden zu sein (vgl. auch Friies 1998). Damit steht auch die Diskussion der deutschen Erweiterungsdebatte grundsätzlich unter dem Vorbehalt eines unauthentischen Konsensbefundes: Ist das sprachlich vorgetragene „JA“ lediglich ein auf sozialer Kontrolle beruhender Scheinkonsens? Ist das „ABER“ möglicherweise in Wahrheit ein verschämtes „KONTRA“; ein Ausdruck latenter Ablehnung, die sich angesichts – noch aufzuklärender – Argumente für eine Erweiterung nicht im sprachlichen Vordergrund authentisch manifestiert?

Die Ergebnisse der Umfrage unter Mitgliedern der deutschen Positionselite sprechen eindeutig dagegen: Nur knapp über 3 Prozent wenden sich zum Zeitpunkt der Befragung (März 1998) pauschal und explizit gegen eine *Erweiterung* um Polen als größtes Mitglied der sogenannten „Luxemburg-Gruppe“ (mit Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien und Zypern), rund 12 Prozent waren immerhin noch unentschieden, der Rest eher dafür (26 Prozent) oder sogar sehr dafür (59 Prozent). Selbst Litauen oder Lettland erhalten Zustimmungsquoten von knapp 70 Pro-

zent, nur die anderen mittel- und osteuropäischen Länder der Helsinki-Gruppe (Slowakei, Rumänien, Bulgarien) schneiden wesentlich schlechter ab (vgl. Eberwein/Ecker-Ehrhardt 2001).

Hinsichtlich der *Beitrittskriterien* zeigen die Antworten auf eine offen gestellte Frage nach richtigen Beitrittskriterien (Abbildung 5.9), dass im Hintergrund der Debatte, wie vermutet, die Kriterien Demokratie und Prosperität ausgesprochen verbreitet sind. Es kann entsprechend davon ausgegangen werden, dass *beide Kriterien eher vor dem Hintergrund eines fehlenden Problematisierungsanlasses nicht explizit ausgeführt werden, nicht jedoch, weil sie nicht Teil eines allgemeinen und zunehmend bedingten Erweiterungskonsenses wären*. Dabei dominieren im Übrigen Vorstellungen von Demokratie deutlich. Demokratie wird von fast allen Befragten genannt und ist sogar bei über der Hälfte die erste Nennung. Während Demokratie also in der öffentlichen Debatte – vor allem im Vergleich zu wirtschaftlichen Kriterien – noch deutlich weniger sichtbar ist und schließlich erst im Rahmen der Vertriebenen-debatte an Relevanz gewinnt, sprechen die Antworten aus der Befragung umso mehr für die erhebliche Bedeutung dieses Kriteriums auf der Ebene individueller Einstellungen. Insbesondere die fehlende Sichtbarkeit dieses Kriterium kann ohne Weiteres darauf zurückgeführt werden, dass die für die deutsche Debatte relevanten Kandidaten Polen, Tschechien und Ungarn das Kriterium „Demokratie“ – abseits der Sonderproblematik Slowakei – anerkannter Maßen erfüllen. Eine ähnliche Vermutung lässt sich auch im Hinblick auf die geographische Zugehörigkeit zu Europa formulieren, dessen Sichtbarkeit in der Debatte ebenfalls deutlich geringer ist als im kognitiven Hintergrund. Darüber hinaus sind Prosperität, Marktwirtschaft und Stabilität in der Debatte, wie der Umfrage gleichermaßen häufige Stichworte.

Insgesamt kann damit das Fazit gezogen werden, dass sich in Bezug auf eine Erweiterung als solche und die diskutierten Beitrittskriterien keine Hinweise auf einen „Scheinkonsens“ zeigen. Zwar ist damit nicht auszuschließen, dass Sprecher strategisch argumentieren, ein Blick in die öffentlichen Elitendebatte als Ganzes lässt jedoch keinesfalls die Diagnose zu, es handele sich bei der geäußerten Zustimmung zur Erweiterung und zu den relevanten Kriterien um ein grob verzerrendes Bild vorhandener Motivlagen und bloße „Rhetorik“.

Dies gilt übrigens auch, wenn man die Antworten nach Befragten nach politischem Zentrum, Medien bzw. restlicher Peripherie differenziert betrachtet. Zwar zeigt sich etwa in Bezug auf eine pauschale Unterstützung der Erweiterung um Polen eine geringfügig höhere Zustimmung bei den Befragten des politischen Zentrums (Politik, Verwaltung), diese liegt jedoch im Rahmen statistisch zu erwartender Fehler und ist daher nicht signifikant. Die in Kapitel 3 formulierte These, Akteure der *Peripherie seien authentischer*, weil sie ihr Handeln weniger auf die strategischen Imperative von Wiederwahl oder Fraktionsdisziplin etc. ausrichten müssen, sondern eher

Tab. 5.5: *Wie viel Prozent der deutschen Führungsschicht sind Ihrer Schätzung nach für eine EU-Mitgliedschaft Polens?*

	N	%
eher 10 %	5	1,2 %
eher 30 %	21	4,9 %
eher 50 %	94	22,0 %
eher 70 %	247	57,7 %
eher 90 %	61	14,3 %
Total	428	100,0 %

an ehrlicher Verständigung orientiert seien – wird also nicht bestätigt. In beiden Foren herrscht – zumindest soweit im Aggregat zu beobachten – ein hohes Maß an Kongruenz; statistisch signifikante Abweichungen zeigen sich nicht.

Doch, so kann gefragt werden: *Warum argumentieren dann die Eliten überhaupt noch aufwändig zugunsten einer Erweiterung und konzentrieren sich in ihrer parlamentarischen bzw. medialen Auseinandersetzung nicht weitgehend auf jene augenscheinlich strittigen Fragen – wie Beitrittsmodelle, Übergangsfristen oder die „richtigen Kriterien“?* Wie gesehen spielen diese Fragen zwar gegen Ende des Untersuchungszeitraumes und damit zum Zeitpunkt der Elitenumfrage eine vergleichsweise prominente Rolle, sie verdrängen jedoch pauschale Statements zugunsten einer Erweiterung niemals in einem Maße, wie es angesichts jenes fehlenden Widerspruchs durchaus plausibel wäre. Zwei Erklärungswege bieten sich an.

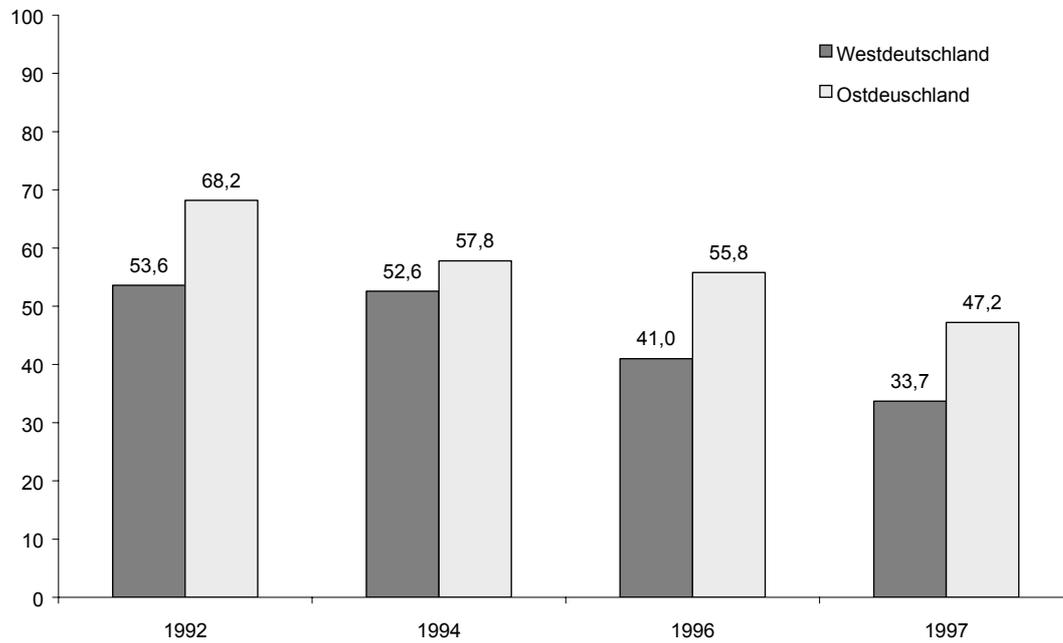
Die Eliten schätzen, so kann mit Blick auf eine *erste Erklärung* argumentiert werden, die Unterstützung für eine Erweiterung in den eigenen Reihen falsch ein. Diese These widerspricht allerdings den Erwartungen in zweifacher Weise, nämlich sowohl im Hinblick auf eine (a) mediengestützte wie eine (b) kognitiv-egozentrische Konsensschätzung.

(a) Es ist auf der Grundlage eines soziologischen Verständnisses von Öffentlichkeit zum einen grundsätzlich zu erwarten, dass die Akteure zur Schätzung einer Verteilung „privater Meinungen“ die öffentliche Debatte beobachten.<sup>61</sup> Geht man in diesem Sinne vom sprachlichen Vordergrund der Erweiterungsdebatte als einer wichtigen Informationsquelle aus, so sollte man entsprechend eher „richtige“ Schätzungen aufgrund einer *mediengestützten Konsensschätzung* erwarten.

(b) Zum anderen hat die psychologische Forschung eines „False Consensus Effect“ (Krüger 1996) mehrfach nachgewiesen, dass Menschen ihre eigene Meinung zum Maßstab für andere nehmen. Die These einer tendenziell *kognitiv-egozentri-*

<sup>61</sup> Kritiker eines „deliberativen Demokratiemodells“ haben übrigens gerade an diesem, ihres Erachtens problematischen Sachverhalt angesetzt (etwa Przeworski 1998).

Abb. 5.10: Zustimmung zur EU-Erweiterung um Polen im „Eurobarometer“



Daten: Eurobarometer 38 (1992), 42 (1994), 44.2 (1996) und 47.1 (1997), Frageformulierungen weisen minimale Abweichungen auf: „Sind Sie dafür oder dagegen, dass dieses Land [zu einem späteren Zeitpunkt/um das Jahr 2000 herum] Mitglied der Europäischen Union wird?“

schen Konsensschätzung lässt sich anhand der Daten aus der Elitestudie sogar empirisch stützen. Die Positionseliten wurden nämlich gebeten, eine Schätzung darüber abzugeben, wie viel Prozent der deutschen Führungsschicht ihres Erachtens für eine EU-Mitgliedschaft Polens in der EU seien (Tabelle 5.5). Korreliert man nun die Antworten auf diese Frage mit der eigenen Unterstützung für eine Osterweiterung, ergibt sich ein hoher statistischer Zusammenhang zwischen eigener Meinung und der Schätzung eines Elitenkonsenses – dies bestätigt die These eines psychologisch zu erklärenden „False Consensus Effects“ im Falle der Osterweiterung. Der in der Elitenumfrage gemessene hohe Konsensgrad auf der Ebene individueller Einstellungen legt also nahe, dass die Eliten aufgrund ihrer eigenen Meinung gerade eine recht treffende Schätzung abgeben.

Dies kann jedoch diese erste Erklärung – „Eliten schätzen die Unterstützung in den eigenen Reihen falsch ein“ – keinesfalls falsifizieren, denn ein genauer Blick in die Verteilung der diskutierten Antworten in Tabelle 5.5 zeigt auch, dass nur rund 14 Prozent den tatsächlichen Wert von „eher 90 Prozent“ angeben. Eine große Mehrheit in der befragten Elite geht demgegenüber von einem hohen, aber keinesfalls totalen Erweiterungskonsens „in der deutschen Führungsschicht“ aus, der die argumentativen Anstrengungen zumindest bereits teilweise erklären mag. *Woher kommt es dann,*

*dass so viele der Befragten den wahren Konsens de facto unterschätzen? Welche Informationen liegen den Eliten vor, dass sie von einem geringeren als dem tatsächlichen Konsens ausgehen?*

Diese Frage verweist direkt auf eine *zweite Erklärung*: der vergleichsweise geringen und sogar sinkenden Zustimmung zur Osterweiterung in allgemeinen Bevölkerungsumfragen wie etwa dem Eurobarometer. Nimmt man Polen wiederum als zentralen Beitrittskandidaten, so sinkt der Anteil der westdeutschen Befürworter einer Erweiterung von 53,6 in 1992 auf 33,7 Prozent in 1997 (Abbildung 5.10). In Ostdeutschland liegen die Werte signifikant höher, sinken aber vergleichbar von 68,2 auf 47,2 Prozent im gleichen Zeitraum. Vor dem Hintergrund des gewählten theoretischen Rahmens liegt es nahe, in diesem *fehlenden allgemeinen Erweiterungskonsens* ein mögliches Motiv argumentativer Anstrengungen seitens der in Parlament und Medien präsenten Eliten zu vermuten. Sind Entscheider durch die internationale, d.h. europäische Ebene auf eine Politik festgelegt, müssen sie diese im gesellschaftlichen Raum soweit durchsetzen, dass sie ihre innenpolitische Unterstützung durch „notwendige“ Entscheidungen nicht gefährden. Sind sie von der Richtigkeit einer bestimmten Politik überzeugt, müssen sie gegebenenfalls auch einer „Logik der Angemessenheit“ folgend, für ihre Politik Unterstützung erzeugen. Doch sind sich die befragten Positionseliten überhaupt dieser Problemlage fehlender Unterstützung in der deutschen Bevölkerung bewusst? Ist die Diagnose einer – vermutlich von Anbeginn der Debatte – auseinanderfallenden Zustimmung bei allgemeiner Bevölkerung und Elite im kognitiven Hintergrund der befragten Positionseliten nachzuvollziehen?

So wurden die Befragten im Rahmen der Elitestudie auch gebeten, die Zustimmung für einen Beitritt Polens in „der deutschen Bevölkerung“ abzugeben. Geht man davon aus, dass sowohl „eher 30“ wie „eher 50 Prozent“ den tatsächlichen Umfragezahlen zumindest nahe kommt, schätzt eine deutliche Mehrheit der Befragten der Elitestudie die Zustimmung in der deutschen Bevölkerung einigermaßen richtig ein (Tabelle 5.6). Darüber hinaus zeigen beide Antworten zusammengenommen, dass dem überwiegenden Teil der befragten Positionselite die höhere Zustimmung einer Erweiterung in den eigenen Reihen bewusst ist. Stellt man jene, die in diesem Sinne „richtig liegen“ [Unterstützung (Elite) > Unterstützung (Bevölkerung)], den „falschen“ Schätzungen [Unterstützung (Elite) <= Unterstützung (Bevölkerung)] gegenüber, so antworten rund 89 Prozent „richtig“. *Fazit: Die Elite weiß – zumindest 1998 – um dieses Auseinanderfallen der Zustimmungswerte mehr oder weniger Bescheid.*

Tab. 5.6: Wie viel Prozent der deutschen Bevölkerung sind Ihrer Schätzung nach für eine EU-Mitgliedschaft Polens?

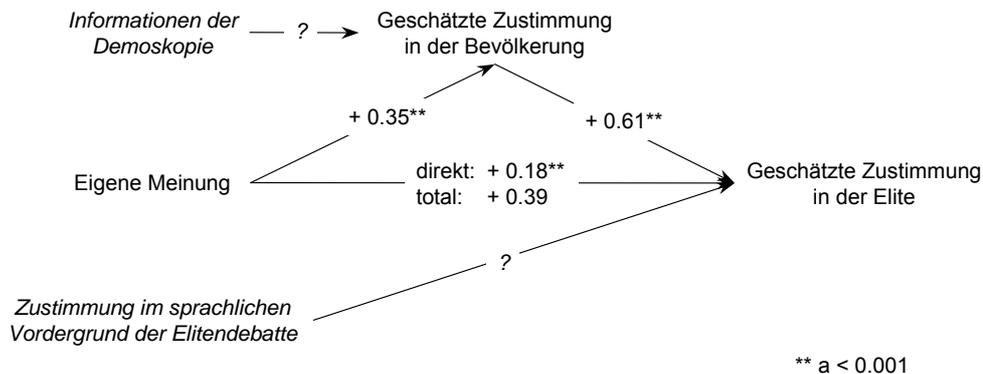
	N	%
eher 10 %	25	5,8 %
eher 30 %	143	33,4 %
eher 50 %	203	47,4 %
eher 70 %	55	12,9 %
eher 90 %	2	0,5 %
Total	428	100,0 %

Dies ermöglicht zum einen, die versprochene zweite Erklärung zu präzisieren: Die Debatte richtet sich in wesentlichen Teilen darauf, jene Teile der Öffentlichkeit von der Notwendigkeit einer Erweiterung zu überzeugen, die laut allgemeinen Bevölkerungsumfragen dagegen sind. Es ermöglicht zum anderen auch, die erste Erklärung – „Eliten schätzen die Unterstützung in den eigenen Reihen falsch ein“ – erneut zu plausibilisieren: Wenn nämlich die Bevölkerung insgesamt geteilter Meinung ist, sollte dies, so kann behauptet werden, auch die individuellen Schätzungen über die Zustimmung in der Elite tangieren. Die modifizierte erste Erklärung lautet also: Die Eliten schätzen die Unterstützung für eine Erweiterung in ihren Reihen falsch ein, weil sie (a) neben ihrer eigenen Meinung (kognitiv-egozentrische Konsensschätzung) und (b) dem in öffentlichen Statements zu beobachtenden Konsens (mediengestützte Konsensschätzung) auch (c) Hinweise auf eine „negative Stimmung in der Bevölkerung“ für die Erweiterung als Schätzgröße für die Unterstützung in der Elite mit einbeziehen. In diesem Fall kann darüber hinaus unterstellt werden, dass zumindest ein Teil der Elite (d) den medialen Konsens zugunsten einer Erweiterung in Zweifel zieht und selbst *die Möglichkeit eines öffentlichen Scheinkonsenses mit einrechnet*.

Diese modifizierte erste Erklärung einer auch *demoskopie-gestützten Konsensschätzung* kann mit Hilfe der vorhandenen Daten weiter plausibilisiert werden. Abbildung 5.11 markiert jene Teile der Erklärung, die einer Überprüfung zugänglich sind, sofern die bereits referierten Fragen diese Teile operationalisieren. Die eingetragenen Effekte sind standardisierte Pfadkoeffizienten<sup>62</sup> und allesamt hochsignifikant. Addiert man den indirekten Effekt von „Eigener Meinung“ auf die Schätzung des „Elitenkonsenses“ über die Variablen „Bevölkerungskonsens“ zum ebenfalls ausgewiesenen direkten Effekt, so ergibt sich auch für diese beiden Variablen die em-

<sup>62</sup> Die eingetragenen Pfadkoeffizienten entstammen einer Schätzung mit dem Programm für Strukturgleichungsmodelle AMOS 3.6.

Abb. 5.11: Pfadmodell relevanter Quellen von Konsensschätzungen (Amos-Schätzung, Einträge sind standardisierte Pfadkoeffizienten)



pirische Bestätigung eines substantiellen Zusammenhangs von „Eigener Meinung“ auf „Elitenkonsens“. Wichtiger bleibt allerdings der markante Zusammenhang von dem – im Mittel geringer – eingeschätzten Bevölkerungskonsens mit der Einschätzung der Unterstützung in der deutschen Führungsschicht, der hier als Kausalität interpretiert wird. Das Ergebnis zeigt, dass die Daten den Erwartungen der zweiten Erklärung entsprechen.

Damit wird der weiteren Analyse die Annahme zugrunde gelegt, dass sich die argumentativen Strategien der Sprecher (auch) auf die Herstellung eines allgemeinen Erweiterungskonsenses beziehen, der laut einer Mehrheit der Befragten weder in der Elite noch der allgemeinen Bevölkerung als hinreichend erachtet wird. *Für die Jahre 1997 und 1998 bedeutet dies, dass neben einem veränderten Kontext auch ein unterstellter Mangel an Unterstützung für die Erweiterung dazu führt, dass wieder verstärkt grundsätzlich zugunsten einer Erweiterung argumentiert wird und die Bedingungen einer Erweiterung an Bedeutung verlieren.* Wie die Sprecher allerdings versuchen, das Publikum dabei argumentativ zu überzeugen bzw. zu überreden, bleibt die wesentliche Frage der weiteren Analyse. Dabei wird auch zu prüfen sein, welchen Grad von Authentizität die Debatte hinsichtlich der geäußerten Gründe zeigt: Nur weil die gezeigte Zustimmung nicht die Qualität eines „Scheinkonsenses“ aufweist, kann keinesfalls vorausgesetzt werden, dass auch andere Motive wie Normen und Konsequenzerwartungen tatsächlich authentisch sind.

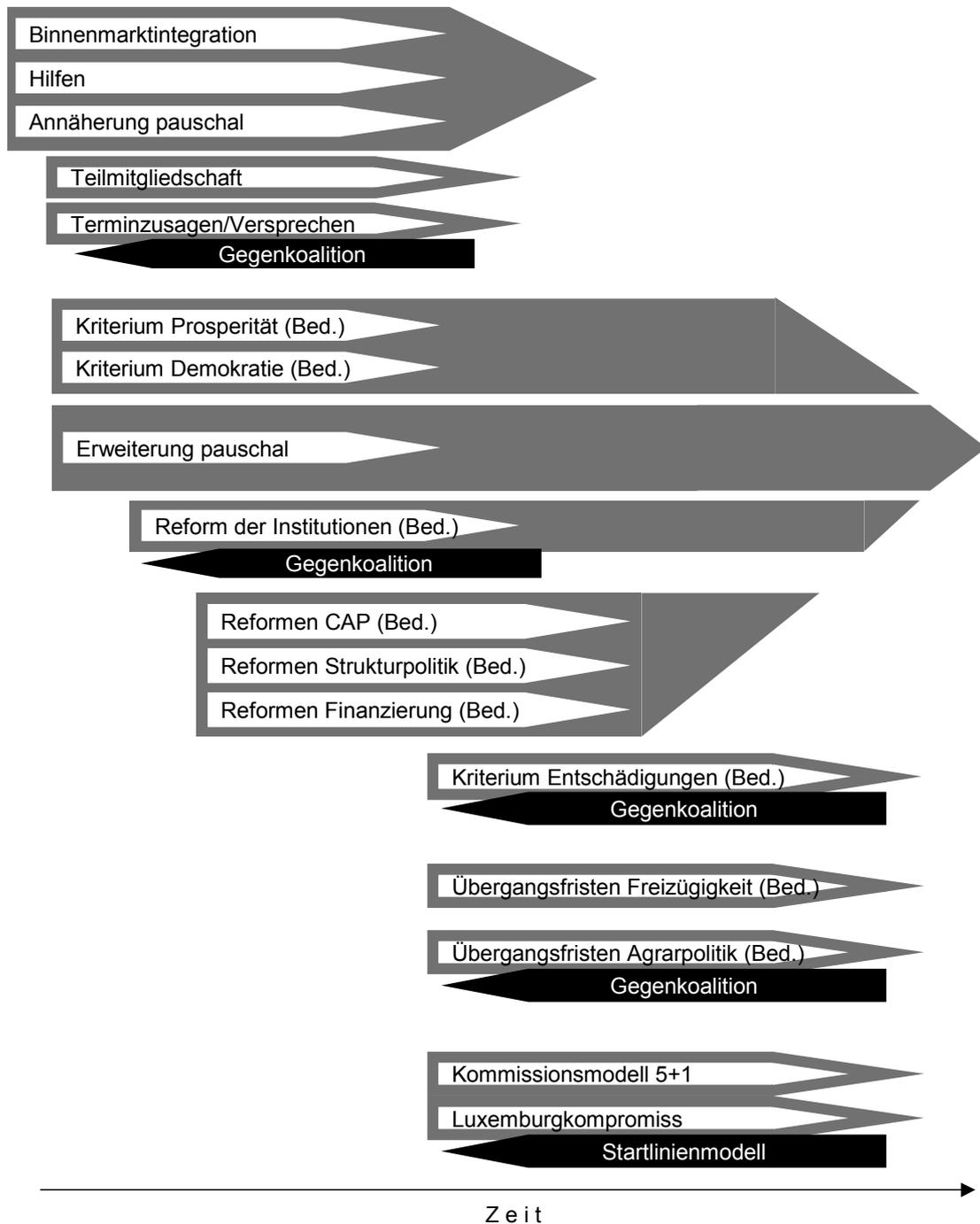
## 5.7. Zwischenfazit

Die Analyse der in der Erweiterungsdebatte vertretenen Policypositionen zeigt eine bemerkenswerte Ambivalenz aus Hetero- und Homogenität. Auf der einen Seite wird über die Jahre eine Vielzahl von Handlungsoptionen diskutiert, auf der anderen bleibt ein Großteil dieser Vorschläge marginalisiert bzw. wird in einen umfassenden Erweiterungskonsens integriert, dessen Konturen allerdings gerade gegen Ende – angesichts von neuen Forderungen nach Entschädigungen und Übergangsfristen – wieder undeutlicher werden. Die Regierung erweist sich dabei gegenüber der Gesellschaft im Allgemeinen bzw. den Regierungsfractionen und Kommentatoren im Besonderen als bemerkenswert responsiv, dominiert allerdings die Debatte auffällig durch die Definition überhaupt diskutierter Handlungsmöglichkeiten in der Erweiterungsfrage.

Es ist darüber hinaus keinesfalls ein „bedingungsloser“ Erweiterungskonsens der deutschen Debatte, der hier ermittelt wurde. Er scheint vielmehr nur möglich, weil er die – noch genau auszuführende – Kritik an einer Erweiterung der Europäischen Union sukzessive integriert und damit das Projekt insgesamt auch auf Dauer zustimmungsfähig macht. Die beschriebene Entwicklung zu einem zunehmenden „JA, ABER erst nach Reformen“ muss dabei wie erwartet, dies hat die Analyse des kognitiven Hintergrundes belegt, durch die ebenfalls konsensualen Beitrittskriterien „Demokratie“, „Prosperität“ ergänzt werden. In der in Abbildung 5.12 grafisch aufbereiteten Synopse schließt die hegemoniale „JA, ABER“-Koalition entsprechend neben Erweiterung, Reformbedingungen, nunmehr auch die Kopenhagener Kriterien – soweit sie überhaupt diskutiert wurden – mit ein. Auf sie entfallen schließlich, d.h. gegen Ende des Untersuchungszeitraums, rund 90 Prozent aller Argumentation.

Schließlich hat die Analyse des kognitiven Hintergrundes auch gezeigt, dass die Debatte zwar einen – im Vorder- wie Hintergrund – hohen Grad an Konsens aufweist, dieser Konsens allerdings von den Akteuren mit Blick auf die Elite eher unterschätzt wird. Auch sind sich die Akteure augenscheinlich durchaus der Tatsache bewusst, dass die Erweiterung in der Bevölkerung einen relativ geringen Rückhalt besitzt. Dies erklärt gleich zweifach, warum Sprecher weiter um Unterstützung für eine Erweiterung kämpfen, und wirft die Frage nach den argumentativen Strategien auf, die Thema der nächsten Kapitel sind. An welche Deutungen versuchen Sprecher ihre Argumente anzuschließen? Welche Gründe werden einzelnen Präferenzen von Sprechern bzw. Koalitionen zugeordnet?

Abb. 5.12: *Synopse – Präferenzen und Koalitionen der deutschen Erweiterungsdebatte*



## 6. Konsequenzerwartungen und Paradigmen

Menschliches Handeln beruht vielfach auch – im weiteren Sinne „ökonomische“ Handlungstheorien sagen: stets – auf der kritischen Evaluation von Handlungsfolgen (Simon 1985, Weber 1984). Eine ganze Reihe von Autoren ist folgerichtig zum einen der Frage nachgegangen, wie Akteure eigentlich dazu kommen, bestimmte Handlungsfolgen als möglich oder sogar sicher in ihren Entscheidungskalkulus mit einzubeziehen. Zentraler Gegenstand dieser Forschung sind Strukturen individuell gehaltener Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, wie sie etwa Arbeiten in der Tradition Axelrods (1976, Bonham et al. 1988, Vowe 1994) ausführlich erhoben und in der Form so genannter „*cognitive maps*“ diskutiert haben. Im Falle der Arbeiten zu „*advocacy-coalitions*“ und „*policy-paradigms*“ bzw. „impliziten Theorien“ sind Ursache-Wirkungs-Annahmen zum anderen ein wichtiges Thema der einschlägigen Policyanalyse geworden (Sabatier/Jenkins 1999, Hall 1993, Hofmann 1993), die die Wirkung solcher Ideen auf den Herstellungs- bzw. Implementationsprozess von Politik im engeren Sinne thematisieren. In der Tradition der Argumentationstheorie (Toulmin 1975) haben schließlich auch Medienanalysen die Verwendung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen in öffentlichen Debatten beschrieben (Kuhlmann 1999).

Das folgende Kapitel nimmt diese „Traditionsbestände“ mit der Frage auf, wie Akteure der Erweiterungsdebatte ihre Präferenzen mit Hilfe von Verweisen auf positive oder negative Konsequenzen von Erweiterungspolitik begründen. Eine „konsequenzialistische *Argumentation*“ kann damit idealtypisch als eine *rhetorische Figur bezeichnet werden, bei der ein Sprecher eine bestimmte Position mit Verweis auf die Erwartung einer bestimmten Konsequenz zu begründen sucht*. Jede eingeführte Konsequenzerwartung transportiert dabei implizit die Annahme bzw. Behauptung eines Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs (Kausalannahme). Wird im Rahmen eines positiven Statements zugunsten der Osterweiterung bspw. darauf hingewiesen, man tue dies „für Frieden und Stabilität in Europa“, so behauptet diese Argumentation implizit einen kausalen Zusammenhang zwischen Erweiterung und Frieden sowie zwischen Erweiterung und Stabilität (vgl. Abbildung 6.1). Die in Texten explizit zu beobachtenden *Konsequenzrelationen* verweisen in diesem Sinne immer auf mehr oder weniger implizite *Kausalannahmen*. Das Ziel der qualitativen Deskription besteht demgemäß zum einen in der Differenzierung typischer Argumentationsmuster, deren Kernaussagen auf distinkten Kausalannahmen als wesentlichen Momenten des zugrunde liegenden Diskurshorizontes. Zum anderen geht es darüber hinaus um die Explikation komplexer Strukturen von Kausalannahmen („Paradigmen“) und ihrer

---

*Abb. 6.1: Konsequenzialistische Argumentation – Form, Beispiel, Kodierung*

---

*Allgemeine Form:*

Die [Präferenz A] ist angemessen,  
weil [Datum: Konsequenz → implizit: Regel = Konsequenzrelation (X => Y) /Benefiziar],  
angesichts [Evidenzen].

*Beispiel in empirischer Form:*

„Wir brauchen die Osterweiterung, denn ohne sie werden wir langfristig enorme Probleme bekommen – sie stabilisiert die jungen Reformdemokratien und das nützt ganz Europa“

*Beispiel nach allgemeiner Form reformuliert:*

Die Osterweiterung ist angemessen,  
weil sie MOE stabilisiert (das nützt Europa),  
angesichts des nicht abgeschlossenen Demokratisierungsprozesses  
(→ Multilateralismus I).

*Beispiel kodiert:*

Präferenz: Osterweiterung der EU  
Konsequenz: Stabilität /MOE  
Evidenz: Paradigma Multilateralismus I  
Konsequenz: diffus positiv /Europa

---

Rolle in der Produktion konsequenzialistischer Argumentationen. Zum Teil enthalten Argumentationen nämlich generische Muster von Konsequenzrelationen, d.h., eine Folge wird zur Ursache einer nächsten und so fort. Hier wurde die Erwartung formuliert, dass multilateralistische und interdependenztheoretische Paradigmen wichtige Konsequenzerwartungen begründen dürften.

Schließlich beziehen sich Konsequenzerwartungen notwendigerweise auf bestimmte Akteure und Werte. Hier geht es „quer“ zur Systematik alternativer Konsequenzrelationen erstens um das Verhältnis, mit dem die Interessen verschiedener Akteure bzw. Kollektive fokussiert werden – ob also eher egoistisch die „eigenen“ oder eher altruistisch „fremde“ Interessen zur Begründung herangezogen werden. Hier steht nach den Ergebnissen von Fierke und Wiener zu erwarten, dass insbesondere die dort diskutierte Rolle einer „Europäischen Identität“ als Fall einer erfolgreichen Interpellation von Akteuren beschrieben werden kann, der die Wahrnehmung relevanter Konsequenzen nachhaltig zugunsten der Beitrittsgesellschaften veränderte. Es sollten entsprechend starke Hinweise auszumachen sein, dass Akteure die Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaften als „ihre“ Konsequenzen oder besser: Konsequenzen für ein gemeinsames europäisches „Wir“ werten. Die Beobachtung unter-

schiedlicher Benefiziere der Osterweiterung verweist dabei natürlich bereits auf die Frage nach den moralischen Fundamenten solchermaßen egoistischer oder altruistischer Anteile, d.h. nach der empirisch beobachtbaren Rolle normativer und konsequenzialistischer Begründungen als komplementäre Teile *verantwortungsethischer Argumentationen* – dem Thema des anschließenden Kapitels.

Konsequenzen verweisen zweitens auf bestimmte Werte. Im theoretischen Teil wurde bereits die Erwartung begründet, dass Werte wie „Sicherheit“, „Wohlstand“, „Freiheit“ die deutsche Erweiterungsdebatte eher bestimmen sollten, weil sie an einen gesellschaftlichen Wertekanon anschließen können, während in der Literatur ebenfalls immer wieder als wesentlich behauptete Werte wie „Ruhm“ und „Macht“ kaum (mehr) als kulturell anschlussfähige Ziele deutscher Außenpolitik erscheinen.

## 6.1. Von Wohlfahrt und Stabilität der anderen

Ein wesentlicher Teil der im Rahmen der Osterweiterungsdebatte konstruierten Legitimität erwächst offensichtlich aus der Begründung, die Erweiterung sei in der Lage, wesentliche „Hoffnungen“ und „Erwartungen“ der Beitrittsgesellschaften zu erfüllen. Einen zentralen Stellenwert erhält die Erweiterung dabei angesichts einer vielfach unterstellten positiven Wirkung auf den Transformations- bzw. Reformprozess der mittel- und osteuropäischen Beitrittsgesellschaften.

„In dem Maße, wie die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft ihren Partnern in den sich entwickelnden neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas eine europäische Perspektive aufzeigen, leisten sie einen Beitrag zur Absicherung der dort in Gang gekommenen Reformen von Wirtschaft und Gesellschaft zur Schaffung gesamteuropäischer Stabilität“ (Genscher 12/39: 3257).

Die Europäische Union wird in diesem Sinne immer wieder als Garant eines „Modernisierungsprogramms“ (Frankenberger FAZ 4.4.98) der mittel- und osteuropäischen Gesellschaften gedeutet – als deren „Modernisierungsanker“ (vgl. auch Brada 1994).

### 6.1.1 Die ökonomischen Gewinne der Beitrittsgesellschaften

Zu den wesentlichen Konsequenzen einer Mitgliedschaft gehört dabei die Aussicht auf ihre „wachstumsfördernden Impulse“ (Joffe SZ 21.9.95). In dem Maße, in dem die Union durch Handels- bzw. Europaabkommen bereits Zugang zum Binnenmarkt gewährt, erscheint dies logisch als eine „Vorwegnahme“ der Mitgliedschaft in einem ihrer wesentlichsten, weil aus Sicht der Beitrittskandidaten nützlichsten Bereiche (Dauderstädt 2000: 287). Der Zugang zu den westeuropäischen Märkten ist dabei über Parteigrenzen hinweg das wesentliche Mittel, das die Perspektive auf Prospe-

rität und Wohlstand expliziert. So formuliert der SPD-Abgeordnete Zöpel mit Blick auf die Assoziierungsverhandlungen:

„Wir alle wissen, daß die westlichen Industriestaaten, vor allem wenn sie kleiner sind, aber selbst wenn sie so groß sind wie Deutschland, davon leben, daß sie exportieren können. „Der Exportweltmeister“ – jetzt habe ich einmal ironisch eine nationale Kategorie angesprochen -, der wir sind, müßte doch als erstes darauf Wert legen, daß Polen in die Lage versetzt wird, mehr zu exportieren – der einzige Weg, diese Länder dauerhaft unabhängig von Zahlungen zu machen. Daß die Assoziierungsabkommen in dieser Frage lange gestockt haben, ist von daher fast schon tragisch. Wir müssen das lauter und deutlicher sagen, bevor wir uns in Details verlieren; dafür appelliere ich, auch wenn das hier Schmerzen bereitet. (Beifall bei der SPD sowie bei Abgeordneten des Bündnisses 90/GRÜNE und der FDP) Das ist ja auch die Frage im Zusammenhang mit den Unabhängigkeitsbestrebungen aller neuen Staaten in Osteuropa: Nur wenn sie exportfähig sind, können sie soviel importieren, um das westliche Wohlstandsniveau zu erreichen. Das ist einfache ökonomische Logik“ (Zöpel 12/50: 4094).

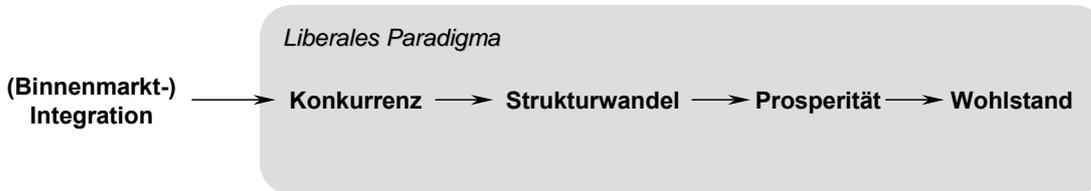
Diese „einfache ökonomische Logik“ (Zöpel) folgt erkennbar liberalökonomischen Vorstellungen einer auf ständiger Konkurrenz aller Marktsubjekte beruhenden „freien“ Wirtschaftsordnung, die Strukturwandel erzwingt und langfristig Prosperität und Wohlstand zugunsten aller sichert. Mit ihr sind die ersten grundlegenden Züge eines allgemeinen, Teile der Osterweiterungsdebatte fundierenden „liberalökonomischen Paradigmas“ benannt (Abbildung 6.2). Ihm zugerechnet werden im Rahmen der folgenden Analyse gängige Überlegungen der einschlägigen Standardtheorie des Außenhandels (*terms-of-trade*-Ansatz, vgl. Rose/Sauernheimer 1992), d.h. insbesondere die Erwartung substantieller Wohlfahrtsgewinne für integrierte, d.h. vor allem von Handelsbarrieren wie Zöllen freie Wirtschaftsräume.<sup>63</sup>

Dieses Paradigma entspricht konkreten Erfahrungen, die immer wieder in Form historischer Narrative stützend in die Debatte eingeworfen werden. Es sind dies zum einen die raschen Transformationsgewinne *vorangegangener Erweiterung*. So gibt etwa Stabenow zu bedenken:

---

<sup>63</sup> Zwar sind bestimmte heimische Industriezweige durch tarifäre Barrieren mehr oder weniger erfolgreich vor internationaler Konkurrenz zu schützen, so die Annahme, da andere Wirtschaften jedoch durch ähnliche Barrieren reagieren, ist dieser Erfolg gesamtwirtschaftlich betrachtet suboptimal. Da nämlich andere Branchen von importierten Gütern als Zulieferung abhängen, schlagen sich für die betroffenen Unternehmen Handelsbarrieren in Mehrkosten nieder, die sie international weniger konkurrenzfähig machen. Als Ergebnis wird darum ein signifikantes Weniger an Prosperität und Wohlfahrt bzw. Mehr an Arbeitslosigkeit erwartet, das eine alternative Freihandelspolitik als volkswirtschaftlich sinnvoller erscheinen lässt. Teil dieser Rechnung ist dabei die Ausdehnung des Binnenmarktes um – etwa durch relativ niedrige Löhne – besonders „günstige“ Produktionszweige. Diese senken das Preisniveau des Binnenmarktes im Vergleich zum Weltmarkt und verbessern entsprechend die internationale Konkurrenzfähigkeit (vgl. Heitzer-Suša 2001: 57-60).

Abb. 6.2: Das liberale Wirtschaftsparadigma



„Die Erfolge der später zur Gemeinschaft gestoßenen Iren, Portugiesen und Spanier beim wirtschaftlichen Aufholprozeß zeigen, welche Kräfte eine Mitgliedschaft in den Ländern, aber auch in Brüssel freisetzen kann“ (Stabenow 17.7.97).

Auch spezifisch „deutsche“ Erfahrungen spielen hier eine nicht unerhebliche Rolle. So steht der *Marshallplan* in diesem Zusammenhang immer wieder als Beispiel gelungenen Lernens, sofern er die Deutschen (und Europäer) auf eine Idee „wirtschaftlicher Liberalisierung“ verpflichtete und damit „den Wiederaufstieg Europas förderte“. – „Deswegen ist er zum Mythos geworden und zu einem Vorbild, dessen Nachahmung immer wieder empfohlen wird“ (Frankenberger FAZ 30.5.97). Der FDP-Abgeordnete Ulrich Irmer weist entsprechend die Öffnung der europäischen Märkte in seiner Kritik der schleppend verlaufenden Assoziierungsverhandlungen als „wirkliches Bedürfnis“ der Transformationsgesellschaften aus:

„Da stimme ich dem Kollegen Meckel ausdrücklich zu: Was ist das denn eigentlich, wenn wir in der EG sagen: Ja, wir helfen zwar, aber die Produkte, die diese Länder haben, dürfen sie bei uns nicht verkaufen. Ich weiß, daß solche Äußerungen Verdruß schaffen. [...] Ich bitte die Bundesregierung ausdrücklich, daß sie den EG-Partnern gegenüber in den Verhandlungen in Brüssel und anderswo darauf hinwirkt, daß man hier für die wirklichen Bedürfnisse Polens, der Tschechoslowakei, Ungarns und all der anderen offener wird“ (Irmer 12/39: 3266).

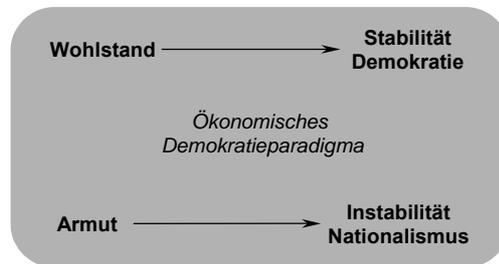
Häufig geht es in der Debatte nur um die asymmetrische Öffnung des Binnenmarktes für die Beitrittsaspiranten, deren eigene Märkte zumindest für eine Übergangszeit von westeuropäischer Konkurrenz geschützt bleiben sollen, sofern sie nach gängiger Lesart „ungeachtet regionaler oder branchenspezifischer Besonderheiten nur allmählich dem Wettbewerb im Binnenmarkt der EU gewachsen sein dürften“ (Stabenow SZ 17.7.97). Die Europäische Union selbst formuliert das Beitrittskriterium „wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit“ und begründet dies mit drohenden Turbulenzen, die eine symmetrische Öffnung der mittel- und osteuropäischen Märkte für westeuropäische Produkte hervorrufen würden (Europäischer Rat 1993). De facto geht es aber um eine gegenseitige Annäherung und Verflechtung der west- und mittel- bzw.

osteuropäischen Volkswirtschaften, die eine umfassende marktwirtschaftliche Reorganisation der „Transformationsökonomien“ voraussetzt. Teil dieser Reorganisation ist die Öffnung der neu entstehenden Märkte, unter anderem um die Monopolstellung der ehemaligen Staatsbetriebe zu brechen und für ausländische Direktinvestitionen attraktiv zu werden. Dies setzt entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen voraus, die quasi alle der betrachteten mittel- und osteuropäischen Beitrittsaspiranten bis spätestens 1992 schaffen (Dauderstädt 2000b: 288). All diese Aspekte finden auch in der deutschen Osterweiterungsdebatte immer wieder Erwähnung (etwa Kinkel 13/44: 3543, Seiters 13/210: 19119). Die Osterweiterung wird dabei insbesondere über die Einschätzung begründet, westliche Unternehmen würden sich in deren Zuge angesichts niedrigerer Löhne stärker in den Beitrittsländern engagieren und damit Arbeitsplätze und Wohlstand schaffen (Hausmann 13/77: 6737). Spätestens an dieser Stelle wird sichtbar, inwieweit in den ökonomischen Gewinnen der Beitrittsaspiranten immer auch Chancen für deutsche Unternehmen und – soweit hier Zusammenhänge formuliert werden – das „deutsche Gemeinwohl“ mitschwingen.

#### 6.1.2 *Die politischen Gewinne: Sicherheit, Anerkennung, Stabilität*

Nichtsdestoweniger wird in der Debatte immer wieder festgestellt, dass die Osterweiterungspolitik grundsätzlich einer eher politischen als ökonomischen Logik folge. Hier wird nur in den seltensten Fällen der direkte Zuwachs an Einfluss auf den europäischen Entscheidungsprozess angesprochen (etwa Müller 13/210: 19124, vgl. auch Heitzer-Sušá 2001: 47). Ebenfalls nur in geringerem Umfang als etwa im Zuge der parallel laufenden NATO-Debatte geht es um ein „starkes Sicherheitsbedürfnis“ (Irmer 12/50: 4083) der Beitrittsaspiranten, die dem russischen Einfluss zu entkommen suchen. Augenscheinlich auch mit Blick auf die laufenden Assoziierungsverhandlungen mit Estland, Lettland und Litauen meint etwa Kister: „Wenn das Baltikum so in Europa verankert wird, dann kann kein Nachbar Zweifel über den Status und die Freunde der drei kleinen Republiken hegen“ (Kister SZ 17.4.96). Gleichwohl wird hier mit dem Begriff des „Status“ ein Aspekt eingeführt, der einen möglicherweise in vielen Begründungen mitspielenden Gewinn der Beitrittsgesellschaften bezeichnet: Anerkennung als signifikanter Teil Europas. In diesem Sinne mögen die vielen Verweise auf die Wendung Vaclav Havels zu verstehen sein, bei der Osterweiterung gehe es um eine „Rückkehr heim nach Europa“ (etwa Kohl 13/181: 16223). Auch wenn dieser Tatbestand an späterer Stelle unter dem Gesichtspunkt seiner gemeinschaftsstiftenden bzw. solidaritätsbegründenden Funktion wichtig werden wird, geht es dabei augenscheinlich um eine aus der Sicht der deutschen Debatte wichtige Konsequenz der Erweiterung: die (unterstellten) Hoffnungen der Beitrittsgesellschaften,

Abb. 6.3: Das ökonomische Demokratieparadigma



als „Teil Europas“ anerkannt zu werden und im „Europäisch-Sein“ eine neue, positiv besetzte Identität zu finden.

Das wesentlich häufigere und präziser formulierte politische Argument lautet aber nicht „Sicherheit“, „Einfluss“ oder „Anerkennung“, sondern „politische Stabilisierung der jungen Demokratien“ (vgl. auch Lippert 2000b):

„Die Osterweiterung, verehrter Kollege Glos, ist nicht nur ein Mittel des Almosens für frühere kommunistische Staaten, sondern sie ist die große Chance, junge Demokratien in Osteuropa zu belohnen und zu festigen“ (Hausmann 13/77: 6737).

Nicht immer wird dabei einsichtig, inwieweit die Integration eines Staates in Binnenmarkt und supranationale Systemstrukturen tatsächlich stabilisierend wirken kann. Eine Kausalität wird allerdings mehrfach expliziert: Wohlstand als notwendige Bedingung sozialer Integration und Demokratie. Hier schließt die Erweiterungsdebatte an fundamentale Vorstellungen an, wie sie in der politischen Theorie spätestens seit Karl Marx eine Rolle spielen und im Laufe des Zwanzigsten Jahrhunderts unter anderem von Seymour Lipset (1959) zum wesentlichen Paradigma der einschlägigen Demokratietheorie ausformuliert wurden (Dahl 1989, Burkhart/Lewis-Beck 1994). Die diesem „ökonomischen Demokratieparadigma“ (Abbildung 6.3) zugrunde liegenden Hypothesen behaupten zum einen, dass erst der Wohlstand breiter Bevölkerungskreise überhaupt Ansprüche an politische Beteiligung aufkommen lassen, die einen Bedarf für Demokratie begründen (Welzel/Inglehart 1999, vgl. auch Gow 1999). Zum anderen wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass auch demokratische Systeme letztlich über ihre Performanz beurteilt werden und damit nur aus ihrer Fähigkeit, die wesentlichen Probleme der Gesellschaft zu lösen, langfristig Legitimität schöpfen können (Easton 1975, Dahl 1989). Angesichts der vielfach prekären Situation in den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften haben sich entspre-

chende Annahmen hinsichtlich der ökonomischen Voraussetzungen von Demokratie immer wieder aktualisiert (vgl. etwa Fuchs/Roller 1994, Welzel/Inglehart 1999).

Schon in frühen Beiträgen zur Osterweiterungsdebatte tauchen nun in diesem Sinne wiederholt Szenarien sich sozial desintegrierender Transformationsgesellschaften auf, in dem sich soziale Spannungen in gewalttätigen Konflikten und demokratiefeindlichem Nationalismus entladen:

„Ohnehin ist die Stabilität Mittel- und Osteuropas gefährdet. Nicht durch eine äußere Bedrohung, wie etwa die Sowjetunion, sondern von innen: permanent verdrängte nationale und ethnische Spannungen, soziale Konflikte, die drohende Verelendung breiter Bevölkerungsschichten. All das birgt den Keim für Bürgerkriege und Grenzscharmützel, bereitet verantwortungslosen Populisten den Boden, öffnet der Machtübernahme reaktionärer, ja faschistischer Regime Tür und Tor“ (Koydl SZ 25.5.91).

Besonders Koydls Rekurs auf die „drohende Verelendung“ weist dabei auf den zentralen Erklärungsmodus innergesellschaftlicher Stabilität hin: allgemeiner Wohlstand als zentrales Mittel gegen das „Aufkommen rotbrauner, aggressiver und militärisch aktiver Strömungen in ehemaligen realsozialistischen Ländern“ (Rathfelder TAZ 27.2.95). Entsprechend steht an vielen Stellen der Erweiterungsdebatte der Hinweis, die „politischen und sozialen Verhältnisse“ würden sich „nur stabilisieren, wenn sich auch die Wirtschaft stabilisiert“ (Bender FAZ 6.12.97). Die Osterweiterung als Mittel zur Wohlstandsmehrung hat entsprechend bei einem Teil der Argumentationen ihren logischen Platz als Demokratisierungsstrategie:

„Lassen Sie mich ein letztes sagen, und ich meine das sehr ernst: Nach wie vor habe ich die große Sorge, was wohl geschieht, wenn noch auf Jahre hinaus das Erlebnis Demokratie für die Polen und für viele andere Mittel- und Osteuropäer einhergeht mit einer Absenkung des Lebensstandards und einer jahrelangen Durststrecke der Entbehrungen. Das bekommt den Menschen nicht, das bekommt der Demokratie nicht, und das bekommt Europa nicht. Also ist schnelle, ist globale Hilfe angesagt. Europas Investitionen in Demokratie und Frieden müssen Investitionen in die wirtschaftliche Zukunft dieser Länder sein“ (Terborg 12/39: 3268-9).

Nicht nur die Erwartung einer ökonomischen Stabilisierung gründet dabei auf historische Erfahrungen der Süderweiterung. Gerade hinsichtlich der Demokratisierungserfolge hat sich augenscheinlich Integration bewährt:

„So gelang es zum Beispiel in den sechziger und siebziger Jahren im Zuge der Verhandlungen mit den damaligen Aufnahmeländern Spanien, Portugal und Griechenland, sowohl mit wirtschaftlichen Anreizen wie auch mit politischen Forderungen die Demokratisierung dieser Staaten zu beschleunigen“ (Rathfelder TAZ 27.2.95).

### 6.1.3 ABER: drohende Verelendung und die Erfahrungen der Einheit

Gerade angesichts der immer wieder beklagten mangelnden Konkurrenzfähigkeit der Transformationsökonomien hält nun allerdings eine ganze Reihe von Sprechern ein anderes Szenario für bedenkenswert: ein *durch eine zu früh betriebene Binnen-*

*marktintegration zusätzlich destabilisiertes Mittel- und Osteuropa.* Immer wieder dient hierbei die deutsche Einheit als Erfahrungshintergrund. Insbesondere neoliberale Vorstellungen, durch Liberalisierung und Marktprozesse würden sich komplementär ergänzende Regionen mit unterschiedlichen Lohnniveaus herausbilden, bilden hier die wesentliche Angriffsfläche:

„Besonders in Ost- und Mitteleuropa gilt die Mitgliedschaft in der EG immer noch als Krönung aller Westorientierung. Doch gerade für diese Länder hätte ein Beitritt große Nachteile, denn in noch schonungsloserer Weise als bei den neuen deutschen Bundesländern würden sie die Regeln des Marktes mit Massenarbeitslosigkeit, Ausbeutung, Verzweiflung der Bevölkerung und sich verstärkenden Nationalismen bezahlen. Außerdem können die mittel- und osteuropäischen Länder auch nicht auf eine reiche Schwester – wie im Falle etwa des DDR-Anschlusses – zählen“ (Randzio-Plath TAZ 23.10.91).

Solche Überlegungen formulieren im parlamentarischen Raum vor allem PDS und Bündnis 90/Grüne:

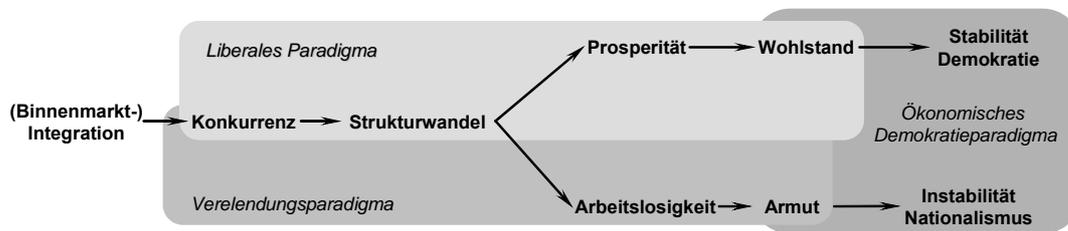
„Wenn die europäischen Beitrittskandidaten als Peripherie und Niedriglohnabteilung mit sehr viel niedrigeren sozialen und ökologischen Standards betrachtet werden, dann wird die Erweiterung nicht funktionieren. Die Akzeptanz der europäischen Integration wird in diesen Ländern eher sinken [...]. Obwohl Vergleiche immer hinken, hätte eigentlich das heraufziehende Desaster, welches durch den Anpassungsschock im eigenen, immer noch reichen Land verursacht wurde, ausreichend Warnung davor sein müssen, die Osterweiterung wiederum allein den neoliberalen Marktkräften zu überlassen“ (Müller 13/210: 19124).

Bemerkenswert ist hierbei, dass am rein „ökonomischen“ Teil der vorherrschenden Argumentation Kritik geübt wird: den mittelfristigen Erfolgsaussichten einer auf Handelsliberalisierung zielenden Binnenmarktintegration. Ihm werden im Verweis auf Erfahrungen im Vereinigungsprozess Vorstellungen eines „Verelendungsszenarios“ entgeggestellt, das zwar sprachlich – etwa durch den Begriff der „Verelendung“ selbst – Züge einer grundsätzlich Kapitalismuskritik<sup>64</sup> trägt, allerdings letztlich nur auf die unbestrittenen „Opfer“ von Strukturwandel hinweist: die nicht konkurrenzfähigen Unternehmen und durch Rationalisierungsprozesse mindestens mittelfristig entbehrlich gewordene Arbeitskräfte. Es wundert daher nicht, dass auch andere Sprecher eher konservativer oder liberaler Provenienz in diesem Sinn vor einer übereilten Binnenmarktintegration warnen und damit insbesondere die Kopenhagener Kriterien rechtfertigen, nach denen nur tatsächlich „konkurrenzfähige“ Gesell-

64

Dennoch wird hier selbstverständlich der Begriff der „Verelendung“ nicht in seiner geschichtsteleologischen Variante einer marxistischen „Verelendungstheorie“ gebraucht, wie sie Marx im Kommunistischen Manifest entfaltet. Eher erinnert die hier diskutierte Verwendung an Marx' Ausführungen im „Kapital“ als einer „Akkumulation von Elend“, die ein ungezügelter Manchesterkapitalismus laut seines „absoluten, allgemeinen Gesetz der kapitalistischen Akkumulation“ notwendigerweise bedingt (Marx 1949: 675-683).

Abb. 6.4: Liberales, Verelendungs- und Demokratieparadigma



schaften in die Union aufgenommen werden sollen. So meint etwa der einer marxistischen Kapitalismuskritik absolut unverdächtige Klaus-Dieter Frankenberger in der FAZ zum seines Erachtens zu Recht beschlossenen Beginn von Beitrittsverhandlungen im März 1998:

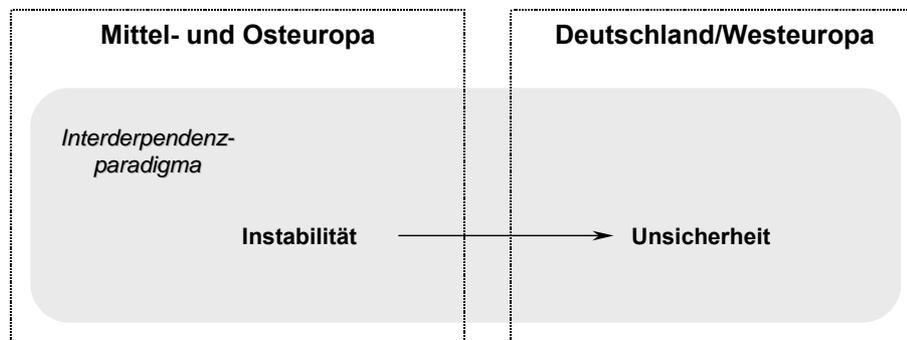
„[A]uch die Beitrittsländer mußten auf dem schwierigen Weg zu Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit weit genug vorangekommen sein, damit ihre Beitrittsperspektive auf Wollen und auf Können baut und die Mitgliedschaft nicht zum Fiasko wird“ (Frankenberger FAZ 12.3.98).

Einige Sprecher schließen nun diese Diagnose direkt mit dem „ökonomischen Demokratieparadigma“ kurz (s. Abbildung 6.4): Wohlstand bedingt politische Stabilität und Demokratie, Armut hingegen Instabilität und extreme Haltungen wie etwa Nationalismus. In dieser Hinsicht stellt das ökonomische Demokratieparadigma einen zentralen Interpretationsrahmen der Erweiterungsdebatte dar, sofern er sowohl Befürwortern wie Kritikern einer „bedingungslosen“ Binnenmarktintegration zur Ausdeutung und Begründung von Erweiterungspolitik dient.

## 6.2. Die eigenen Gewinne I: Von Sicherheit und Macht

Eine Vielzahl von Argumentationen der Erweiterungsdebatte thematisiert positive oder negative Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaft. Hierin bereits einen Beleg für den altruistischen Charakter der Debatte und ihrer Akteure zu sehen, ist allerdings problematisch. An keiner Stelle der Debatte wird dies deutlicher als dort, wo Sprecher auf die sicherheitspolitisch problematische Interdependenz verweisen, die ihres Erachtens zwischen den Regionen Europas im Allgemeinen bzw. Deutschland und seinen östlichen Nachbarn im Besonderen besteht (vgl. auch Lavenex 2001). Europa erscheint zum einen als „Schicksalsgemeinschaft“, denn wir

Abb. 6.5: Interdependenzparadigma



„haben ein gemeinsames Schicksal. Dem einen Teil in diesem Europa kann es auf Dauer nicht gutgehen, wenn es dem anderen Teil auf Dauer schlechtgeht“ (Kinkel 13/128: 11421).

Folgerichtig greifen Sprecher an vielen Stellen die Formulierung Vaclav Havels auf: „Entweder wir exportieren Stabilität nach Osteuropa, oder wir werden eines Tages von dort Instabilität importieren“ (Kinkel 13/210: 19112). Europa wird hier als ein interdependentes System beschrieben, in dem die Destabilisierung jedes Teils das Gesamtsystem tangiert (Abbildung 6.5).

Diesem ersten Moment kontinental bestimmter Interdependenz tritt im deutschen Diskurs ein zweites hinzu: „Nachbarschaft“ als Vorstellung, es könne Deutschland „auf Dauer nur gutgehen, wenn es auch unseren Nachbarn gutgeht“ (Verheugen 13/241: 23094). Dieses Denken verbindet quasi alle Parteien und Redaktionen und scheint an vielen Stellen einer explizit moralisch aufgeladenen Argumentation einer „Pflicht aus Nachbarschaft“ zumindest implizit mitgegeben. Ihr tritt aber bei einer Reihe von Sprechern ein historisch klarer konturiertes Moment von geopolitischer „Mittellage“ hinzu:

„Heute haben wir die Chance, [...] gemeinsam mit den mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten die Einheit Europas zu vollenden. Wir, die Deutschen, haben daran ein ganz besonderes Interesse. Unser Land liegt in der Mitte des Kontinents. Wir haben die meisten Nachbarn und die längsten Grenzen. Wir wollen, daß unsere Grenzen mit Polen oder der Tschechischen Republik ebenso offen sein werden wie unsere Grenzen mit Frankreich oder den Niederlanden. Die Grenze zwischen Deutschland und Polen darf nicht die Ostgrenze der Europäischen Union und des Nordatlantischen Bündnisses bleiben“ (Kohl 13/181: 16224).

Gerade in dieser „Mittellage“ erscheint geographische Nähe als latentes Sicherheitsproblem, das bestimmte außenpolitische Ziele vorgibt. Deutschland muß demgemäß etwa „an der Ostflanke des alten Westens gelegen [...] naturgemäß neue Interessen wahrnehmen“ (Joffe SZ 26.8.93). Probleme, die hieraus insbesondere für Deutschland laut vieler Akteure erwachsen, sind zunächst sicherheitspolitische, die Osterweiterung entsprechend vor allem ein Mittel zur „dauerhaften Sicherung von Frieden und Freiheit“ (Kohl 13/5: 46). Von besonderer Bedeutung ist hier wiederum die Frage politischer Stabilität angesichts sozialer Desintegrationstendenzen. Neben Verweisen auf Nationalismus und ethnische Konflikte finden sich hier nicht zuletzt Erwartungen zunehmender *Migration*, die im Zusammenhang von Szenarien sozial destabilisierter Transformationsgesellschaften immer genannt werden. Nach Meinung vieler Beobachter dürfte nämlich der „Einwanderungsdruck aus den ärmsten Ländern [...] enorm wachsen“ (Oldag SZ 9.3.98). Auch hier erweist sich folgerichtig eine Politik als gut begründbar, die das „Wohlstandsgefälle an der Ostgrenze Deutschlands“ zu mindern beansprucht und damit die Ursachen von Migration bekämpfen soll. Darüber hinaus geht es auch, aber deutlich seltener, um internationale Kriminalität und Umweltschutz (etwa Seiders 13/210: 19117).

### 6.2.1 *Multilateralismus I – vom sicherheitspolitischen Nutzen der Integration*

Deutschlands exponierte geographische Lage als „Land in der Mitte unseres Kontinents“ (Seiders 13/222: 20251) zwingt gleichwohl laut keiner einzigen Argumentation zu unilateraler Großmachtspolitik. Angesichts „großer Herausforderungen bei der Bekämpfung der organisierten internationalen Kriminalität, ebenso wie bei der Bewältigung der Migrationsprobleme in Europa“ erscheint gerade die Erweiterung der Europäischen Union in den Argumentationen ihrer Befürworter als notwendiger Gewinn an „Handlungsfähigkeit“, sofern man sich diesen Problemen erst danach wirklich „gemeinsam und solidarisch annehmen“ (Hoyer 13/96: 8584) könne. Die Union wird hier vielfach explizit zum Synonym einer Einsicht in einen konsequenzbezogenen (also nicht normativ definierten) Multilateralismus:

„Wenn wir uns die Geschichte Polens anschauen – Polen seit 250 Jahren immer wieder geteilt, zerstückelt, Spielball der Mächte im Osten und im Westen, über 100 Jahre von der Landkarte ganz verschwunden -, ist es doch ganz verständlich, daß die Polen nun, wo sie ihre Souveränität haben, sagen: Jetzt wollen wir unsere geographische Mittellage mit einer politischen Westbindung überlagern. – Das ist die gleiche Entscheidung, die Konrad Adenauer für die Bundesrepublik Deutschland 1949 getroffen hat“ (Pflüger 13/184: 16623).

Die Westbindung steht hier für eine Politik, die nicht nur die wesentliche „Lehre aus der deutschen Politik“ gezogen hat, was sie „nicht darf“, sondern bereits die richtige

Alternative anzubieten hat, denn es „gibt diese Erfahrung, daß Integration und Verflechtung friedlich macht“ (Wieczorek-Zeul 11/210: 16495):

„Die Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft hatten nach dem Krieg eine große Vision: unseren Kontinent, der sich jahrhundertlang in Bruderkriegen zerrieben hat, dauerhaft zu befrieden. Die immer engere Integration hat Kriege in Westeuropa undenkbar gemacht und die Grundlage für einen nie gekannten Wohlstand gelegt. Diese wirklich historische politische Erneuerung Europas ist weltweit zum Erfolgsmodell für regionale Zusammenarbeit, für regionale Zusammenschlüsse, für Sicherheit und wirtschaftlichen Aufschwung geworden. Darauf können wir stolz sein. (Beifall bei der FDP und der CDU/CSU) Das Ende des Ost-West-Konflikts hat uns jetzt die Chance eröffnet, dieses Modell sozusagen auf ganz Europa auszudehnen“ (Kinkel 13/180: 16161).

Nur so ist zu verstehen, dass eine „Überwindung der Teilung Europas“ bereits per se eine „dauerhafte Sicherung von Frieden und Freiheit“ (Kohl 13/5: 46) erwarten lässt, die die Osterweiterung grundlegend legitimiert. Dieser wesentliche Teil eines mehr oder weniger klar konturierten *Multilateralismusparadigmas*, das negativ auf den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und positiv auf den Erfahrungen des europäischen Integrationsprozesses beruht, fundiert die noch zu diskutierenden normativen Aspekte von „Multilateralismus“ (vgl. Kapitel 7.6.3), sofern es das moralisch Gebotene gleich zweifach als nützlich ausweist: erstens im verantwortungsethisch hochstehenden Sinne eines altruistischen „für den Anderen“, zweitens als auch dem „nationalen Interesse“ nützlich.

Multilateralismus im Allgemeinen und der europäischen Integration im Besonderen wird dabei eine alle Seiten stabilisierende wie zivilisierende Wirkung zugeschrieben. Zum „Axiom ‚Stabilität durch Integration‘“ (Schmidt 13/210: 19136) tritt immer wieder dezidiert eine sicherheitspolitische Relevanz hinzu:

„Das Konzept der europäischen Einigung ist und bleibt die einzige wirksame Versicherung gegen Nationalismus, gegen Machtpolitik und gegen Krieg. (Beifall bei der CDU/CSU, der FDP und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Abgeordneten der SPD) Niemand hat dies besser und deutlicher formuliert als François Mitterrand im Januar 1995 vor dem Europäischen Parlament, als er den Abgeordneten zurief: ‚Der Nationalismus, das ist der Krieg‘“ (Kohl 13/148: 13329).

Hier geht es auf Seiten der mittel- und osteuropäischen Transformationsgesellschaften auch, so ist zu erahnen, um Kausalitäten des „ökonomischen Demokratieparadigmas“, etwa wenn Genscher zu bedenken gibt:

„In dem Maße, wie die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft ihren Partnern in den sich entwickelnden neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas eine europäische Perspektive aufzeigen, leisten sie einen Beitrag zur Absicherung der dort in Gang gekommenen Reformen von Wirtschaft und Gesellschaft zur Schaffung gesamteuropäischer Stabilität“ (Genscher 12/39: 3257).

Integration wird hier augenscheinlich wieder über die Erwartungen auf zukünftige Wohlfahrtsgewinne zum Mittel der Stabilisierung, die angesichts regionaler Interde-

pendenz letztlich auch darum allen nützt, weil Armut Nationalismus und damit letztlich auch die außenpolitische Aggressivität fördern könnte. Jedoch sollen nicht nur die Beitrittskandidaten in dieser Hinsicht außenpolitisch „zivilisiert“ werden, um sie von einer möglicherweise friedensgefährdend nationalistischen Politik abzubringen. Gerade die Bundesrepublik, so wird in der deutschen Debatte immer wieder betont, muss von einer „nationalen“ Ostpolitik abgehalten werden. Bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt meint hierzu etwa Josef Joffe in der SZ:

„Die Versuchung Bonner Alleingänge kann gar nicht erst entstehen wenn Franzosen, Italiener, Holländer unter EG-Dach die Wirtschaft der DDR und der anderen mitsanie- ren helfen; [...] Mitterrand, Thatcher und Andreotti wollen Bonn in Westeuropa festzur- ren; Bonn will – darf – das Jahrhundertwerk der westeuropäischen Einigung nicht aufs Spiel setzen“ (Joffe SZ 8.12.89).

Diese Idee einer nur durch Vertiefung und Erweiterung von „Alleingängen“ dauer- haft abzuhaltenden Bundesrepublik bleibt auch später aktuell, so wenn Ludwig fest- stellt:

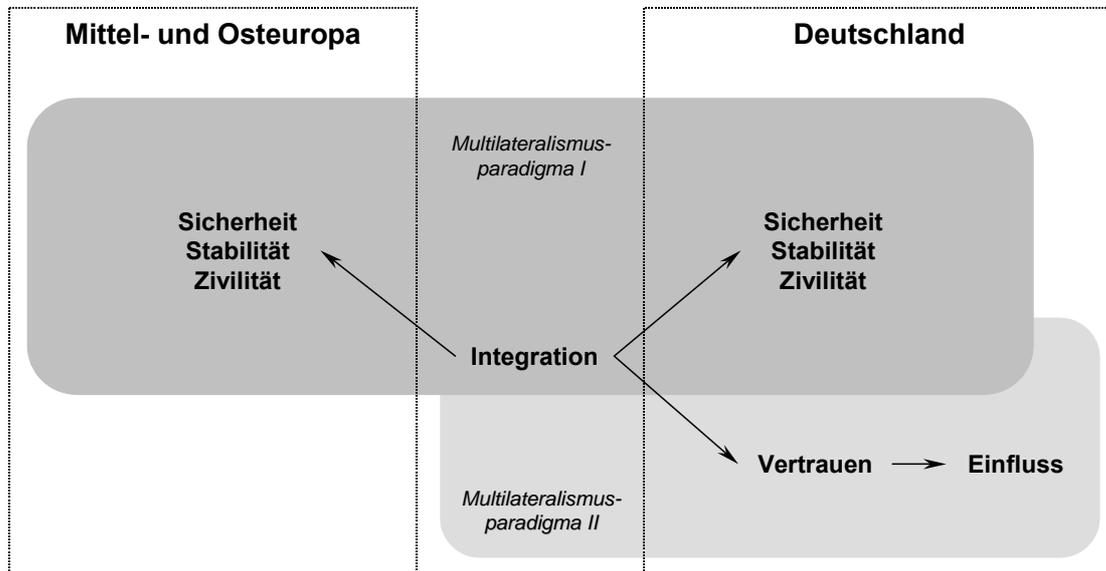
„Auf jeden Fall würde es zu einer Zerreißprobe für Deutschlands Außenpolitik zwi- schen Integration im Westen und der Notwendigkeit einer nationalen Politik im Osten führen, wenn sich die westliche Gemeinschaft politisch vom Osten abwendete oder man die vollständige Integration von Ländern wie Polen auf den Sankt-Nimmerleins-Tag hi- nausschöbe“ (Ludwig FAZ 11.7.95).

In diesem ideellen Kontext wird Integration zu einer umfassenden und alternativlos erscheinenden Strategie einer europäischen Friedensordnung und die Osterweiterung zum – zumindest langfristig unumstrittenen – Mittel der Wahl.

### 6.2.2 *Multilateralismus II – von deutscher Macht durch Vertrauen*

Außenpolitik wird in der deutschen Debatte allerdings immer wieder zu ihrem ei- genen Grund, nämlich in den Momenten, in denen sie Einflussressourcen mehren soll, die einer zukünftigen Außenpolitik zugute kämen. Hier geht es um Macht, wie sie aus klassischen sozialen, militärischen oder auch ökonomischen Machtindikato- ren abgeleitet wird (vgl. auch Diskussion zu „Pflicht der Macht“ in Kapitel 7.1). Die Osterweiterung vergrößert demgemäß das internationale Gewicht einer Gemein- schaft und kommt in diesem Sinne auch den westeuropäischen Mitgliedern zugute:

„Anstatt eine egozentrische Debatte darüber zu führen, wie sich die Erweiterung auf uns auswirkt, müssen wir die globale Rolle Europas betrachten. [...] Wir müssen im Rahmen der Osterweiterung eine kontinentale Organisationsform finden, um uns im globalen Wettbewerb einen Vorsprung zu verschaffen und um in entscheidenden Fragen der Zu- kunft – zum Beispiel in den Fragen, mit denen sich die Klimakonferenz, die WTO und die ILO beschäftigen – mit einer Stimme für unseren Kontinent sprechen zu können. Es ist der Nachteil der Asiaten und Amerikaner, daß sie in internationalen Verhandlungen nur Teile ihres Kontinents repräsentieren. Die Osterweiterung erhöht die Chance des Kontinents Europa, im globalen Wettbewerb für eine friedliche Weltordnung und für

Abb. 6.6: *Multilateralismus*

eine funktionierende Wirtschaftsordnung verstärkt einzutreten“ (Haussmann 13/210: 19123).

Da es dabei aber nur ausnahmsweise um politische Macht geht – häufiger geht es um das internationale Gewicht der europäischen Unternehmen angesichts eines vergrößerten Binnenmarktes – sind es in der deutschen Debatte typischerweise andere Überlegungen, die im Rückgriff auf ein Mehr an außenpolitischer Macht formuliert werden. Auf der Basis einer spezifisch deutschen „Machttheorie“, die „Vertrauen“ und „Macht“ kausal verknüpft, geht es darum, dort behutsam vorzugehen, wo andere ihre materielle Stärke in die Waagschale werfen. Die historischen Gründe hierfür werden selten ausgeführt, eher metaphorisch festgestellt: „Deutsche tanzen immer auf dünnerem Eis als andere“ (Chimelli SZ 30.1.99). Damit ist natürlich gemeint, dass – wie im nächsten Kapitel noch auszuführen (Kapitel 7.6.3) – angesichts verbreiteter Ängste und Erfahrungen mit deutscher Machtpolitik jeder Anflug deutscher Unilateralität sofort internationale Widerstände erzeugt. Multilateralismus im Sinne behutsamen Taktierens im Kontext internationaler und europäischer Verhandlungssysteme ist darum nach gängiger Lesart dieses „*German predicament*“ immer auch die beste Interessenpolitik (vgl. auch Markovits/Reich 1997, Baumann 2002). Daraus folgt im Zusammenhang der Osterweiterungsdebatte immer wieder der Hinweis, dass die deutsche Anwaltschaft für eine Osterweiterung solche Ängste nimmt und damit außenpolitischen Einfluss erhält:

„Denn wenn wir die Osterweiterung nicht bekommen, wenn wir einen Rückzug machen – ich meine damit nicht Nationalismus; ich sage das, damit Sie mich nicht mißverstehen – auf die Position ‚Deutschland zuerst; unsere Interessen zuerst‘, dann bleibt festzuhalten: Die alte Bundesrepublik West ist doch gut mit einer Interessenpolitik gefahren, die indirekt und nicht direkter Art war. In dem Moment, in dem Deutschland eine direkte Interessenpolitik nach der Devise betreibt ‚Deutsche Interessen müssen wieder stärker durchgesetzt werden‘ – der Bundeskanzler weiß das nur zu gut -, wird das das Gegenteil von Durchsetzungsperspektive für deutsche Interessen bedeuten, weil das Mißtrauen und die Widerstände zunehmen werden“ (Fischer 13/241: 22199).

Im Kontext des „Kriegs der Resolutionen“ gewinnt diese zweite Lesart von Multilateralismus (II) an besonderer Bedeutung, sie wird zur wesentlichen Strategie, die Forderung der Vertriebenenlobby nach Entschädigungen als Bedingung für einen Beitritt zur EU zu delegitimieren. Wie im vorangehenden Kapitel gezeigt, versuchen verschiedene, den Vertriebenenverbänden nahestehende Sprecher, die Bundesregierung auf eine Politik zu verpflichten, die Entschädigungen für die deutschen Vertriebenen zur Bedingung einer deutschen Zustimmung zur Osterweiterung macht. In der Kritik dieser Forderungen wird nun immer wieder im Rückgriff auf das „mühsam gewonnene außenpolitische Vertrauen“ Deutschlands argumentiert (Stadler 13/239: 22033).

### 6.3. Die eigenen Gewinne II: Von Märkten und Globalisierung

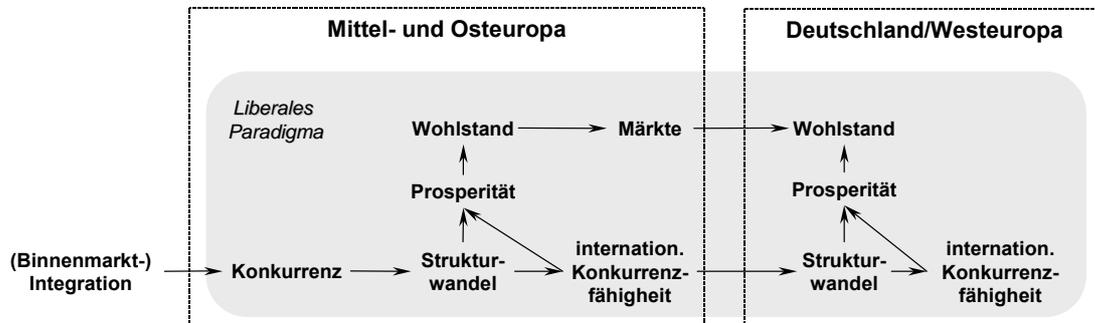
Bereits im Rahmen der zirkulierenden Erwartung auf rasches Wachstum und Wohlstandsgewinne fließen immer wieder Argumente ein, die auf die ökonomischen Vorteile westeuropäischen Gesellschaften Bezug nehmen. Auch angesichts allgemein formulierter Vorstellungen von kontinentaler bzw. „nachbarschaftlicher“ Interdependenz geht es in entsprechenden Argumentationen häufig nicht einfach um politische Kausalitäten, sondern immer wieder um Verweise auf ökonomische Verflechtungen und die daraus resultierenden gegenseitigen Abhängigkeiten.

#### 6.3.1 Von deutschem Export und Europas Stellung in der Welt

Es geht hier zum einen um ein einfaches, aber gerade darum klar konturiertes Exportargument, nach dem *Märkte* durch wohlstandsfördernde Maßnahmen wie die Binnenmarktintegration geschaffen und erschlossen werden können. Gerade den Deutschen muss demgemäß auch

„wegen der Exportchancen an einer raschen Modernisierung Polens und einer nachhaltigen Verbesserung der dortigen Lebensverhältnisse gelegen sein. Dies ist nur innerhalb der EU zu schaffen“ (Urban SZ 7.4.97).

Abb. 6.7: Liberales Paradigma



Der vielfach auch empirisch verifizierte Bedeutungszuwachs der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten für den deutschen Außenhandel wird entsprechend immer wieder zum wesentlichen Thema und Argument der deutschen Osterweiterungsdebatte (Julitz FAZ 19.995).

Dieses vergleichsweise simple Exportargument wird insbesondere – aber nicht nur – in den Aussagen des FDP-Abgeordneten Helmut Haussmann durch ein Reihe weiterer Annahmen zu einer Argumentation „internationaler Konkurrenzfähigkeit“ komplettiert, die wiederum den wesentlichen Pfaden des *terms-of-trade*-Ansatzes folgt (Rose/Sauernheimer 1992). Im Kern der vielen Ausführungen Haussmanns steht nun zum einen die Aussage, durch Integration in den europäischen Binnenmarkt könnten die ostmitteleuropäischen Ökonomien wesentliche Defizite der westeuropäischen Wirtschaft durch *Arbeitsteilung* etwa im Lohnniveau differenzierter Regionen kompensieren (Haussmann 13/148: 13344, 13/210: 19124). Zum anderen werden wiederum *Strukturwandel* und ihn stützende Reformen in Westeuropa angemahnt und als notwendige und positive Folge der im Osten erstarkenden Konkurrenz angeführt (Haussmann 13/185: 16750).

„Die FDP hat die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa immer auch als Chance gesehen, altmodische westeuropäische Entscheidungsprozesse und Subventionspraktiken zu reformieren. (Beifall bei der FDP -- Michael Glos [CDU/CSU]: Das geht zu weit!) -- Die Osterweiterung, verehrter Kollege Glos, [...] ist die große Chance, [...] in Westeuropa alte Strukturen wieder in Ordnung zu bringen, (Michael Glos [CDU/CSU]: Das klingt schon besser!) das heißt, die zu teure und zu langsame Wirtschaft zu verjüngen, die Produktivität zu steigern, mit Ingenieuren aus der Tschechischen Republik. Meine Damen und Herren, es ist doch besser, wenn westeuropäische Unternehmen Arbeitsplätze auslagern in die Tschechische Republik oder nach Polen, als wenn sie überhaupt Europa verlassen und letztlich nur noch in Amerika oder in Asien Arbeitsplätze schaffen“ (Haussmann 13/77: 6737).

Zusammengenommen erscheint die Osterweiterung schließlich als europäisches „Fitnessprogramm“ im Zeichen der Globalisierung und Fragmentierung in anderen Regionen (Mercosur bzw. NAFTA etc.), gegen die eine prosperierende gesamteuropäische Wirtschaft *international konkurrenzfähiger* zu werden verspricht. Für diesen Ruf nach einem „kontinentalen Ansatz“ (Hausmann 13/148: 13344, 13/44: 3554) biete die Erweiterung ebenfalls Anlass und Legitimitätsgrundlage.

### 6.3.2 ABER: Dumping, Arbeitsplatz- und Produktkonkurrenz

Diese liberalökonomische Argumentation ist allerdings keineswegs unumstritten. Immer wieder werden die Folgen entsprechender Integrationspolitik kontrovers diskutiert, und zwar zum einen – wie gesehen – in der Frage, ob ein sich erweiternder Binnenmarkt tatsächlich Wohlstands- und Stabilitätsgewinne für die Beitrittsgesellschaften erbringen wird. Doch nicht nur die sozial und politisch prekären Folgen des ökonomischen Konvergenz- und Integrationsprozesses sind hier Thema, sondern auch die Erwartung, „nach dem Zusammenbruch der östlichen Märkte [könnten bei zu schneller Marktöffnung] auch die westlichen in Turbulenzen geraten“ (Nonnenmacher FAZ 7.6.94). Hier geht es in der Debatte wiederum um die negativen Folgen des – aus liberalökonomischer Sicht positiven – „Strukturwandels“. Dies ist im parlamentarischen Raum insbesondere Thema von Abgeordneten der PDS und SPD:

„Denn es gibt auch bei uns Wirtschaftssektoren und -regionen, die von der wirtschaftlichen Öffnung nicht nur nicht profitieren, sondern die unter Anpassungsdruck geraten. Dies gilt besonders für strukturschwache Regionen“ (Wieczorek-Zeul 13/210: 19116).

Auch hier geht es ganz im Sinne des Verelendungsparadigmas um Arbeitslosigkeit als eine der wesentlichen Gefahren von Strukturwandel. Die zwei für die deutsche Debatte zentralen Branchen, die hier als gefährdet diskutiert werden, sind Bau- und Landwirtschaft. Für beide werden deswegen – wie bereits diskutiert – immer wieder Übergangsfristen gefordert.

Einen weiteren Ausgangspunkt nehmen arbeitsmarktbezogene Argumentationen schließlich auch in der Vorstellung, mangelnder Wohlstand könne Migration als Aspekt und Folge sozialer Desintegration auslösen. Insbesondere unter dem Stichwort „Wohlstandsgefälle“ wird hier *Interdependenz* bzw. *Migration* als Problem des deutschen Arbeitsmarktes konstruiert, denn gerade „angesichts des eigenen Arbeitsmarktes [muß den Deutschen] an einer raschen Modernisierung Polens und einer nachhaltigen Verbesserung der dortigen Lebensverhältnisse gelegen sein“ (Urban SZ 7.4.97, ähnlich Wieczorek-Zeul 13/210: 19116). Mit dieser Argumentation formulieren quasi alle hierauf Bezug nehmenden Sprecher ein *ökonomisch ansetzendes Migrationsparadigma*, wie es im Übrigen auch die einschlägige Mobilitäts- und

Migrationsforschung prägt (vgl. Angenendt 1997, Straubhaar/Wolburg 1999, Haug 2000<sup>65</sup>). Dieses Paradigma scheint immer wieder in der Erweiterungsdebatte auf, um eine Erweiterung *positiv zu begründen*, sofern diese die Migrationsursachen mittelfristig bekämpfen soll (Urban SZ 7.4.97). Weitaus häufiger tauchen entsprechende Kausalitäten jedoch auf, um *gegen eine rasche Erweiterung* zu argumentieren. Der Kanzlerkandidat Gerhard Schröder fordert in diesem Sinne Übergangsfristen:

„Es ist völlig richtig: Wir brauchen die Erweiterung. Ich finde völlig in Ordnung, wie Sie dies begründet haben, auch unter Rückgriff auf die deutsche Geschichte gerade gegenüber den Staaten, die früher im Ostblock zusammengepreßt waren. Dann aber will ich von denen, die die Beitrittsverhandlungen führen bzw. vorbereiten, hören, wie und in welchen Zeiträumen sie sich Freizügigkeit vorstellen, welche Übergangsfristen sie vereinbaren wollen. Dazu bleiben Sie jede Antwort schuldig“ (G. Schröder 13/247: 23068, kritisch Krzeminski TAZ 31.10.98).

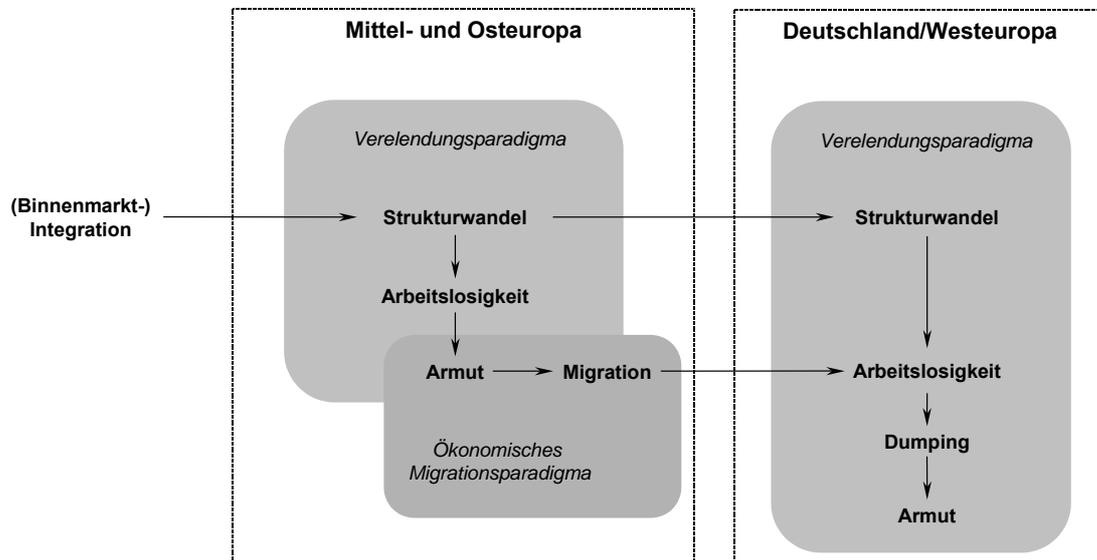
Angesichts der klar parteipolitisch definierten Zuordnungen einzelner Sprecher und Argumente liegt es nahe, gerade hinter diesen Argumentationsmustern die Erweiterungsdebatte partitionierende Diskurse wirtschafts- bzw. sozialpolitischer Provenienz zu vermuten, die allerdings in ihrer ganzen Breite außerhalb des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit liegen. Das kapitalismuskritische „Verelendungsparadigma“ scheint hier in zweifacher Hinsicht eine prominente Rolle zu spielen. Erstens fundiert es die Ausgangshypothese einer auf drohende Migration verweisenden Argumentation mit der Erwartung, die Erweiterung fördere mittelfristig Arbeitslosigkeit und Armut in den Beitrittsgesellschaften. Sie scheint zweitens – wenn auch in keinesfalls vergleichbarer Deutlichkeit – auch dort auf, wo „Verelendung“ unter dem Stichwort „Lohn- und Sozialdumping“ als wahrscheinliche Folge des heimischen Strukturwandels in die Debatte geworfen wird. Etwa wenn Gerhard Schröder vor seiner Wahl zum Bundeskanzler Übergangsfristen weiter ausführt:

„[Freizügigkeit] wird dazu führen, daß Sozial- und Lohndumping in Deutschland weitergehen. Das können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber nicht verkraften, meine Damen und Herren“ (G. Schröder 13/247: 23068).

65

Die vorliegenden ökonomischen Ansätze zur innereuropäischen Mobilität unterscheiden allerdings über die deutsche Erweiterungsdebatte hinaus im Übrigen systematischer zwischen Mobilitätsanreizen und –hemmnissen und beziehen dementsprechend neben Differenzen zwischen Ursprungs- und Zielland hinsichtlich Lebensstandard, Arbeitsplatzchancen und ökonomischer Prosperität auch die Migrationsbereitschaft senkenden sozialen Faktoren wie Sprachbarrieren, soziale Bindungen in der Heimat oder auch Immobilienbesitz ein (Heitzer-Suša 2001: 62-64).

Abb. 6.8: Migration und Dumping als Problem des deutschen Arbeitsmarktes



Dabei steht ein „Nichtverkräftenkönnen“ augenscheinlich für einen Grad ökonomischer Verluste, der dem Begriff der „Verelendung“ vergleichsweise nahe kommt, dessen genauer Mechanismus aber durch den Begriff des „Dumpings“ vorab spezifiziert wurde. Auffällig ist der klar und in dieser Deutlichkeit singuläre Partikularismus der sozialdemokratischen – und, sofern sich hieran auch die PDS beteiligt, im weiteren Sinne „sozialistischen“ – Argumentation, die eindeutig „Arbeitnehmerinteressen“ fokussieren. Lediglich im Kontext der Vertriebenenendebatte ist ein vergleichbares Maß an Bemühungen zu beobachten, Bedingungen einer Erweiterung im Verweis auf die Interessen einzelner Gruppen zu begründen. Im Gegensatz zur Vertriebenenfrage geht es jedoch allein bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern um tatsächlich logisch zu verknüpfende Folgen der Erweiterung und nicht um einen aufwendig artikulierten „Deal“ zwischen thematisch wie historisch distinkten Verhandlungsfragen.

#### 6.4. Von „europäischer“ Handlungsfähigkeit und „deutschen“ Kosten

Mit „Destabilisierung“, „Dumping“ und „Arbeitslosigkeit“ sind bereits wichtige Begriffe jener Argumentationen diskutiert, die das „ABER“ des Erweiterungsdiskurses in der deutschen Debatte manifestieren und begründen. Die wesentliche Einschränkung erfahren Erweiterungspräferenzen in der Debatte allerdings im Verweis

auf die mangelnden institutionellen und politischen Reformen der Union. Die Begründung dieser „internen Erweiterungsbedingung“ als legitim ist dabei einer der wesentlichen Schlüssel zum Verständnis der ganzen Debatte.

#### 6.4.1 Institutionelle Reformen als Bedingung?

Wie gesehen setzt sich im Laufe der Erweiterungsdebatte die Interpretation durch, institutionelle Reformen seien notwendige Bedingungen der Osterweiterung. Das wesentliche Argument fußt im Wesentlichen auf der Erwartung „drohender Handlungsunfähigkeit“ und wird in dieser Formulierung fast stereotyp und zahlreich wiederholt, jedoch nur selten so expliziert wie in Andreas Oldags Kommentar von 1995. Unter der Überschrift „Druck im EU-Kessel“ schreibt er:

„Zukunftsszenario: Gipfelkonferenz der Europäischen Union im Jahre 2002. Franzosen und Spanier wollen bei der Agrarreform nicht mitmachen. Polen, Tschechen und Ungarn, die erst seit wenigen Monaten der Union angehören, halten sich nicht an die Umweltschutzaufgaben aus Brüssel. Die britische Regierung liegt mit Bonn und Paris wegen der Euro-Währung im Dauerclinch. Nichts läuft mehr. Die EU ist heillos zerstritten. Bei Abstimmungen blockiert einer den anderen. In allen europäischen Ländern fordern starke Bürgerbewegungen den Austritt aus der EU. So könnte Europa schon in wenigen Jahren zu Grabe getragen werden. Gewiß ist dies vorerst nur eine Schreckensvision. Doch wenn sich die Staats- und Regierungschefs der EU an diesem Wochenende zu einem Sondergipfel in Dublin treffen, steht das europäische 'Worst-case'-Szenario unausgesprochen im Hintergrund“ (Oldag SZ 4.10.95).

Oldag benennt hier die wesentlichen Aspekte von „Handlungsunfähigkeit“: Entscheidungsblokkaden angesichts steigender Heterogenität und Interessendivergenzen, die eine weitere Vertiefung unmöglich machen, daraus resultierender Legitimitätsverlust der Institutionen und schließlich Desintegrationstendenzen. All diese Aspekte finden auch immer wieder einzeln Erwähnung und erinnern in einer wesentlichen Hinsicht an Szenarien destabilisierter Beitrittsgesellschaften: Auch hinsichtlich der Demokratisierungsprozesse wird immer wieder vor schwindender Legitimität gewarnt, allerdings – wie ausführlich beschrieben – angesichts ökonomischer Probleme und „Verelendung“. Zwar geht es im Falle der hier diskutierten Argumentation nicht um diese ökonomischen Grundlagen, dennoch ist beiden gemeinsam, dass die Performanz erst im Aufbau befindlicher politischer Systeme – die sowohl die Europäische Union wie die mittel- und osteuropäischen Demokratien auf ihre Weise darstellen – mit der Legitimität ihres grundlegenden Bestandes als Ordnung „kurzgeschlossen“ wird. In dieser Hinsicht erscheinen beide Argumentationen als Ausdruck verwandter Paradigmen bzw. diese als Spezialfälle eines allgemeinen – und in dieser Variante wiederum einschlägigen – *performanzzentrierten Metaparadigmas politischer Legitimität*, wie sie für die funktionalistisch ansetzende Forschung politischer Systeme typisch ist (Easton 1975, Westle 1989, Fuchs 1989,

Fuchs/Roller 1994). Dieses Metaparadigma erscheint im Kontext der europäischen Integration als spezielles *performanzbezogenes Integrationsparadigma*, das die Leistungsfähigkeit der europäischen Institutionen zu einer wesentlichen Ressource ihrer Legitimität erklärt (vgl. etwa Lindberg 1971, Niedermayer/Westle 1995, Bosch/Newton 1995, Rattinger 1996).

Unverkennbar tauchen hier im Übrigen institutionelle (und andere) Reformen nicht nur argumentationslogisch als „Bedingungen“ (modifier) einer Erweiterungspräferenz auf und werden entsprechend durch die Erwartung einer „Handlungsunfähigkeit“ im Falle einer Unterlassung legitimiert. Reformen werden hier auch immer wieder – wie bereits im Kontext wirtschafts- und sozialpolitischer Argumentationen gesehen – als eigentlich zu legitimierendes Handlungsziel erkennbar, wenn etwa die FDP-Abgeordnete Leutheusser-Schnarrenberger formuliert:

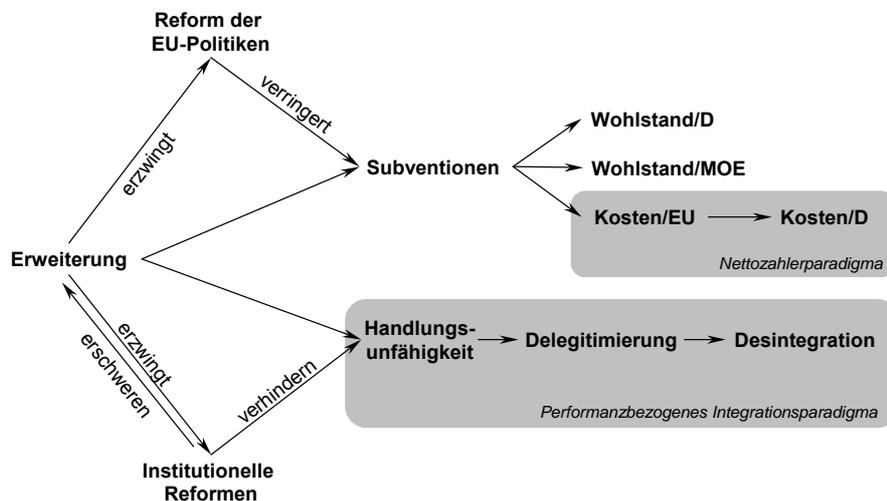
„Der Erweiterungsprozeß wird einen sehr wirkungsvollen und auch notwendigen Druck in Richtung auf notwendige institutionelle Reformen ausüben“ (Leutheusser-Schnarrenberger 13210: 19113).

Diese Reformeffekte sind über das ganze politische Spektrum zu vernehmen, augenscheinlich je nachdem, welche Reformen unabhängig von der Erweiterung präferiert werden (vgl. etwa Focken TAZ 14.12.98). Allerdings befinden sich dabei zumindest wesentliche Teile der Sprecher in einem diskursiv bedingten *Dilemma*: Wesentliche institutionelle Reformen auf der Ebene der Europäischen Union implizieren eine Vertiefung des Integrationsprozesses und sind damit notwendigerweise zugleich „Beitrittschürde“. Bereits früh wird dies von Abgeordneten der oppositionellen PDS (etwa Modrow 12/68, 12/216) und Bündnis 90/Die Grünen (etwa Poppe 12/64, 12/126) explizit gegen die seinerzeit verhandelten Maastricht-Verträge vorgebracht. Auch der bayrische Ministerpräsident kann sich hier einer konsistenten Argumentation bedienen, sofern er in der Erweiterung ein legitimes Argument gegen weitere Vertiefung vorfindet (Stoiber 12/189). Über die Zeit wird diese Argumentation allerdings von den meisten Protagonisten angesichts des sich als weitgehend hegemonial etablierenden Diktums von „Reformen als notwendige Bedingung einer Erweiterung“ aufgegeben. Anlässlich der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags wird das Argument der „Beitrittschürde“ schließlich nur noch von der PDS genutzt, um eine Ablehnung institutioneller Reformen zu begründen (Müller 13/210: 19125, vgl. auch Rath TAZ 7.1.97).

#### 6.4.2 *Reform der Unionspolitiken als Bedingung: billiger, ABER sinnlos?*

Ein weiteres, ähnlich gelagertes Dilemma liegt in den Kosten, die die Erweiterung angesichts auf absehbare Zeit bestehender Entwicklungsdifferenzen zwischen Altmitgliedern und Transformationsstaaten impliziert. Ein wesentlicher Teil gerade der

Abb. 6.9: Nettozahler- und performanzbezogenes Integrationsparadigma



kostenintensiven Strukturpolitiken findet ihre historischen Wurzeln in dem Versuch, Differenzen zwischen neuen und alten Mitgliedern mittelfristig aufzuheben, und so hat sich die EU gerade mit der „Aufnahme der südeuropäischen Länder [...] zu einer gigantischen Verteilungsmaschinerie für Subventionen entwickelt“ (Oldag SZ 30.3.98, vgl. auch Weise 2002). Analog zum Szenario institutionell bedingter „Handlungsunfähigkeit“ implizieren die verschiedenen Unionspolitiken von Struktur- und Agrarfonds nun einen „finanziellen Kollaps“ der Europäischen Union:

„Aus politischen Gründen mag eine rasche Erweiterung nach Norden wie nach Osten zu wünschen sein [...]. Wirtschaftlich wird die Aufnahme von Ländern, deren Pro-Kopf-Einkommen etwa bei einem Viertel bis einem Drittel des EU-Durchschnitts liegt, eine Reise ins Ungewisse. Niemand weiß, wie groß die Haushaltsdefizite werden und wer für die Milliardentransfers aufkommen soll“ (Hort FAZ 10.3.94).

Selbst im Falle einer Reform der Unionspolitiken und der in dieser Hinsicht ebenfalls diskutierten „Deckelung“ des Finanzrahmens stellt der Bundesaußenminister klar, es dürfe sich

„niemand der Illusion hingeben, die Erweiterung sei zum Nulltarif möglich. Die kommenden Jahre werden zur großen Bewährungsprobe für die europäische Solidarität“ (Kinkel 13210: 19111).

Dabei geht es nach gängiger Lesart allerdings weniger um „europäische“, denn um spezifisch „deutsche Solidarität“. Hier spielt in der deutschen Debatte immer wieder die Wendung des deutschen „Nettozahlers“ eine Rolle. Sie umfasst im Wesentlichen

die Aussage, dass *(Mehr-)Kosten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union immer zu einem wesentlichen Teil (Mehr-)Kosten des „größten Nettozahlers“ Deutschland bedeuten.*

„Deutschland als wirtschaftlich stärkstes Mitglied wird größter Nettozahler bleiben müssen. Insbesondere die Ost-Erweiterung verlangt von der 15er Gemeinschaft eine beispiellose finanzielle Anstrengung, um die Vettern aus Osteuropa aufzunehmen“ (Oldag SZ 14.12.98).

Dieser Argumentation werden zum einen immer wieder Verweise auf die Opportunitätskosten einer unterlassenen Erweiterung entgegengestellt, d.h. Erwartungen über negative Entwicklungen, falls eine Integration den wirtschaftlichen wie politisch-gesellschaftlichen Transformationsprozess nicht stützt. Komplexer stellt sich das Problem allerdings zum anderen laut einer anderen Argumentationslinie dar, der zufolge die positiven Konsequenzen der Erweiterung – und ein Teil der moralisch aufgeladenen Argumentationen im Rekurs auf „Hilfe“ – negativ mit den Reformen zusammenhängen, wie etwa der CDU/CSU-Abgeordnete Gero Pfennig, zur SPD gewandt, anmerkt:

„Wo sonst soll denn die EU Polen Hilfe leisten, wenn nicht bei der Agrarumstrukturierung? Da werden natürlich Kosten im Agrarbereich anfallen. Wenn man aber vorher die Agrarausgaben auf die Hälfte zurückschneidet, wie Sie es machen wollen, dann hat man überhaupt kein Geld mehr, um die Beitrittskandidaten zu unterstützen“ (Pfennig 13/77: 6749, vgl. auch Oldag SZ 12.7.97).

Darüber hinaus bedeuten die diskutierten Reformen der Unionspolitiken schließlich auch eine Kürzung der Subventionen für deutsche Bauern bzw. Regionen. Der Bundeslandwirtschaftsminister Jochen Borchert warnt diesbezüglich vielsagend davor, die Landwirte durch Reformvorschläge „zu verunsichern“ (13/170: 15405). Schließlich kommt Andreas Oldag auch hinsichtlich einer Reform der Strukturförderung zu dem bereits zitierten Schluss, auch in Deutschland säßen „die Blockierer“ (Oldag SZ 9.3.98).

## 6.5. Konsequenzerwartungen – relevant, kontrovers, authentisch?

Wie gesehen zeigt die deutsche Debatte hinsichtlich der thematisierten Konsequenzen einer Erweiterung ein beachtliches Maß an Variabilität. In der inhaltsanalytischen Aufschlüsselung distinkter Konsequenzbezüge wurden 132 Kodes definiert, um dieser Variabilität im Zuge des Kodierverlaufs Rechnung zu tragen und vorzeitige Festlegungen auf argumentative Muster zu vermeiden. Bereits die vorgenommene Zuordnung zu Unterkapiteln reflektiert gleichwohl die Interpretation, dass sich verschiedene der in die Debatte eingeführten Konsequenzen nach alternativen Argumentationen zusammenfassen lassen. In der Darstellung wurde bereits auf zentrale Diskursmomente – einzelne Kausalannahmen oder ganze Paradigmen – hingewiesen, die solche Argumentationen im Sinne typischer „Knotenpunkte“ (alternativ: „Rahmen“) identifizieren. In der deutschen Osterweiterungsdebatte geht es demnach in Bezug auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittsgesellschaften – in der Reihenfolge der Unterkapitel – wie gesehen um

- Prosperität und Wohlstand (6.1.1),
- Sicherheitsgewinne (6.1.2),
- Anerkennung (6.1.2),
- politische Stabilisierung der Reformdemokratien (6.1.2),
- Verelendung, Destabilisierung, Scheitern der Reformen (6.1.3).

In Bezug auf Deutschland, Westeuropa bzw. Europa insgesamt geht es in ähnlicher Weise, aber nicht vollständig komplementär, um

- Sicherheitsgewinne (6.2.1),
- internationales Vertrauen (6.2.2),
- Entschädigungen für Vertriebene (6.2.3),
- Märkte und Prosperität für die Wirtschaft (6.3.1),
- Strukturwandel und internationale Konkurrenzfähigkeit (6.3.1),
- Kostenersparnisse (6.4.2),
- weniger Migration (6.2),
- und mehr Handlungsfähigkeit und Legitimität der Gemeinschaft (6.2.1);
- Arbeitsmigration, Arbeitsplatzkonkurrenz, Lohndumping (6.3.2),
- die drohende Handlungsunfähigkeit und Desintegration der EU (6.4.1),
- Unsicherheit für Deutschland/Westeuropa (6.2),
- Kosten (6.4.2),
- Gefahren für die eigene Wirtschaft (6.4.2).

Tab. 6.1: Erweiterungsfolgen kategorisiert

	N	%
Politische Stabilisierung der Reformdemokratien in Mittel- und Osteuropa	73	9,9
zugunsten Mittel- und Osteuropa diffus	71	9,6
Prosperität und Wohlstand für Mittel- und Osteuropa	70	9,5
Sicherheitsgewinne für Deutschland/Westeuropa	65	8,8
Handlungsunfähigkeit und Desintegration der EU	57	7,7
Kosten für Deutschland/die EU	57	7,7
Märkte und Prosperität für die Wirtschaft in Deutschland/Westeuropa	45	6,1
zugunsten Deutschlands/Westeuropas diffus	44	5,9
Verelendung, Destabilisierung, Scheitern der Reformen in Mittel- und Osteuropa	37	5,0
Gefährdet/verzögert Osterweiterung	35	4,7
Sicherheitsgewinne für Mittel- und Osteuropa	34	4,6
Handlungsfähigkeit und Legitimität der EU	21	2,8
Strukturwandel und internationale Konkurrenzfähigkeit Deutschlands/Westeuropas	20	2,7
Vertrauen in Deutschlands Außenpolitik	17	2,3
Fördert/beschleunigt Osterweiterung	14	1,9
Anerkennung Mittel- und Osteuropas	14	1,9
Vertriebenenforderungen nach Entschädigungen	13	1,8
Gefahren für Wirtschaft in Deutschland/Westeuropa allg.	12	1,6
Dumping (Arbeitsmigration, Arbeitsplatzkonkurrenz, Lohndumping)	11	1,5
Weniger Kosten für Deutschland/Westeuropa	11	1,5
Weniger Migration nach Deutschland/Westeuropa	8	1,1
Unsicherheit für Deutschland/Westeuropa	7	0,9
zuungunsten Deutschlands/Westeuropas diffus	4	0,5
	740	100,0

Darüber hinaus bezieht sich eine ganze Reihe Argumentationen zum einen darauf, dass bestimmte Erweiterungspolitiken die Erweiterung selbst begünstigen oder verzögern. Diese speziellen Argumentationen lassen häufig – aber nicht immer – offen, warum eine Erweiterung an und für sich begründbar ist, und enthalten damit nur ausnahmsweise weitere Bezüge. Schließlich wird zum anderen immer wieder diffus auf den Nutzen eines Beitritts für Kandidaten wie Altmitglieder hingewiesen, ohne dass dabei stets klar wird, worauf sich dieser Nutzen genau bezieht. Entsprechend bleibt eine weitere und keinesfalls quantitativ unbedeutende Kategorie von Konsequenzbezügen „diffus zugunsten“ bzw. „zum Nachteil von“, die keiner der identifizierten Argumentationen eindeutig zugeordnet werden kann.

Tabelle 6.1 weist die absoluten und relativen Häufigkeiten der identifizierten Argumentationen in den berücksichtigten Beiträgen der Erweiterungsdebatte aus. Wie zu sehen, weist die deutsche Erweiterungsdebatte einen geringen Konzentrationsgrad auf. Dies wirft unmittelbar die Frage nach der weiteren argumentativen Integration

der solchermaßen systematisierten Konsequenzerwartungen auf. Ist auch im Hinblick auf das gemeinsame Auftreten bestimmter Gründe eine weitere Vereinfachung des Kategoriensystems möglich? Um diese Frage zu beantworten, wird eine Matrix aus Jaccard-Koeffizienten (vgl. Kapitel 4.3.4) auf der Grundlage der kategorisierten Konsequenzerwartungen berechnet. Es zeigen sich dabei so gut wie keine Hinweise auf eine nennenswerte „argumentative Integration“ verschiedener Kategorien. Lediglich die positiven politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die Beitrittsstaaten finden sich einigermaßen häufig in den selben Argumentationen ( $J = 0,3$ ), allerdings nicht in einem Maße, das eine der beiden Kodierungen redundant erscheinen ließe. Auf eine Zusammenfassung wird darum verzichtet.

Für die weitergehende Analyse dieses Sets distinkter Argumentationen empfiehlt es sich, alternativen Systemisierungsmöglichkeiten nacheinander zu folgen, um die verschiedenen erkenntnisleitenden Fragen abschließend anzugehen. Ich folge dabei wiederum der im Rahmen des Theorieteils entwickelten Systematik von einem zusammenhängenden „Bedeutungsuniversum“ auf der Makroebene, deren Brüche im Sinne von Koalitionen auf der Mesoebene zu thematisieren sind. Auf der Mikroebene wird schließlich einzelnen Charakteristika der identifizierten Konsequenzbezüge nachgegangen, also der Zusammenhang komplexer Argumentationen nach theoretischen Gesichtspunkten aufgebrochen.

### 6.5.1 *Paradigmen als integrierende Diskursstrukturen*

Eine These der Erweiterungsforschung wird – zumindest im Hinblick auf die deutsche Debatte – klar widerlegt: die eines vermeintlichen „*cognitive gap*“, wie sie etwa Sedelmeier und Wallace (1996: 364) vertreten haben (vgl. Kapitel 2.2.1). Zwar hat die neue Situation nach dem raschen Verfall der sowjetischen Hegemonie über das östliche Mitteleuropa ein temporäres Vakuum an „europäischer Ostpolitik“ erzeugt. Jedoch wurden rasch – wie im vorherigen Kapitel gesehen – Hilfs-, Assoziierungs- und Erweiterungspolitiken vorgeschlagen, über deren Konsequenzen klare Erwartungen aufgrund spezifischer Erfahrungen und generalisierter Paradigmen bestanden. Ohne diese analytischen Ressourcen wären die politischen Protagonisten, so lässt sich grundsätzlich einwenden, gar nicht in der Lage gewesen, spezifische „Interessen“ in Gestalt eindeutiger Erweiterungspräferenzen zu formulieren. Darüber hinaus wäre es ihnen, so lässt sich aus ihrer Bedeutung im sprachlichen Vordergrund der Debatte schließen, kaum gelungen, jene breite Unterstützung im politischen Raum zu erzeugen. Zum Teil werden, wie im Falle des „ökonomischen Demokratieparadigmas“, sogar jene Paradigmen zur Begründung negativer Erwartungen herangezogen, die gleichzeitig positive Erwartungen im Rahmen anderer Argumentationen fundieren.

Abb. 6.10: Der kausalanalytische Diskurshorizont der deutschen Erweiterungsdebatte

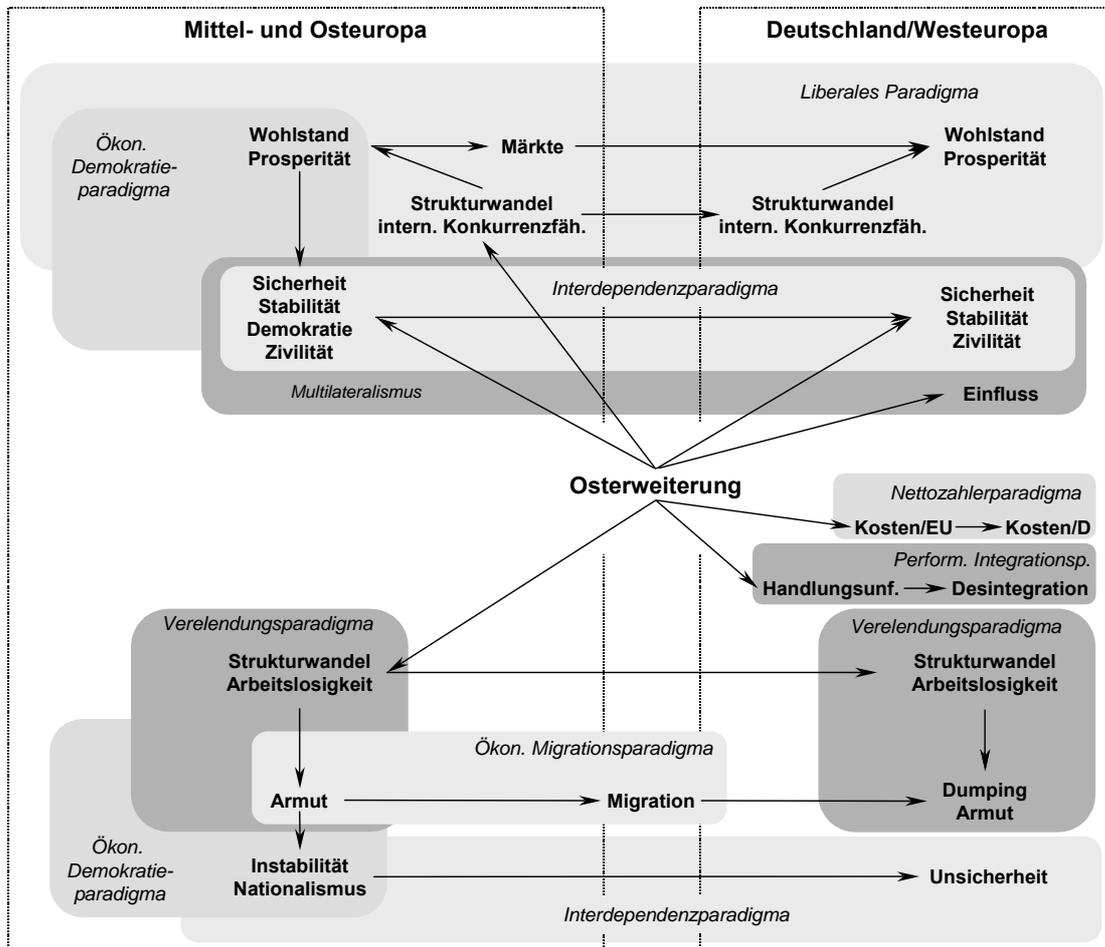


Abbildung 6.10 stellt dabei einen ersten Versuch dar, diese Dimension zirkulierender Konsequenzerwartungen als einen vielfach zusammenhängenden und relativ überschaubaren *Horizont von Diskursmomenten* zu rekonstruieren. Was die immer wieder aufscheinenden Paradigmen betrifft, so legt die Übersicht nahe, dass ökonomisches Demokratie- und Interdependenzparadigma weitgehend geteilte Diskursstrukturen darstellen, während die Tatsache konfligierender Erwartungen im Wesentlichen auf der alternativen Interpretation von Binnenmarktintegration und Strukturwandel im Anschluss an „Liberales“ versus „Verelendungsparadigma“ gründen. Gleichwohl unterscheiden sich die beobachteten Argumentationen auch danach, welche „Seite“ des Schaubildes fokussiert wird – ob es also eher um die „eigenen“ oder „fremde“ Werte geht – bzw. welche grundsätzlichen Wertkategorien ins Zent-

rum der Debatte gestellt werden, etwa Wohlstand, Sicherheit, Demokratie oder auch Einfluss. Die erstellte Übersicht eines „Bedeutungsuniversums“ der Erweiterungsdebatte ist damit also keinesfalls als eine einzige „cognitive map“ aufzufassen, die allen Sprechern im Sinne einer individuell-kognitiven Struktur zugeschrieben werden könnte, denn die Sprecher reproduzieren in ihren Argumentationen nur jeweils einzelne Ausschnitte dieses Horizonts. Dies wirft die Frage nach *alternativen Diskurskoalitionen* auf, d.h. den Tatbestand tatsächlich konfligierender „Lesarten“ des Erweiterungsthemas.

### 6.5.2 Die Mesoebene: Argumentative Koalitionen der Erweiterungsdebatte

Ausgehend von den Ideen Sabatiers und Hajers wurde eine „argumentative Koalition“ als Set typischer Argumentationen bezüglich bestimmter politischer Positionen definiert, die einem Kreis von Sprechern in einer Debatte zugerechnet werden können (Kapitel 3.3). Für die Erweiterungsdebatte charakteristische Koalitionen wurden bereits im letzten Kapitel beschrieben und zwar hinsichtlich häufig gemeinsam vertrittener Präferenzen („Präferenzkoalitionen“). Welche Gründe werden nun zur Stützung verschiedener Positionen typischerweise eingeführt? Beruhen die beobachteten Präferenzkoalitionen auf festen Sets zusammenhängend eingeführter Gründe? Ergeben sich Hinweise auf bemerkenswerte Konsenspunkte zwischen Koalitionen? Tabelle 6.2 fasst die Erweiterungsdebatte für die weitere Analyse als eine Matrix präferenzspezifischer „Erwartungsprofile“ zusammen. Bereits in dieser Übersicht ergeben sich deutliche Hinweise auf Gemeinsamkeiten und Differenzen: Auf der einen Seite weisen Begründungen einer pauschalen Erweiterungspräferenz und der verschiedenen Annäherungspolitiken deutliche Überschneidungen auf, wie auch verschiedene Reformpolitiken. Auf der anderen Seite zerfällt die Debatte auch hinsichtlich ihrer Konsequenzbezüge in zwei Modi: Im ersten werden Erweiterung und Annäherung über positive Konsequenzen begründet, im zweiten Bedingungen im Verweis auf Gefahren. Gleichwohl bleiben Unterschiede zwischen einzelnen Bedingungs begründungen unverkennbar. Um diese im Sinne alternativer „Gründekoalitionen“ (Kapitel 3.3.2) zu spezifizieren, werden die absoluten *Häufigkeiten* von Tabelle 6.2. zunächst in eine Matrix aus Jaccard-Koeffizienten „übersetzt“. Auf der Basis dieser Matrix bivariater *Ähnlichkeiten zwischen Präferenzen und Konsequenzerwartungen* erfolgt dann die Berechnung einer Ähnlichkeitsmatrix zwischen einzelnen Präferenzen (Cosinus-Koeffizient). Die berechneten Koeffizienten reflektieren also im zweiten Schritt nunmehr die *Ähnlichkeit der Präferenzen untereinander* hinsichtlich ihrer argumentativen Integration mit Konsequenzerwartungen.

Tab. 6.2: Konsequenzialistische Argumentationen nach Präferenzen

	Erweiterung pauschal +	Annäherung Binnenmarkt +	Annäherung Hilfen +	Annäherung pauschal +	Annäherung Teilmemberschaft +	Kriterien Entschädigungen -	Kriterien Entschädigungen +	Kriterien Demokratie +	Kriterien Prosperität +	Reformen CAP +	Reformen Finanzierung +	Reformen Institutionen -	Reformen Institutionen +	Reformen pauschal +	Reformen Strukturförderung +	Übergangsfristen CAP +	Übergangsfristen Freizügigkeit +	Terminzusagen alle +	Terminzusagen alle -	Inklusive Beitrittsmodalitäten +	Inklusive Beitrittsmodalitäten -	restriktive Beitrittsmodalitäten +	restriktive Beitrittsmodalitäten -	Summe
Prosperität und Wohlstand für MOE	38	24	12	6	1					1				1	1		5							73
zugunsten MOE diffus	46	14	4	7	2												5	3						70
Politische Stabilisierung MOE	45	17	12	10	4												9							69
zugunsten D/EU diffus	32	9	5	9	2												3							65
Sicherheitsgewinne für D/EU	52	8	5	5	3							1	1				2							50
Strukturwandel/Konkurrenzfähigkeit D/EU	14	6	1							1	1			1			2							49
Fördert/beschleunigt Osterweiterung		6		2	2							1					2	1	1					45
Märkte und Prosperität für D/EU	38	4	2	2						2	1			1			2							44
Sicherheitsgewinne für MOE	26	4		3	4												1							32
Weniger Kosten für D/EU	4	3	2	1						2	3						1					1		29
Weniger Migration nach D/EU	3	3	2	2																1				27
Gefahren für Wirtschaft in D/EU allg.	2	2	1					2	2							3	1							20
Verelendung, Destabilisierung in MOE	1	1	1				2	5	2	2	1	1	1					1	2					20
Handlungsfähigkeit und Legitimität der EU	11	1		3							1						4	1	1		1			19
Handlungsunfähigkeit/Desintegration der EU	2					1	1	3	6	2	1	27	11	6				1	5			1	1	16
Anerkennung MOEs	10	1	2	1	1																			14
Dumping (Arbeitsmigration, ...)	2	1	1													2								13
Kosten für Deutschland/die EU	18			2				4	19	11				3	9									13
Gefährdet/verzögert Osterweiterung						1			1	19	1					1							1	9
Vertrauen in Deutschlands Außenpolitik	11		2		3	1	1											1						8
Vertriebenenforderungen/Entschädigungen	12			1		1	1																	6
Unsicherheit für D/EU	2											1												4
zuungunsten D/EU diffus														2										2
N	213	45	27	26	9	3	2	4	10	26	15	22	35	15	12	4	4	15	4	5	8	2	2	440

Eine Clusteranalyse dieser Ähnlichkeitsmatrix zweiter Ordnung (Average-Linkage/Between Groups-Algorithmus) ist geeignet, die Präferenzen gemeinsamen „Gründekoalitionen“ zuzuordnen, also argumentative Muster ähnlicher Begründungen verschiedener Präferenzen aufzudecken. Das Ergebnis der Analyse ist eine *Gruppierung von Präferenzen, die in der Debatte durch ähnliche Konsequenzerwartungen begründet werden*.<sup>66</sup> Innerhalb verschiedener Cluster von Präferenzen mit ähnlichen Gründen ist allerdings noch nicht notwendigerweise von homogenen Argumentationsstrategien auszugehen. Sprecher bzw. Sprechergruppen neigen vielfach zu spezifischen Begründungen, so dass in einem dritten Schritt die eigentlichen *Gründekoalitionen* zum Teil erst durch eine erneute Differenzierung ermittelter Cluster sichtbar werden. Hier empfiehlt sich ein Blick in die relativen Anteile bestimmter Gründe, mit denen Sprecher ihre Präferenzen begründen.

Der erste Cluster ähnlicher Konsequenzprofile fasst im Wesentlichen die Gemeinsamkeiten jener Argumentationen, die eine pauschale Erweiterungspräferenz zum Gegenstand haben bzw. die unterschiedlichen Annäherungspolitiken und Terminzusagen begründen. Die im vorangegangenen Kapitel vorläufig als „JA“-Koalition bezeichnete Partition der Erweiterungsdebatte bedient sich also weitgehend ähnlicher Argumente. Wie zu erwarten, geht es hier im Wesentlichen um die positiven Konsequenzen, wie sie im Laufe dieses Kapitels ausführlich dargestellt wurden. Darüber hinaus ergibt eine Analyse sprechergruppenspezifischer Begründungen eines „JA“ in der Erweiterungsdebatte die bereits in der qualitativen Analyse vielfach vermerkten Eigenheiten (Tabelle 6.3).

So führen beispielsweise die Sprecher der FDP – insbesondere der Abgeordnete Helmut Haussmann – in fast einem Drittel der kodierten Argumentationen zugunsten einer Erweiterung bzw. Annäherung die Erwartung eines notwendigen Strukturwandels der deutschen Wirtschaft ein, die deren internationale Konkurrenzfähigkeit steigern soll. Diesem Argument kommt bei keiner anderen Sprechergruppe eine vergleichbare Bedeutung zu – obgleich auch die Regierung, CDU/CSU-Fraktion sowie Kommentatoren von FAZ und SZ dieses Argument vereinzelt verwenden. Die SPD verweist demgegenüber in über der Hälfte ihrer Argumentationen auf die politische Stabilisierung der Beitrittsgesellschaften – wiederum nicht als einzige Gruppierung, jedoch in einem deutlichen Abstand zu den anderen – sowie in fast vergleichbarem Umfang auf deren wirtschaftliche Gewinne. Die Sprecher von Bündnis 90/Die Grü-

---

<sup>66</sup> Zusätzlich wurde eine Q-Faktoranalyse durchgeführt, die allerdings zu weitgehend identischen Ergebnissen kam, wegen der schlechten Eignung der Korrelationsmatrix (KMO = 0,46) aber nicht präsentiert wird. Im Gegensatz zur gängigen R-Technik werden dabei nicht Merkmale, sondern Fälle faktorisiert (vgl. Cattell 1978: 326).

Tab. 6.3: *Anteile konsequenzialistische Argumentationen zugunsten eines JA\* nach Sprechergruppen*

	Regierung	CDU/CSU	FDP	SPD	B90/Grüne	PDS	FAZ	SZ	TAZ	Gesamt
D Märkte und Prosperität	17,5	17,5	23,7	4,2	5,9	40	14,9	8,8	15	14,5
D Migration geringer	0	5	0	4,2	5,9	0	0	7	0	2,8
D Sicherheit (Interdepend./Multilat. I)	25	25	18,4	29,2	47,1	20	10,6	19,3	15	21,7
D Strukturwandel/Konkurrenzfäh.	7,5	5	28,9	0	0	0	4,3	1,8	0	6,6
D Intern. Vertrauen (Multilateral. II)	5	0	5,3	4,2	5,9	0	4,3	7	0	4,1
D Vertriebeneninteressen	0	7,5	7,9	0	0	0	4,3	7	0	4,1
EU Handlungsfähigkeit/Legitimität	2,5	2,5	13,2	0	0	0	17	0	10	5,9
EU/D Kosten geringer	7,5	2,5	0	0	5,9	20	0	0	0	2,1
MOE Anerkennung	12,5	7,5	5,3	8,3	11,8	0	0	0	0	4,8
MOE Politische Stabilisierung	22,5	30	18,4	54,2	23,5	0	23,4	17,5	30	25,2
MOE Prosperität und Wohlstand	22,5	22,5	13,2	41,7	29,4	0	25,5	24,6	10	22,8
MOE Sicherheit	7,5	12,5	7,9	4,2	5,9	0	17	10,5	20	11,0
Summe*	130	137,5	142,2	150,2	141,3	80	121,3	103,5	100	125,6

\* Argumentationen zugunsten einer Erweiterung pauschal, einer Annäherung (Binnenmarkt, Hilfen, Teilmitgliedschaft, pauschal) oder konkreter Terminzusagen. Da Argumentationen z.T. mehrere Konsequenzbezüge aufweisen, ergibt sich eine Summe über 100 Prozent (Mehrfachkodierungen).

nen zeigen darüber hinaus ein ähnliches „Faible“ für Verweise auf deutsche Gewinne an Sicherheit.

Stechen einzelne Gründe wegen ihrer auffallenden Konzentration bei einzelnen Sprechergruppen heraus, werden andere von bestimmten Sprechergruppen gerade auffallend selten eingeführt. So neigen die Regierung und ihre Fraktionen sowie FAZ und TAZ zu Verweisen auf den Zugang zu den Märkten der Beitrittsgesellschaften und den daraus resultierenden Aussichten auf Prosperität in Deutschland, während diese Argumente von den eher „linken“ Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der PDS bzw. den Kommentaren in der SZ seltener zu hören sind.

Lässt man diese Auffälligkeiten außer Acht, bleiben dennoch zwei Ergebnisse festzuhalten: Erstens lässt sich ein klarer Konsensbereich von Gründen markieren, der quasi alle Gruppierungen – sieht man von der ohnehin relativ selten zugunsten eines „JA“ argumentierenden PDS einmal ab – in der Debatte eint. Es sind dies auf der Seite der Konsequenzen für Deutschland vor allem Sicherheit („Frieden“), auf der Seite der Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaften aber vor allem Stabilität, Prosperität, Wohlstand und ebenfalls Sicherheit („Frieden“). Sie bilden das „argumentative Rückgrat“ einer JA-Koalition, die in der deutschen Debatte für eine Annä-

herung und Erweiterung der Europäischen Union eintritt. Eine Analyse der relativen Bedeutung dieser Gründe über die Zeit reflektiert entsprechend im Wesentlichen das Zurückdrängen von JA-Argumentationen, wie es sich schon in Kapitel 5 abzeichnete. Zweitens ist die Regierung hinsichtlich der von ihr angeführten Gründe ein Träger dieses Konsenses und weist in ihrem Profil eine große Ähnlichkeit mit den Sprechern der Gesellschaft insgesamt auf ( $r = 0,91$ , sig.  $< 0,001$ ).

Die weiteren Cluster (von hinsichtlich der ihnen argumentativ zugeordneten Gründe ähnlichen Präferenzen) fassen die verschiedenen Bedingungen einer Erweiterung entlang alternativer *ABER-Gründe* zusammen, denen z.T. Gegenkoalitionen gegenüberstehen: Ein erstes Set ähnlicher Argumentationen verweist im Wesentlichen auf *die Kosten der Erweiterung* und fordert *Reformen der EU-Politiken*. Es spielt ab 1994 eine wesentliche Rolle und bleibt dabei mehr oder weniger unwidersprochen. Über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, beteiligen sich die Kommentatoren aller drei Zeitungen überdurchschnittlich an dieser Koalition. Ihr Anteil steigt 1998 noch einmal beträchtlich an, während sich der Fokus der parlamentarischen Debatte zu diesem Zeitpunkt auf andere Themen verlagert, die Kommentatoren diesbezüglich aber eine stärkere Kontinuität aufweisen.

Ein zweites Set ähnlicher Argumentationen verweist demgegenüber auf eine *drohende Handlungsunfähigkeit* der Union und fordert eine *Reform der Entscheidungsverfahren* sowie ein restriktives Beitrittsverfahren (Verhandlungen mit wenigen Kandidaten und bilateral) nach Maßgabe der Kommission. Bemerkenswert ist hier jeweils die Relevanz einer *Gegenkoalition*, die im Verweis auf Verzögerungen des Erweiterungsprozesses *von institutionellen Reformen als einer Beitrittschürde* spricht und auch eine drohende „Verschleppung“ der Erweiterung um weitere Kandidaten beklagt. Dieser Konflikt wird, wie gesehen, vor allem von Sprechern von Bündnis 90/Die Grünen und der PDS geführt. Allerdings finden sich auch in der Fraktion von CDU/CSU und allen drei Redaktionen Sprecher, die entsprechende Warnungen einbringen. Der Bedeutungsverfall der Gegenkoalition markiert in dieser Hinsicht insbesondere einen bemerkenswerten Sieg der – wie in Kapitel 5.4. gesehen, zunehmend mit der allgemeinen Erweiterungscoalition argumentativ integrieren – Reformkoalition innerhalb von Fraktionen und Redaktionen, vor allem natürlich in der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, aus deren Reihen vorher vielfach gegen ein Junktim von Reformen und Erweiterungsperspektive argumentiert wurde.

Ein drittes Set ähnlicher Argumentationen verweist angesichts *mangelnder Konkurrenzfähigkeit der Beitrittsgesellschaften* auf die Notwendigkeit von *Prosperität als Beitrittskriterium*, wie in Kopenhagen beschlossen, um eine weitere *Destabilisierung* und vor allem wiederum *übermäßige Kosten einer Erweiterung* zu verhindern. In letzterem gleicht sie der Forderung nach einer Reform der Unionspolitiken, mit der sie in der Debatte den Verweis auf die möglichen Kosten teilt. Hinsichtlich spe-

zifischer Gründe einzelner Sprechergruppen fällt hier übrigens auf, dass Sprecher des Parlaments stark auf den deutschen Schaden einer verfrühten Integration hinweisen, während die Kommentatoren der FAZ meist die Gefahren für den Transformationsprozess ins Zentrum rücken.

Auch im Fall der Entschädigungsfrage treffen zwei Koalitionen vehement aufeinander. Die eine verweist dabei auf *Vertriebeneninteressen* und fordert, *Entschädigungen zur Bedingung einer Erweiterung* zu machen. Die Gegenkoalition verweist demgegenüber auf einen *drohenden Verlust internationalen Vertrauens* in die deutsche Außenpolitik und *weist die Vertriebenforderung zurück*. Dabei nutzen beide Koalitionen stellenweise ähnliche argumentative Mittel, sofern auch die Vertriebenenvertreter einwenden, ein Eintreten für Entschädigungszahlungen würde das Vertrauen in die deutsche Außenpolitik stärken. Der Bruch zwischen den in dieser Analyse einbezogenen Sprechern verläuft, wie gesehen, klar zwischen den Vertriebenenvertretern aus der CDU/CSU-Fraktion bzw. dem bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (plus Reinhard Müller von der FAZ) und den anderen Fraktionen, einschließlich der FDP, und bleibt – zumindest in dieser Intensität – zeitlich eng begrenzt.

Ab 1997 drängen schließlich Forderungen nach Übergangsfristen in die betrachteten Foren. Die hierbei typischen Gründe gewinnen schnell an Raum und haben keine nennenswerte Koalition gegen sich. Sie verweisen vornehmlich auf die ökonomischen *Gefahren für den deutschen Arbeits- und Agrarmarkt*. Auch hier warnen Kritiker vor einer drohenden Verzögerung der Erweiterung.

Alles in allem zeigt sich damit, dass den bereits vorab beschriebenen Präferenzkoalitionen erwartungsgemäß spezifische Kataloge legitimierender Gründe zugeordnet werden können. Die Gegenkoalitionen eint schließlich sämtlich der gemeinsame Verweis auf eine drohende „Verschleppung“ der Erweiterung – mit allen oder auch nur „den restlichen“ Kandidaten, wie im Falle eines restriktiven Beitrittsverfahrens. Diesen Komplex von Präferenzen und Konsequenzerwartungen verdichtet (und simplifiziert) Abbildung 6.11, wobei die Differenzierung in speziellere „Gründekoalitionen“ nicht ausgewiesen ist.

Abb. 6.11: Ähnliche Gründe der deutschen Erweiterungsdebatte nach Präferenzen

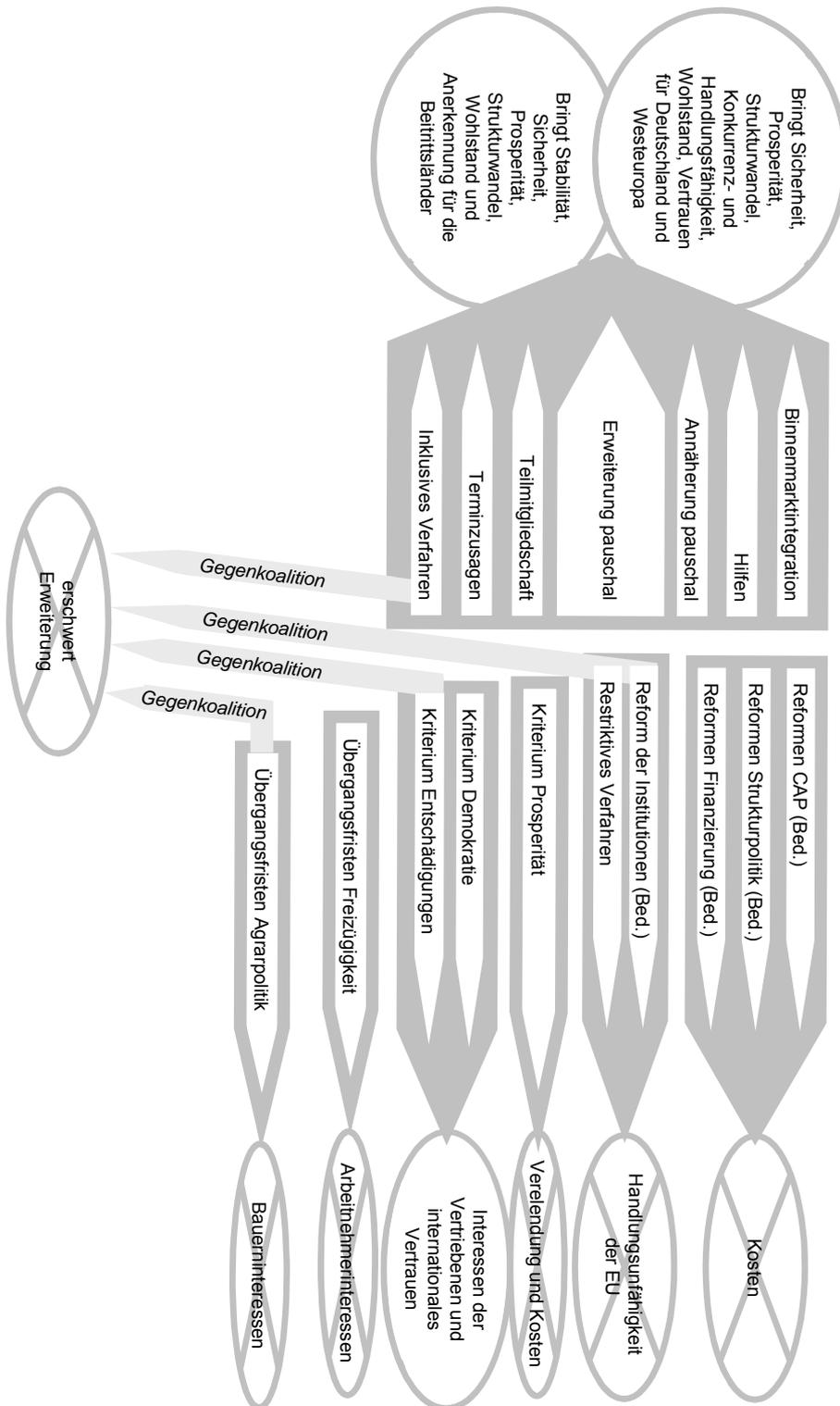
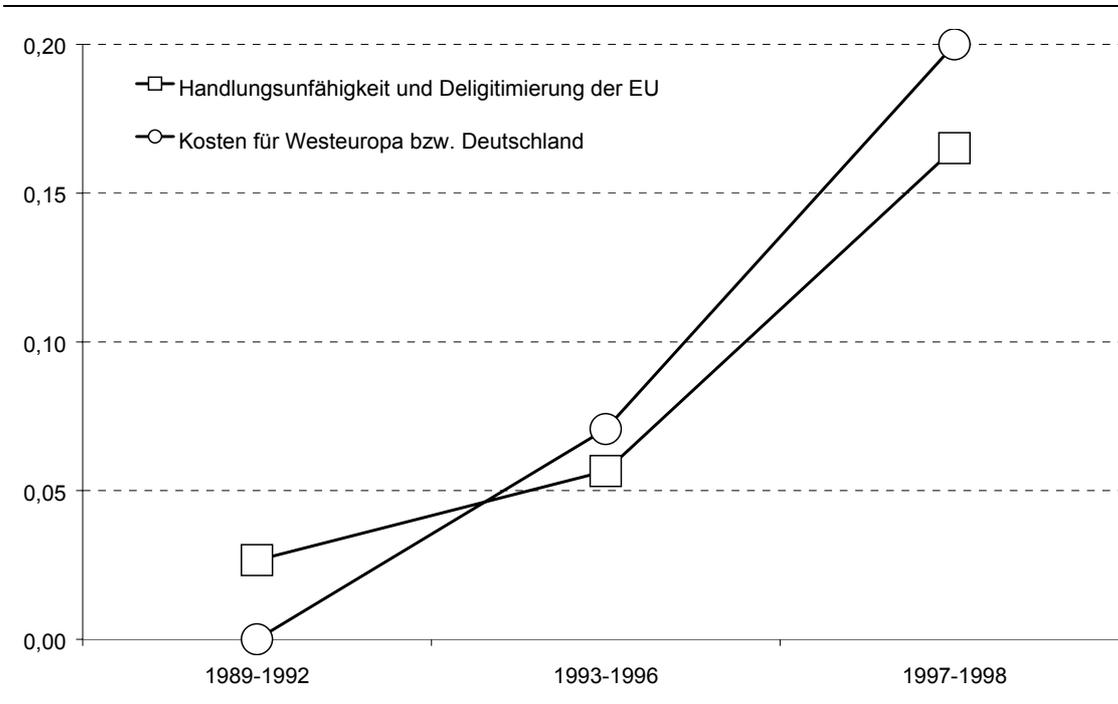


Abb. 6.12: *Integration negativer Konsequenzerwartungen in ein „JA, ABER erst nach Reformen“*



Einträge sind Jaccard-Koeffizienten zwischen pauschaler Erweiterungspräferenz und Konsequenzkodierungen auf der Ebene ganzer Reden bzw. Kommentare

Diese statische Perspektive muss allerdings hinsichtlich einer bereits im letzten Kapitel ausführlich thematisierten Verschiebung der deutschen Erweiterungsdebatte ergänzt werden. Mit zunehmender Dauer vollzieht sich nämlich, wie gesehen, eine bemerkenswerte Integration von „ABER“-Argumenten in eine breite Koalition des „JA, ABER“: Reformbedingungen tauchen immer häufiger im Kontext einer Erweiterungsbedingung auf und spiegeln damit bereits im sprachlichen Vordergrund die argumentative Artikulation dieser Forderungen an einen breiten Erweiterungskonsens. Diese Entwicklung ist nun bemerkenswerter Weise auch auf der Ebene einzelner Gründe nachzuvollziehen und zwar in der Integration negativer Konsequenzerwartungen, die im Zuge einer sich etablierenden Reformdiskussion nun ebenfalls immer häufiger im Kontext einer pauschal formulierten Erweiterungspräferenz ausgeführt werden.

Abbildung 6.12 belegt diese Entwicklung anhand einer Zeitreihe von Jaccard-Koeffizienten zwischen pauschaler Erweiterungspräferenz und den für die Reformdiskussion typischen Konsequenzerwartungen einer drohenden Handlungsunfähigkeit (Reform der Institutionen) bzw. Kosten einer Erweiterung (Reform der EU-Politiken). In den Texten der ersten Jahre ist ein gemeinsames Auftreten dieser Be-

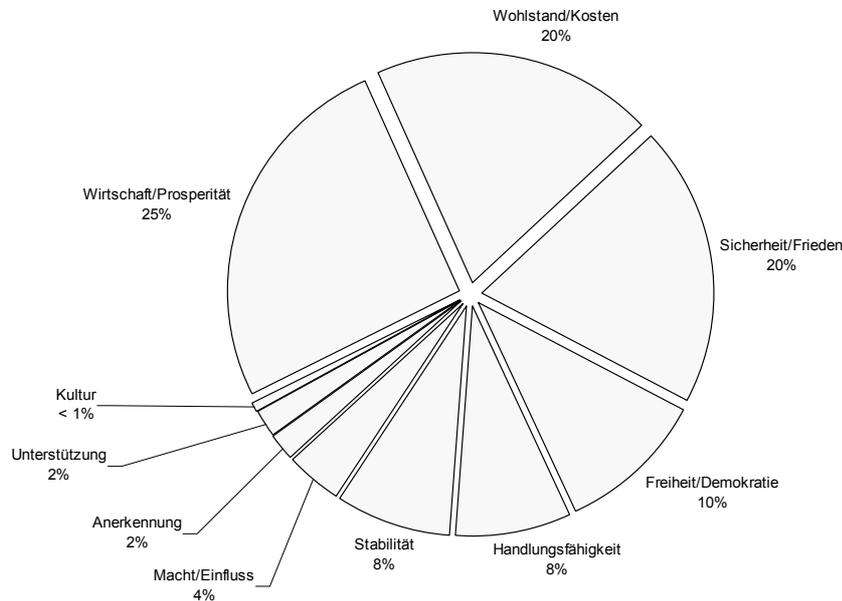
fürchtungen und eine Erweiterung fordernder Argumentationen quasi nicht zu finden; in den letzten beiden werden diese Gründe dagegen bei rund einem Fünftel der Argumentationen – mit entsprechenden Bezügen überhaupt, d.h. pauschaler Erweiterungspräferenz oder/und negativen Konsequenzerwartungen – in direktem Kontext eines pauschalen „JA“ formuliert. Das „JA, ABER erst nach Reformen“ ist in diesem Sinne gegen Ende der Debatte nicht nur die zutreffende Beschreibung einer Koalition über gemeinsame Präferenzen, sie entspricht auch einer argumentativ integrierten „Gründe Koalition“.

### 6.5.3 Von Interessen, Chancen, Gefahren

Allerdings hat die Diskussion spezifischer Gründe bereits gezeigt, dass etwa die FDP und die SPD besonders auf wirtschaftliche Folgen verweisen, allerdings im einen Fall mit starkem Bezug zu den spezifisch „deutschen Interessen“, im anderen mit Blick auf die Interessen der Beitrittsgesellschaften. Gleichzeitig argumentiert aber die SPD an anderer Stelle auch dezidiert im Rekurs auf die möglichen negativen Folgen für die deutschen Arbeitnehmer. Es zeigen sich also Tendenzen jenseits einzelner Argumentationen, und zwar in theoretisch bedeutsamer Hinsicht: Zum einen geht es um Interessen, die auf grundlegende Wertprioritäten wie „Wohlstand“ oder „Sicherheit/Frieden“ verweisen, zum anderen sind die Benefiziarer vollkommen andere, und die Frage nach dem Grad des argumentativ vorgetragenen „Egoismus“ bzw. „Altruismus“ drängt sich auf. Dabei bedarf die Fragestellung nach den „Werten“ bzw. „Benefiziaren“ einer weitergehenden Kategorisierung der erhobenen Konsequenzbezüge und erscheint nicht zuletzt mit der Aussicht relevant, hinsichtlich der Dynamik der deutschen Erweiterungsdebatte basale Verschiebungen des Diskurshorizontes aufzuzeigen.

Wie eingangs ausführlich diskutiert, verweisen die in politischen Argumentationen zur Begründung eingeführten Konsequenzen also erstens auf basale *Wertorientierungen* relevanter politischer Interessen: Nimmt ein Sprecher in der Debatte auf „Sicherheitsprobleme“ Bezug, trifft er nicht nur eine Aussage über die sachliche Richtigkeit einer von ihm als „wahr“ eingeführten Kausalbeziehung zwischen Erweiterung und Unsicherheit. Gleichzeitig proklamiert er auch „Sicherheit“ als einen wichtigen Wert, den Erweiterungspolitik mindestens implizit im Sinne einer „politischen Pflicht“ zu realisieren hat. Auch wenn er diese moralisch-politische Verantwortung nicht explizit ausführt (vgl. hierzu auch Kapitel 7.8.3), prägt er den politischen Diskurs, indem er bestimmte Zielorientierungen aktualisiert, andere damit notwendigerweise marginalisiert. Wer „Sicherheit“ ins Zentrum der Diskussion stellt, redet nicht oder weniger über „Wohlstand“ oder „Anerkennung“, auch wenn diese Aspekte an anderer Stelle vielleicht sogar in ein Wechselverhältnis gestellt werden.

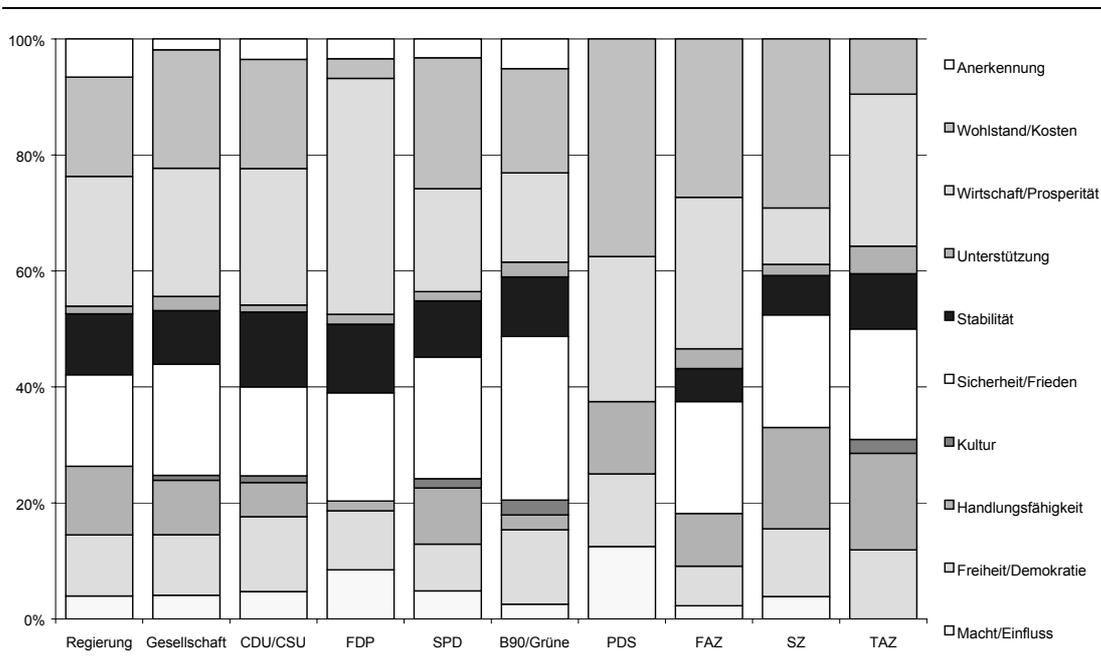
Abb. 6.13: Wertbezüge



Ohne 9% diffus positiv/negativer Bezüge, 9% Erwartungen/Hoffnungen und rund 6%, die sich auf den Osterweiterungsprozess als Folge beziehen

Sofern die europäische Integration alle wesentlichen Gesellschaftsbereiche betrifft, wird in der Erweiterungsdebatte ein bemerkenswert, aber keinesfalls überraschend breit gefächertes Set von politischen Zielen durchdekliniert: Es geht um wirtschaftliche Prosperität der beteiligten Gesellschaft, deren Sicherheit bzw. Frieden, finanzielle Kosten, Erwartungen und Hoffnungen auf Anerkennung, Freiheit und Demokratie, Stabilität, Wohlstand. Dabei geht es vielfach um speziellere Konsequenzen, die gleichwohl mehr oder weniger eindeutig allgemeineren Interessen folgen. So haben ethnische Konflikte augenscheinlich eher – aber nicht nur – sicherheitspolitische Relevanz; Migration und „Dumping“ eine eher ökonomische. Fasst man die genannten Konsequenzen einer Erweiterung bzw. anderer Erweiterungspolitiken und Bedingungen unter großen Begriffen bzw. Begriffspaaren zusammen, so dominieren wirtschaftliche Prosperität, Wohlstand/Kosten und Sicherheit/Frieden den Werthorizont (Abbildung 6.13). Von erheblich geringerer Bedeutung erscheinen – gleichwohl im sprachlichen Vordergrund höher angesiedelt – auch Freiheit/Demokratie, die für die Europäische Union als Integrationsprojekt selbst zentrale „Handlungsfähigkeit“ sowie „Stabilität“. Die für ein klassisches Verständnis von Außenpolitik typischen Zielkategorien „Macht/Einfluss“ sowie „Prestige/Anerkennung“ sind in der deutschen Debatte ebenfalls präsent.

Abb. 6.14: Wertbezüge über Foren, Fraktionen, Redaktionen



Wenn es auf der Ebene allgemeiner Werte eine Lücke gibt, die auffällt, so ist es nur der kulturelle Bereich, für den eine Beschreibung weitreichender „Chancen“ kaum zu finden ist. Nur in Ausnahmefällen wird etwa darauf verwiesen, Deutschland habe bei der Erweiterung auch kulturell etwas zu „gewinnen“ (etwa Fischer 13/241: 22199). So wendet etwa Semler in der FAZ ein, die intellektuellen Eliten der Beitrittskandidaten kämen „nicht als Bittsteller“, sondern böten „eine Mitgift an: Erfahrungen und Werte, gesammelt in vierzig Jahren realem Sozialismus“ (Semler TAZ 17.7.97).

Fasst man die Aspekte Wohlstand, Kosten und wirtschaftliche Prosperität in eine weitere Kategorie „ökonomische Ziele“ zusammen, so handelt es sich eindeutig um eine *ökonomisch zentrierte Debatte*. Es sind dies die wesentlichen Werte, über die – zum Teil, aber nicht nur, im Kontext explizit normativer Gründe, auf die noch eingegangen wird – die Sprecher der Erweiterungsdebatte ihre Präferenzen zu legitimieren suchen. An diesem Bild ändert sich übrigens nichts, wenn man eine dynamische Perspektive einnimmt: der Anteil ökonomischer Konsequenzen nimmt sogar leicht zu – vor allem, weil die „Kosten der Erweiterung“ eine immer größere Rolle spielen.

Ein Blick über die Verteilung dieser Wertbezüge im politischen bzw. medialen Raum ist in mehrerlei Hinsicht instruktiv (Abbildung 6.14): Auf der einen Seite gleichen sich die Profile weitgehend, was klar gegen die Relevanz eines Wertekonflikts spricht. Auch bestätigt sich wieder die Hypothese eines neo-liberal ansetzenden Außenpolitikmodells: Die Regierung markiert eine mittlere Position im gesellschaftli-

chen Raum; ihr „Wertprofil“ grundlegender Ziele entspricht bei dieser Operationalisierung weitgehend dem der restlichen Sprecher insgesamt ( $r = 0,94$ , sig.  $< 0.001$ ). Auf der anderen Seite zeigen allerdings die Statements der Parlamentarier parteipolitisch konsistente Prioritäten. Besonders heraus sticht hier erstens, wie erwartet, der starke Fokus der FDP-Sprecher auf ökonomische Konsequenzen. Auch die etwas stärkere Gewichtung von „Wohlstand“ bei der SPD erklärt sich durch eine argumentative Tendenz, stärker direkt die Folgen von Prosperität für die Gesellschaft zu thematisieren, statt nur funktional auf Prosperität Bezug zu nehmen. Eine auffällige ökonomische Zentrierung zeigt sich einzig bei den Kommentatoren der FAZ, die mit Abstand die meisten entsprechenden Bezüge einbringen. Demgegenüber weisen die Sprecher der „grünen“ Fraktion besonders häufig auf die sicherheitspolitische Dimension der Erweiterung hin – ein klarer Hinweis auf eine „friedenspolitische“ Wertpriorität.<sup>67</sup>

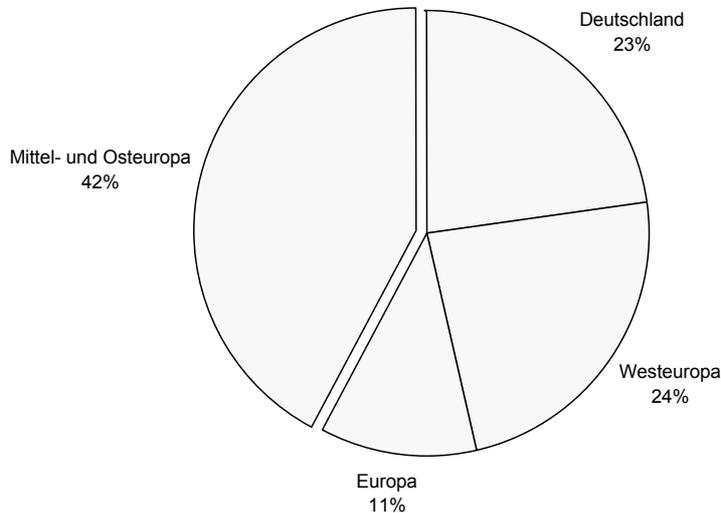
Schließlich gibt es zweitens eine deutliche Differenz über die Foren hinweg: Die Sprecher, sowohl der Regierung wie aus den Fraktionen, begründen ihre Positionen im Rekurs auf eine Anerkennung der Beitrittsaspiranten etwa in der Figur einer „Rückkehr nach Europa“. Diese Symbolik und der vergleichsweise „ideelle“ Gewinn einer Erweiterung sind den Kommentatoren der berücksichtigten Zeitungen fremd.

Trotz dieser Differenzen bleibt die diagnostizierte ökonomische Zentrierung jedoch ein wesentlicher Konsenspunkt, auch über die Sprechergruppen hinweg. Dies kann in der Folge eines neo-liberalen Außenpolitikmodells unmittelbar darauf zurückgeführt werden, dass ökonomische Werte im innenpolitischen Raum ein besonderes Maß an Legitimität und Überzeugungskraft besitzen, weil es dabei um die eigenen „Interessen“ des Publikums geht. Entsprechend wurde in Kapitel 3.3 die Hypothese von Schlager (1995) referiert, die – im Konsens mit einer neo-liberalen Außenpolitiktheorie – vor allem egoistische bzw. partikulare Konsequenzerwartungen als Gründe erfolgreicher Koalitionen postuliert, sofern „[c]oalitions are more likely to persist if [...] the major beneficiaries of the benefits that a coalition produces are clearly identified and are members of the coalitions“ (Schlager 1995: 264). Diesem Argument allerdings eher fremd ist die von Fierke und Wiener (1999) formulierte Erwartung, nach der es sich im Falle der Osterweiterung um ein Beispiel „europäischer Identitätspolitik“ handelt, woraus sich folgern ließe, „Europa“ sollte sich besonders häufig als Benefiziarbezug der Debatte finden. Was einem neo-liberalen Modell allerdings definitiv widerspricht, sind „altruistische“ Bezüge, die nicht an die

---

<sup>67</sup> Auf der Seite der Redaktionen sind ebenfalls typische Profile auszumachen. Abgesehen von der deutlichen ökonomischen Zentrierung der FAZ weist vor allem die TAZ ein auffälliges Profil auf, dessen Besonderheit allerdings wegen der geringen Fallzahlen nicht überbewertet werden sollte.

Abb. 6.15: Benefiziarbezüge

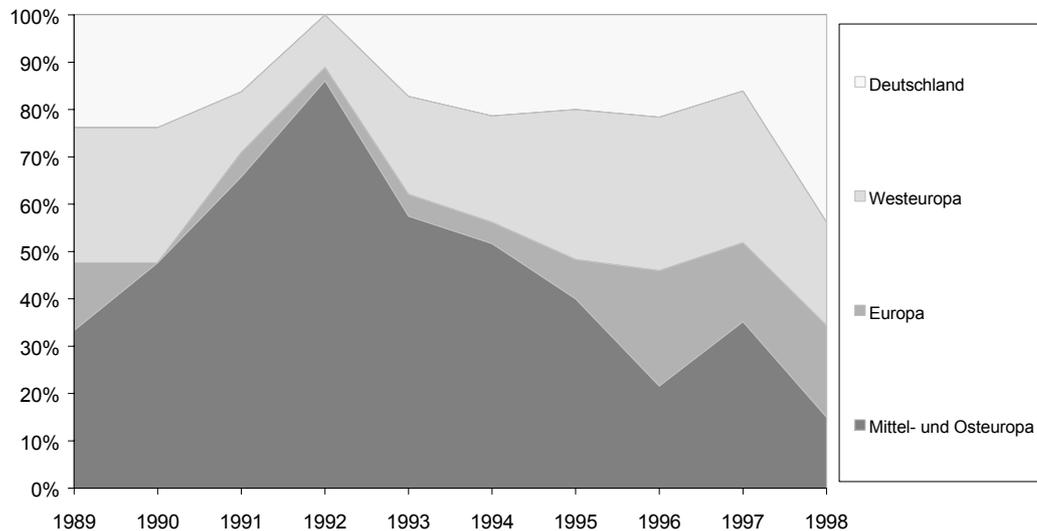


„eigenen“ Interessen des Publikums appellieren und darum, streng genommen, wenig rationale Strategien darstellen. Wie sieht es nun mit der relativen Verteilung der Benefiziarbezüge aus: *Zu welchem Grad werden hier „eigene“ und „fremde“ Interessen thematisiert und als Gründe berücksichtigt?*

Ein Blick in die relative Verteilung aller (eindeutiger) Benefiziarbezüge weist die Erweiterungsdebatte keinesfalls als auf die „eigenen“ Interessen fixiert aus, denn den Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaften kommt ein quantitativ enormes Gewicht in der Debatte zu (Abbildung 6.15). So beziehen sich rund 42 Prozent der klar zuzuordnenden Konsequenzen direkt auf Mittel- und Osteuropa als Nutznießer bzw. Leidtragender. Dem stehen rund 47 Prozent gegenüber, bei denen die Konsequenzen Deutschland bzw. Westeuropa betreffen. Bei nur 11 Prozent wird „Europa“ angesprochen, die „eigenen“ und „fremden“ Interessen werden also keinesfalls häufig durch die Definition eines gemeinsamen „Wir“ verknüpft, wie es im Hinblick auf die These einer „europäischen Identitätspolitik“ postuliert wurde.

Instruktiv ist nun zum einen der Blick in die Verteilung der Benefiziarbezüge im politischen Raum. Auch wenn die geringen Fallzahlen hier zu Vorsicht mahnen, sticht zum einen die PDS durch ein auffälliges Profil hervor. So finden sich in ihren Bezügen keine Verweise auf deutsche Vor- oder Nachteile einer Erweiterung, sie argumentiert vollständig „europäisch“ – im Rekurs auf Konsequenzen für Westeuropa bzw. die EU, Mittel- und Ost- oder auch Gesamteuropa. Demgegenüber spielen die deutschen Interessen bei der FDP die mit Abstand größte Rolle, was unmittelbar auf die häufigen Verweise auf neue Märkte und Strukturwandel zurückzuführen ist. Insgesamt entspricht auch hier die Verteilung der Regierungsargumentationen fast

Abb. 6.16: Zeitliche Entwicklung der Benefiziarbezüge



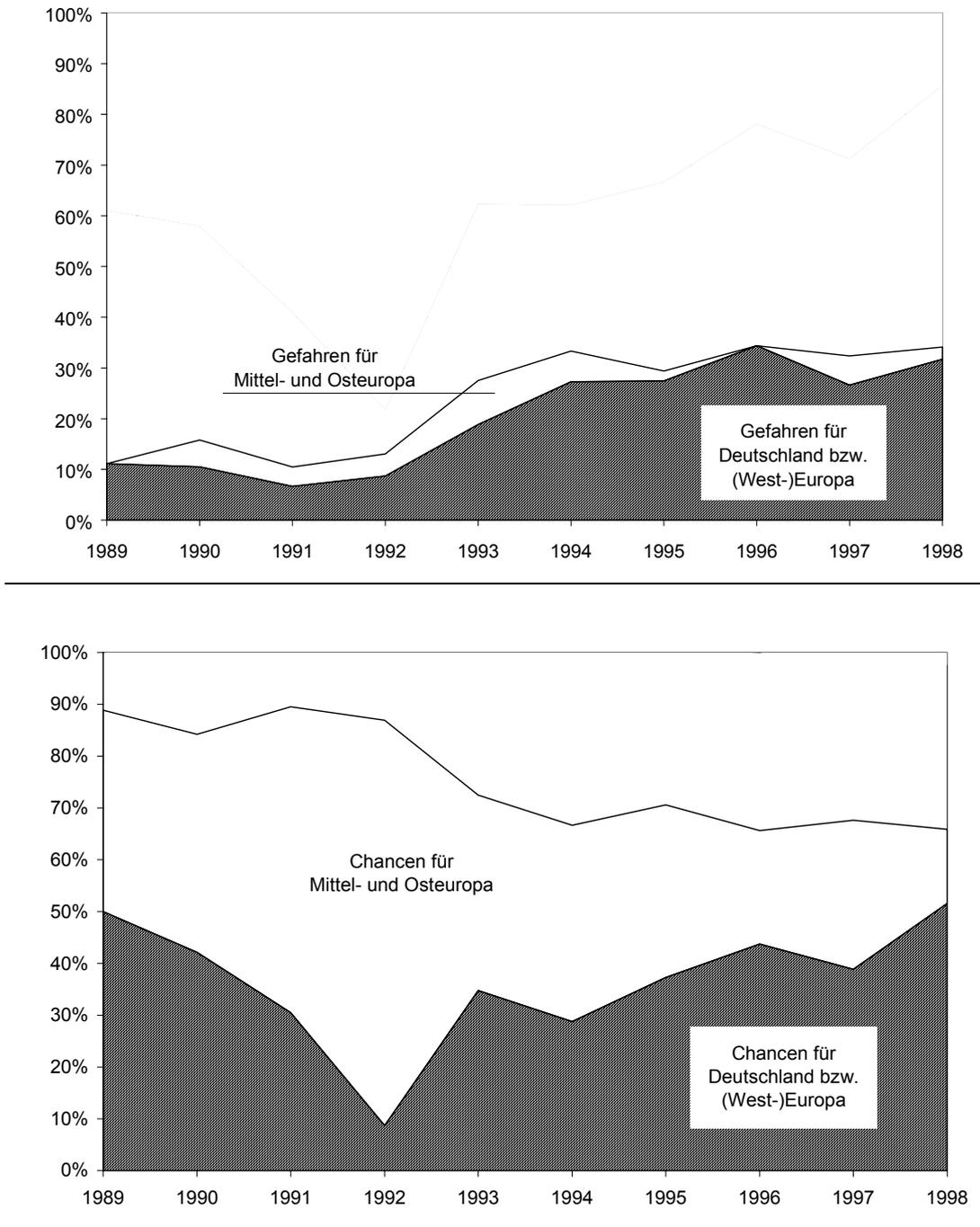
exakt dem der restlichen Sprecher insgesamt ( $r = 0,93$ ), sie weist also ein wiederum bemerkenswert „gesellschaftsnahes“ Verhältnis von Verweisen auf die Nutznießer einer Erweiterung auf, wie es ein neo-liberal informiertes Außenpolitikmodell – wenn auch nicht in der Formulierung „irrationaler“ Altruismen – erwarten lässt.

Für die weitere Analyse von größerer Bedeutung ist allerdings die zeitliche Entwicklung dieses hohen Grades an argumentativ zur Schau gestelltem Altruismus. Nur in den ersten Jahren der Debatte zeigt sich nämlich ein positiver Trend, dessen Höhepunkt laut Abbildung 6.16 das Jahr 1992 markiert. Mit zunehmender Dauer nimmt die Bedeutung Mittel- und Osteuropas als Benefiziar dann wieder deutlich ab, um – nach einer kurzen „Spitze“ 1997-1998 auf nicht einmal 15 Prozent zu sinken. Anders gewendet: *Die „eigenen Interessen“ stehen bis auf einen relativ kurzen Zeitraum um 1991-1992 stets mindestens ebenso im Fokus der Erweiterungsdebatte wie jene „altruistischen“ Gründe zugunsten der Beitrittsgesellschaften. Ihre Bedeutung nimmt ab 1993 deutlich zu.*

Diese Beobachtung kann durch die Einbeziehung einer wesentlichen Charakterisierung der eingeführten Konsequenzerwartungen noch konkretisiert werden; die Tatsache nämlich, ob es sich jeweils um „Chancen“ und „Gefahren“ einer Erweiterungspolitik handelt. Sollte sich die beschriebene Entwicklung von einem unbedingten „JA“ zu einer zunehmend durch Reformbedingungen geprägten Debatte nicht auch in dieser Hinsicht in der Dynamik der eingeführten Konsequenzbezüge ausdrücken? Um dieser Frage nachzugehen, werden die kodierten Argumentationen nach „Chancen“ und „Gefahren“ einer Erweiterung rekodiert, wobei hinsichtlich der Be-

nefiziäre der Übersichtlichkeit halber nur zwischen „altruistisch“ ansetzenden Bezügen und jenen anderen unterschieden wird, bei denen die „eigenen Chancen“ – wie im Falle von „Westeuropa“ und „Europa“ – zumindest implizit mit angesprochen werden. Analog zur beschriebenen Entwicklung auf der Ebene der begründeten Politiken verläuft nun in der Tat auch eine Verschiebung der Konsequenzbezüge (Abbildung 6.17): Wird die Erweiterung insgesamt logischerweise über die Chancen für MOE und für Deutschland, West- bzw. Gesamteuropa begründet, wird zur Stützung von Reformbedingungen und Übergangsfristen vor allem auf die Gefahren einer „bedingungslosen Erweiterung“ verwiesen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass sich auch auf der Ebene der Konsequenzbezüge im Laufe der Debatte in deren Vordergrund *ein zunehmend negatives Bild der Erweiterung als eines (auch) gefährlichen Unterfangens abzeichnet*. Vor allem die eigenen Kosten und drohende Handlungsunfähigkeit sind es dabei, die diese Verschiebung bedingen; während die Gefahren für die Beitrittskandidaten kaum thematisiert werden. Diesem Trend zunehmender Gefahrendiagnosen setzen nun die Sprecher in ihrer Begründung einer Erweiterung ebenfalls *verstärkt die (auch) „eigenen“ Chancen einer solchen Politik* entgegen. Ein möglicher Grund liegt in der fehlenden Unterstützung für die Erweiterung außerhalb der durch Entscheider und mediale Eliten geführten Debatte, die, wie in Kapitel 5.7 gesehen, den befragten Positionseliten durchaus bewusst ist. In dem Maße, indem das „ABER“ – und damit auch das Bewusstsein für die Gefahren einer Erweiterung hinsichtlich der Kosten und drohenden Handlungsblockaden – in einen allgemeinen Erweiterungskonsens integriert wird, konzentrieren sich die Sprecher auf (vermeintlich) besonders überzeugende Argumente und fokussieren die „deutschen Interessen“. Hier folgen die Sprecher augenscheinlich einem bestimmten Bild des Publikums, dessen egoistische Rationalität vorausgesetzt wird. Auch argumentative Hinweise gibt es hierfür durchaus, schließlich wird die Unterstützung der Bevölkerung selbst immer wieder zum Thema der Debatte – sowohl ein Thema dieses Kapitels (vgl. Abschnitt 6.4) wie des nächsten, wo es auch um das normative Gebot eines demokratischen Konsenses zugunsten einer Erweiterung geht (Kapitel 7.6). Für eine abschließende Diskussion der Authentizität eingeführter Konsequenzerwartungen wirft dies allerdings gleich mehrfach die kritische Frage nach der Glaubwürdigkeit der Argumente auf: Der auch quantitativ zeitweise immense Grad an argumentativ manifestem „Altruismus“ lässt fragen, ob es sich dabei tatsächlich um authentische Begründungen handelt oder lediglich um „cheap legitimacy“ (Schimmelfennig 2003) – insbesondere wo doch, wie gesehen, die „nationalen Interessen“ zuletzt die Debatte bestimmen, also in einer Phase, wo um Unterstützung tatsächlich gerungen werden muss.

Abb. 6.17: Anteil von negativen Konsequenzen an allen Konsequenzbezügigen



Nicht berücksichtigt werden Erwartungen einer Verzögerung des Erweiterungsverfahrens

#### 6.5.4 Vorder- und Hintergrund – konsequenzialistische Scheinargumente?

Wie zum Ende des vorangehenden Kapitels (Abschnitt 5.7) plausibilisiert, argumentieren die Sprecher im Hinblick auf ein in seiner Unterstützung für die Osterweiterung geteiltes Publikum. Weder in der Elite selbst, noch in der allgemeinen Bevölkerung herrscht im Bewusstsein vieler der in der Elitestudie befragten Positionselite Konsens über den Sinn der Osterweiterung. Die in diesem Kapitel diskutierten Argumentationen führen Konsequenzerwartungen als Gründe an, um das Publikum von der Zweckmäßigkeit der Erweiterung zu überzeugen. Entsprechen diese Gründe den tatsächlichen Konsequenzerwartungen der Positionselite? Gibt es Hinweise dafür, dass der sprachliche Vordergrund der Elitendebatte von seinem kognitiven Hintergrund abweicht, wie er sich in der Elitenumfrage von 1998 abzeichnet?

Ein Blick in die zeitliche Entwicklung der Benefiziarbezüge im Verlauf des letzten Kapitels hat gezeigt, dass die Relevanz von „Mittel- und Osteuropa“ als Benefiziar einer Erweiterung im Rahmen der betrachteten Erweiterungsargumentationen insgesamt rückläufig ist. Während zwischen 1990 und 1993 vor allem Mittel- und Osteuropa als Benefiziar einer Erweiterung thematisiert werden, nimmt deren Bedeutung fast kontinuierlich bis 1996 ab. Im Kontext der Gipfel von Amsterdam und Luxemburg bzw. der Agenda 2000 nimmt ihre Bedeutung in einer intensiven Phase der Erweiterungsdebatte zwar kurzfristig wieder zu, ab 1998 rücken jedoch die nationalen bzw. westeuropäischen Gewinne und Kosten schließlich massiv ins Zentrum der Debatte. Der zu beobachtende Anteil an argumentativ zur Schau gestelltem Altruismus fällt im Jahr der Elitenumfrage auf nur noch etwa 15 Prozent aller Konsequenzbezüge<sup>68</sup> zurück – eine Phase also, in der die „eigenen Interessen“ den Vordergrund der Debatte klar dominieren. Angesichts der 1998 anstehenden Bundestagswahlen ist dies unmittelbar damit zu erklären, dass nun tatsächlich verstärkt um eine – wie gesehen auch wahrgenommen ambivalente – Allgemeinöffentlichkeit gekämpft wird, an deren Partikularinteressen appelliert werden soll. Die Eröffnung des Beitrittsprozesses lässt zudem eine erhöhte Aufmerksamkeit für die deutsche Erweiterungspolitik vermuten. Legt man diese Diagnose zugrunde, wäre allerdings nach wie vor nicht auszuschließen, dass es sich zu einem früheren Zeitpunkt eher elitenöffentlich orientierter Argumentationen tatsächlich in Teilen um authentischen Altruismus gehandelt haben könnte. Diese Möglichkeit impliziert, so die vorläufige Arbeitshypothese, ein *zunehmendes Auseinanderfallen von öffentli-*

---

<sup>68</sup> Dies entspricht – wegen der Möglichkeit mehrfacher Konsequenzverweise in einer komplexen Argumentation – sogar insgesamt rund 20 Prozent der beobachteten konsequenzialistischen Argumentationen, d.h. rund ein Fünftel aller Argumentationen, die auf Handlungsfolgen überhaupt eingehen, nehmen auch Bezug auf die Folgen für die Beitrittsgesellschaften.

*cher Rhetorik eines partikularen, nationalen oder auch westeuropäischen Interesses und kognitivem Altruismus im Hintergrund der Debatte.*

Die Relevanz von Konsequenzerwartungen im kognitiven Hintergrund rührt dabei, wie bereits in Kapitel 3.3 ausführlich diskutiert, aus ihrer Rolle als Resonanz- bzw. Produktionsbedingungen öffentlich zu beobachtender Argumentationen. Erstens steigt die Überzeugungskraft von Argumenten, so wird angenommen, mit der Gültigkeit, die das jeweilige Publikum den eingeführten Gründen beimisst (*Relevanz als Resonanzbedingung*). Nur wenn Gründe konsistent an vorhandenes Vorwissen anschließen, kann eine Argumentation eine Präferenz verstärken oder sogar verändern. Die Wahrscheinlichkeit, dass Argumente mit Vorwissen „resonieren“, steigt somit auf der Ebene der Debatte zum einen mit der Häufigkeit, mit der entsprechende Kognitionen vorhanden sind, zum anderen mit ihrer Verknüpfung im kognitiven System des einzelnen Individuums. Zweitens steigt die Bedeutung von Ideen bei der individuellen Produktion von Argumentationen analog, so wird angenommen, mit dem Grad kognitiver Assoziation der jeweiligen Ideen im Rahmen komplexerer Schemata, die auch die zu begründende Präferenz enthalten (Relevanz als Produktionsbedingungen).

Relevanz in beiderlei Hinsicht impliziert somit zum einen das Vorhandensein einer notwendigen Bedingung von Resonanz, wie Relevanz bei der Produktion – obgleich der Vergleich von Häufigkeiten, wie zu sehen sein wird, unter dem Vorbehalt überhaupt vergleichbarer Operationalisierungen steht. Zum anderen geht es um die kognitive Verknüpfung, wie sie die Einstellungsforschung im weiteren Sinne zum Untersuchungsgegenstand hat (vgl. Kapitel 7.4). Damit wird die Analyse empirisch zu ermittelnder Korrelationen zwischen Kognitionen zur wesentlichen Strategie, Relevanz im Sinne von „kognitiver Verknüpfung“ aufzudecken. Ein Problem ist dabei allerdings der Tatbestand vielfach erkennbarer generischer Konsequenzrelationen, die einer Reihe von Paradigmen *europäischer, nachbarschaftlicher oder auch wirtschaftlicher Interdependenz* zugerechnet werden können. Es werden, wie gesehen, vielfach „fremde Chancen“ oder „Gefahren“ thematisiert, die gleichwohl explizit nicht als eigenständiger Grund formuliert werden, sondern vielmehr als notwendige Bedingungen „eigener Interessen“. Um diese einer ganzen Reihe von Argumentationen offenbar zugrunde liegenden Paradigmen als alternative Erklärung auszuschließen, ist es nötig, die Erwartungen „deutscher Interessen“ in einem multivariaten Modell zu kontrollieren (Tabelle 6.4).

Tab. 6.4: Kognitive Relevanz von Konsequenzerwartungen

	im Vordergrund		im Hintergrund			
	%Argumentationen (Rangplatz***)	%Ja	r	multiple Regression (stand. b)		
				alle	Zentrum	Peripherie
<b>Vor- und Nachteile für Deutschland</b>						
Prosperität	6.1 % (7.)	82,3	,26**	,15**	,19*	,14*
Sicherheit	8,8 % (4.)	61,4	,20**	,12*	n.s.	,13*
Kosten	7,7 % (5.)	28,2	-,40**	-,18**	n.s.	-,24**
Unregierbarkeit EU	7,7 % (5.)	15,7	-,43**	-,29**	-,38**	-,24**
Politischer Einfluss	0 % (-)	59,4	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Arbeitslosigkeit	1,5 % (19.)	48,4	-,19**	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Vor- und Nachteile für Polen</b>						
Anerkennung	1,9 % (15.)	86,4	,19**	,15**	n.s.	,23**
Unterstützung der EU	9,5 % (3.)	64,8	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Sicherheit	4,6 % (11.)	68,2	,11*	n.s.	n.s.	n.s.
Wohlstand	[9,5 % (3.)]	27,1	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Kosten	0 % (-)	12,5	-,23**	n.s.	n.s.	n.s.
F				14,89**	5,02**	9,40**
R <sup>2</sup>				,31	,31	,36

Frageformulierungen „Vor- und Nachteile für Deutschland“: Prosperität: „Deutschland wird neue Märkte gewinnen“; Sicherheit: „Deutschland wird Sicherheit an seiner östlichen Grenze gewinnen“; Politischer Einfluss: „Deutschland wird politischen Einfluss in Osteuropa gewinnen“; Arbeitslosigkeit: „Die Öffnung der Grenze zwischen Deutschland und Polen wird die Arbeitslosigkeit in Deutschland verschärfen“; Unregierbarkeit EU: „Eine größere EU wird unregierbar und zu einer weiteren Integration kaum noch fähig sein“; Kosten: „Für die bisherigen Mitglieder sind die Kosten zu hoch“.

Frageformulierungen „Vor- und Nachteile für Polen“: Anerkennung: „Polen wird vollkommen als Teil Europas anerkannt werden“; Unterstützung der EU: „Polen wird erhebliche Unterstützung aus den EU-Fonds erhalten“; Sicherheit: „Polen wird Sicherheit vor russischer Einmischung gewinnen“; Wohlstand: „Polen wird seinen Lebensstandard umgehend steigern“; Kosten: „Für Polen sind die Kosten der Erweiterung zu hoch“.

Die fünfstufige Skala verlief von „definitiv nein“ bis „definitiv ja“, die Stufen vier und fünf wurden in der Tabelle zu „ja“ zusammengefasst.

\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

\*\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

\*\*\* Rangplatz in der nach Häufigkeiten einzelner Argumentationen sortierten Tabelle 6.1

Konzentriert man sich zunächst auf die *Vor- und Nachteile einer Erweiterung für Deutschland*, so lassen sich fünf der in der Debatte präsenten Konsequenzerwartungen durch Fragen der Elitestudie operationalisieren, und zwar Prosperität, Sicherheit, Arbeitslosigkeit, Kosten und die Unregierbarkeit der EU. Zusätzlich wurde in der Elitestudie nach einem Gewinn an politischem Einfluss Deutschlands gefragt – ein Argument, das in der öffentlichen Debatte nicht beobachtet wurde.

*Prosperität* und *Sicherheit* stehen dabei für gleichermaßen öffentlich präsent, wie individuell verbreitete Erwartungen. Ihre kognitive Relevanz variiert allerdings. So ist eine Assoziation von Prosperität und Erweiterungspräferenz zwar durchgehend zu beobachten – und das trotz der nur geringen Varianz in den Antworten überhaupt. Dennoch ist ein entsprechender Zusammenhang zu „Sicherheit“ bei den Befragten des politischen Zentrums nicht signifikant nachzuweisen, zumindest sofern man andere Faktoren in einem multivariaten Modell konstant hält.

Teilweise Vergleichbares lässt sich bei den beiden Fragen zu möglichen Nachteilen einer Erweiterung beobachten: die *Unregierbarkeit der EU* und *Kosten*. Auch hier bleibt nur der Zusammenhang zwischen Erweiterungspräferenz und Unregierbarkeit bei den Befragten des Zentrums stabil – und dies sogar hochsignifikant. Allerdings ist die Verteilung der Erwartungen hier vollkommen anders als zu Prosperität und Sicherheit. Nur eine kleine Minderheit folgt der Einschätzung tatsächlicher „Unregierbarkeit“ bzw. „zu hoher Kosten“. Diese Befürchtungen sind also zumindest zum Zeitpunkt der Befragung im März 1998 nicht (mehr?) verbreitet, aber dennoch – so lassen sich die Zahlen deuten – so vorhanden, kognitiv assoziiert. Die erfolgte Integration dieser Erwartungen im Rahmen der Debatte als ein stets präsent „Ja, aber“, scheint dies allerdings dennoch nur unzureichend zu reflektieren, denn die argumentativen Anstrengungen scheinen im krassen Missverhältnis zur Größe dieser Minderheit zu stehen. Es kann wiederum vermutet werden, dass Sprecher ihre Argumente hier weniger mit Blick auf ein Elitenpublikum als möglicherweise auf eine ambivalente Bevölkerung insgesamt ausrichten.

Bemerkenswert ist auch, dass die Gefahr steigender *Arbeitslosigkeit* von einer (relativen) Mehrheit der Befragten in der deutschen Positionselite geteilt wird. Öffentlich ist diese Erwartung präsent, aber keinesfalls konsensual, sondern markiert, wie gesehen, einen wesentlichen Konflikt auf der Ebene politischer Programme (Übergangsregelungen bzgl. Freizügigkeit) und Ziele (Strukturwandel vs. Vermeidung von Sozialdumping). Ihr steht insbesondere eine neo-liberale Argumentation entgegen, die langfristige Gewinne für deutsche Arbeitnehmer durch eine Stärkung der deutschen Exportwirtschaft in Aussicht stellt. Mit Blick auf die öffentliche Debatte handelt es sich hier somit um ein letztlich implizit heftig umstrittenes Argument, das augenscheinlich durch die Betonung langfristiger Gewinne „für alle“ sozialen Gruppen in Deutschland delegitimiert werden soll. Instruktiv ist die deutliche

Zustimmung in einer anonymisierten Umfrage insofern, als sie dafür zu sprechen scheint, dass hier die *vorhandenen Bedenken öffentlich bagatellisiert bzw. verschwiegen* werden. Trotzdem zeigt sich wiederum die Assoziation dieser Erwartung mit der Erweiterungspräferenz. Ein signifikanter Teil der Befragten variiert also hinsichtlich beider Einstellungen und zeigt an, dass das Arbeitsmarktargument im Hintergrund der Debatte eine Rolle spielen dürfte.

Komplizierter stellt sich die Erwartung steigenden *politischen Einflusses* dar, den Deutschland mit einer Osterweiterung gewinnen könnte. Einfluss taucht in der öffentlichen Debatte auf, allerdings nur in dem Sinne, dass häufiger der Erhalt des „Ansehens Deutschlands“ in Mittel- und Osteuropa als Konsequenz bestimmter Handlungsoptionen angeführt wird. Explizit machtpolitisch ist er augenscheinlich tabu, zumindest wird er – im Gegensatz etwa zum wirtschaftspolitischen Pendant, dem „Export“-Argument – nicht gebraucht. Trotzdem stimmt dem entsprechenden Statement eine Mehrheit der Befragten zu. Dass diese Antworten jedoch nicht mit der geäußerten Erweiterungspräferenz zusammenhängen, ist instruktiv. Meines Erachtens zeigt sich, dass eine entsprechende Argumentation in der Öffentlichkeit nämlich genau mit einer entsprechenden Ambivalenz zu kämpfen hätte: ein Teil der Zuhörer mag Einfluss in Osteuropa als legitimes Ziel empfinden, andere als problematischen bzw. nicht-intendierten Effekt, den es eher zu verhindern oder zumindest zu verschweigen gilt. Die geteilte Resonanz zeigt, dass die Konsequenzerwartung zu keinem Zeitpunkt der Debatte als Argument der Ja-Koalition getaugt hätte.<sup>69</sup>

Hinsichtlich der *Vor- und Nachteile einer Erweiterung für die Beitritts-gesellschaften* enthielt die „Deutsch-Polnische Elitestudie“ eine Reihe von Fragen zu Anerkennung, Sicherheit, Wohlstand bzw. EU-Zahlungen und Kosten für Polen. Insgesamt fällt auch hier auf, dass die Verteilung der Zustimmung zu den gestellten Fragen ungefähr der Bedeutung entsprechender Argumente im Vordergrund der Debatte entspricht. Zumindest Anerkennung, Unterstützungszahlungen aus EU-Fonds und Sicherheit sind Konsequenzen, die sowohl im Vordergrund eine Rolle spielen, wie von einer deutlichen Mehrheit der Befragten auf Nachfrage tatsächlich erwartet werden. Zwar ist die Zustimmung zur Frage nach Wohlstandsgewinnen deutlich geringer, allerdings ist das gewählte Statement hier auch besonders anspruchsvoll, spricht es doch von „umgehenden Steigerungen des Lebensstandards“ – eine gerade angesichts der diskutierten Transformationsprobleme auch öffentlich in dieser Formulierung kaum zu hörende Erwartung (daher die Klammer in Tabelle 6.4.). Ein den sprachlichen Vordergrund der Debatte dagegen wiederum reflektierendes Antwortprofil zeigt sich bei der Frage nach zu hohen Kosten einer Erweiterung. Dies ist –

---

<sup>69</sup> Sie taucht allerdings in der Debatte um eine hier nicht thematisierte *NATO*-Osterweiterung als marginalisiertes Kontra-Argument auf.

vergleichbar zu Einflussgewinnen Deutschlands – ein öffentlich so nicht präsent Argument gegen eine Erweiterung, obgleich Argumentationen einer drohenden Verelendung dieser Formulierung durchaus nahe kommen. Auch bleiben diese Szenarien einer „Verelendung“ in der Debatte stets marginalisiert und auch zeitlich auf die Anfangsjahre begrenzt. Zum Zeitpunkt der Umfrage entspricht darum die geringe Zustimmung zu dieser Frage eindeutig dem öffentlichen Konsens nicht zu hoher Kosten.

Nimmt man allerdings die kognitive Assoziiertheit entsprechender Erwartungen mit den ermittelten Erweiterungspräferenzen, so wird deutlich, dass die erfragten Vor- und Nachteile trotz ihrer öffentlichen Präsenz de facto kaum eine Relevanz als deren Produktionsfaktoren besitzen. Die These eines *zunehmenden Auseinanderfallens von öffentlicher Rhetorik eines partikularen, nationalen oder auch westeuropäischen Interesses und kognitivem Altruismus im Hintergrund der Debatte* kann also nicht bestätigt werden. Lediglich variierende Erwartung stärkerer Anerkennung leistet einen statistisch signifikanten Beitrag zur Erklärung von Erweiterungspräferenzen. Entsprechende Argumentationen dürften also folgenlos bei der Generierung von grundsätzlicher Zustimmung (bzw. Ablehnung) zur Erweiterung bei Mitgliedern der deutschen Positionselite sein. Deren Argumentationen selbst scheinen darüber hinaus aber auch unter dem Vorbehalt rein rhetorischer Verweise auf das Wohl (bzw. Weh’) der Beitrittsgesellschaften zu stehen. Dies muss als deutlicher Hinweis auf eine bemerkenswerte „Pathologie“ (Habermas) der öffentlichen Debatte gewertet werden, bei der Thematisierung von Handlungsfolgen für andere eine weitgehend deklaratorische „Verantwortungsrhetorik“ zu bedienen – ein Sachverhalt, dem im Rahmen des nächsten Kapitels unter dem Stichwort „Verantwortungsrhetorik“ noch ausführlich nachzugehen sein wird.

## 6.6. Zwischenfazit

Die Analyse der in der deutschen Erweiterungsdebatte zirkulierenden Konsequenzenerwartungen hat gezeigt, dass keinesfalls von einem „cognitive gap“ gesprochen werden kann. Die eingeführten Gründe verweisen vielfach auf mehr oder weniger klar konturierte Paradigmen, die den zugrunde liegenden Diskurshorizont strukturieren und integrieren. Diese Paradigmen produzieren teilweise entgegengesetzte Argumentationen, etwa wenn die stabilisierende Wirkung von Wohlstand für Demokratien hervorgehoben wird, aber daraus von den einen eine Gefährdung für den Transformationsprozess durch eine Binnenmarktintegration abgeleitet wird, andere jedoch gerade durch eine solche Integration langfristige Wohlstand und Stabilität der „Reformdemokratien“ erwarten. Diese Deutungskonflikte drücken sich vielfach in alter-

nativen Gründen aus, die wiederum teilweise zur Stützung alternativer, teilweise jedoch auch zur Stützung derselben Präferenzen eingeführt werden. In letzterem Sinne zerfallen die vielfach auch durch gemeinsame Gründe integrierten „Präferenzkoalitionen“ der Erweiterungsdebatte stellenweise in alternative „Gründekoalitionen“. Dennoch bestätigt die Analyse der konsequenzialistischen Gründe die wesentliche Erwartung der auf Koalitionen abhebenden Policyforschung: Koalitionen strukturieren sich in den von ihnen vertretenen Positionen gemäß dieser Analyse auch wesentlich entlang eines Konsenses über Gründe.

Ein wesentlicher Teil dieses Konsenses sind mehr oder weniger vergleichbare Prioritäten über zentrale Werte und Benefiziarer einer Erweiterungspolitik. Hinsichtlich der formulierten Interessen fällt diesbezüglich auf, dass stark auf ökonomische Ziele rekurriert wird und demgegenüber – wie eingangs erwartet – kaum von außenpolitischer Macht bzw. Einfluss gesprochen wird. Hier zeigt eine Analyse des kognitiven Hintergrundes ein instruktives Auseinanderfallen von Überzeugungen und Argumenten: Einflussgewinne werden zwar erwartet, aber nicht thematisiert, wahrscheinlich aus mangelnder Legitimität solcher Begründungen bzw. eines entsprechend unklaren Status als „Chance“ bzw. „Gefahr“ einer Erweiterung. Sie bleiben somit verständlicherweise als rhetorisch ineffiziente – weil hinsichtlich ihrer Wirkung unkalkulierbare – Strategien für die deutsche Erweiterungsdebatte bedeutungslos.

Schließlich zeigt sich hinsichtlich der berücksichtigten Benefiziarer ein im Schnitt hoher Anteil „altruistischer“ Bezüge auf die Konsequenzen einer Erweiterung für die Beitrittsgesellschaften. Mit zunehmender Dauer und – dies hat die Analyse im vorigen Kapitel gezeigt – verbreitetem Bewusstsein eines maximal permissiven Erweiterungskonsenses in der Bevölkerung wandelt sich der Konsens über wesentliche Gründe einer Erweiterung jedoch gerade in diesem Punkt wesentlich. Insbesondere eine Verschiebung von den Chancen einer Erweiterung für die Beitrittsgesellschaften zu den „deutschen Interessen“ ist bemerkenswert. Sie spricht dafür, dass die wesentlichen Akteure dieser Debatte letztlich doch von einer starken Resonanz egoistischer Gründe überzeugt sind – nicht zuletzt angesichts eines sich in der Debatte auch durchsetzenden ABER, dessen Argumente zwar integriert werden, das aber angesichts der damit eingestandenen Kosten für das Publikum den Bedarf nach Legitimität und „guten (egoistischen) Gründen“ eher noch steigert. Dieses Setzen auf die „eigenen Interessen“ kann allerdings auch darum nicht verwundern, weil die Akteure hier offensichtlich vor dem Hintergrund eigener Überzeugungen auf die des Publikums schließen. Wie der Blick in den kognitiven Hintergrund der Debatte gezeigt hat, erweisen sich nämlich die vielfach eingeführten Verweise auf die Chancen und Gefahren für die Beitrittsgesellschaften letztlich kaum bzw. gar nicht als relevant bei der Produktion bzw. Stützung entsprechender Einstellungen zur Erweite-

zung. Zwar mag die Debatte etwa zu einem frühen Zeitpunkt stark von authentischen Verweisen auf diese Folgen für die „jungen Demokratien“ gewesen sein, die spätere Messung bietet fast keine empirische Bestätigung hierfür und hinterlässt eher den Eindruck einer stark von „cheap legitimacy“ geprägten Debatte.

## 7. Normen, Narrative, Gemeinschaftssinn

Zu den wesentlichen Ressourcen, auf die sich eine öffentliche Begründung von Politik stützen kann, gehören soziale Normen. Die Soziologie definiert eine Norm als „mehr oder weniger verbindliche, allgemein geltende Vorschrift für menschliches Handeln [...] in spezifischen und sich wiederholenden Situationen“ (Peukert 1992: 217, vgl. auch Cicourel 1973: 169-175). Diesem soziologischen Normenbegriff folgt auch die einschlägige Diskussion im Fach Internationale Beziehungen. So definiert etwa Peter Katzenstein (1996) internationale Normen als „collective expectations for the proper behaviour of actors with a given identity“ (Katzenstein 1996: 5, Finnemore/Sikking 1998: 891). Es geht entsprechend im Folgenden um Standards, die Verhalten entlang vorhandener Akteurskategorien als konform oder abweichend klassifizieren und bewerten; um „criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust“ (Goldstein/Keohane 1993: 9). Normen übersetzen Werte in die Sprache sozialer „Gebrauchsanweisungen“. Indem sie bestimmte Handlungsweisen als sozial „angemessen“ ausweisen, geben sie akteursspezifische, zu Kausalrelationen alternative Kriterien bei der Evaluation politischer Handlungsoptionen.

Die Gültigkeit solcher Standards als *Verhaltenserwartung* hängt dabei nach gängiger Lesart zwar grundsätzlich – wie auch im Falle anderer, etwa analytischer Ideen (vgl. Kapitel 6) – davon ab, inwieweit sie sich langfristig als empirische Hypothese über tatsächliches Verhalten bewähren und die Koordination sozialen Handelns und Interagierens erleichtern (Parsons 1994, Berger/Luckmann 1967). Als Beschreibungen des gesellschaftlich Erwünschten – also nicht als Ist-, sondern als Soll-Bestimmungen – besitzen Normen allerdings eine besondere Qualität, die sie von analytischen Kausalrelationen unterscheidbar macht: ihre kontrafaktische Gültigkeit. Diese Qualität wurde bereits im Rekurs auf Luhmanns Unterscheidung alternativer 'Stilisierungen enttäuschter Erwartungen' (Luhmann 1986: 139) angesprochen (vgl. Kapitel 4.3.1). Einen „normativen“ Erwartungsstil zeichnet entsprechend aus, dass enttäuschte Erwartungen angesichts abweichender Erfahrungen nicht etwa korrigiert werden, sondern ihre Einlösung angemahnt wird. An die sprachliche Oberfläche treten Normen laut gängiger Lesart somit erst dann, wenn die moralische Richtigkeit bestimmter Handlungen nach Ansicht mindestens eines Sprechers zweifelhaft ist. Dies geschieht idealerweise in einem „moralisch-praktischen Diskurs“, in dem sowohl „die Richtigkeit einer bestimmten Handlung mit Bezugnahme auf eine gegebene Norm wie auch, auf der nächsten Stufe, die Richtigkeit einer solchen Norm selber“ (Habermas 1981, I: 447) geprüft wird. Diese Sicht erscheint mir jedoch zu eng. Bei der Analyse politischen Sprachgeschehens zeigt sich nämlich ziemlich

---

*Abb. 7.1: Normative Argumentation – Form, Beispiel, Kodierung*


---

*Allgemeine Form:*

Ist richtig/falsche Politik [Handlungspräferenz],  
weil [Datum: Normverweis → implizit: Regel = Norm],  
angesichts [Evidenzen].

*Beispiel in empirischer Form:*

„Wir Deutschen sollten uns daran erinnern: Ohne den Freiheitswillen unserer östlichen Nachbarn und Freunde hätten wir unser wichtigstes nationales Ziel, die Wiedervereinigung, nicht erreicht. [...] Deshalb war und ist es für uns Deutsche eine historische und auch eine moralische Pflicht, diesen Ländern bei [...] ihrem Beitritt [...] zur Europäischen Union zu helfen“ (Kinkel 13/224: 20431).

*Normative Anteile nach allgemeiner Form reformuliert:*

Die Osterweiterung ist richtig,  
weil es „für uns Deutsche eine historische und auch eine moralische Pflicht“ ist  
angesichts unserer Freundschaft  
angesichts ihrer Rolle im Vorfeld der deutschen Vereinigung (=> Dankbarkeit).

*Beispiel kodiert:*

Präferenz: Osterweiterung der EU positiv  
Norm: Solidarität Deutschland-MOE  
Evidenz: Gemeinschaftslabel „Freunde“  
Norm: Reziprozität Deutschland-MOE  
Evidenz: Narrativ „Wegbereiter der Einheit“

---

schnell, dass Akteure keineswegs nur die normative Angemessenheit einer Politik thematisieren, wenn sie ihnen zweifelhaft scheint. Sie greifen zu normativen Begründungen vielmehr gerade auch dann, wenn sie „ihre“ Politik für besonders „moralisch“ halten, deren normative Angemessenheit also keinesfalls im Sinne eines „moralisch-praktischen Diskurses“ zur Disposition steht.

Gerade im Sinne einer solchen argumentativen „Bezugnahme“ als relevante Regel kann eine typische „moralische Argumentation“ somit als eine rhetorische Figur bezeichnet werden, bei der ein Sprecher eine Position im Verweis auf eine bestimmte Norm begründet bzw. die Angemessenheit einer fremden Position im Verweis auf eine bestimmte Norm bestreitet. Argumentationslogisch sind normative Begründungen dabei, so meine Annahme, auf eine allgemeine und in Abbildung 7.1 dargelegte Form zurückzuführen. Auf diesem argumentationslogischen idealisierten

Verständnis von normativen Argumentationen beruht meine textanalytische Erschließung des empirischen Materials.

Allerdings bleibt die einschlägige Literatur bei der Formulierung typischer Normen eher skizzenhaft. Hier gilt es, durch klare Referenzen auf verschiedene Quellen wie Moralphilosophie, Sozialpsychologie und auch konstruktivistische Analysen im Kontext der Internationalen Beziehungen die Anschlussfähigkeit der eigenen Analyse auch im *sozialwissenschaftlichen Entdeckungszusammenhang* nachvollziehbar zu gestalten. *Eine Vollständigkeit bei der Identifikation eingeführter Normen ist entsprechend ebenso wenig zu leisten, wie eine immer gleichmäßig trennscharfe Abgrenzung verschiedener Normen.* So bleibt auch hier zum einen der hermeneutische Gemeinplatz gültig, nach der nur bereits Bekanntes erkannt werden kann. Nur Argumentationen, die mehr oder weniger transparent bereits bekannte Normen ansprechen, wurden also kodiert. Zum anderen sind Normsätze vielfach reformulierbar und vor allem Gerechtigkeitsvorstellungen immer wieder aufeinander zu beziehen. Insbesondere Begriffe wie „Gleichheit“ und „Gerechtigkeit“ bzw. „Verantwortung“ und „Solidarität“ sind keinesfalls eindeutige Normverweise in empirisch zu beobachtenden Argumentationen und müssen entsprechend entlang theoretisch nachvollziehbarer Kriterien differenziert werden. Die vorgestellte Systematik ist also letztlich nicht mehr als ein Versuch, durch plausible Zuordnung eine nachvollziehbare Typisierung zu erreichen. Die Subsumtion bestimmter Textstellen unter ein Normkonzept erfolgt dabei wiederum auf der Grundlage einer Typisierung, und zwar des explizit eingeführten Stützungswissens (Daten, Evidenzen). Neben Normen bestehen normative Argumentationen notwendigerweise aus Informationen, die die Gültigkeit der jeweiligen Norm durch Zuschreibung von Gemeinschaftlichkeit, aktuellen Ungerechtigkeiten oder historisch ererbten Verantwortlichkeiten begründen. Praktisch muss aus in Daten bzw. Evidenzen (Toulmin 1996) enthaltenen Normverweisen („Knotenpunkte“) wie „Verantwortung“, „Dankbarkeit“, „Vettern“ oder „Schuld“ immer erst auf die implizit angesprochenen Normen geschlossen werden.

Neben typischen Formulierungen von Gemeinschaftlichkeit und aktuellen Problemlagen (etwa Armut) ist dies vor allem durch die Identifikation wiederkehrender Beschreibungen von Geschichte zu leisten. „*Historische Narrative*“ heißen dabei aus Definitionen von Akteuren und Sachverhalten sowie Kausalannahmen aufgebaute Erklärungen von vergangenen Ereignissen und Prozessen, wie sie bereits im vorigen Kapitel immer wieder von Bedeutung waren – etwa wenn auf die guten Erfahrungen mit vorangegangenen Erweiterungsrounden verwiesen wurde (vgl. auch Hajers Begriff der „*story-lines*“, Hajer 1995). In normativen Argumentationen spielen historische Narrative nun – zumindest im Falle der betrachteten Erweiterungsdebatte – eine ungleich größere Rolle, weil sie zu den Trägern wesentlicher Informationen werden.

Doch wie lassen sich Normen von Kausalannahmen unterscheiden, wenn ihr in Texten zu beobachtendes Stützungswissen im Wesentlichen Paradigmen gleicht, sofern beide aus Kausalannahmen bestehen? Im Gegensatz zu analytischen Theorien handelt es sich bei historischen Narrativen nicht um generalisierte Erwartungen (auch) zukünftiger Prozesse, sondern um *zu mehr oder weniger ausführlichen Erzählungen geronnene historisch-spezifische Erfahrung*, die für moralische Argumentationen wesentliche Aspekte wie „historische Schuld“ oder „gegebene Versprechen“ als kulturell gesichertes Allgemeinwissen zur Verfügung stellen. In diesem Sinne lassen sich unklare Formulierungen im Modus eines „stillen Dialogs“ (Kapitel 4.3.1) hinsichtlich der eingebauten „Vorwegdisposition im Enttäuschungsfall“ prüfen, wie sie in den eingeführten Narrativen durchscheinen. Werden die in Rekursen auf Geschichte eingebauten Konsequenzrelationen als Analogien eingeführt, um die empirische Wahrscheinlichkeit argumentativ behaupteter Konsequenzen anstehender Entscheidungen zu begründen, handelt es sich um Evidenzen zu allgemeinen Kausalrelationen. *Werden aus der Geschichte dagegen Pflichten abgeleitet, die beispielsweise auf singular verursachter Schuld beruhen, begründen die zu beobachtenden Konsequenzrelationen die Angemessenheit einer Norm.*

Moralische Argumentationen lassen sich schließlich, wie bereits in Kapitel 2.2 ausgeführt, hinsichtlich ihrer Komplexität als gesinnungs- bzw. verantwortungsethisch beschreiben. Sie fokussieren in beiden Fällen die moralische Richtigkeit bestimmter Handlungen. Während jedoch *gesinnungsethische Rhetorik* nur auf diese Richtigkeit allein abhebt bzw. diese apodiktisch behauptet, zeichnet sich *verantwortungsethische Rhetorik* durch einen expliziten Verweis auf die Wirksamkeit der verwendeten Handlungsmittel aus. Die rhetorische Funktion verantwortungsethischer Argumente liegt dabei zwar erwartungsgemäß in der moralischen Konstruktion altruistischer Handlungszwecke. Trotzdem muss man sich hüten, bereits theoriebedingt die Erwartungen hinsichtlich moralisch begründeter Positionen auf solche einzuschränken, die jenseits klassischer „Interessenpolitik“ zu liegen scheinen. Nicht nur Politik, die die positiven Konsequenzen für andere Regionen oder Nationen herausstellt, muss nach ihren moralischen Argumenten untersucht werden. Auch das „nationale Interesse“ ist ein theoretisch „verantwortungsethisch“ aufgeladener Topos außenpolitischer Debatten, sofern Sprecher mit seiner Hilfe versuchen können, das Gemeinwohl der Nation zum Optimierungskriterium von Außenpolitik zu machen (vgl. Schwarz 1985).

## 7.1. Die Rhetorik einer „humanitären Außenpolitik“

Gerade zu Beginn der Osterweiterungsdebatte häufen sich Verweise, die eine Unterstützung der sich erst am Anfang des Transformationsprozesses befindenden Staaten Mittel- und Osteuropas als einen humanitären Akt der „Nothilfe“ begründen. Auch wenn nicht alle Argumentationen dieser Form bereits eindeutig in Richtung institutionelle Erweiterung zielen, – der Übergang von materiellen Hilfen zu erweiterungsbezogenen Annäherungspolitiken ist, wie gesehen, fließend –, fallen in deren Zusammenhang auch zunehmend Verweise auf eine Assoziierung und „Öffnung“ der Gemeinschaft. Die normativen Ressourcen dieser frühen Argumentationen kreisen um die bereits im vorigen Kapitel ausführlich beschriebenen Szenarien von Zusammenbruch, Not und Verelendung und deren Ursache: die „kommunistische Zwangsherrschaft“ früherer Jahre. Bereits anlässlich der Ratifizierung der deutsch-polnischen Verträge – und im Hinblick auf einen Erlass der polnischen Auslandsschulden bzw. die laufenden Assoziationsverhandlungen – verknüpft Bundeskanzler Helmut Kohl politische Forderungen rhetorisch mit der aktuell prekären Lage in Polen:

„Angesichts mancher banger Erwartungen für die nächsten Monate, insbesondere für den kommenden Winter, kann ich nur unterstreichen: Wer jetzt schnell hilft, hilft in der Tat nicht nur schnell, sondern auch doppelt“ (Kohl 12/39: 3246).

Die Semantik des „Helfens“ wird hier durch das Wort von der schnellen Hilfe, die doppelt wiegt, auf das Argument einer „Nothilfe“ zugespitzt. Damit wird die Bedürftigkeit des Benefiziars „Polen“ unterstrichen und politisches Handeln unzweideutig einer „Pflicht des Helfens“ unterstellt. Einen Erweiterungsbezug erhält diese Formulierung schließlich jedoch erst bei Irmer, der seine Ausführungen affirmativ, aber kritisch auf Kohls Argumentation rückbezieht:

„Der Bundeskanzler hat vorher völlig zu Recht gesagt: Wer schnell hilft, hilft doppelt. Ich möchte hinzufügen: Wer richtig hilft, hilft doppelt. Da stimme ich dem Kollegen Meckel ausdrücklich zu: Was ist das denn eigentlich, wenn wir in der EG sagen: Ja, wir helfen zwar, aber die Produkte, die diese Länder haben, dürfen sie bei uns nicht verkaufen. Ich weiß, daß solche Äußerungen Verdruß schaffen. Die Branchen, die hier betroffen sind, Landwirtschaft, Textil, Kohle und Stahl, sind auch bei uns Problembranchen; ich weiß es. *Aber ist es nicht irgendwie aberwitzig, Produkte von Ländern nicht abzunehmen, die dringend auf die Erlöse aus diesen Produkten angewiesen sind?* Ich meine, da ist ein Umdenken bei uns, vor allem bei unseren Partnern in der EG, angebracht. Ich bitte die Bundesregierung ausdrücklich, daß sie bei den EG-Partnern gegenüber in den Verhandlungen in Brüssel und anderswo darauf hinwirkt, daß man hier für die *wirklichen Bedürfnisse Polens, der Tschechoslowakei, Ungarns* und all der anderen offener wird“ (Irmer 12/39: 3266, meine Hervorhebung).

Irmer spricht hier erneut die Bedürftigkeit und damit implizit eine „Pflicht des Helfens“ an und schreibt das Argument Kohls auf eine kurzfristige Öffnung des europäischen Binnenmarktes für „sensible“ Güter wie Agrarprodukte, Textilien, Kohle und

Stahl fort. Die Bundesregierung soll in den Assoziierungsverhandlungen – die später übrigens als Ergebnis diese Öffnung erst ab 2002 gewähren werden (vgl. etwa Lippert 1997: 271) – sogar explizit den „Bedürfnissen“ der Assoziationskandidaten Rechnung tragen.<sup>70</sup>

Hinter der solchermaßen beschriebenen „Bedürftigkeit“ verbirgt sich eine wesentliche, allgemeine Idee von Gerechtigkeit als „*Bedürfnisgerechtigkeit*“ bzw. die eines „Bedürfnisprinzips“, das eine Zuständigkeit des Einzelnen bzw. der Gesellschaft für Notlagen eines anderen formuliert, in denen dessen *Grundbedürfnisse nicht erfüllt* werden. Seinen christlichen Ursprung hat das Bedürfnisprinzip als Teil unseres Kulturkreises vermutlich im Gebot der *Barmherzigkeit*, als Pflicht des Einzelnen, aus christlicher Nächstenliebe (d.h. nicht weltlich begründeter Rechtspflicht) zu teilen, denn „[w]as ihr an Überfluss habt, das gebt den Armen“ (Lukas 11, 41).<sup>71</sup> Hierauf gründet sich in der katholischen (wie auch protestantischen) Soziallehre der Anspruch, den Menschen im Rahmen politischer Gemeinwesen eine gottgefällige Teilhabe an der Schöpfung und ihrer *lex aeterna* zu ermöglichen. Thomas von Aquins *de regimine principum* zitierend, formuliert die Sozialzyklika *rerum novarum* paradigmatisch:

„Gewiß sollen zwar die Menschen durch die Teilnahme an dem Wohlfahrtszustand der Gesellschaft innerlich besser werden, und so ist die allgemeine Wohlfahrt vor allem in der sittlichen Wohlfahrt zu suchen. Dennoch aber gehört es zu einem wohlbeschaffenen Staatswesen, dass auch die Güter der materiellen Welt beschafft werden, deren Gebrauch notwendig ist zur Ausübung der Tugend...“ (nach Jostock 1948: 51).

Ideengeschichtlich gründet das Bedürfnisprinzip zwar damit vermutlich in der katholischen Idee eines „gottgefälligen Lebens“, es findet sich aber auch in der protestantischen Lehre bei Althus, bei Bacons Überlegungen zum aufgeklärten Recht auf „Humanität“ und schließlich auch in der sozialistischen Definition von „Gerechtigkeit als Gleichheit“ – stets als spezifische Variation des allgemeinen Normsatzes „Jedem nach seinen Bedürfnissen“ (vgl. Bronner 2003). Selbst der politische Liberalismus würdigt dieses Prinzip schließlich stets dort, wo er die Gemeinschaft auf die Sicherstellung eines Minimums an politischer und wirtschaftlicher Beteiligungsfähigkeit ihrer Mitglieder verpflichtet (Rawls 1993: 7, 166). Politisch definitions-

<sup>70</sup> Darüber hinaus ist diese Argumentation übrigens auch hinsichtlich der Frage verantwortungsethischer Konsequenzbezogenheit instruktiv: Kohls solchermaßen begründeter Maßnahmenkatalog (und langfristige Integration in die Europäische Gemeinschaft) wird implizit als nicht sachgerecht zurückgewiesen, nicht aber Kohls gesinnungsethischer Teil: die Bedürftigkeit der Polen ist ein moralisch verpflichtendes Kriterium für das außenpolitische Handeln Deutschlands und der europäischen Gemeinschaft gegenüber Polen.

<sup>71</sup> Die Gemeinschaft der Jünger verkörpert dieses Leitbild sogar in einer eindrucklichen Radikalität, denn sie üben laut einer Bibelstelle sogar Barmherzigkeit, bis "kein Bedürftiger in ihren Reihen" ist (Apg. 4, 34; vgl. Jostock 1948: 28-42).

mächtige Derivate heutiger Debatten sind im Übrigen nicht nur in wohlfahrtstaatlichen Diskursen zu erkennen, sondern auch in der Frage europäischer Subsidiarität (Waschkuhn 1995) und in der Frage „humanitären Helfens“ im transnationalen Bereich (Finnemore 1996, Bronner 2003).

Das Bedürftigkeitsprinzip tritt in der Osterweiterungsdebatte also dort an die sprachliche Oberfläche, wo Bedürfnisse bzw. die Tatsache, dass sie systematisch nicht gestillt werden, als Argumente für bzw. gegen politisches Handeln eingeführt werden. Doch wie wird eine Bedürftigkeit so dargestellt, dass sie das Publikum anerkennt? Zwei Momente sind hier von besonderer Bedeutung, die zwar keinesfalls ausschließlich, aber doch häufig im Rahmen einer bedürfniszentrierten Rhetorik auftauchen: die behauptete Unschuld des Opfers und die faktische Macht, ihm zu helfen.

### 7.1.1 *Die Unschuld des Opfers angesichts „sozialistischer Zwangsherrschaft“*

Ein erstes, quantitativ bedeutsames und typisches Moment bei der Konstruktion von Bedürftigkeit ist die behauptete *Unschuld des Betroffenen an seinem Schicksal*. Im Kontext der betrachteten Texte funktioniert diese Behauptung vor allem durch Verweise auf die Unfreiwilligkeit, mit der die mittel- und osteuropäischen Gesellschaften jahrzehntelang mit jener „sozialistischen Zwangswirtschaft“ leben mussten, und die damit als eigentliche Ursache für die heutige Bedürftigkeit erscheinen muss:

“Polen lebt, wie wir alle wissen, wie die anderen jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa in einer außerordentlich schwierigen Zeit. Die katastrophalen Folgen von 40 Jahren sozialistischer Zwangswirtschaft müssen im wirtschaftlichen und im menschlichen Bereich überwunden werden. [...] Es ist ganz logisch, daß man auf uns schaut, auf uns Deutsche, aber auch auf uns Europäer in der EG, und erwartet, daß wir helfen” (Irmer 12/39: 3266).

Irmer verweist hier auf eine historische Interpretation, der zufolge planwirtschaftliche Strukturen nicht auf Wunsch und mit Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Bevölkerungen eingeführt und fortentwickelt wurden, sondern im Kontext des sowjetischen Hegemonialsystems und auf Druck nicht demokratisch legitimierter Eliten. Dieses Motiv „kommunistischer Zwangsherrschaft“ ist charakteristisch und stützt hier wie in anderen Passagen die moralische Argumentation im Rückgriff auf das Bedürftigkeitsprinzip, da und sofern die „schwierige Zeit“ als fremdverschuldet formuliert wird.

### 7.1.2 *Das eigene Können als Bedingung einer „Pflicht der Macht“*

Neben der Unschuld des Opfers finden sich auch vielfach Hinweise auf die eigenen Handlungspotentiale, die eine Hilfe überhaupt erst möglich machen. Dieses wieder-

kehrende Motiv zu entschlüsseln, fällt leichter, wenn man es auf eine verantwortungsethisch verallgemeinerte „Pflicht der Macht“ zurückführt, die gerade – aber keinesfalls ausschließlich – im Zusammenhang mit Verweisen auf Bedürftigkeit zu beobachten ist. Verantwortung setzt, folgt man der Argumentation einschlägiger Verantwortungsethiker wie Jonas (1979) oder Höffe (1993), stets voraus, dass derjenige auch wirklich „kann, was er soll“, dem man eine bestimmte Verantwortung zuschreibt (Jonas 1979: 174-176). Im Tandem mit Vorstellungen wie „Bedürfnisgerechtigkeit“ wird Macht zur Pflicht, sofern Akteure zwar nicht die problematisierte Ungerechtigkeit selbst hergestellt oder gefördert haben („kausale Macht“), sie aber gleichwohl in der gegenwärtigen Situation etwas dagegen tun könnten.

„Das Wohlergehen, das Interesse, das Schicksal Anderer ist, durch [“natürliche”, MEE] Umstände oder [“vertragliche”, MEE] Vereinbarung, in meine Hut gekommen, was heißt, daß meine Kontrolle *darüber* zugleich meine Verpflichtung *dafür* einschließt“ (Jonas 1979: 176, H. i. O.).

Diese Bedingung für reale Verantwortung bietet Abwehrmöglichkeiten, wenn das normativ Wünschenswerte außer Frage steht, sie bietet umgekehrt die Möglichkeit, eine Pflicht rhetorisch zu untermauern und Zweifel eines „Warum wir?“ im Vorhinein zu delegitimieren – „Power ignored is not power resolved, it is used irresponsibly“ (Markovits/Reich 1997: xii) lautet der entsprechende Vorwurf angesichts Deutschlands Zurückhaltung beim Einsatz gewonnener Machtmittel nach der Vereinigung. In einer Reihe von Textpassagen wird die Beschreibung eines „außenpolitisch mächtigen“ Deutschlands auch im Zusammenhang mit der Osterweiterungsthematik zur charakteristischen Begründung einer Verantwortung herangezogen, die in diesen Fällen immer auch als eine „Pflicht der Macht“ explizierbar wird, denn als „stärkste Macht in Europa“ ist es demzufolge im Besonderen Deutschland, auf das etwa „die Polen ihre Hoffnungen setzen, ja setzen müssen“ (Lamers 12/39: 3254).

Die Grundlagen dieser Macht werden zum einen „realpolitisch“ begründet. So meint etwa Bundeskanzler Helmut Kohl, die Deutschen stünden als „größter Handels- und Wirtschaftspartner in einer besonderen Verantwortung, Polen den Weg zur Europäischen Gemeinschaft zu erleichtern“ (Kohl 12/39: 3246). Außenminister Klaus Kinkel spricht dagegen die Deutschen als „bevölkerungsreichstes und wirtschaftsstärkstes Land nach der Wiedervereinigung in der Mitte unseres Kontinents“ (Kinkel 13/77: 6726) als besonders verantwortlich an (vgl. auch Kinkel 13/222: 20241). Die dabei an die sprachliche Oberfläche tretende Semantik der Macht ist zum anderen instruktiv, sofern sich neben klassischen „*capabilities*“ realpolitischen Denkens (Waltz 1979: 88-99) – Wirtschaftspotential, Größe, Bevölkerungsreichtum – auch alternative Interpretationen von außenpolitischen Einflussvariablen abzeichnen. Semantisch ganz im Sinne der von Grieco (1997: 185-6) avisierten „*voice opportunities*“ meint etwa Außenminister Klaus Kinkel an einer Stelle: „Unser Wort

hat Gewicht in Europa und in der Welt. Daraus erwächst eine nicht unerhebliche Verantwortung” (Kinkel 13210: 19110). Solchermaßen werden, neben Ausführungen zur „Unschuld” der mittel- und osteuropäischen Gesellschaften an ihrer Notlage, auch Verweise der Macht zu normativ aufgeladenen Daten der Osterweiterungsdebatte, die einer – gleichwohl zusätzlich zu begründenden – Bedürftigkeit erst den tatsächlich bindenden Charakter einer moralischen Pflicht verleihen.<sup>72</sup>

## 7.2. Die Reziprozitätsrhetorik einer „dankbaren Außenpolitik”

Neben „Bedürftigkeit” ist „Dankbarkeit” ein weiteres, ständig wiederkehrendes Motiv der betrachteten Erweiterungsdebatte. Im Gegensatz zu einer allgemein verpflichtenden Bedürftigkeit verweist es auf ein mehr oder weniger *spezielles Verpflichtungsverhältnis*, wie es die Sozialpsychologie unter dem Stichwort der „prosozialen Reziprozität” ausführlich diskutiert hat (Bierhoff/Klein 1992, Bronner 2003). Demgemäß erzeugt Hilfeverhalten eine Verpflichtung beim Benefiziar, sich für die genossene Prosozialität aus Dankbarkeit zu revanchieren. Dankbarkeit und soziale Reziprozität lassen sich dabei auf die generelle Idee einer „Leistungs-” oder „Beitragsgerechtigkeit” zurückführen, wie sie vor allem in der US-amerikanischen Sozialpsychologie in der Folge Homans als „Equity-Norm” (Müller/Crott 1978) viel diskutiert wird. Beitragsgerechtigkeit oder *equity* bezeichnet in diesem Zusammen-

---

<sup>72</sup> Darüber hinaus *implizieren* verantwortungsethische Handlungsbegründungen allerdings, so lässt sich argumentieren, schon grundsätzlich eine „Pflicht der Macht”. Der Satz „wir haben die Verantwortung zu tun” folgt nämlich logisch einem grundsätzlichen Muster des „Sprachspiels Verantwortung” (Höffe), sofern er „zwei Fragen als schon beantwortet voraus [setzt, MEE], erstens, dass man überhaupt kann, was man soll, zweitens, dass man auch soll, was man gegebenenfalls kann, nämlich für Handlungen oder übernommene Aufgaben eine Verantwortung tragen. Mit anderen Worten, man unterstellt, dass das Sprachspiel ‚Verantwortung‘ sinnvoll sei” (Höffe 1993: 22). Als logische Voraussetzung einer verantwortungsethischen Handlungsbegründung lässt sich entsprechend feststellen, dass eine jede auch dann implizit auf eine „Pflicht der Macht” verweist, wenn keine expliziten Aussagen über die eigene Macht vorliegen. Umgekehrt erscheint eine Handlungsbegründung, die ausschließlich eine „Pflicht der Macht” explizit formuliert, logisch unvollständig, sofern sie die eigentlichen Standards „gerechten Handelns” unklar lässt. Auch wenn logische Unvollständigkeit kein Kriterium diskursanalytischer Deskription ist, stellt sich natürlich die Frage, ob politische Debattenbeiträge trotzdem dieser Logik argumentativ folgen bzw. Rechnung tragen. In der Durchsicht der betrachteten Debatten fällt in der Tat auf, dass eine „Pflicht der Macht” nur in Ausnahmefällen als eigenständiges Begründungsmuster, d.h. ohne weitere Verweise auf spezifische Verantwortlichkeiten, auskommt. Dies ist übrigens dann der Fall, wenn Deutschland andere Staaten in eine „gemeinsame Pflicht” nehmen will, Deutschland zwar mächtig, aber nicht so mächtig ist, die Aufgabe einer Stabilisierung des mittel- und osteuropäischen Transformationsprozesses zu übernehmen. Meist sind Verweise auf Gerechtigkeitsvorstellungen zu identifizieren, die eine Zuordnung der jeweiligen Argumentation einer oder auch mehrerer Gerechtigkeitsnormen ermöglicht.

hang die Vorstellung, dass jeder nach seinen Leistungen vergütet werden sollte – in positiver (Nutzen), wie negativer Hinsicht (Schaden). Sie postuliert somit Verteilungsgerechtigkeit als relative Gewinnleichheit und definiert – so sie zur Beurteilung einer Situation eingeführt wird – soziale Beziehungen als „gerechte Tauschbeziehungen“.<sup>73</sup> Im Kontext der Osterweiterungsthematik ist eine solche Logik für eine Reihe von Argumentationen konstitutiv und tritt über eine Semantik einer „dankbaren Außenpolitik“ an vielen Stellen an die sprachliche Oberfläche. Gerade hier knüpft sich das Auftreten moralischer Strukturen an ganz bestimmte historische Narrative, die die Legitimität der angesprochenen Norm über ein historisch bedingtes Verpflichtungsverhältnis begründen.

### 7.2.1 *Polen, Tschechien und Ungarn als „Wegbereiter der Einheit“*

Von besonderer Bedeutung ist die Charakterisierung Polens als „Wegbereiter der Einheit“, eines der zentralen „historischen Narrative“ der deutschen Debatte überhaupt. Anlässlich der Polenreise Kohls im Juli 1995 kommentiert etwa Michael Ludwig in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung:

“Der Kanzler deutete in Polen an, daß es sich bei der Unterstützung des polnischen Wunsches nach Aufnahme in die westlichen Sicherheits- und Wirtschaftsstrukturen um ein Gebot der politischen Moral handele. [...] Hilfe sei [...] auch aus Dankbarkeit zu leisten, weil Polen die versteinerten Verhältnisse im sozialistischen Osten des Kontinents in Bewegung gebracht und damit einen Beitrag geleistet habe, daß die deutsche Einheit möglich wurde” (Ludwig FAZ 11.7.95).

In gleicher Weise spricht auch Thomas Urban in der Süddeutschen Zeitung von „Dankbarkeit“, denn

“[d]aß es die Polen waren, die dem Ostblock von innen die entscheidenden Stöße zu seinem Zusammenbruch gegeben haben, rechnet ihnen der jetzige Kanzler Helmut Kohl hoch an. Bonn hat sich im 1991 geschlossenen Nachbarschaftsvertrag gewissermaßen aus Dankbarkeit für den polnischen Beitrag zur deutschen Einheit verpflichtet, die Integration Polens in die EU und die NATO zu unterstützen” (Urban SZ 15.7.97).

### 7.2.2 *“Marshallplan” und „Westintegration“*

Die Reziprozitätsnorm wird im Narrativ der „Dankbarkeit für die Einheit“ als *direktes Verpflichtungsverhältnis* interpretiert. „Dankbarkeit“ wird aber noch in weiteren Narrativen zum relevanten Normkürzel, in dem lediglich *indirekte Reziprozität* er-

---

<sup>73</sup> “Eine Person die mit einer anderen in Tauschbeziehungen steht, wird erwarten, daß sich die Gewinne einer jeden proportional zu ihren Investitionen verhalten und, falls beide von dritter Seite belohnt werden, daß diese dritte Instanz besagtes Verhältnis zwischen beiden respektiert” (Homans nach Müller/Crott 1978: 220).

kannt werden kann und damit bereits eine allgemeine Idee von „Beitragsgerechtigkeit“ zu Tage tritt. Wolfgang Schäuble etwa formuliert anlässlich des 50. Jahrestages des Marshallplans eine Dankesschuld gegenüber jenen, die Deutschland nach dem Krieg halfen:

“Weil wir dem Marshallplan verdanken, daß wir nach dem Krieg überlebt haben und eine stabile Ordnung der Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft errichten konnten, die zur Einheit Deutschlands in Frieden und Freiheit führte, und weil dafür die Integration Europas und des Westens entscheidend war, stehen wir heute auf besondere Weise in der Pflicht, wenn es darum geht, den Reformstaaten Ostmitteleuropas den Weg in das politische Europa, in Europäische Union und NATO zu bahnen” (Schäuble 13/181: 16226).

Eine Pflicht, die genossene Reziprozität an Dritten zu vergelten, wird etwa in der folgenden Passage als dezidiert beitragsgerecht konkretisiert. So argumentiert Ludger Volmer in derselben Debatte, der auch Wolfgang Schäubles Passage entnommen wurde:

“Ohne die enorme Solidarität führender amerikanischer Politiker und der amerikanischen Bevölkerung hätte es die wirtschaftlich prosperierende Demokratie der Bundesrepublik ebensowenig gegeben wie den europäischen Integrationsprozeß, zu dem es – bei allem Streit um einzelne Elemente – keine Alternative gibt. (Beifall beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Abgeordneten der SPD und der PDS) Leider wurde der Marshallplan wegen der Hegemonialinteressen Stalins und wegen der Ablehnung sozialistischer Wege nicht der Auftakt zur gesamteuropäischen Integration, obwohl sein Angebot auch für die osteuropäischen Staaten galt. Begrenzt auf Westeuropa stimulierte er hier wirtschaftliche Entwicklung, demokratische Stabilisierung, Verfestigung der westlichen Werte und internationale Kooperation. Gleichzeitig aber vertiefte seine Implementierung im Westen die beginnende Teilung Europas und Deutschlands, als zugleich der sowjetische Molotow-Plan, der weder materiell, noch vom ideellen Wertehalt her mit ihm konkurrieren konnte, den Weg der osteuropäischen Nachbarn in den RGW erzwang. Heute kann und muß die Osterweiterung der EU das nachholen, was vor 50 Jahren unmöglich war” (Volmer 13/181: 16228).

Der Nutzen, den Europa aus der US-amerikanischen Prosozialität zog, ist ungleich verteilt, und diese Ungleichverteilung ist nicht gerecht – so das rhetorische Grundgerüst dieser Argumentation. Als Benefiziar der Hilfe steht Deutschland – und Westeuropa insgesamt – in der moralischen Pflicht, diese Ungleichheit „nachholend“ auszugleichen. Hierzu wird betont, dass es ohne diese Prosozialität (“Solidarität”) die heutige Prosperität und Integration nicht geben würde – nicht eigene Leistung, sondern Chancen sind also relevante Ursache dieses Reichtums. Ein wesentliche Rolle spielt auch hier das bereits *diskutierte Narrativ von „40 Jahren sozialistischer Zwangsherrschaft“*: der „Weg der osteuropäischen Nachbarn in den RGW“ war – so formuliert Volmer – erzwungen. Nicht die Bedürftigkeit der mittel- und osteuropäischen Länder begründet hier die moralische Richtigkeit politischen Handelns (Hilfen, Osterweiterung, etc.), sondern die *ungerechte Verteilung vergangener politi-*

*scher und wirtschaftlicher Chancen als notwendige Bedingungen heutiger Prosperität.*

### 7.2.3 *Die verpflichtende Integration Ostdeutschlands 1990/91*

Auch auf frühere Erweiterungen einzugehen, um dort gemachte Erfahrungen oder angewendete Standards als wegweisend bzw. verbindlich einzuführen, ist ein wiederkehrendes Motiv der Osterweiterungsdebatte. Mit Blick auf den Widerstand der Südeuropäer gegen eine Osterweiterung meint etwa Peter Hort in der FAZ, diese hätten wohl vergessen, „daß auch sie vor nicht allzu langer Zeit mit erheblichen Geldern an die EU herangeführt wurden“ (Hort FAZ 15.12.97). Ihre Einwände gegen die Osterweiterung sind nach Hort also illegitim, sofern sie angesichts des enormen Nutzens, den sie aus ihrer eigenen Mitgliedschaft ziehen, gegen Normen wie Beitragsgerechtigkeit bzw. soziale Reziprozität verstoßen. In ähnlicher Weise versuchen nun andere Sprecher, auch eine Unterstützung Deutschlands – genauer: der Ostdeutschen – damit zu begründen, dass die Neuen Bundesländer im Zuge des Vereinigungsprozesses „quasi automatisch“ (Kinkel 13/128: 11419) Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft bzw. NATO wurden:

“Unsere Landsleute in Brandenburg, in Sachsen und Thüringen, in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern wurden unmittelbar mit der Wiedervereinigung auch von der EU und von der NATO mit wahrhaft offenen Armen aufgenommen. Die baltischen Staaten, Polen, Tschechien, Ungarn und andere hatten dieses Glück nicht; sie stehen noch draußen vor der Tür zur NATO und zur Europäischen Union. Sie klopfen an und sagen: Laßt uns rein!” (Kinkel 13/224: 20431).

Auch hier geht es um Reziprozität, die gleichwohl eindeutig als Beitragsgerechtigkeit spezifiziert wird: Nicht nur erscheint die Ungleichbehandlung von Neuen Bundesländern und Ländern wie Polen oder Ungarn angesichts vergleichbarer Beiträge ungerecht. Da Deutschland hier selbst als Benefiziar dieser Ungerechtigkeit angesprochen wird, wird dessen Unterstützung als Akt von „Dankbarkeit“ für empfangene Prosozialität angemahnt.

### 7.2.4 *ABER: Dankbarkeit gegenüber Vertriebenen?*

Die Osterweiterung ist aber unter dem Blickwinkel beitragsgerechter „Dankbarkeit“ keinesfalls „bedingungslos“ geboten, denn gerade die Vertriebenenvertreter versuchen ihre Forderungen nach „Entschädigungen“ über eine solche Rhetorik zu legitimieren. Bereits anlässlich der Deutsch-Polnischen Verträge weisen Sprecher immer wieder darauf hin, dass den seinerzeit aus den ehemals deutschen Gebieten vertriebenen Schlesiern, Sudetendeutschen etc. ein gewisses Maß an nationaler „Dankbarkeit“ zustehe, weil sie nach dem Krieg auf „Rache und Vergeltung verzichtet haben“

(Kohl 12/39: 3248) und sich auch offiziell in ihrer „Charta von Stuttgart“ von 1950 zum europäischen Integrationsprozess bekannten. Die Osterweiterung wird gerade für sie als wesentliche Chance präsentiert, „beim Wiederaufbau ihrer alten Heimat mitwirken zu können“ (Kohl 12/39: 3248). Im bereits mehrfach diskutierten „Krieg der Resolutionen“ wird dieses Motiv der „Dankbarkeit“ zur Begründung weitergehender Bedingungen an die Beitrittskandidaten genutzt, denn

“[d]en Heimatvertriebenen gebührt für ihren Integrationswillen, für ihre Aufbauleistung – das hat Herr Kollege Schäuble anerkannt – und für ihre politische Haltung Dank und Respekt. (Beifall bei der CDU/CSU sowie bei Abgeordneten der FDP und der SPD) Dafür dürfen sie zu Recht erwarten, daß demokratische Parteien, die Bundesregierung, aber auch die Landesregierungen in Deutschland ihre legitimen Anliegen unterstützen” (Stoiber 13/239: 22037).

Beide Versionen einer moralisch gebotenen Dankbarkeit sind damit gegeneinander gewendet: Während eine Osterweiterung auf der einen Seite als Akt direkter, wie indirekter Bringschulden Deutschlands angesichts genossener Prosozialität im Zuge des Aufbau-, Integrations- und Vereinigungsprozesses angemahnt wird, verletzt die Osterweiterung auf der anderen Seite, so Vertriebenenvertreter, die partikularen Interessen einer Minderheit, deren Integrations- und Versöhnungswillen ebenfalls gerade durch Rücksichtnahme auf diese Interessen vergolten werden soll.

### 7.3. Die Schuldrhetorik einer „haftenden Außenpolitik“

„Schuld“ ist ein in moralphilosophischen Diskursen wie der Osterweiterungsdebatte vielgebrauchter Begriff. Moralisches Handeln wird zum einen stets „geschuldet“, sofern es auf gesellschaftlich geteilten Standards beruht und aufgrund von Recht und Gerechtigkeit vom anderen bzw. der Gesellschaft als „Bringschuld“ eingefordert wird (Höffe 1993: 29-30). Zum anderen implizieren Vorstellungen eines „moralischen Gewissens“ stets auch individuelle Erfahrungen von Schuldgefühlen, die sich in der Folge Montadas als sozialpsychologischer Ausdruck „existentieller Schuld“ bezeichnen lassen (Montada et al. 1986: 206). „Schuld“ wird jedoch im Kontext der Osterweiterungsdebatte zu einem Verweis auf eine spezifische Argumentationsweise, sofern sie als „historische Schuld“ und damit „Haftungsverantwortung“ explizierbar wird.

Auch bei Haftungsverantwortung geht es – wie im Falle „sozialer Reziprozität“ und „Dankbarkeit“ – um beitragsgerechte Reziprozität, allerdings im Sinne einer negativ bestimmten. Während die Ungerechtigkeit im Kontext von „Dankbarkeit“ in der ungleichen Verteilung von Nutzen liegt – also positiv bestimmt ist –, geht es im Falle von Haftungsverantwortung um „Kosten“: Hier ist ein „Schaden“ entstanden,

der ungerecht verteilt wurde, weil nicht der kausal verantwortliche „Täter“, sondern sein „Opfer“ ihn trug. Es geht damit um „Haftungsverantwortung“, um die Pflicht, den Schaden des Opfers rückwirkend auszugleichen, es zu „entschädigen“.

### 7.3.1 „Krieg und Besatzung“ und „Jalta“

Im Sinne einer historisch „geerbten“ Haftungsverantwortung geht es im Zusammenhang mit der Osterweiterung vornehmlich um die Schuld an Krieg und Vernichtung, denn den „Menschen in diesen Ländern [Mittel- und Osteuropas, MEE] ist im deutschen Namen Schlimmes angetan worden“ (Kinkel 13/77: 6727). Schon im Kontext der Deutsch-Polnischen Verträge legitimiert die Bundesregierung ihre Position eines „Verzichts“ nachdrücklich als historisch begründet:

„Wir Deutsche sind uns [...] bewußt, daß der deutsch-polnische Grenzvertrag nichts aufgibt, was nicht längst vorher verloren war als Folge eines verbrecherischen Krieges und eines verbrecherischen Systems“ (Genscher 12/39: 3256).

Die ehemaligen deutschen Ostgebiete erscheinen somit im Zusammenhang des Grenzvertrags nicht als außenpolitische „Verhandlungsmasse“, sondern als moralisch gebotenes Sühneopfer deutscher Schuld. In den anschließenden Debatten um eine Annäherung und Integration Polens wird „Geschichte“ solchermaßen zum Verantwortungskürzel und Erweiterungspolitik „eine Art Wiedergutmachung an Polen, das unter der nationalsozialistischen Herrschaft gelitten hatte“ (Ludwig FAZ 11.7.95), oder auch schlicht „Wiedergutmachung an der Geschichte“ (Kinkel 13/181: 22212). Dass diese „historische Verantwortung“ auch seine neue Regierung bindet, stellt auch Gerhard Schröder in seiner Regierungsansprache klar, denn

“[d]ieser Regierungswechsel ist auch ein Generationswechsel im Leben unserer Nation. Mehr und mehr wird unser Land heute gestaltet von einer Generation, die den Zweiten Weltkrieg nicht mehr unmittelbar miterlebt hat. Es wäre gefährlich, dies als einen Ausstieg aus unserer historischen Verantwortung mißzuverstehen. Jede Generation hinterläßt der ihr nachkommenden Hypotheken – niemand kann sich mit der ‚Gnade‘ einer ‚späten Geburt‘ herausreden. [...] Die Bundesregierung ist sich ihrer besonderen historischen Verantwortung gegenüber Polen bewußt“ (Schröder 14/3: 49).

Was Schröder hier formuliert, ist ein wesentlicher – weil nicht unproblematischer – Aspekt einer „haftenden Außenpolitik“: die Zurechnung von Schuld. Von Schröder – und allen, die von „historischer Schuld“ sprechen – wird dies analog zum völkerrechtlichen Prinzip eines *pacta sunt servanda* (s.u.) als regierungsunabhängige Schuld „Deutschlands“ anerkannt.

Nicht nur die Leiden während des Krieges sind im Übrigen Ausgangspunkt einer schuldrechtlichen Rhetorik im Kontext der Osterweiterung, auch die *Folgen des Krieges* werden vielfach thematisiert. Auf deutscher Seite ist dieses Narrativ unter dem Stichwort „Jalta“ zu fassen: dem schuldrechtlich gewendeten Synonym für das

bereits eingeführte Narrativ „40 Jahre sozialistische Zwangsherrschaft“, denn „Polen hat nicht nur unter dem deutschen Nationalsozialismus besonders gelitten, sondern auch unter der unmittelbaren Folge des von diesem ausgelösten Krieges: der europäischen Teilung seit Jalta. [...] Daher sollte es für uns Deutsche selbstverständlich sein, uns für die Beseitigung dieser Ungerechtigkeit in besonderer Weise einzusetzen“ (Poppe 12/50: 4086).

### 7.3.2 ABER: „Vertreibungsunrecht“

Auch hier gilt allerdings wiederum: Sprecher – und auch vor allem jene aus dem Lager der Vertriebenenvertreter – nehmen moralische Wendungen komplementär auf. So mahnt der Vertriebenenfunktionär Wolfgang Freiherr von Stetten – als Mitglied der CDU/CSU-Fraktion – ein Eingeständnis der eigenen Schuld seitens der polnischen Regierung und Geistlichkeit an:

„Die Zustimmung [zu den Deutsch-Polnischen Verträgen, MEE] wäre mir leichter gefallen, wenn auch von polnischer Seite, und zwar von staatlicher und auch kirchlicher Seite – das betone ich ausdrücklich – , eine deutliche Geste mit dem Bekenntnis zum Unrecht der Vertreibung und der Unmenschlichkeiten auch auf polnischer Seite erfolgt wäre. (Beifall bei Abgeordneten der CDU/CSU) Solche Bekenntnisse, meine Damen und Herren, dürfen keine Einbahnstraße sein. Ich fordere sie vom Staatspräsidenten Wałęsa und von Kardinal Glemp an, nachdem wir heute erneut vorleisten, auf Kosten der Vertriebenen“ (Stetten 12/50: 4089).

Diese Schuld des „Vertreibungsunrechts“ wird nun an anderer Stelle auch betont, um die moralische Pflicht mittel- und osteuropäischer Staaten zu Zugeständnissen an die Vertriebenen zu begründen und die geforderte Verknüpfung der Erweiterung mit diesen Zugeständnissen zu belegen:

„Wo aber bleibt – so ist zu fragen – die Dynamik im Verständigungsprozeß mit den Vertriebenen, zumal NATO- und EU-Beitritt näherrücken? Wo sehen wir Signale zur Überwindung des Vertreibungsunrechtes, meine sehr verehrten Damen und Herren? Ich wiederhole: Das Vertreibungsunrecht verjährt nicht. Ein freies Europa, das im ehemaligen Jugoslawien erst vor wenigen Jahren wieder Massenvertreibungen erlebt hat, muß daher auch nach einem Abstand von mehr als 50 Jahren Überlegungen anstellen, wie das Vertreibungsunrecht überwunden werden kann. Solchen Überlegungen darf sich kein Rechtsstaat entziehen“ (Stoiber 13/239: 22038).

Schuldrechtliche Rhetorik formuliert Haftungsverantwortung, indem sie „Urheberschaft“ behauptet und als „Täterschaft“ moralisch wendet. Dieser Logik folgend, wird Haftungsverantwortung in der Osterweiterungsdebatte, wie gesehen, vornehmlich zur moralischen Bürde deutscher Erweiterungspolitik. Gleichwohl bleibt der Versuch bemerkenswert, wie schon in Bezug auf das Motiv der „Dankbarkeit“, auch „Schuld“ durch das Aufzeigen komplementärer Verpflichtungsbestände aufzuwiegen.

#### 7.4. Die Vermächtnisrhetorik einer „vätertreuen Außenpolitik“

“Geschichte” tritt in der betrachteten Debatte allerdings keinesfalls nur als Verweis auf spezifische Narrative wie „historische Schuld“ oder auch zur Fundierung einer Pflicht zur „Dankbarkeit“ auf, sie wird noch in weiterer Hinsicht zum diskursiven Knotenpunkt. Bei genauerem Hinsehen erscheint „Geschichte“ dabei – folgt man der Idee einer Verantwortungsrelation eines „für etwas, vor oder gegenüber jemandem und nach Maßgabe von gewissen Beurteilungskriterien“ (Höffe 1993: 23) – gleich dreifach relevant:

“Geschichte” kann demnach erstens – wie gesehen – im Sinn eines „für etwas“ als Objekt oder *Quelle von Verantwortung* eingeführt werden, etwa, wenn sie auf die Schuld(en) früherer Generationen verweist, die heutige Verpflichtung oder gar Haftung verlangt. Dies bleibt der alles in allem wesentliche Modus, mit dem Geschichte in Form historischer Narrative als „backing“ Verantwortung spezifiziert wird.

Das Stichwort „Geschichte“ kann zweitens als *Maßstab* gemeint sein: Es kann auf die schiere Größe einer Aufgabe und der mit ihr verknüpften Verantwortung verweisen, die gleichsam „historisch“ ist, als sie – etwa im Sinne von „das wird in die Geschichtsbücher eingehen“ – in den Kanon wesentlicher Geschichtsdaten aufgenommen zu werden verspricht. Sie kann somit im Vergleich zu geschichtlich verbürgten Erfahrungen „ihresgleichen suchen“ oder gar übermächtig wirken, gerade weil sie als Verantwortungsobjekt die Zukunft einer ganzen Generation betrifft. Die Erweiterung der Europäischen Union wird ganz in diesem Sinne in der Tat immer wieder zur „Richtungsentscheidung“ stilisiert, „die das Gesicht unseres Kontinents und damit auch Deutschlands veränder[n] und seine Positionierung in der Welt auf Jahre prägen [wird]“ (Seiters 13/210: 19118), sofern sie „gute Grundlagen für die nächste Generation von Europäern im nächsten Jahrhundert legt“ (Hausmann 13/180: 16172). In diesem zweiten Sinne bleibt sie hier lediglich erwähnt.

“Geschichte” kann aber schließlich auch drittens als *Instanz* gedacht werden, „vor und gegenüber“ der man zur Verantwortung gezogen werden kann. In diesem Sinne spricht etwa das Grundgesetz davon, dass der Staat und damit auch Außenpolitik, erstens, in einer „Verantwortung für die künftigen Generationen“ stehe (GG Art. 20a). Auch im Rahmen der Osterweiterungsdebatte wird die Qualität von Entscheidungen immer wieder daran gemessen, inwieweit sie „gute Grundlagen für die nächste Generation von Europäern im nächsten Jahrhundert legt“ (Hausmann 13/180: 16172). Gleichwohl sind es weniger zukünftige Generationen, als, zweitens, frühere „Väter“ oder „Mütter“ der eigenen Nation bzw. Partei, auf die sich in der Osterweiterungsdebatte berufen wird. In dieser Rolle erscheint Geschichte in Gestalt identitätsstiftender Persönlichkeiten, deren fragender Blick auf den Sprechern zu lasten scheint, die ihre Gegenwart und Relevanz reklamieren, – Geschichte wird zum

„Vermächtnis“. Eine wesentliche Identifikationsfigur aus Sicht der CDU ist dabei Konrad Adenauer:

„Konrad Adenauer hatte schon in seiner ersten Regierungserklärung die Aussöhnung mit Frankreich, Israel und Polen als notwendige Konsequenz des Krieges erkannt. Die geschichtliche Entwicklung hat ihn den letzten Punkt des Aussöhnungsprozesses nicht vollbringen lassen. Dieses Ziel verfolgt nun Helmut Kohl mit besonderem Engagement“ (Schmidla in Die Welt 10.7.95).

Dagegen ist die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU für Sozialdemokraten, wie Vertreter der FDP häufiger noch die logische Weiterführung ihrer „Ostpolitik“. In einer Kritik der Ablehnung des Amsterdamer Vertrages durch Bündnis 90/Die Grünen spricht Helmut Haussmann unter anderem die Identität der FDP als Partei der „Ostpolitik“ an.

„Die FDP hat durch ihre frühere Ostpolitik, auch gegen den Widerstand mancher Unionskollegen, (Heidemarie Wiecek-Zeul [SPD]: Aha!) den Weg geebnet für die Beendigung der Teilung unseres Kontinentes. Wir Liberale unterstützen mit allen Kräften eine möglichst schnelle Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die europäische Gemeinschaft der Freiheit, des Friedens, aber auch des wirtschaftlichen Fortschritts“ (Haussmann 13/222: 20245).

Mit der ihm eigenen Definitionsmacht als SPD-Vorsitzender formuliert Lafontaine auch das Vermächtnis Willy Brandts als solchermaßen moralisch bindenden Bestandteil der Identität seiner Partei:

„Ich möchte natürlich auch etwas zur Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa sagen. Dies ist ein Vermächtnis, das wir Sozialdemokraten vertreten. Das Vermächtnis begründet sich in der politischen Leistung unseres ehemaligen Vorsitzenden, des ehemaligen Bundeskanzlers Willy Brandt. (Beifall bei Abgeordneten der SPD) Sein historisches Vermächtnis ist es, – so wie es das historische Verdienst Konrad Adenauers war, die Westintegration durchgesetzt zu haben, was wir anerkennen –, die Ostpolitik fortzusetzen und den Staaten Mittel- und Osteuropas partnerschaftliche Zusammenarbeit anzubieten“ (Lafontaine 13/148: 13352).

Eine Unterstützung der Osterweiterung wird solchermaßen zur *Notwendigkeit eines konsistenten und darum glaubwürdigen Selbstbildes* stilisiert, sofern die Integration der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten in die Kontinuität einer längerfristigen „Ostpolitik“ gestellt wird, deren „Väter“ es durch Taten zu ehren gilt bzw. derer man sich durch normativ angemessene Politik „würdig zu erweisen“ hat. Nicht nur parteigeschichtliche Figuren werden in diesem Sinne zur Stützung eigener Positionen angerufen. Auch im weiteren Sinne mit moralischer Autorität ausgestattete Persönlichkeiten wie Thomas Mann, die Geschwister Scholl (Wiecek-Zeul 13/210: 19117), George Marshall (Kohl 13/181: 16224), die „Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft“ Monnet und Schumann (Kinkel 13/77: 6726, 13/180: 16161) sowie schließlich Bürgerrechtsgruppen wie die „Charta 77“ bzw. „Solidarnosc“ (Scharping 13/241: 22190) werden solchermaßen beschworen. Anlässlich der

Ratifizierung der deutsch-polnischen Verträge geht der Bundeskanzler sogar so weit, diese als Vermächtnis des Hambacher Festes von 1832 bzw. der in dessen „Geist“ versammelten „Patrioten“ zu begründen:<sup>74</sup>

“In einer besonders schweren Stunde der polnischen Geschichte fanden sich deutsche, polnische und französische Patrioten unter dem Wort zusammen: Ohne Polens Freiheit keine deutsche Freiheit, ohne Polens Freiheit kein dauerhafter Friede, kein Heil für die europäischen Völker. Es ist eine bewegende Erfüllung dieser Worte von Hambach, daß sich heute Polen in wiedererrungener Freiheit und Selbständigkeit und Deutschland in wiedergewonnener Einheit und Freiheit die Hand zum Frieden und zu guter Nachbarschaft reichen” (Kohl 12/39: 3244-5).

Als rhetorische Kürzel identitätsstiftender „Vermächtnisbestände“ ziehen diese und vergleichbare Argumentationen der deutschen Osterweiterungsdebatte ein ganzes Set von Figuren der deutschen Geschichte heran, um die Osterweiterung oder damit verbundene Politiken zu begründen. Indem die Leistungen dieser Figuren als „Vermächtnis“ beschrieben werden, erlangen diese den Status einer historischen Instanz, vor der sich aktuelles Handeln als verantwortlich erweisen muss und beweisen lässt. Eine solche Vermächtnisrhetorik ist damit – neben vereinzelt Verweisen auf zukünftige Generationen – die wesentliche Manifestationsform von *Geschichte als „Verantwortungsinstanz“*, wie sie im Rahmen der deutschen Osterweiterungsdebatte aufscheint.

## 7.5. Die schuldrechtliche Rhetorik einer „vertragstreuen Außenpolitik“

Die bis auf das römische Recht zurückgehende Formel *pacta sunt servanda* als völkerrechtliches Gebot allgemeiner Vertragstreue stellt – neben prosozial-reziproker Dankbarkeit und Haftungsverantwortung – ein drittes Moment von Beitragsgerechtigkeit dar, das im Rahmen der Osterweiterung eine erhebliche Rolle bei der normativen Begründung relevanter Positionen spielt. Eine Erweiterung ist, so wird argumentiert, legitim, weil sie einer vertraglich eingegangenen Verpflichtung nachkommt, also ein wechselseitig geschuldetes „*do ut des*“ beitragsgerecht auflöst.

74

Neben den eigenen „Ahnen“ lassen sich im Übrigen auch die vermeintlichen „Ahnen anderer“ als nützliche Fürsprecher eigener Positionen einbringen, etwa wenn Erika Steinbach als Mitglied der CDU/CSU-Fraktion und Vertriebenenvertreterin den Sozialdemokraten Carlo Schmidt mit den Worten zitiert: „Und die Sudetendeutschen müssen in ihre Heimat zurück.“ – Das war Carlo Schmid, meine Damen und Herren” (Steinbach 13/239: 22043). Das Vermächtnis Carlo Schmidts soll hier die Sozialdemokraten daran erinnern, dass deutsche Außenpolitik eine Verantwortung gegenüber deutschen Vertriebenen wahrzunehmen hat und eine solche Verantwortung als notwendigen Teil der sozialdemokratischen Identität von Fraktion und Partei artikulieren.

Diese Norm ist, entgegen der meisten hier diskutierten, auch völkerrechtlich kodifiziert, obgleich entsprechende Argumentationen im Rahmen der Osterweiterungsdebatte nur ausnahmsweise auf tatsächlich völkerrechtlich bindende Verträge wie etwa den Deutsch-Polnischen Nachbarschaftsvertrag verweisen können. Im entsprechenden Artikel 26 des „Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen“ heißt es: „Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen“ (Bundesgesetzblatt 1990 Teil II: 1429). Außenpolitisches Handeln als vertraglich geboten zu begründen, ist damit eine gleich mehrfach an relevante Wissensbestände des Publikums anschließende Strategie, sofern gleichzeitig auf „gesellschaftlich“ Vertrautes wie völkerrechtlich – mehr oder weniger tatsächlich – Relevantes angespielt wird.

### 7.5.1 *“Der Westen im Wort”*

In der Tat ist die Begründung der Osterweiterung als „Bringschuld“ des westlichen Europas bereits ausführlich als typisches Moment der Osterweiterungsdebatten auf der Ebene der europäischen Institutionen beschrieben worden (etwa Fierke/Wiener 1998, Schimmelpfennig 2001). Bereits der Europäische Integrationsprozess an sich scheint als „Versprechen“ interpretierbar, etwa wenn Klaus Kinkel als deutscher Außenminister formuliert:

„Es kann und es darf – das gilt vor allem für uns Deutsche – doch wohl nicht richtig sein, daß wir diesen Ländern über Jahrzehnte zugerufen haben: Legt den Kommunismus ab, legt den Marxismus-Leninismus ab, kommt in unsere freiheitliche westliche Lebensgemeinschaft!, um jetzt, wo es ein paar Probleme gibt, zu sagen: Für euch ist in diesem europäischen Haus leider kein Zimmer mehr frei. Das darf es mit uns nicht geben! [...] Wir haben in Europa gerade auch diesen Ländern gegenüber nicht nur Versprechungen gemacht, wir haben Wort gehalten, und dieses Verdienst der Bundesregierung wird international anerkannt“ (Kinkel 13/224: 20431).

Konkretere Versprechen auf europäischer Ebene begleiten die Erweiterungsdebatten spätestens ab 1993. Während die früheren Europaabkommen die Beitrittswünsche des jeweiligen Landes, wie gesehen, lediglich erwähnen, aber nicht positiv werten, werden bedingte Zusagen erstmals 1993 auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Kopenhagen formuliert und anlässlich des Europäischen Rates von Korfu bzw. Essen 1994 bekräftigt (Europäischer Rat 1993 und 1994). Gerade diese europäischen Zusagen werden in der deutschen Debatte mehrfach angesprochen und als „Versprechen“ thematisiert, etwa mit Blick auf den Gipfel von Essen:

“Dem in Essen zur Schau gestellten Optimismus zum Trotz bleibt die gesamteuropäische Gemeinschaft ein Versprechen ohne die Gewißheit der Erfüllung“ (Hort FAZ 12.12.94).

Auch das Verfahren selbst wird als Versprechen eines Beitritts gewertet, etwa wenn Günther Nonnenmacher mit Blick auf den Kreis möglicher Teilnehmer des Beitrittsprozesses feststellt, es bestehe Einvernehmen, „daß man solche Verhandlungen nur aufnehmen sollte, wenn es die vergleichsweise sichere Aussicht auf einen guten Abschluß gibt“ (Nonnenmacher FAZ 19.6.96). Auch Verweise auf die darin liegende Gefahr für die EU, „Gefangene ihrer eigenen Versprechungen [zu] werden“ (Oldag SZ 30.3.98), weisen auf die moralische Bindungskraft des sich entwickelnden Annäherungsprozesses hin.

### 7.5.2 *Der „vertragstreue Anwalt“ oder „Kohls Versprechen“?*

Dieser europäischen Dimension eines „Im-Wort-Stehens“ tritt im Rahmen der deutschen Erweiterungsdebatte ein spezifisch bilaterales Moment von Vertragstreue hinzu, und zwar etwa dort, wo Sprecher Deutschlands Rolle als „Anwalt“ der polnischen Beitrittsbemühung betonen. Zu den wesentlichen „Anspruchsgrundlagen“ einer solchen Argumentation lässt sich der Nachbarschaftsvertrag heranziehen, in dessen Artikel 8 Abs. 2, sich Deutschland verpflichtete, die polnischen Beitrittsbemühungen „im Rahmen ihrer Möglichkeiten nach Kräften“ zu fördern. Auch wenn explizite Verweise kaum zu finden sind (vgl. allerdings Kohl 12/39: 3246, 3247), bleibt diese Zusage ein möglicher Referenzpunkt unspezifischer Verweise auf „Versprechen“. Darüber hinaus erscheint es dem Motiv des aus Dankbarkeit „verpflichteten Anwalts“ (s.o.) semantisch eng verwandt, so wenn etwa Thomas Urban in der Süddeutschen Zeitung feststellt, Deutschland hätte sich

„im 1991 geschlossenen Nachbarschaftsvertrag gewissermaßen aus Dankbarkeit für den polnischen Beitrag zur deutschen Einheit verpflichtet, die Integration Polens in die EU und die NATO zu unterstützen“ (Urban SZ 15.7.97).

Expliziert wird das Motiv eines „Versprechens“ allerdings tatsächlich häufiger im Sinne eines von Helmut Kohl „gegebenen Versprechens“. Hier spielt augenscheinlich nicht nur der Umstand eines durch den Bundeskanzler personifizierten Deutschlands, etwa im Rahmen der Deutsch-Polnischen Verträge, eine Rolle, sondern auch, dass Helmut Kohl vielfach die Aufnahme Polens dezidiert als wünschenswert bezeichnet, worauf etwa die europapolitische Sprecherin der SPD-Fraktion Wieczorek-Zeul hinweist:

„Ich erinnere daran: Sie haben ausweislich des „Bulletins“ der Bundesregierung vom 14. Juli 1995 bei Ihrem Besuch in Polen 1995 gesagt, Sie wünschten, daß Polen noch in diesem Jahrzehnt seinen Weg in die Europäische Union finde“ (Wieczorek-Zeul 13/185: 16757).

Solche Formulierungen des Wünschenswerten werden in der politischen Polemik anderer als Zusagen bzw. Versprechen interpretiert. In diesem Sinne hält etwa

Joschka Fischer von Bündnis 90/Die Grünen dem Bundeskanzler in Form einer rhetorischen Frage vor:

„Ich möchte vom Bundeskanzler wissen, wie er seine Zusage an Polen umsetzen will, daß der Beitritt Polens, daß die EU-Erweiterung in Richtung Osten bis 2000 tatsächlich möglich ist“ (Fischer 13/148: 13341).

Wie im Falle prosozial-reziproker „Dankbarkeit“ tritt hier einer allgemein europäischen Verpflichtung eine spezifisch deutsche hinzu: Neben seiner europäischen Verantwortung hat Deutschland diesen Argumentationen gemäß eine dezidiert „deutsche“ Pflicht wahrzunehmen, die seine Rolle als „Anwalt“ einer Erweiterung normativ begründet.

### 7.5.3 ABER: Pfandtheorien

Im direkten Kontext der Osterweiterungsthematik ist darüber hinaus ein Narrativ nachzuweisen, das im Folgenden als „frühe Pfandtheorie“ firmiert und in seiner Fortführung 1998 als „späte Pfandtheorie“ von besonderer Relevanz im „Krieg der Resolutionen“ sein wird. Der Name „Pfandtheorie“ verweist auf eine keinesfalls besonders prominente, aber nichtsdestoweniger lang zurückreichende Tradition des deutschen Außenpolitikdiskurses, die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als mögliches Pfand einer polnischen Zustimmung zur deutschen Vereinigung zu betrachten (Bingen 1998: 275-80, 316-319). Die dieser Strategieoption zugrunde liegende Relation ist – in umgekehrter Anordnung – wesentliches Kennzeichen der Auseinandersetzungen um die Ratifizierung der Deutsch-Polnischen Verträge 1990/91.

Historische Grundlage dieser nunmehr zu Beginn der Erweiterungsdebatte immer wieder aufgegriffenen Bindung ist Artikel 1 des Vertrags über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 („Zwei-plus-Vier-Vertrag“). Dort heißt es im 2. Absatz: „Das vereinte Deutschland und die Republik Polen bestätigen die zwischen ihnen bestehende Grenze in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag“. Die deutsche Einheit war nur möglich, so das entsprechende Narrativ in der Erweiterungsdebatte, weil Deutschland den vier Siegermächten bzw. Polen als relevantem Fünften diese Anerkennung in einem späteren Vertrag zugesagt hat. So betont etwa Bundeskanzler Helmut Kohl, die Verträge seien

„unabdingbare Voraussetzungen dafür [gewesen], daß wir Deutsche unseren Weg zur Einheit in Frieden und Freiheit im Einvernehmen mit allen Partnern, insbesondere mit allen Nachbarn, vollenden konnten“ (Kohl 12/39: 3245).

Auch die SPD-Opposition erkennt dies mehrfach an (Koschnick 12/39: 3251, Meckel 12/39: 3265). Dennoch bleibt diese Interpretation im parlamentarischen Raum nicht unwidersprochen. Im Parlament als Abgeordnete vertretene Vertriebenenfunktionäre wie Ortwin Lowack stellen diese Relation mehrfach in Frage:

“Wenn die Bundesregierung allen Ernstes weiterhin behauptet, es habe die deutsche Einheit nicht ohne diese Verträge gegeben, dann belastet sie die deutsche Einheit, denn die deutsche Einheit ist auf dem Hintergrund des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen vollzogen worden, und das wurde anerkannt. Wer behauptet, diese Entscheidung habe in der einstündigen Verhandlung mit Skubiszewski damals in Paris angestanden, der sagt der Öffentlichkeit nicht die Wahrheit” (Lowack 12/39: 3261, 12/50: 4094).

Trotz dieser Einwürfe stimmt nun ein Teil der Abgeordneten aus den Reihen der Vertriebenenvertreter den Verträgen zu. Im Wesentlichen geschieht dies angesichts vielfach thematisierter Hoffnungen auf einen europäischen Integrationsprozess, im Zuge dessen eine Aussöhnung zwischen Deutschen und Polen den Vertriebenen neue Chancen eines intensiven Kontaktes und einer Rückkehr in die ehemalige Heimat eröffnet. So begründet etwa der Abgeordnete von Stetten:

“Nur weil ich beide Verträge als Einheit sehe, die die Vergangenheit bewältigen sollen und die Zukunft sichern werden, kann ich heute zustimmen. Ich erwarte aber Schritt für Schritt die Verbesserung der zugesagten Minderheitsrechte und die Anerkennung deutscher Traditionen, Doppelbenennungen von Gemeinden und Straßen sowie Kaufmöglichkeiten für rückkehrwillige Vertriebene. [...] Nur in dem festen Glauben an ein zukünftiges Europa mit Polen gehe ich davon aus, daß die Oder-Neiße-Linie, die zur Oder-Neiße-Grenze wurde, wieder eine Oder-Neiße-Linie als Provinzgrenze zwischen Deutschland und Polen wird, wie schon heute, spätestens aber 1993 die Grenzen zwischen Deutschland und Frankreich und zwischen Deutschland und Holland” (von Stetten 12/50: 4098).

Gerade die hier angesprochenen Erleichterungen für die deutsche Minderheit in Polen bzw. rückkehrwillige Vertriebene sind nicht expliziter Teil der Verträge, machen aber die politische Bedeutung der zugeordneten Briefwechsel der Außenminister aus, die in der Folge als Beleg einer polnischen Bringschuld für die deutsche Minderheit und Vertriebenen angeführt wird (etwa von Müller FAZ 15.8.98). Diese Erwartungen werden im Sommer 1998 durch Vertriebenenvertreter aktualisiert (Steinbach 13/239: 22044). Im entscheidenden Antrag „Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheit sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn” (BT 13/10845) – dem eigentlichen Auslöser des sogenannten „Krieges der Resolutionen” 1998 – heißt es etwa:

“Der Deutsche Bundestag hat im Zusammenhang mit den vertraglichen Vereinbarungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, zuletzt bei der Ratifizierung des deutsch-polnischen bzw. deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrages, bekräftigt, daß im Zuge der Aufnahme unserer östlichen Nachbarstaaten in die EU und in die NATO europäische Grundfreiheiten selbstverständlich und unabdingbar für alle Bürger in den alten und neuen Mitgliedstaaten, also auch für die deutschen Heimatvertriebenen, Geltung haben müssen. Der Deutsche Bundestag hegt die Hoffnung, daß die mit einem Beitritt Tschechiens und Polens zur EU einhergehende Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die neuen Mitglieder die Lösung noch offener, bilateraler Fragen erleichtern wird. Dies schließt das Recht auf Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit ein” (Bundestagsdrucksache 13/10845).

Die hier und in der entsprechenden Plenardebatte geforderte Konditionierung einer Osterweiterung durch die Bundesregierung wird somit auch über das Moment der Vertragstreue bzw. das Narrativ mehr oder weniger bereits „vertragsbrüchiger“ Beitrittskandidaten normativ begründet. Wiederum tauchen damit zentrale, zur Begründung von Erweiterungspositionen herangezogene – hier: normative – Regeln sowohl auf der Seite der Unterstützer einer Erweiterung auf wie auf der Seite jener, die im Sinne eines „JA; ABER“ zumindest Bedingungen an eine Erweiterung knüpfen.

## 7.6. Verfahrensgerechte Außenpolitik: Wahrhaftigkeit und Konsens

Die Gerechtigkeit von Entscheidungen ist in demokratischen Systemen niemals nur eine Frage von gerechter Verteilung. Entscheidungen werden in demokratischen Systemen immer erst durch bestimmte Verfahren legitim, als deren Ergebnis sie interpretiert werden können. Gerade im Falle parlamentarisch kontrollierter und in massenmedialen Foren debattierter Außenpolitik werden *Normen eines gerechten Verfahrens* rhetorisch nutzbar, um bestimmte politische Positionen zu stützen und andere zu erschüttern. Demokratietheoretiker wie Habermas (1992) oder Rawls (1993) haben eine ganze Reihe von Verfahrensnormen politischer Debatten herausgearbeitet, von denen zwei in der Erweiterungsdebatte immer wieder angesprochen werden: Erstens Wahrhaftigkeit als Geltungsgrund allen Argumentierens überhaupt, zweitens das konkordanzdemokratische Gebot eines maximalen Konsenses. Während die empirische Bedeutung solcher Verfahrensnormen im Falle innenpolitischer Debatten bereits Gegenstand einer ausführlichen Studie von Gerhards et al. (1998) war, wurde deren Rolle für außenpolitische Debatten noch nirgends untersucht. Diese eher innergesellschaftlich orientierten Vorstellungen eines gerechten politischen Meinungsbildungsprozesses sind schließlich noch durch solche Normformulierungen zu ergänzen, die die Verfahrensgerechtigkeit von Außenpolitik auf internationaler Ebene thematisieren und unter dem Begriff des „Multilateralismus“ zusammengefasst werden können.

### 7.6.1 Lippenbekenntnisse, Feiertagsreden, unangenehme Wahrheiten

Laut Habermas (1981) ist, wie dargelegt, Wahrhaftigkeit einer der drei grundlegenden Geltungsansprüche, die Sprecher in öffentlichen Debatten erheben. Dies gilt ihm zufolge insbesondere im Kontext von Aussagen, die sich explizit auf die subjektive Welt als der „Gesamtheit der privilegiert zugänglichen Erlebnisse des Sprechers“ (Habermas 1981, I: 149) beziehen. Nicht nur, wenn ich von einem Traum der letzten Nacht oder einer verflommenen Liebe berichte, gebe ich implizit zu Protokoll: „es

ist/war wirklich so". Auch im politischen Geschäft geben Sprecher durch das, was sie sagen und tun, anderen die Möglichkeit, die Wahrhaftigkeit ihrer Pflicht- und Verantwortungsbekanntnisse in Zweifel zu ziehen.

So lässt sich eine Kritik an der Wahrhaftigkeit eines Sprechers etwa im Verweis auf politische Zusagen formulieren. Sein „Wort zu halten“ ist dabei zum einen, wie gesehen, eine Frage von schuldrechtlich begründbarer (Vertrags-)Treue. Ein Wort das man nicht halten will oder kann, anderen gar nicht erst zu geben, ist hiervon zu unterscheiden – „gib keine *Lippenbekanntnisse* ab!“ lautet ein häufiger und moralisch aufgeladener Vorwurf, auch im Rahmen der Osterweiterungsdebatten. So meint etwa der Abgeordnete Norbert Wiczorek mit Blick auf die kurz vorher von Edmund Stoiber formulierten Reformen als Bedingungen einer Erweiterung:

„Ich gehöre nicht zu denen, die sagen, daß die Institutionen unbedingt geregelt sein müßten, bevor der erste beitrifft, weil das nämlich für jeden eine Bremse ist, der den Beitritt eigentlich nicht will und nur Lippenbekanntnisse abgibt“ (Wiczorek 13210: 19130).

Treue angesichts von Verträgen oder Versprechen wird hier zu einer Frage von Wahrhaftigkeit, weil die Authentizität der gemachten Zusagen problematisiert wird. Der Unterschied zum Verweis auf die Bindungskraft von Zusagen und Versprechen liegt in der argumentativen Funktion: Während „halte dein Wort!“ die eingegangene Verpflichtung implizit anerkennt, ist ein „Lippenbekanntnis“ gegebenenfalls problematisch, weil es falsche Erwartungen weckt und somit in der Botschaft des anklagenden Sprechers gar nicht gerechtfertigt erscheint. Es fällt dann auf denjenigen zurück, der es gab, und kann unter Umständen nicht binden. Mit dieser Stoßrichtung distanziert sich die europapolitische Sprecherin der SPD, Heidemarie Wiczorek-Zeul, von den Beitrittszusagen der unionsgeführten Bundesregierung mit der folgenden Einlassung:

„Wegen taktischer Rücksichten auf Herrn Stoiber haben Sie damit die historische Aufgabe, neue EU-Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa in dem von Ihnen vorgegebenen Zeitrahmen aufzunehmen, gefährdet. Denn dadurch, daß zukünftig die Reformen der Europäischen Union parallel oder während der Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern stattfinden, kann der geplante Beitritt von mittel- und osteuropäischen Staaten zeitlich verzögert werden. Dazu haben Sie beigetragen. Das steht im Widerspruch zu Ihren eigenen Ankündigungen. Das steht im Widerspruch zu den Versprechungen, die Sie mittel- und osteuropäischen Ländern gemacht haben. [...] Ich sage an dieser Stelle: Wir befürchten, daß hier falsche Erwartungen von Ihnen geweckt worden sind und daß es, wenn diese Erwartungen jetzt nicht erfüllt werden, zu großen Enttäuschungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern kommt, zumal wenn nur ein Teil dieser Länder in die NATO aufgenommen wird“ (Wiczorek-Zeul 185: 16757).

Lippenbekanntnisse markieren nicht immer eine solchermaßen kritisierte Vorstufe zur bewussten Täuschung („Lügner!“), sie erscheinen zum Teil auch nur als „*Feiertagsreden*“ und mangelnde Bereitschaft, „auf Worte Taten folgen zu lassen“, wie

etwa Frankenberger in einem Kommentar unter der Überschrift „Nur an Feiertagen?“ ironisch bemerkt:

“[...] Daß] gerade in Deutschland eine große Koalition der Besitzstandswahrer die Empörung gegen die ‚Agenda 2000‘ anführt, ist verräterisch: Die Bereitschaft, die Solidargemeinschaft EU nach Osten zu erweitern, scheint nur an Feiertagen ausgeprägt zu sein” (Frankenberger FAZ 12.6.98).

Mit dem Verweis auf mangelnde Wahrhaftigkeit von „Feiertagsreden“ und einem Auseinanderklaffen von „Worten und Taten“ sind Personen nicht nur bezüglich ihrer „Wahrhaftigkeit“ zu kritisieren (“Lippenbekenntnisse”) und als politisches Personal anzugreifen; in Form eines „steh‘ zu deinen Worten!“ ist mit Wahrhaftigkeit auch politisches Handeln direkt zu legitimieren. Neben Frankenberger verfolgt etwa Josef Joffe diese Argumentationslinie, wenn er mit Blick auf die Reformbemühungen der Europäischen Union in der Süddeutschen Zeitung schreibt:

”Er predigt Wasser und trinkt Wein‘, lautet das biblische Sprichwort, das uns ermahnt, nicht das eine zu sagen und das andere zu tun. [...] Niemand predigt die Osterweiterung der Union leidenschaftlicher als die Deutschen. Freilich zeigt sich kaum einer hartleibiger als Bonn, wenn der Predigt die entsprechende Praxis folgen muß” (Joffe SZ 21.11.95).

Diese handlungsbegründende Funktion tritt noch deutlicher (und häufiger) hervor, wenn Wahrhaftigkeit im Sinne von eigener Ehrlichkeit des Sprechers auftritt, der „*unangenehme Wahrheiten*“ sagt. Ehrlichkeit erscheint hier als das letzte moralische Schwert, das Gemeinwohl dort glänzen lassen kann, wo andere – in den Augen des Sprechers – nur vorgeben, Gerechtigkeit herstellen zu wollen. So versucht wiederum die europapolitische Sprecherin der SPD, ihre Forderung nach Übergangsfristen beim Thema Freizügigkeit als „unangenehme Wahrheit“ zu legitimieren:

”Zu den Punkten, die ehrlicherweise anzusprechen sind, gehört auch, daß wir Freizügigkeit für Menschen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nur in dem Maße zugestehen können, in dem sich die wirtschaftliche Entwicklung angleicht” (Wieczorek-Zeul 210: 19116).

Die „unangenehmen Wahrheiten“ sind dabei logischerweise immer die negativen Konsequenzen einer Erweiterung, wodurch Wahrhaftigkeit fast durchweg zur normativen Ressource jener Sprecher wird, die an eine Erweiterung zusätzliche Bedingungen knüpfen wollen. Dabei geht es darum, diese Bedingungen als notwendige Konsequenzen einer Erweiterung erscheinen zu lassen, denn

“[w]ir müssen deutlich machen: Entweder wir wollen die Erweiterung -- dann müssen wir auch Konsequenzen ziehen --, (Dr. Helmut Haussmann [FDP]: Ja!) oder wir wollen sie nicht; dann dürfen wir es aber auch nicht mehr anders sagen” (Stoiber 13/77: 6742).

Wie stets gilt auch hier der Vorwurf mangelnder Wahrhaftigkeit – ob als „Lippenbekenntnis“, „Feiertagsrede“ oder auch im Rekurs auf „unangenehme Wahrheiten“ –

einem vermeintlich nur rhetorisch-strategisch argumentierenden Gegner. In dieser Thematisierung deliberativer Normen erhält öffentliches Argumentieren einen reflexiven Zug, sofern es seine spezifischen normativen Grundlagen bzw. Geltungsgründe ins Zentrum der Debatte stellt. Dabei wird augenscheinlich mit „Wahrhaftigkeit“ auf eine vergleichsweise allgemeine, wie kulturell verbindliche Norm Bezug genommen, die dem Argument eine hohe Relevanz zuzubilligen verspricht. Gleichwohl sind entsprechende Argumente nur dann geeignet, tatsächlich die Substanz politischen Handelns im engeren Sinne, also seine debattierten Mittel oder Ziele positiv zu begründen, sofern etwa vergangene „Lippenbekenntnisse“ und „Feiertagsreden“ tatsächlich Versprechen enthalten und der formulierte Vorwurf von unwahrhaftigem Handeln die *Anerkennung eines solchen Versprechens* nahe legt. Für sich genommen bleibt ein Verstoß gegen die Verfahrensnorm „Wahrhaftigkeit“ allerdings ohne Folgen für die Klärung von „Wirksamkeit“ und normativer „Richtigkeit“ einer bestimmten Politik. Dies gilt nicht im Falle eines anderen Verfahrensaspektes, der häufig Gegenstand moralischer Argumentationen ist: die Behauptung demokratischer Legitimität angesichts eines allgemeinen oder zumindest hochgradigen Konsenses.

#### 7.6.2 ABER: Außenpolitik als „Konkordanzdemokratie“

Der Vorwurf, eine Politik beruhe nicht auf der demokratisch gebotenen Zustimmung, macht sie normativ problematisch, zumindest wenn die hierbei angeführte Norm demokratisch notwendiger Zustimmung geteilt wird (vgl. auch Tschentscher 2002). Virulente Vorstellungen eines normativ gebotenen Konsenses berühren dabei stets die Frage, „wer“ einer bestimmten politischen Entscheidung „wann“ zustimmen muss, d.h. die Identität von „Demokratie“ als politische Ordnung selbst. Dem Grundgesetz nach sind beide Aspekte eindeutig bestimmt:

Mit Blick auf die repräsentative Verfassung des politischen Systems gilt zwar *erstens* das Diktum der Volkssouveränität (Art. 20 GG), jedoch bestimmt das deutsche Volk souverän in „allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ (Art. 38.1 GG) parlamentarische Repräsentanten, die „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38.1 GG) sind. Es ergibt sich somit – zumindest außerhalb des eng definierten Widerstandsrechts (Art. 20.4 GG) und des Sonderfalls „Volksentscheid“ (Art. 29.3f GG) – keine verfassungsmäßige Grundlage für Ansprüche an bestimmte politische Entscheidungen im Rekurs auf die aktuelle Zustimmung *außerhalb* von Parlamenten und Regierungen.

Zwar durchläuft die Ratifizierung wesentlicher Verträge *zweitens* den – auf zwei Lesungen verkürzten – parlamentarischen Gesetzgebungsprozess und ist damit zumindest formell von der Zustimmung des Bundestages abhängig (Art. 59.2<sup>75</sup>). Faktisch gehört damit jedoch ein wesentlicher Teil außenpolitischen Handelns auch im Falle der Erweiterungspolitik zur *Prerogative der Bundesregierung* (vgl. Pfetsch 1993: 22-40, Karl/Krause 1978: 61-63, Krause 1998). Der Bundestag kann auch hier vielfach nur – sieht man von der Möglichkeit, auf dem Weg eines konstruktiven Misstrauensvotums die Regierung insgesamt auszuwechseln, einmal ab – die Außenpolitik der Bundesregierung kritisieren und sie etwa durch Anfragen zur Stellungnahme zwingen bzw. durch Entschließungen ihren Willen erklären.<sup>76</sup>

Die etwa von Richard Münch (1998) behauptete „Verhandlungsdemokratie“ mit ihrem „zähen Ringen einer Vielzahl von Akteuren um kleinste Vorteile auf einer Vielzahl von Ebenen“ (Münch 1998: 20) verweist in diesem Sinne also nicht auf eine verfassungsmäßig gebotene Einbeziehung der öffentlichen Meinung bzw. der etwa im Parlament vertretenen gesellschaftlichen Interessen und wird auch mit eindeutig kritischem Unterton vorgetragen. Sie findet ihre normative Entsprechung gleichwohl vielfach in Äußerungen, die eine „Außenpolitik im verhandelten Konsens“ als wünschenswertes Szenario entwerfen und entsprechende Konsens- bzw. Konkordanznormen auch für die Erweiterungsfrage als legitime Handlungsregeln ausweisen. Solche Argumentationen formulieren in den betrachteten Beiträgen demgemäß jene Sprecher, die die eigene Position als (national-)gesellschaftlichen oder auch parlamentarischen Konsens zu legitimieren versuchen:

„Die Ziele der Bundesregierung sind klar: die [...] Heranführung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa mit dem Ziel ihrer Aufnahme, sobald die Voraussetzungen dafür vorliegen [...] Die Bundesregierung wird die vor ihr stehenden europäischen Entscheidungen in diesem Geist und im Bewußtsein ihrer besonderen Verantwortung treffen. Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 1994 gibt hierfür die klare, wohlüberlegte und abgestimmte Grundlage. *Sie ist Ausdruck der breiten nationalen Übereinstimmung, daß Europa unsere Zukunft ist*“ (Kinkel 13/44: 3542, meine Hervorhebung).

---

<sup>75</sup> Art. 59.2 besagt hierzu: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“ (vgl. auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts BverfGE 1, 380).

<sup>76</sup> Mit Blick auf die föderale Konstitution dieses Systems gilt ferner, dass die auswärtigen Angelegenheiten grundsätzlich Sache des Bundes sind (Art. 32.1 GG, Art. 73.1 GG). Die Länder können zum einen nur mit dessen Zustimmung Verträge mit anderen Staaten abschließen (Art. 32.3 GG), auf der anderen Seite sind sie jedoch rechtzeitig zu hören, sofern „die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt“ werden (Art. 32.2 GG, vgl. auch Knodt 1998).

Einen solchen nationalen Konsens zu bestreiten, fällt nicht nur auf die jeweilige Regierung zurück, er erzeugt auch Handlungs- bzw. Reformdruck, legitimiert also bestimmte Politiken – im folgenden Beispiel Reformen – als Bedingungen der Osterweiterung:

“Erweiterung und Vertiefung werden *von vielen Menschen* zur Zeit als Bedrohung empfunden. Die Erweiterung nach Osten und Süden gefährdet in den Augen *vieler Menschen* die Wohlstandsinsel in Westeuropa. [...] Und mit der Vertiefung der Union verbinden *viele Menschen* die Befürchtung weiterer Zentralisierung, Bürokratisierung und Entdemokratisierung. *Die Menschen* haben immer mehr das Gefühl, daß diese Regierung angesichts der wachsenden Probleberge nicht über den notwendigen Reformwillen verfügt und daß auch die notwendige Handlungsfähigkeit nicht vorhanden ist, denn die Widersprüche sind in vielen Bereichen viel zu offensichtlich. [...] Auf der anderen Seite wird aber auch immer wieder vollmundig die Osterweiterung der Union beschworen. Bis zum Jahr 2000 sollen die ersten Staaten Mitglied werden können. Aber jeder weiß, daß Voraussetzung für diese Erweiterung grundlegende Reformen innerhalb der EU sind. *Die Menschen* spüren, daß dafür die notwendige Reformbereitschaft nicht besteht” (Sterzing 13/77: 6724, meine Hervorhebung).

Dieser Vorwurf mangelnden Konsenses zielt zum Teil darauf, die Regierung auf eine alternative und darum konsensfähige Politik zu verpflichten, weil der Souverän (“*die Menschen*”) oder zumindest dessen wesentliche Teile (“*viele Menschen*”) mit der derzeitigen Politik unzufrieden sind. Sie kann jedoch auch als Auftrag zur Meinungsbildung formuliert werden, etwa wenn der Abgeordnete Joschka Fischer von Bündnis 90/Die Grünen fordert, „das demokratische und politische Bewußtsein der Mehrheit unserer Bevölkerung” sei auf eine Osterweiterung „auszurichten” (Fischer 13/241: 22199).

Grundsätzlich stellt in diesen Argumentationen ein fehlender Konsens per se die demokratische Legitimität einer Position in Frage und verpflichtet, entsprechende Opposition idealerweise durch Kompromiss einzubinden bzw. durch Überzeugung zu gewinnen. Das Diktum der „Verhandlungsdemokratie” scheint diesbezüglich jedoch an vielen Stellen weitergehend als „Konkordanzdemokratie” interpretierbar, etwa wenn der Abgeordnete Horst Seehofer der (neuen) Regierung zurnft:

“[V]on Übergangsfristen ist bei der Osterweiterung der Europäischen Union nur bezüglich der gewerblichen Arbeitnehmer die Rede, aber nicht beim Auffangen und beim Abfedern der Probleme in der deutschen Landwirtschaft. [...] Das ist eine existentielle Frage für die deutschen Landwirte” (Seehofer 14/5: 303).

Als Minderheit werden Landwirte hier zur relevanten Opposition, weil ihre existentiellen Interessen zur Disposition stehen. Damit folgt Seehofer implizit der Regel „*maximaler Mehrheit*” (Abromeit 1993). Sie bezeichnet in ihrer demokratietheoretischen Bedeutung ein Verfahren, nach dem die Suche nach einem für alle Seiten akzeptablen Kompromiss dann abgebrochen wird, wenn keine „von der jeweiligen Entscheidung negativ betroffenen Gruppe(n)” ihr Veto einlegt bzw. einlegen, „das je

nach Wichtigkeit der Frage, Nähe zu ‚Kern‘-Interessen der Gruppen, Schwere des erwartbaren Schadens etc. mal suspensiv, mal endgültig ist” (Abromeit 1993: 177). Ein solches Prinzip wird in der Osterweiterungsdebatte mehrfach dort angesprochen, wo Übergangsfristen etc. einer Erweiterung über deren existentielle Bedeutung für bestimmte Interessengruppen – Arbeitnehmer, Landwirte, Vertriebene – begründet werden.<sup>77</sup>

### 7.6.3 *Multilateralismus und Europapolitik „im Einvernehmen”*

Geht es um internationale Verhandlungen bzw. intergouvernementale Entscheidungsstrukturen wie im Rahmen des Europäischen Rates oder der Europäischen Union, werden Verweise auf eine „Politik im Konsens” als rhetorische Praxis multilateraler Außenpolitik interpretierbar. Dabei geht es an dieser Stelle um jene normative Qualität von Multilateralismus, die über wirksamkeitsbegründende Kausalrelationen hinausweisen, wie sie bereits im vorangehenden Kapitel (6.2.1-2) unter dem Stichwort eines Multilateralismusparadigmas beschrieben wurden. Folgt man der Minimaldefinition Ruggies, so lässt sich Multilateralismus als „coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles“ definieren. Der neoliberale Institutionalismus, wie ihn Ruggie vertritt, hat dabei vor allem Verfahrensregeln im Sinn, also

„principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence“ (Ruggie 1993a: 6, 11).

In diesem Sinne einigen sich Akteure im Rahmen institutioneller Arrangements auf Regeln, die ihre Koordination durch die Bereitstellung knapper Informationen erleichtern und auf Dauer stellen (vgl. Keohane 1990). Weitere Definitionen, wie die auf Brenner (1995) zurückgehende Fassung bei Czempiel (1999), spezifizieren solchermaßen „principles” unter anderem als Verbot von Gewaltmitteln, Beitragsgerechtigkeit („gerechte Verteilung von Rechten und Pflichten”) sowie Solidarität (Czempiel 1999: 238-9), die allerdings im Rahmen einer analytisch ausdifferenzierten Darstellung, wie gesehen, zum Teil logisch wie empirisch zu trennen sind.

Dagegen erhält Multilateralismus im Rahmen der Erweiterungsdebatte eine distinkte Bedeutung als normative Ressource, sofern immer wieder auf das Gebotensein verwiesen wird, außenpolitische Ziele durch die (a) konsensbezogene bzw. „behut-

---

<sup>77</sup> Dies ließe sich natürlich auch für den zähen Übergang vom reinen Konsensprinzip zu Mehrheitsentscheidungen im Rat formulieren: Auch hier stellt die Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen durch „existentielle Interessen” zu blockieren, ein Beispiel für eher „konkordanz-” denn „mehrheitsdemokratische” Entscheidungsprozeduren dar.

same” Koordination mit anderen Staaten zu betreiben sowie (b) solche Koordination durch Aufbau und Festigung institutioneller Arrangements – sei es im Sinne einfacher Konventionen, Regime, internationaler oder gar supranationaler Organisationen – zu stabilisieren. In diesem Sinne legitimieren Sprecher ihre Präferenzen also im Rekurs auf Multilateralismus als einen auch außerhalb etwa von Vorstellungen von Beitragsgerechtigkeit und Solidarität zu bestimmenden „deeply internalized, culturally induced habit” (Baumann 2002: 5).

Eine Vielzahl von Begründungen lässt sich zunächst auf die multilaterale Gebotenheit außenpolitischer Entscheidungen zurückführen, die auf einen internationalen Konsens hinweisen, so wenn der Außenminister feststellt: ”Die Bundesregierung weiß sich [...] in grundsätzlicher Übereinstimmung mit ihren Freunden und Partnern. [...]” (Kinkel 13/44: 3542). Mit Blick auf die deutsche Eigenheit einer „befangenen Außenpolitik” (Hellmann 2000) weist Konsens als Leitmotiv allerdings über eine lediglich koordinierte Politik „im Einvernehmen” hinaus. Es geht in deutschen Debatten nicht nur um die Definition und Manifestation gemeinsamer Interessen, wie es etwa ein neoliberal-institutionalistisches Verständnis von „Multilateralismus” (Ruggie 1993a) impliziert, es geht auch um die grundsätzliche Zurückhaltung und die „notwendige Behutsamkeit” (Kinkel 13/44: 3545). Multilateralismus in seiner deutschen Variante versteht sich hier als Gegensatz zu dem, was die bundesdeutsche Außenpolitik als „konstitutiv anderes” negativ definiert: die Hitlersche Machtpolitik (vgl. etwa Hellmann 1996, Markovits/Reich 1997, Waeber 1998). Ihr wesentliches Mittel heißt internationale und vor allem europäische Integration, deren normative Begründung immer wieder an narrative Strukturen von „Krieg”, „nationalsozialistischer Gewaltherrschaft” und „Faschismus” anschließt. Direkt vor ihrem Votum für die EU-Osterweiterung erklärt etwa die europapolitische Sprecherin der SPD Wieczorek-Zeul:

“Europäische Zusammenarbeit ist die Frucht und die Lehre aus den Erfahrungen mit Krieg und Faschismus. An dieser Überzeugung halten wir alle fest. (Beifall im ganzen Hause) Wir verteidigen sie gegen neuen Nationalismus und bürokratische Erstarrung. Oder, wie es die Geschwister Scholl 1942 gesagt haben – ich zitiere -: „Der imperialistische Machtgedanke muß, von welcher Seite er auch immer kommen möge, für alle Zeiten unschädlich gemacht werden. Nur in großzügiger Zusammenarbeit der europäischen Völker kann der Boden geschaffen werden, auf welchem ein neuer Aufbau möglich sein wird”” (Wieczorek 13/210: 19113).

Europäische Zusammenarbeit und Integration wird als Alternative zur „imperialistischen Machtpolitik” für Deutschland hier in zweifacher Weise begründbar: Erstens erscheint sie moralisch geboten, weil sie *Machtpolitik* als „Erpressungsversuch des Stärkeren” (Buntenbach 13/239: 22045) aus dem Instrumentarium europäischer Außenpolitiken sukzessive auszuschließen verspricht, also als Verfahren andere Normen wie Verteilungsgerechtigkeit überhaupt erst zu realisieren ermöglicht. Es geht

in diesem Sinne nicht nur um eine Mäßigung eigenen Machtstrebens im Rahmen multilateraler Institutionen. Es geht auch und darüber hinaus um eine im weiteren Sinne „multilaterale“ Definition eines Gerechtigkeit sichernden Verfahrens:

“Ein Kerngedanke der Integration war und ist auch die Gleichberechtigung der kleineren Staaten Europas, die meist nur Objekt der Geschichte waren, mit den größeren. Auch in der Perspektive einer Erweiterung der EU durch Länder Mittel- und Osteuropas ist es schwierig, hier einen politischen Ausgleich zu finden. Die EU wäre handlungsfähig ohne die Führungskraft der ‚Großen‘, sie wird aber auch integrationsunfähig werden, wenn die ‚Kleinen‘ ihre Interessen nicht mehr in ihr aufgehoben finden. All dies wird weiterer Verhandlungen und Kompromisse bedürfen” (Nonnenmacher FAZ 18.6.1997).

Wer nicht solchen, auf idealistischen Gerechtigkeitsstandards und nicht realpolitisch definierter Macht beruhenden Kompromissen in Europa zuarbeitet, handelt unmoralisch und „eitel” (Oldag SZ 13.5.95). Multilateraler Konsens und Behutsamkeit wird dabei über das paradigmatische Gebot einer effizienten, weil vertrauenserhaltenden Außenpolitik hinaus zur Norm deutscher Außenpolitik, weil es gerade im Kontext von Assoziierungs- und Erweiterungsverhandlungen die Integration der Beitrittsgeellschaften als Ziel normativ vorgibt.

Wenn Sprecher die Identität deutscher Außenpolitik als „europäische Friedensverantwortung” (Genscher 12/39: 3256) bzw. „Friedenspolitik” (Schröder 14/3: 64) definieren, wird eine Erweiterung darüber hinaus zweitens auch als verantwortliches Mittel einer Außenpolitik begründbar, sofern sie die friedensstiftende Wirkung von Integration behaupten (vgl. Kapitel 6.2.1). Der zum Teil dem Multilateralismus als distinkte Norm zur Seite gestellte „Antimilitarismus” (Duffield 1999, vgl. aber Czempiel 1999: 238-40) schwimmt dabei stellenweise im Begriff der „gesamteuropäischen Friedensordnung” (etwa Schmidt 13/184: 16638) untrennbar mit dem zum originären Handlungsziel bzw. Wert gesteigerten Instrument multilateraler Außenpolitik: dem europäischen Integrationsprozess, als dessen Etappenziel die Osterweiterung hier begründet wird.

### 7.7. Die Gemeinschaftsrhetorik einer „solidarischen Außenpolitik”

Während eine gerechtigkeitszentrierte Rhetorik im allgemeinen universelle Normen einer „ausgleichenden” oder auch verfahrensbezogenen Gerechtigkeit in Anschlag bringt, um bestimmtes Handeln als ethisch legitim und „außenpolitisch verantwortlich” zu vertreten, geht es unter der Überschrift „solidarische Außenpolitik” um die Gemeinschafts- bzw. Gemeinwohlbezogenheit außenpolitischer Rhetorik nach dem Motto: *in solidum obligari* – „einer für alle, alle für einen”. Die Angemessenheit politischen Handelns ergibt sich hier im Sinne einer „wechselseitigen Verpflichtung,

als Mitglieder von Gruppen oder Organisationen füreinander einzustehen und sich gegenseitig zu helfen” (Rieger 1998: 586). Die Definition von politisch zu verfolgendem Interesse jenseits individueller Ansprüche beruht demgemäß – was gerade Analysen zur „Gemeinwohrrhetorik“ kaum zur Kenntnis nehmen (vgl. etwa Münkler/Fischer 2002, insbesondere Neidhardt 2002) – immer auf der erfolgreichen Konstruktion und Zuweisung sozialer „Mitgliedschaften“, wie sie die poststrukturalistische Diskursanalyse mit dem Begriff der „Interpellation“ bezeichnet (vgl. Doty 1993, Welde 1996, Fierke/Wiener 1999). Auch im Kontext der Erweiterungsdebatte verweisen demgemäß Sprecher immer wieder auf die Tatsache, dass Beitrittsgesellschaften und Deutschland einer Gemeinschaft zugerechnet werden können. Dies geschieht zum einen durch eingeflochtene Metaphern wie „Freundschaft“ oder „Verwandtschaft“, die hier als relativ eindeutig zu identifizierende Verweise sofort ins Auge springen. Zum anderen geht es vielfach um „Europa“, das sich dabei als bemerkenswert vieldeutiger Knotenpunkt diskursiver Konstruktionen von Solidarität bzw. eines auf europäischer Ebene aufgehobenen „Gemeinwohls“ erweist. Schließlich wird nicht nur die Solidarität zwischen Deutschland und den Beitrittsgesellschaften angemahnt, sondern auch solidarisches „Füreinander-Einstehen“ zwischen Deutschen, vor allem zugunsten von Vertriebenen.

### 7.7.1 Von Freunden, Vettern und Nachbarn im „europäischen Haus“

Begriffe wie „Freunde“ oder „Vettern“ definieren politische Beziehungen mit Hilfe von intersubjektiv gültigen Metaphern aus dem zwischenmenschlichen Bereich. Beide definieren Rollen, die (laut Durkheim „mechanische“) Solidarität angesichts emotionaler Verbundenheit fordern. „Freundschaft“ steht dabei gerade mit Bezug auf das deutsch-polnische Verhältnis anfangs keineswegs für ein bereits erreichtes Ziel, sondern für einen schwierigen Prozess der Aussöhnung:

“Ich wünsche mir, daß nach leid- und schuldvoller Vergangenheit jetzt Freundschaft wird zwischen Polen und Deutschen” (Irmer 12/39: 3267).

Diese Aussöhnung mit langfristigem Ziel „Freundschaft“ wird bereits in Artikel 1 des wohl auch darum häufig als „Freundschaftsvertrag“ titulierten Nachbarschaftsvertrages<sup>78</sup> formuliert:

“Die Vertragsparteien werden ihre Beziehungen im Geiste guter Nachbarschaft und Freundschaft gestalten. Sie streben eine enge friedliche und partnerschaftliche Zusammenarbeit auf allen Gebieten an. In europäischer Verantwortung werden sie ihre Kräfte

---

<sup>78</sup> “Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991”.

dafür einsetzen, den Wunsch ihrer beiden Völker nach dauerhafter Verständigung und Versöhnung in die Tat umzusetzen” (Nachbarschaftsvertrag, Art. 1).

In der weiteren Entwicklung der Osterweiterungsdebatte taucht der Begriff dann bereits wie selbstverständlich auf, seine Verknüpfung an ein normatives Gebot der „Solidarität unter Freunden” ist in vielen Passagen deutlich zu erkennen, etwa wenn der damalige Außenminister Klaus Kinkel formuliert:

„Die Rückkehr unserer östlichen Nachbarn und Freunde nach Europa erfordert auch unsere finanzielle Solidarität” (Kinkel 13/44: 3543).<sup>79</sup>

Immer wieder werden die Beitrittskandidaten und Altmitglieder der Europäischen Union darüber hinausgehend auch zu Mitgliedern einer Familie stilisiert. Den ”armen Vettern im Osten” (Oldag SZ 1.4.95), so wird impliziert, müssen die ”reichen Verwandten” aus gebotener Solidarität zur Seite stehen, denn wer sonst „könnte ihnen – und sich selbst – mit der Öffnung ihrer Märkte helfen?” (Hort FAZ 12.5.93). Zugunsten „armer Verwandter” wird politisches Handeln demgemäß zu barmherzigem Helfen, sofern Armut eine systematische Nichterfüllung basaler Bedürfnisse – also Bedürftigkeit – der Beitrittskandidaten bezeichnet. Zugunsten „armer Verwandter” ist dies allerdings nicht (nur) ein Gebot universaler Nächstenliebe oder Humanität, sondern wird zusätzlich als mechanisch-solidarische Pflicht (Durkheim) unter Familienmitgliedern angesprochen.

Während „Freunde” oder „Vettern” bereits intuitiv eine auf affektiven Bindungen beruhende Gemeinschaftlichkeit anklingen lässt, steht „Nachbar” eher für auf funktionale Abhängigkeiten beruhende Zweckgemeinschaft. Trotzdem können zum Teil auch solche oder verwandte Begrifflichkeiten als Normverweise betrachtet werden, wenn etwa unabhängig von eigenen Vorteilen Solidarität durch weitere Stichwörter wie „Verantwortung” oder „Pflicht” angemahnt wird. In diesen Fällen wird eine solche „Verantwortung” im Sinne einer „Nachbarschaftshilfe” bestimmbar, wenn der Abgeordnete Irmer hofft:

“Polen und Deutsche sollen gute Nachbarn und gute Partner werden. Hierzu gehört aber ganz wesentlich – das ist der zweite Zweck auch dieser Verträge –, daß Polen an das übrige Europa herangeführt wird, daß ihm die Tür geöffnet wird zu den Institutionen, die wir in Westeuropa über die Jahrzehnte entwickelt haben” (Irmer 12/50: 4082).

79

Die sprachliche Charakterisierung anderer internationaler Akteure als “Freunde” gehört allerdings zum Standardrepertoire politischer Sprecher, auch im Rahmen der Osterweiterungsdebatten. Freunde sind neben den mittel- und osteuropäischen Staaten im Übrigen auch die USA, die Franzosen bzw. die Mitglieder der EU und NATO in toto, ja selbst Russland und die Türkei – deren Status als “Freunde” bemerkenswert mit der Betonung ihrer kulturellen Unähnlichkeit kontrastiert. Auch in dieser Verwendung soll Freundschaft augenscheinlich ein besonderes Verhältnis anzeigen. Trotzdem wird hier deutlich, dass “Freundschaft” als sprachliche Kategorie eine eingeschliffene Floskel darstellt, deren normierende Funktion nicht überschätzt werden darf.

Die Metaphorik der „Nachbarn“ geht in der Erweiterungsdebatte immer wieder in die des „gemeinsamen Hauses Europas“ über und steht dann für das Leitbild gesamt-europäischer Institutionen. Hier wird die Erweiterung zum „Anbau“, die Reformen aber zu den notwendigen „Fundamenten“ bzw. zum „Innenausbau“ (Kinkel 13/210: 19110, vgl. auch 13/224: 20431).

### 7.7.2 *Europa als essentielle Einheit, Heimat und Wertegemeinschaft*

Bereits in der Metapher vom „gemeinsamen Haus“ schwingt ein Moment mit, das sich jenseits von sozial bestimmbar Beziehungen zwischen Individuen befindet und Gemeinschaftlichkeit eher im Sinne einer *essentiellen Einheitlichkeit* definiert. Diese Definition Europas als quasi-natürliche Einheit ist überall dort herauszulesen, wo eine Untergliederung Europas in politische Untereinheiten schon per se als „wider-natürliche Spaltung“ (Middel WELT 31.3.98) bzw. „Teilung“ (etwa Kohl 13/5: 46) kritisiert wird und deren „Überwindung“ somit moralisch richtig sein muss, weil sie „dem Kontinent Europa seine historische Ausprägung“ zurückgibt (Seibel 13/44: 3565). Dies geht stellenweise sogar bis hin zu der Behauptung, „die von allen gewünschte *Wiedervereinigung* des Kontinents“ (Nonnenmacher FAZ 19.6.96, Hort FAZ 30.3.98, meine Hervorhebung) wäre durch die Osterweiterung zu realisieren, als ob jemals eine solche Einheit im Sinne eines gemeinsamen (demokratischen) Staatswesens bestanden hätte. Zuweilen müssen damit, auf eine topographische Bilderwelt verweisend, „Gräben“ (etwa Oldag SZ 9.3.98) überwunden werden. Nicht selten wird diese „Teilung“ auch durch eine Metaphorik des „Körpers“ unterstützt, dessen „Wunden des kalten Krieges“ durch eine Osterweiterung „geheilt“ werden können (etwa Oldag SZ 6.8.97) bzw. „zusammenwachsen“ (etwa Hort FAZ 12.12.94). Eine Osterweiterung gewinnt hier scheinbar bereits eine normative Richtigkeit durch eine Metaphorik des „organischen“, quasi natürlichen Europas, sofern die Beitrittswilligen als Teil eines schon existierenden Europas konstruiert werden, das einer politischen Einigung bereits vorgängig ist.

“Europa” wird hier auch immer wieder über ihre kulturelle Identität bestimmt. Schon anlässlich der Ratifizierung der Deutsch-Polnischen Verträge wirft Dietrich Genscher als deutscher Außenminister diese *kulturelle Gemeinsamkeit* als Argument für eine Integration Polens in die europäischen Institutionen in die Waagschale:

“Die verschiedenen Felder deutsch-polnischer Zusammenarbeit fließen ein in den Prozeß, in dem ein konföderales Europa der Subsidiarität entsteht. Es gilt jetzt, die Netze der Kooperation immer dichter zu knüpfen, die die Völker und Staaten über einst trennende Grenzen hinweg auf allen Ebenen in der ganzen Breite des Lebens miteinander verbinden. Indem wir das tun, eröffnen wir den neuen Demokratien unserer östlichen Nachbarn die Perspektive einer Rückkehr nach Europa, eine Perspektive, die für sie auch materiell und menschlich erfahrbar wird. Hier dürfen keine neuen Trennmauern entstehen, die sich diesmal durch unterschiedlichen Lebensstandard, durch Armut und

Reichtum, auszeichnen. Das Ziel polnischer Politik ist die *Rückkehr nach Europa, zu dem Polen seiner politischen Tradition und seiner Kultur nach immer gehört hat* (Genscher 12/39: 3257, meine Hervorhebung, vgl. auch Kohl 13/77: 6715).

Das Moment einer gemeinsamen „europäischen Kultur“ bleibt allerdings mehrdeutig, denn auch NATO, OSZE und Europäische Union „repräsentieren eine Wertegemeinschaft, die umfassend ist“ (Irmer 13/184: 16630). Gemeinsame Werte erscheinen hier als Verweis auf eine übergeordnete Wertegemeinschaft. Oft wird dabei Solidarität zum Wert der Gemeinschaftsinstitutionen an sich erhoben, denn

“[n]atürlich ist die Gemeinschaft mehr als nur ein Klub von Interessenten, die ihren Handlungsvorteil suchen. Sie ist im Kern ein Projekt, das auf dauerhafte, verlässliche Solidarität der Völker und Staaten angelegt ist, deren Zukunft sie in einer Politischen Union zu verbinden sucht. Deswegen ist die Mitgliedschaft weit mehr als nur die Abgabe eines Beitrittsformulars” (Frankenberger FAZ 30.5.97).

Die Erweiterung lässt sich so als solidarischer Akt begründen, sofern sie zur „europäischen Pflicht Europas für Europäer“ wird, die einer Idee von Europa als kulturell begründete Solidargemeinschaft Rechnung trägt:

“Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union bringt für uns alle große Chancen. Ein gemeinsames kulturelles Erbe in einem vereinten Europa, geprägt von Friedfertigkeit und gegenseitiger Hilfsbereitschaft, ist das Ziel” (Körper 13/239: 22039).

Bereits in diesen Formulierungen eines „vereinten Europas“ schwingt eine problematische *Mehrdeutigkeit bei der Verwendung des Begriffs „Europa“* mit, die allerdings in der Erweiterungsdebatte zum Teil eine nachvollziehbar rhetorische Funktion erhält. Neben „Europa“ als „Kultur- oder Schicksalsgemeinschaft“ steht hier nämlich eine zweite Verwendung: „Europa“ als Kürzel für das westeuropäische Gefüge an politischen Institutionen – allen voran die Europäische Union. Vor allem in der von Vaclav Havel geprägten Formulierung der „Rück-“ bzw. „Heimkehr nach Europa“ scheint „Europa“ dabei zunächst für die europäischen Institutionen zu stehen, etwa wenn der Bundeskanzler meint:

“Das kommunistische Imperium im Osten ist zusammengebrochen, und die Völker Mittel-, Ost- und Südosteuropas kehren wieder ins freie Europa zurück. Oder wie ein Repräsentant dieser Länder, Vaclav Havel, damals sagte: Wir kehren heim nach Europa” (Kohl 13/181: 16223).

Diese Bedeutung von „Rückkehr nach Europa“ als Erweiterung der EU wird mehrfach expliziert.

“Polen, Ungarn, Tschechien, die mittel- und osteuropäischen Staaten wollen in die EU und in die NATO, weil das für sie die Rückkehr nach Europa bedeutet, zurück in die europäische Zivilisation nach den Jahren des Stalinismus” (Bartoszewski nach Pflüger 13/224: 20457).

Das Bild wird gelegentlich auch im Sinne Havel als "heim nach Europa" (Hausmann 13/210: 19123) gebraucht und erklärt damit den klaren Gemeinschaftsbezug dieses Ausspruchs: Europa als soziale und emotional verbundene Gemeinschaft, als soziale "Heimat". Im Bild des „rückkehrenden Ost- und Mitteleuropas nach Europa“ erfährt diese Mehrdeutigkeit nun eine bemerkenswerte rhetorische Wendung, etwa wenn der Abgeordnete Schmidt formuliert:<sup>80</sup>

“Das demokratische und freie Polen will nach Europa. Wir unterstützen diesen Wunsch, weil Polen zu Europa gehört – wie die CSFR, wie Ungarn, aber auch wie Spanien und Frankreich. Wir begleiten Polen gerne auf dem Weg nach Europa” (Schmidt 12/50: 4078).

Dieses Argument gewinnt seine Plausibilität einzig aus der rhetorischen Artikulation von „Europa“ als „Europäische Gemeinschaft“ mit „Europa“, als einem diffusen Begriff soziokulturell definierter „historischer Einordnung“ (Hausmann 13/210: 19123). Was viele Sprecher in ihren Argumentationen dabei verkennen bzw. zu verkennen vorgeben: Wer eine „Rückkehr nach Europa“ formuliert, erzeugt bewusst oder unbewusst bereits den von ihm explizierten Widerspruch zwischen kulturellem, sozialem oder geographischem Europa und der politischen Integration, indem er das Leitbild der bezeichneten Institutionen als „gesamteuropäisch“ reproduziert und betont. Diese implizite Widersprüchlichkeit der Metapher von der „Rückkehr“ expliziert etwa Irmer mit den Worten:

“Ihr müßt nicht erst nach Europa gehen, ihr seid längst da. Die EG heißt – ich hoffe bewußt – nicht westeuropäische Gemeinschaft, sondern sie heißt Europäische Gemeinschaft” (Irmer 12/39: 3267).

Polen auf dem "Weg nach Europa" hat in den betrachteten Texten damit angesichts der zu konstatierenden Mehrdeutigkeit eine implizit normative Wirkung und Funktion: Wer die politische Integration in diesem Zusammenhang als "Weg nach Europa" bezeichnet, erkennt die Verknüpfung des Integrationsprozesses mit dem "Europäischsein" schlechthin bereits an, – sei dieses im Sinne einer geographischen, kulturellen oder sozialen Qualität. Er verweist implizit auf die Idee einer wünschenswerten Kongruenz aus sozialem, politischem, kulturellem und geographischem Europa und legitimiert politische Handlungen, die diese Kongruenz realisie-

---

<sup>80</sup> Der "Weg nach Europa" fungiert allerdings zuweilen auch als allgemeines Bild für den europäischen Integrationsprozess und so sind ggf. auch "Franzosen und Deutsche [...] gemeinsam [...] auf dem Wege nach Europa" (Kohl 13/148: 13329). Selbst im Zusammenhang mit der Osterweiterung, erscheint das Bild nicht immer eindeutig, wie das folgende Beispiel belegt, in dem der Kontext erkennen lässt, dass hier wiederum "Weg nach Europa" für Integration per se steht: "Nach den Beschlüssen zur Erweiterung der Europäischen Union und zur Einführung des Euro haben wir in Cardiff eine Zwischenbilanz gezogen und vor allem über den weiteren Kurs auf dem Weg nach Europa diskutiert" (Kohl 13/241: 22177).

ren helfen. Dies wird spätestens dann zum explizit normativen Argument, wenn im selben Zusammenhang das geographische, kulturelle oder auch soziale „Europäischsein“ der Beitrittsaspiranten betont wird, etwa wenn der Abgeordnete Markus Meckel betont:

„Bei uns und auch in Polen und Ostmitteleuropa ist oft zu hören, daß es gelte, den Weg nach Europa zurückzufinden. Was damit gemeint ist, unterstütze ich vorbehaltlos. Doch sollten wir daran denken, daß Polen Europa ist und nicht erst dorthin zurück muß. Man denke nur daran, daß die erste polnische Verfassung, die jetzt 200 Jahre alt ist, die erste geschriebene Verfassung Europas war, in der für uns konstitutive Bestimmungen wie die Gewaltenteilung das erste Mal festgeschrieben wurden“ (Meckel 12/50: 4082).

### 7.7.3 *ABER: Deutsche Solidarität mit EU oder Vertriebenen?*

Immer wieder geraten notwendige Reformen „ins Sperrfeuer der vereinten Landwirtschaftslobby“ (Oldag SZ 6.8.97). Die häufigen Verweise auf „Lobbyisten“ oder „Besitzstandswahrer“ bzw. „Pfründe“ (Münster SZ 19.3.98) klagen dabei auf ein europäisches Gemeinwohl, dass sich angesichts „nationalen Proporzdenkens“ (Oldag SZ 13.12.95) als nur schwer durchsetzbar erweist. Genau eine solche, vermeintlich partikularistische Definition des „nationalen Interesses“ im Rahmen des Integrationsprozesses fordern jedoch andere ebenfalls im Rekurs auf Gemeinschaftlichkeit, und zwar als Solidarität Deutscher mit Deutschen. So werden vor allem anlässlich des „Krieges der Resolutionen“ Vertriebene als „ein wichtiger, ein wesentlicher Teil des deutschen Volkes“ (Steinbach 13/239: 22043) angesprochen, um Forderungen an die eigene Regierung zu legitimieren. In diesem Zusammenhang führt auch der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber die politische Logik dieser Rhetorik aus, die partikulare Interessen als „deutsches Gemeinwohl“ zu begründen sucht:

“Die EU-Erweiterung und der europäische Einigungsprozeß öffnen für beide Seiten weit die Tore. Diese Chancen werden wir nutzen. Wir werden immer versuchen, unsere Interessen, die deutschen Interessen und die Interessen der Vertriebenen – sie sind ein Teil unseres Volkes, und damit sind die Interessen identisch –, intensiv zu wahren“ (Stoiber 13/239: 22039).

Auch in den Begründungen zu Übergangsfristen wird immer wieder in vergleichbarer Weise auf die Feststellung Wert gelegt, dass es sich bei den Ansprüchen von Arbeitnehmern und Landwirten um „deutsche Interessen“ handelt. So appelliert etwa auch der CSU-Abgeordnete Horst Seehofer in seinem Plädoyer für Übergangsfristen in der Landwirtschaft an diese Logik des „nationalen Interesses“, wenn er sagt:

“[V]on Übergangsfristen ist bei der Osterweiterung der Europäischen Union nur bezüglich der gewerblichen Arbeitnehmer die Rede, aber nicht beim Auffangen und beim Abfedern der Probleme in der deutschen Landwirtschaft. [...] Sie haben die verdammte [...] Pflicht und Schuldigkeit [...], vitale deutsche Interessen und damit auch die Interessen des ländlichen Raumes und der deutschen Landwirte in diesen Verhandlungen zu vertreten“ (Seehofer 14/5: 303).

## 7.8. Normbezüge – relevant, kontrovers, komplex, authentisch?

Die in diesem Kapitel beschriebenen normativen Begründungen der deutschen Erweiterungsdebatte beruhen auf einem begrenzten Set von Normsätzen, die im Zuge der Textanalyse identifiziert wurden. Normen als wesentliches Strukturelement moralischer Begründungen erkenne ich im Rahmen der Erweiterungsdebatte, wie gesehen, dort, wo

- auf existenzielle Bedürfnisse verwiesen (Bedürftigkeitsprinzip),
- Dankeschulden angesprochen (prosoziale Reziprozität) und
- gegebene Zusagen anerkannt werden (Worttreue) bzw.
- an aufgeladene Schuld erinnert (Haftungsverantwortung),
- das Vermächtnis früherer Generationen betont (Vermächtnistreue) und
- die verbindende Gemeinschaftlichkeit hervorgehoben wird (Solidarität).

Auch grundlegende Bedingungen von Verantwortung etwa (aber nicht nur) angesichts von Bedürftigkeit, wie

- die Unschuld des Opfers und
- die „Pflicht der Macht“ sind zu identifizieren.

Auf den Kommunikations- bzw. Entscheidungsprozess selbst verweisen schließlich Einwürfe, die

- metakommunikative Normen wie Wahrhaftigkeit,
- Gebote eines Konsenses in der Gesellschaft sowie
- Gebote einer kooperativ-multilateralen Außenpolitik ansprechen.

Vollständige Begründungen ergeben sich in ihrer empirischen Form allerdings vielfach erst angesichts bestimmter historischer Narrative und Figuren von Gemeinschaftlichkeit, die politischen Akteuren Verantwortung bzw. Pflichten zuweisen. Nimmt man diese komplexen Kombinationen aus Normen und Narrativen bzw. Gemeinschaftsdefinitionen zusammen, ergibt sich ein kaum noch zu überschauendes „diskursives Gewimmel“ (Jäger) alternativer Gründe, deren quantitative Relevanz zudem erheblich variiert (Tabelle 7.1).

Tab. 7.1: Normative Argumentationen – absolute und relative Häufigkeiten

	N	%
Solidarität – Europa – ohne Narrativ	71	11,6
Verfahrensgerechtigkeit – Wahrhaftigkeit/Ehrlichkeit	52	8,5
Bedürftigkeit/Nothilfe – ohne Narrativ	41	6,7
Solidarität – „unter Nachbarn“	36	5,9
Multilateralismus – Institutionalisierung von Kooperation – ohne Narrativ	33	5,4
Wort halten – ohne Narrativ	28	4,6
Pflicht der Macht	24	3,9
Solidarität – Europa – „unter Verwandten“	22	3,6
Solidarität – Europa – Narrativ „Jalta“/„Kommunistische Zwangsherrschaft“	21	3,4
Reziprozität/Beitragsgerechtigkeit – Narrativ „MOE als Wegbereiter der Einheit“	16	2,6
Solidarität – Europa – „in der EU“	16	2,6
Verfahrensgerechtigkeit – „Nationaler Konsens besteht“	15	2,5
Multilateralismus – Behutsamkeit	14	2,3
Multilateralismus – Institutionalisierung von Kooperation – Narrativ „Europäische Integration“	14	2,3
Solidarität – Europa – „Weg/Rückkehr nach Europa“	14	2,3
Solidarität – Europa – „Wertegemeinschaft“	13	2,1
Kein Eigenverschulden – Narrativ „Jalta“/„Kommunistische Zwangsherrschaft“	12	2,0
Solidarität – Europa – „gemeinsames Haus Europa“	12	2,0
Multilateralismus – Inst. v. Koop. – Narrativ „Lehren aus Krieg und Faschismus“	11	1,8
Haftungsverantwortung – Narrativ „Kriegsschuld“	10	1,6
Multilateralismus – „Internationaler Konsens besteht“	10	1,6
Reziprozität/Beitragsgerechtigkeit – Narrative „Marshallplan“/„Westintegration“	10	1,6
Verfahrensgerechtigkeit – „Nationaler Konsens fehlt“	10	1,6
Solidarität – Europa – „Gesamteuropäische Identität der EU“	9	1,5
Solidarität – Europa – „Identität der EU: solidarisch sein“	7	1,1
Haftungsverantwortung – ohne Narrativ	6	1,0
Solidarität – „Freunde“	6	1,0
Wort halten – Narrativ „Legt den Kommunismus ab!“	6	1,0
Reziprozität/Beitragsgerechtigkeit – Narrativ „Automatische EU-Integration Ostdeutschlands“	5	0,8
Reziprozität/Beitragsgerechtigkeit – Narrativ „Integrationswillen der Vertriebenen“	5	0,8
Reziprozität/Beitragsgerechtigkeit – ohne Narrativ	5	0,8
Vermächtnis – Narrativ „Neue Ostpolitik“	5	0,8
Sonstige (N < 5)	47	7,7
	606	100%

Die folgende Analyse beruht nun auf der Annahme, dass nicht erst diese Kombinationen von Normen, Narrativen und Gemeinschaftsdefinitionen, sondern diese „Bausteine“ selbst als distinkte normative Ressourcen zu betrachten sind und deren Verteilung im politischen und medialen Raum entsprechend getrennt analysiert werden muss. Auf der Makroebene geht es dabei – wie schon in den vorangehenden Kapiteln – um die Gestalt eines zusammenhängenden „Bedeutungshorizontes“, dessen Integration durch Narrative und Gemeinschaftsdefinitionen einen ersten

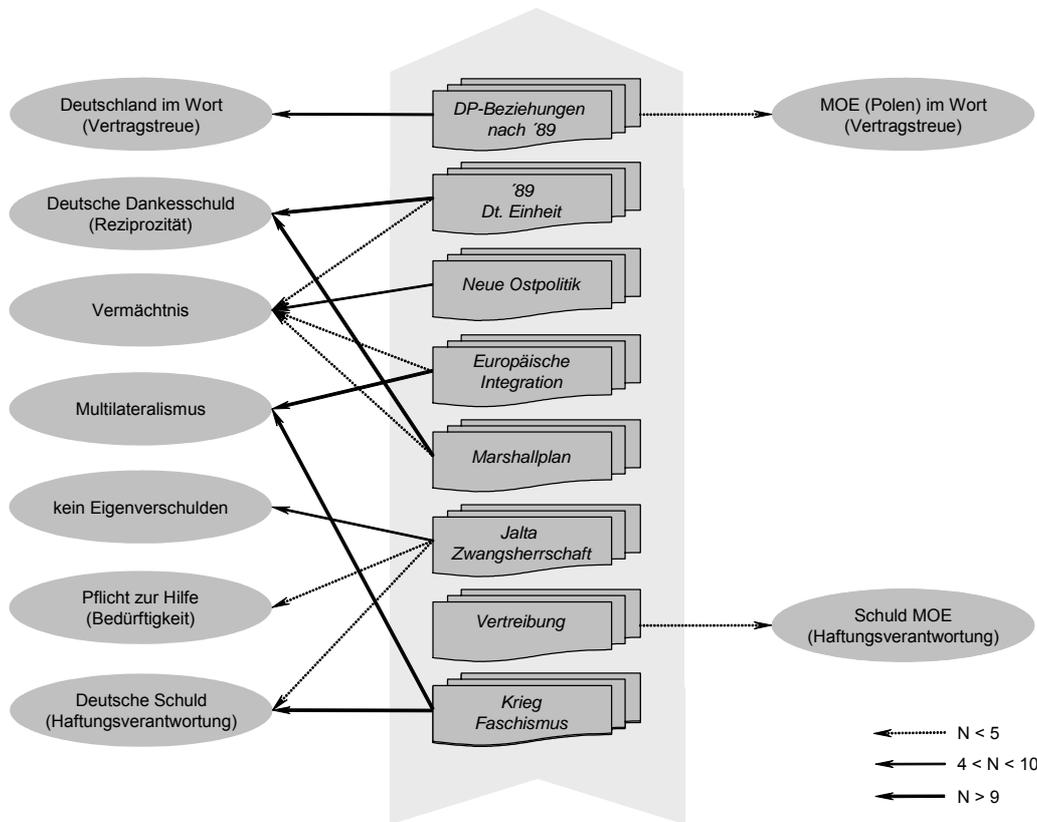
Analysegegenstand bildet. Die wesentlichen Brüche dieses Horizontes werden im zweiten Schritt im Rekurs auf Koalitionen als Tatbestände argumentativer Handlungskoordination thematisiert, die wiederum eine Mesoebene einer „konstruktivistischen“ Diskursanalyse markieren. Auf der Mikroebene wird schließlich vor allem Kombinationen von normativen Argumentationen und Konsequenzerwartungen nachgegangen und die Authentizität von normativen Gründen angesichts des Tatbestandes vielfach postulierter „Verantwortung“ beleuchtet.

### 7.8.1 *Narrative und Gemeinschaftlichkeit als integrierende Diskursstrukturen*

Wie schon im Falle beschriebener Paradigmen, so zeigt sich auch mit Blick auf Normen, dass die zu ihrer Begründung herangezogenen Narrative vielfach Überschneidungen aufweisen. Der Zweite Weltkrieg, der Wiederaufbau diesseits und jenseits des „Eisernen Vorhangs“, der europäische Integrationsprozess und die „Friedliche Revolution ‘89“: auf diese und wenige weitere Narrative scheinen sich die meisten Normen auf die eine oder andere Weise zu beziehen. Bilden diese also das wesentliche integrierende Element eines „*moral narrative*“, das Pflichten und Verantwortlichkeiten der deutschen Gesellschaft konsensual formuliert und in diesem Sinne einen wesentlichen Teil ihrer „nationalen Identität“ definiert? Sind diese Geschichtsbezüge überhaupt konfliktfrei auf einen einzigen Basistext rückführbar? Oder weisen die identifizierten Narrative signifikante Differenzen auf, die sie nicht nur als Ausdruck komplementärer, sondern möglicherweise konfligierender Geschichtsbilder erscheinen lassen? Vermittelt sich über unterschiedliche Interpretationen von Geschichte also auch eine unterschiedliche Sicht auf die Osterweiterung und wird in dieser Hinsicht, im Rahmen der Debatte nachvollziehbar, „mit Geschichte Politik“ gemacht?

Auch wenn diese Fragen als Ausgangspunkt einer eigenen Studie dienen könnten und mit ihren geschichtswissenschaftlichen Implikationen weit über den Rahmen dieser Studie hinausweisen, stellen sich die in der Debatte immer wieder herangezogenen Geschichtsbezüge alles in allem als eher komplementär, denn aufeinander konflikthaft bezogen dar (vgl. Abbildung 7.2). In diesem Sinne mindestens unproblematische – d.h. nicht von anderen Akteuren problematisierte – Geschichtsbestände sind: Unter den Kürzeln „*Krieg*“ bzw. „*Faschismus*“ wird vom deutschen Angriffskrieg erzählt, dessen verheerende Wirkung für Europa insgesamt bzw. die nun auf einen Beitritt drängenden mittel- und osteuropäischen Gesellschaften in mindestens zweierlei Hinsicht normativ von Bedeutung ist: Als deutsche Schuld gebieten die damaligen Verbrechen direkte Sühne, als „Lehre aus der Geschichte“ verbietet sie aggressiv-militärisches Handeln bzw. Unilateralität und verpflichtet entsprechend zum Aufbau internationaler Institutionen.

Abb. 7.2: Narrative und Normen



Mit dem Kürzel „Vertreibung“ verweisen Sprecher der Erweiterungsdebatte auf die negativen Konsequenzen des Krieges. Zu einer explizit normativen Ressource wird dieser Aspekt in diesem Kontext aber nur in der Vertriebenendebatte 1998 als vor allem tschechische und polnische Schuld gegenüber Deutschen, die die jeweiligen Beitrittsgesellschaften im Sinne der Vertriebenen zu sühnen haben. Auf diese Sühne habe die deutsche Bundesregierung zu dringen.

Mit dem Kürzel „Marshallplan“ begründen Sprecher die Idee einer deutschen Bringschuld gegenüber Mittel- und Osteuropa, sofern die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg – trotz ihrer Schuld – Hilfe (bis hin zur Westintegration) von den Alliierten empfangen haben, die es nun an den Transformationsgesellschaften zu vergelten gebe. In der Person George Marshalls (bzw. Harry S. Trumans) wird dieses Moment auch als Vermächtnis definiert, also als das normative Gebot, es diesen Figuren im Sinne eines ideellen Erbes gleichzutun. Mit „Jalta“ verweisen Sprecher immer wieder auf die europäische Teilung als konstitutives Merkmal jener Nachkriegsordnung, die es nun laut einhellig erzählter Geschichte durch eine Osterweiterung zu überwinden gelte. Als Folge des Krieges steht „Jalta“ damit erstens für die

deutsche Schuld an dieser Nachkriegsordnung und „40 Jahre kommunistischer Zwangsherrschaft“, unter der die Beitrittsgesellschaften zu leiden hatten. Zur wesentlichen Ungerechtigkeit der Nachkriegsordnung gehört der Ausschluss Mittel- und Osteuropas von der Europäischen Integration, an dem Deutschland als Verursacher des Zweiten Weltkriegs die Schuld trägt. Zweitens begründet „Jalta“ deren aktuelle Transformationslasten als nicht selbstverschuldet, die gegebenenfalls den Charakter einer ebenfalls Pflichten implizierenden Bedürftigkeit tragen.

Die „Europäische Integration als Erfolgsgeschichte“ wird ebenfalls zur normativen Ressource, sofern sie die Pflicht zum Multilateralismus fundiert. Hierbei geht es vielfach um eine konsequenzialistische Begründung. Gleichwohl taucht dieses Narrativ auch in stark normativ geprägten Argumentationen auf und ist daher an dieser Stelle als weiteres Narrativ zu berücksichtigen. Schließlich werden Multilateralismus und Integration durch die „Väter der europäischen Integration“ zum Vermächtnis stilisiert bzw. im Motiv der „europäischen Friedensordnung“ zum mehrfach normativ geladenen Knotenpunkt deutscher Außen- und Europapolitik verdichtet. Die sozialliberale „Ostpolitik“ der Regierung Brandt/Scheel wird angesichts der Erweiterung ebenfalls zum wichtigen „Vermächtnis“. Trotz der damaligen Konflikte um die Ostpolitik (vgl. Bingen 1998) wird ihre Legitimität während der Erweiterungsdebatte – zumindest in den betrachteten Debatten und Kommentaren – nicht in Zweifel gezogen. Dies „Vermächtnis“ ist also „unproblematisch“, wenn nicht sogar im Wesentlichen konsensual.

Im Rekurs auf die „Revolutionen '89“ wird Geschichte wiederum mehrfach verpflichtend. Zum einen steht erkennbar außer Frage, dass der Zusammenbruch des autoritären DDR-Regimes ohne die Regimewechsel in Polen, der CSSR und Ungarn nicht möglich gewesen wäre. Dieser Umstand wird im Begriff des „Vorreiters“ verdichtet, wie er vor allem im Zusammenhang mit Polen immer wieder fällt, und gebietet „Dankbarkeit“ (Reziprozität) der Deutschen insgesamt. Diese Dankbarkeit wird allerdings nicht nur mit der errungenen Freiheit in der DDR begründet, sondern auch mit der sich daraus ergebenden Chance einer Vereinigung beider deutscher Staaten („Deutsche Einheit“) – eine wohl zu differenzierende, nichtsdestoweniger eher komplementäre, denn alternative Rhetorik. Wiederum wird diese Leistung der „Revolutionäre“ vereinzelt zum Vermächtnisbestand, dem sich Sprecher der Debatte ideell verpflichten.

Im Zuge der Verhandlungen über „gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“ zwischen Deutschland und Polen, Ungarn, der CSFR bzw. Tschechien und der Slowakei verweisen Sprecher auf ein „neues Kapitel“ der bilateralen Beziehungen Deutschlands mit diesen Ländern („Beziehungen nach '89“). Die dort enthaltenen und auch nach späteren Besuchen immer wieder kolportierten Zusagen einer deutschen „Anwaltsrolle“ für eine Osterweiterung geben – allerdings selten

Tab. 7.2: Narrative nach Sprechergruppen (absolute Häufigkeiten)

	Regierung	CDU/CSU	FDP	SPD	B90/Grüne	PDS	FAZ	SZ	TAZ	alle
Jalta/Zwangsherrschaft	12	7	5	4	2	1	8	7		46
Krieg	5	1	1	3	2	1	6	3		22
Einheit/Revolution 1989	7	1		3	3		3	1		18
Europäische Integration	11	4			2		5	4	1	27
Marshallplan/Westintegration	4	3			1		2	2		12
DP-Beziehungen nach 1989	1			3	1		1	1		7
Ostpolitik	6		3	1						10
EU-Integration Ostdeutschlands	3						1	1		5
Vertreibung und Integrationswille		3		1						4
Adenauer		2								2
Sozialdemokratie				2						2
	49	21	9	17	11	2	26	19	1	155

Die Tabelle enthält nur Narrative, die direkt in Argumentationen auftauchen, also nicht solche, die an anderer Stelle der Texte kodiert und zum Teil im qualitativen Teil eingearbeitet wurden.

explizit – die historische Anspruchsgrundlage für das Motiv der Worttreue. Dieses Motiv wird allerdings zweifach gewendet: Es bezieht sich zum einen auf Zusagen gegenüber den Beitrittsaspiranten, es wird jedoch zum anderen von den Vertriebenen auch auf die im Zuge der Nachbarschaftsverträge eingegangenen Verpflichtungen der Beitrittsländer angewendet und damit in der Debatte zum Streitgegenstand.

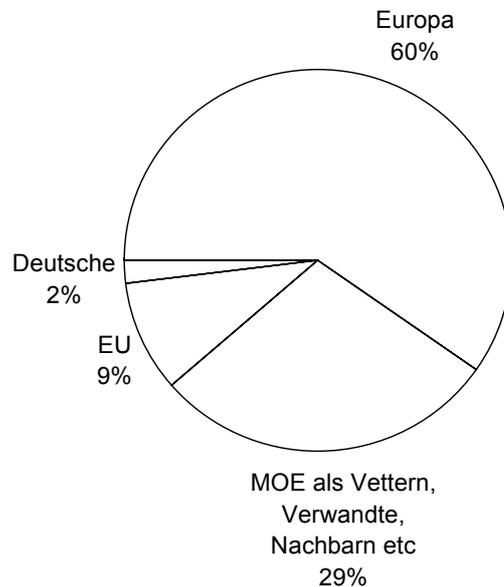
Die sich aus historischen Narrativen ableitende normative Pflicht ist somit im überwiegenden Maße eine *Verantwortung gegenüber den mittel- und osteuropäischen Gesellschaften*. Nur vereinzelt wird eine, dieser im Sinne eines Dilemmas politisch entgegenstehende, Verantwortung gegenüber den Vertriebenen historisch fundiert und damit werden die entsprechenden Geschichts- bzw. Verantwortungsbezüge kontrovers. Allerdings zeigt ein Blick auf die absoluten Häufigkeiten, mit denen Sprechergruppen Exkurse über die Geschichte in die Debatte werfen, dass jeweils andere Teile betont werden (Tabelle 7.2). Vor allem bei den Sprechern von PDS, FDP bzw. der TAZ stechen dabei besonders viele „Leerstellen“ ins Auge, die allerdings auf die geringen Fallzahlen zurückzuführen sind. Auf der anderen Seite fallen die Argumentationen der Regierung durch besonders viele narrative Bezüge auf. Diese Spannweite spricht zum einen für einen variierenden Anteil normativer Begründung – auf den es noch einzugehen gilt. Er ist aber zum anderen zumindest im parlamentarischen Raum auch eindeutig Ausdruck unterschiedlicher Rollen und Re-

dezeiten. Während in Regierungserklärungen besonders grundlegende Begründungen entwickelt werden können und nach gängigem Verständnis auch sollen, sind oppositionelle Reden gerade kleinerer Parteien meist eher kurzatmige Einwürfe, die das mangelnde Interesse des Plenums nicht noch durch lange narrative Spannungsbögen restlos verlieren wollen. Die Häufigkeiten sind daher auch Ausdruck eines relativen Anteils von Narrativen an allen normativen Argumentationen geschuldet. So weist die Regierung mit rund 20 Prozent den höchsten Anteil entsprechender Bezüge an allen normativen Argumentationen auf, während sich etwa in den normativen Argumentationen der PDS nur bei rund fünf Prozent überhaupt Narrative finden.

Jenseits situativ zu bewertender „Leerstellen“ sind besonders Referenzen auf den Zweiten Weltkrieg und die darauf zurückgeführte Europäische Teilung („Jalta) bei Regierung, Fraktionen und Redaktionen gleichermaßen zu beobachten. Als spezifische Geschichtsbestände verbinden etwa Erzählungen der erfolgreichen Bürgerbewegungen und der von ihnen ermöglichten deutschen Einheit die Sprecher über Fraktions- und Redaktionsgrenzen hinweg. Auch Narrative zur Europäischen Einigung, Marshallplan, Westintegration und den Deutsch-Polnischen Beziehungen nach 1989 finden sich fast überall im politischen bzw. medialen Raum. Klar parteipolitische Geschichtsbestände wie die „Neue Ostpolitik“, „Adenauer“ bzw. „Westintegration“ oder auch die internationalistische Tradition der Sozialdemokratie bleiben dagegen marginal und werden zur komplementären Identitätsstiftung formuliert, ohne den Diskurshorizont der Erweiterungsdebatte – sieht man vom bereits ausführlich diskutierten Versuch der Vertriebenenverbände und ihrer Version der „Nachkriegsgeschichte“ einmal ab – wirklich konflikthaft zu teilen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man neben den betrachteten Narrativen noch die verschiedenen Gemeinschaftsdefinitionen hinzuzieht, wie sie als wesentliches Merkmal solidarischer Argumentationen diskutiert wurden. Deutsche Erweiterungspolitik befindet sich gemäß den betrachteten Texten in einem Netz mindestens vierfacher Solidarbeziehungen (Abbildung 7.3): Von vergleichsweise geringer Bedeutung sind mit rund 2 Prozent an allen Argumentationen explizit normativ begründende Rekurse auf das *deutsche Gemeinwohl*. Obgleich in den konsequenzialistischen Argumentationen zugunsten „deutscher Interessen“ vielfach impliziert, geht es nur vereinzelt explizit um eine Verantwortung der Politik für Deutsche „als Deutsche“. Mit rund 9 Prozent erheblich häufiger geht es um die (alte) EU als einer *westeuropäischen Solidargemeinschaft*, die ihr Mitglied Deutschland entsprechend auf solidarisches Handeln verpflichtet. Mit rund 29 Prozent von noch größerer Bedeutung sind allerdings zum einen die Beziehungen Deutschlands direkt nach Mittel- und Osteuropa, die gemäß vieler Sprecher auf einem normativen Verständnis *bilateraler Gemeinschaftlichkeit* beruhen und in Begriffen wie „Freunde“, „Nachbarn“ oder auch „Vettern“ ihren Ausdruck finden. Letzterer Begriff verweist zum anderen

Abb. 7.3: Gemeinschaftsbezüge



bereits auf die mit rund 60 Prozent bedeutsamste Gemeinschaftskategorie, auf die Solidaritätsbekundungen im Rahmen der Erweiterungsdebatte vornehmlich gründen: *Europa*. Auch hier zeigen sich kaum Differenzen zwischen den Sprechergruppen. Die wesentlichen Bezüge solidarischer Argumentationen sind bei allen Sprechergruppen präsent, lediglich das auf die Vertriebenenproblematik beschränkte Argument, eine Erweiterungspolitik sei dezidiert auf eine „Solidarität mit Deutschen“ auszurichten, findet sich nur bei den Vertriebenenvertretern aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion. Alles in allem konstituiert also auch die normativ eingeführte Gemeinschaftlichkeit – neben den diskutierten Narrativen – in vielfacher Hinsicht eine auf eine altruistische Außenpolitik hinführende Verantwortlichkeit, während moralische Verweise auf ein „nationales Interesse“ quantitativ marginal bleiben.

### 7.8.2 Die Mesoebene: spezifische Ressourcen argumentativer Koalitionen?

Im Sinne einer auch in moralischer Hinsicht „*double-edged diplomacy*“ (Putnam 1988, Moravcsik 1993) ergeben sich normative Bezüge deutscher Erweiterungspolitik, wie gesehen, zum einen aus Verantwortlichkeiten gegenüber Beitrittskandidaten und den westeuropäischen Mitgliedern der EU, zum anderen aus solchen gegenüber der eigenen Gesellschaft. Auf welche Politiken werden diese Verpflichtungen bezogen? Selbst wenn normative Ressourcen alles in allem eher komplementär bzw. kon-

Tab. 7.3: Normative Argumentationen: Normbezüge nach Präferenzen

	Erweiterung pauschal +	Annäherung Binnenmarkt +	Annäherung Hilfen +	Annäherung pauschal +	Annäherung Teilrigidität +	Kriterien Entschädigungen -	Kriterien Entschädigungen +	Kriterien Demokratie +	Kriterien Prosperität +	Reformen CAP +	Reformen Finanzierung +	Reformen Institutionen -	Reformen Institutionen +	Reformen pauschal +	Reformen Strukturförderung +	Übergangsfristen CAP +	Übergangsfristen Freizügigkeit +	Terminzusagen alle +	Terminzusagen alle -	inklusive Beitrittsmodalitäten +	inklusive Beitrittsmodalitäten -	restriktive Beitrittsmodalitäten +	restriktive Beitrittsmodalitäten -	Summe
Bedürftigkeit	20	9	8	4	1					2	1	1	3		2		1	1						45
Verfahrensgerechtigkeit	26	5	5	3		5	2	1		10	2	2	7	3	2	1	1	3	5	2	2			64
Haftungsverantwortung Deutschlands	13	3		2	1	1												1						18
Haftungsverantwortung MOE							2	1																2
Verantwortung für zukünftige Generationen	4																							4
Vermächtnis	13	2		1	2													1		1		1		16
Multilateralismus	49	8	3	9	3	4	1			2	1	1	2	2			1		1	3				72
Reziprozität gegenüber MOE	25	7	5	2	2					1	1				1	1		3						34
Reziprozität gegenüber Vertriebenen	2						3	2																5
Wort halten mit MOE	23	6	3	2	2	1	1	1		1		1	3	3				4	2					40
Wort halten mit Vertriebenen							1																	1
kein Eigenverschulden	7	4	4	2														1						12
Pflicht der Macht	17	4	1	1	1							3						1						24
Solidarität mit Deutschen	1						2	1								1								4
Solidarität mit MOE	40	9	8	13	3					1	1		2		1			2	1					59
Solidarität mit EU	3	1	1	2		1				5	3	1	3	1	4				1	1		1		19
Solidarität mit Europa	90	18	7	20	5		2			1	6	2	1					3		1				126
Summe der Argumentationen*	33 3	76	45	61	20	12	14	6	0	23	9	15	22	11	10	2	3	20	10	8	2	0	2	545

\* Wegen Mehrfachkodierungen entspricht die Summe notwendigerweise der Summe der Merkmale

sensual erscheinen: Zu wessen Ressourcen werden normative Argumentationen angesichts vielfach konflikthaft aufeinander bezogener Koalitionen in der Debatte?

Ein Blick auf die in Tabelle 7.3. referierten „normativen Profile“ zeigt eindeutig, dass sich normative Gründe auffällig in Argumentationen zugunsten von Annäherungspolitiken bzw. einer Erweiterung (pauschal) massieren – also jener Präferenzen, die als Ergebnis der letzten Kapitel einer auch über ähnliche Konsequenzbezüge integrierten JA-Koalition zugerechnet werden können. Tatsächlich finden sich in rund 30 Prozent dieser Argumentationen Verweise auf Normen. Dazu gehören vor allem solche auf „Europa“, Multilateralismus und eine Solidarität mit den „Vettern“ Mittel- und Osteuropas, darüber hinaus auf Bedürftigkeit, Wahrhaftigkeit bzw. einen nationalen Konsens („Verfahrensgerechtigkeit“), Reziprozität und Worttreue. Zwischen einzelnen Präferenzen dieser Präferenzkoalition sind kaum signifikante Dif-

Tab. 7.4: Normative Argumentationen nach Sprechergruppen, nur JA-Argumentationen\* (Anteil von Argumentationen mit Normbezug)

	Regierung	CDU/CSU	FDP	SPD	B90/Grüne	PDS	FAZ	SZ	TAZ	Summe
Solidarität mit Europa	47,1	50,0	40,9	56,5	52,4	75,0	44,0	28,3	25,0	44,3
Multilateralismus	31,4	33,3	9,1	21,7	28,6	25,0	18,0	13,0	25,0	22,0
Solidarität mit MOE	29,4	16,7	18,2	13,0	19,0		26,0	23,9	12,5	21,6
Bedürftigkeit	5,9	12,5	27,3	8,7			18,0	28,3	12,5	14,5
Verfahrensgerechtigkeit	5,9	12,5	9,1	17,4	19,0		14,0	17,4	12,5	12,9
Reziprozität gegenüber MOE	21,6	16,7		8,7	23,8	25,0	10,0	8,7		12,5
Wort halten mit MOE	19,6	8,3	9,1	4,3	4,8		16,0	10,9	12,5	12,5
Pflicht der Macht	11,8	8,3	4,5		9,5	25,0	6,0	10,9	12,5	8,2
Haftungsverantwortung Deutschlands	11,8				14,3		6,0	8,7		6,7
Vermächtnis	7,8	4,2	9,1	17,4			2,0	2,2		5,9
kein Eigenverschulden	5,9		9,1	4,3			6,0	4,3		4,7
Solidarität mit EU	3,9						8,0	2,2		2,7
Verantwortung f. zukünftige Generationen	2,0	8,3	4,5							1,6
Reziprozität gegenüber Vertriebenen		4,2		4,3						,8
Solidarität mit Deutschen								2,2		,4
Haftungsverantwortung MOE										
Wort halten mit Vertriebenen										
Summe*	203,9	175,0	140,9	156,5	171,4	150,0	174,0	160,9	112,5	171,3

Argumentationen zugunsten einer Erweiterung pauschal, einer Annäherung (Binnenmarkt, Hilfen, Teilmitgliedschaft, pauschal) oder konkreter Terminzusagen.

ferenzen zu beobachten. Intuitiv plausibel ist hier auch die auffällige Häufung bedürftigkeitsbezogener Argumentationen zugunsten von Hilfspolitiken, die direkt aus der Nähe des begründeten Gegenstandes (Hilfe) zu einer die „Not“ der Transformationsgesellschaften thematisierenden Rhetorik zu erklären ist.

Auch zwischen den Sprechergruppen bleiben die Unterschiede gering (Tabelle 7.4). Hier schlägt sich etwa die Tatsache nieder, dass zum Teil charakteristische Formulierungen bestimmter Redner in den Redaktionen von SZ und FAZ große Resonanz hervorrufen, aber von anderen Rednern im Parlament nicht aufgegriffen werden. Dies erklärt etwa, warum die Kategorie „Solidarität mit Mittel- und Osteuropa“ bei den Sprechern der Regierung und den Kommentatoren besonders stark besetzt ist. Die Wendung vom „gemeinsamen Haus Europa“ wird insbesondere von Außenminister Klaus Kinkel fast stereotyp wiederholt und dankbar von den Kommentatoren aufgegriffen. Auch Helmut Kohls Worte von der „Westgrenze Polens, die nicht

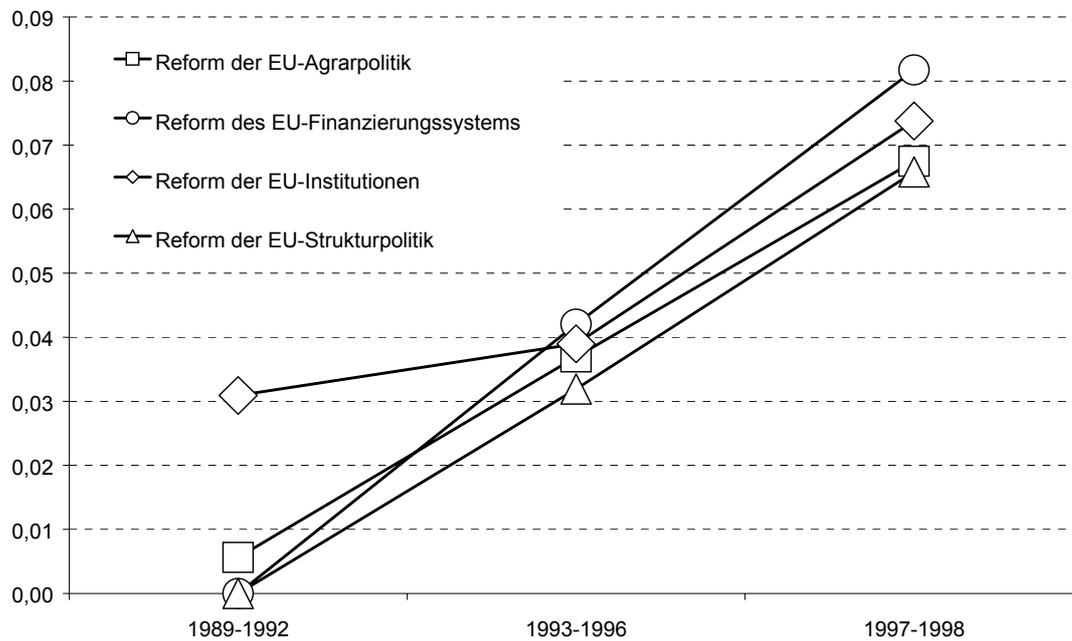
auf Dauer die Ostgrenze der Europäischen Union” sein dürfe, finden besonderen Widerhall, bleiben aber im parlamentarischen Raum augenscheinlich zu eindeutig „Kohlsche Prägung”, um für die Sprecher anderer Fraktionen noch attraktiv zu sein. Auch bei der „Bedürftigkeit” spielt eine erhebliche Rolle, dass die Wendung der „armen Vettern” in den Kommentaren vielfach ironisch aufgenommen, allerdings so gar nicht im Plenarsaal formuliert wird. Lediglich die FDP verweist relativ häufig auf die „Folgen der kommunistischen Misswirtschaft” und zentriert ihre Argumentation, wie erwähnt, vielfach um die wirtschaftlichen Defizite. Während dies allerdings andere Sprecher vor allem tun, um auf die Einhaltung der Beitrittskriterien zu dringen bzw. Übergangsfristen durchzusetzen, ist dies für die FDP – augenscheinlich insbesondere angesichts ihrer Erwartung positiver Folgen eines raschen Strukturwandels – auch ein legitimes Argument für eine rasche Annäherung bzw. Erweiterung.

Besonders bemerkenswert bleibt die Tatsache, dass die Regierung mit rund 70 Prozent einen signifikant höheren Anteil moralischer Argumentationen aufweist als alle anderen Sprechergruppen. Dies ist im Vergleich zu anderen Sprechergruppen des Plenums – wie bereits ausgeführt – wahrscheinlich auch Ausdruck der längeren Redezeit. Darüber hinaus zeigt sich jedoch, dass sie auch gegenüber den Kommentatoren ein deutliches Mehr an normativer Rhetorik aufweist, was unmittelbar als Ausdruck einer rollenspezifischen Strategiewahl interpretiert werden kann. Es ist offensichtlich im Falle der Erweiterungsdebatte aus Sicht der Regierung ihre Aufgabe gewesen, die Verantwortung Deutschlands moralisch zu definieren. Dabei bedient sie sich auffällig häufig – und häufiger als andere Sprecher im gesellschaftlichen Raum – moralischer Figuren, die mit Begriffen wie „Vettern”, „Nachbarn”, „im Wort sein”, „Dankbarkeit” und „Schuld” direkt an den Erfahrungs- und Deutungshintergrund eines allgemeinen Publikums anschließen.

Mit Blick auf die normative Begründung eines ABER, lassen sich zum einen – wenn auch von quantitativ äußerst geringer Bedeutung – die bereits mehrfach angesprochenen Versuche beobachten, die Einbeziehung in die Debatte eingebrachter Gruppeninteressen im Rekurs auf das „nationale” Gemeinwohl bzw. verschiedene Gerechtigkeitsnormen zu legitimieren. Entschädigungsforderung und Übergangsfristen werden mit Verweisen auf die jeweils betroffenen „Minderheiten” gerechtfertigt, wobei die Vertriebenendebatte mit rund 50 Prozent einen ausgesprochen hohen Anteil normgestützter Argumentationen aufweist, also moralisch besonders „aufgeladen” ist.

Zum anderen lassen sich auch Bemühungen erkennen, die Integration von Reformbedingungen und Kriterien in einen allgemeinen Erweiterungskonsens normativ zu begründen. Hier führen rund 15 Prozent der Argumentationen normative Gründe wie eine gebotene „Ehrlichkeit”, die Notwendigkeit, von Bedingungen und Kriterien

Abb. 7.4: Integration normativer Gründe und Reformbedingungen



Einträge sind Jaccard-Koeffizienten zwischen Reformbedingungen und Konsequenzkodierungen auf der Ebene ganzer Reden bzw. Kommentare

„ehrlich zu benennen“ sowie das zu wahrende „Gemeinwohl“ der Europäischen Union in ihrer aktuellen Ausdehnung an.

Auffällig sind insbesondere die Überschneidungen zwischen Begründungen einer Erweiterung und Reformbedingungen bzw. Beitrittskriterien. Indem Bedingungen als „notwendige Voraussetzung“ einer Erweiterung eingeführt werden, sind sie auch über die normative Richtigkeit der Erweiterung insgesamt – etwa angesichts der Bedürftigkeit der Transformationsgesellschaften – begründbar. Die bereits beobachtete Integration der Debatte zu einem „JA, ABER“ lässt sich also auch als ein Erfolg normativer Strategien interpretieren, die moralische Richtigkeit einer Erweiterung insgesamt für eine Begründung eines „ABER“ heranzuziehen. Hier stellt sich allerdings unmittelbar die Anschlussfrage nach den Folgen einer Integration von Reformbedingungen und pauschalem Erweiterungskonsens zu einem „JA, ABER“. Welche Verschiebungen auf der Ebene argumentativer Koalition sind hier zu beobachten? Die in Abbildung 7.4 eingetragenen Jaccard-Koeffizienten zeigen eindrücklich, dass die „Moralisierung“ von Texten mit Reformbezug stark zunimmt. Dies spricht unmittelbar dafür, dass die auf der Ebene von Präferenzen und Konsequenzenerwartung bereits belegte argumentative Integration auch auf der Ebene normativer Gründe nachvollzogen werden kann. Die Reformbedingungen partizipieren

hierbei von der normativen Legitimität einer Erweiterung insgesamt und markieren einen breiten, Gefahren, Chancen und normative Angemessenheit gleichermaßen thematisierenden Konsens über eine Erweiterung der Europäischen Union.

Da normative Gründe im Wesentlichen zur Stützung eines „JA“ eingeführt werden, lässt sich damit ein Trend abnehmender „Moralität“ der Debatte erwarten. Auch wurde bereits im letzten Kapitel ein bemerkenswerter Bedeutungsverlust altruistischer Konsequenzbezüge festgestellt bzw. eine Entwicklung von den Chancen einer Erweiterung für die Beitrittsgesellschaften zu den Chancen und Gefahren für Deutschland und Westeuropa insgesamt. Eine „Entmoralisierung“ sollte sich also vor allem in einem Bedeutungsverlust jener Begründungen abzeichnen, die eine Verantwortung für die Beitrittsgesellschaften direkt bzw. vermittelt über eine solidarische Europarhetorik konstruieren.

Abbildung 7.5 zeigt die Entwicklung der relativen Anteile der nach Kollektivbezügen kategorisierten Normverweise. Der Kategorie „Mittel- und Osteuropa“ werden dabei die Bezüge auf Haftungsverantwortung, Solidarität oder Reziprozität hinsichtlich der Beitrittsgesellschaften bzw. ein gegebenes Versprechen oder eine vorliegende Bedürftigkeit zugeordnet. Die Kategorien „Europa“ bzw. „Westeuropa“ entsprechen den jeweiligen Solidaritätskategorien. Verantwortung gegenüber „Deutschen“ wird vor allem in Verweisen auf eine gebotene Reziprozität, Solidarität, Worttreue oder Haftungsverantwortung gegenüber Vertriebenen erkannt. Solchermaßen kategorisiert weist die Debatte über die Zeit wie erwartet einen deutlichen Trend abnehmender Verantwortungsbezüge zugunsten der Beitrittsgesellschaften bzw. „Europa“ auf. Ein Blick in die Argumentationen zugunsten einer Annäherung bzw. Erweiterung allein (Abbildung 7.6) – den Argumenten einer JA-Koalition im weiteren Sinne also – widerlegt dabei die intuitive Erwartung, dass dieser Trend die Bedeutung eines zunehmenden „ABER“ reflektiert. Vielmehr ist der relative Bedeutungsverlust von Verantwortungsbezügen ein Charakteristikum – wenn auch nicht gleichmäßig verteilt – über alle Präferenzen hinweg. Die in Kapitel 3.3.2 formulierte Erwartung, der Fokus der Auseinandersetzung verschiebe sich von der Diskussion normativer Verantwortlichkeiten auf analytische Konsequenzexpectationen, ist damit allerdings noch nicht wirklich geprüft, da letztere an dieser Stelle noch gar nicht berücksichtigt wurden. Dabei geht das Interesse an einer normative und konsequenzialistische Bezüge kombinierenden Perspektive allerdings über die Frage eines sich verschiebenden Gewichtes – von der „Moral“ zu den „Interessen“ – erheblich hinaus.

Abb. 7.5: Anteil normgestützter Argumentationen nach Kollektivbezügen und Jahren (an allen)

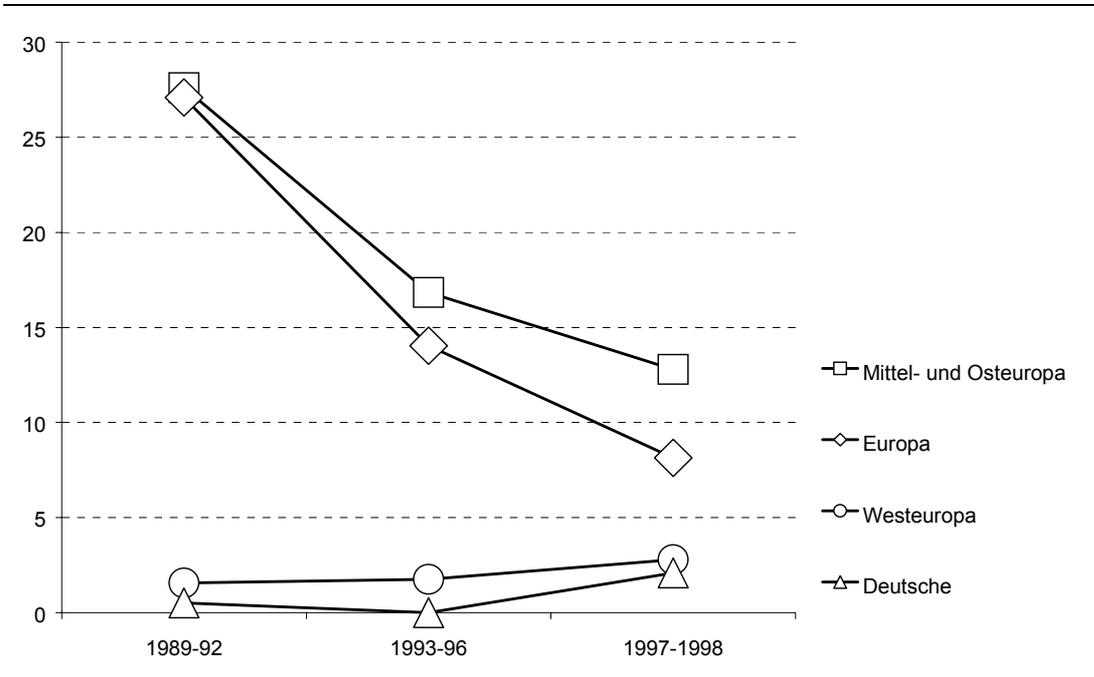
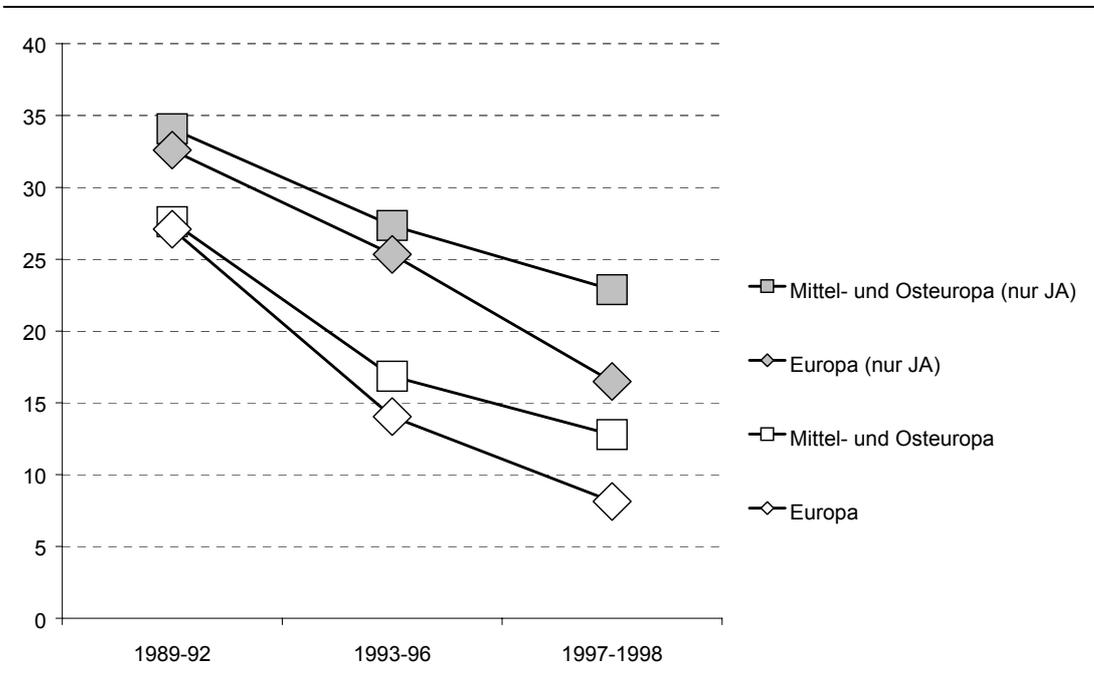


Abb. 7.6: Negativer Trend – Vergleich von allen Argumentationen und JA\*



\* Argumentationen zugunsten einer Erweiterung pauschal, einer Annäherung (Binnenmarkt, Hilfen, Teilmemberschaft, pauschal) oder konkreter Terminzusagen.

### 7.8.3 Normen und Konsequenzen: Gesinnungs- versus Verantwortungsethik

Welchen Handlungsmodus implizieren die identifizierten normativen Argumentationen? Argumentieren die Sprecher im Sinne einer gesinnungsethischen Angemessenheit, indem sie normative Kategorien als für sich hinreichende Handlungsbegründungen einführen? Oder werden hier – gemeinschafts- oder gerechtigkeitsbezogen – Verantwortlichkeiten begründet *und* deren Manifestationschancen aber über Konsequenzerwartungen zusätzlich thematisiert? Geht es also in diesem verantwortungsethischen Sinne sowohl um die „Richtigkeit“ wie um die „Wirksamkeit“ der Erweiterungspolitik? Um die hier angesprochenen alternativen Handlungs- bzw. Begründungsmodi zu operationalisieren, lassen sich die ermittelten Norm- und Konsequenzverweise, wie gesehen, entlang typischer Kollektivbezüge kategorisieren, und zwar „Mittel- und Osteuropa“, „Deutsche“ bzw. „Deutschland“, die „EU“ bzw. „Westeuropa“ und „Europa“ insgesamt.

Dabei wird erstens davon ausgegangen, dass grundsätzlich jede normative Argumentation, die eine Pflicht zugunsten eines bestimmten Kollektivs postuliert, dann und nur dann „verantwortungsethisch“ ist, sofern sie auch Handlungsfolgen für genau dieses Kollektiv als Grund einführt. Neben diesem Typ *verantwortungsethischer Bezüge* ergeben sich weitere als Kombinationen von Benefiziar- und Verantwortungsbezügen je Kollektivkategorie. Normative Bezüge können nämlich zweitens *gesinnungsethisch* sein, sofern sie keine entsprechenden Konsequenzbezüge enthalten. Dies schließt solche Argumentationen mit ein, die zwar konsequenzialistische Momente enthalten, aber nicht verantwortungsethisch konsistent „angeschlossen“ werden. Konsequenzialistische Bezüge können drittens im selben Sinne unvollständig sein und werden im Folgenden behelfsweise als „*rein konsequenzialistisch*“ bezeichnet. Je Kollektivkategorie werden damit Argumentationen eindeutig in „verantwortungsethisch“, „gesinnungsethisch“, „rein konsequenzialistisch“ bzw. „ohne Bezug“ klassifizierbar (Tabelle 7.5).

Empirische Begründungen können in diesem Sinne etwa als verantwortungsethisch „vollständig“ klassifiziert werden, allerdings in komplexen Argumentationen durchaus neben anderen, „unvollständigen“ Teilen stehen. Das hier angesprochene – und bei der Analyse von Argumentationsmerkmalen stets virulente – Problem von Mehrfachmerkmalen impliziert, dass jede Argumentation sowohl „vollständige“, wie „unvollständige“ Begründungsanteile gleichzeitig umfassen kann. Eindeutig bleibt diese Systematisierung also tatsächlich nur hinsichtlich spezifischer Kollektive, nicht aber ganzer Argumentationen. Tabelle 7.6 reflektiert diesen Gedankengang durch die Markierung „vollständig“ verantwortungsethischer Argumentationen.

Tab. 7.5: Kollektivspezifische Kombination von Benefiziar- und Verantwortungsbezügen

		Kollektiv X als Benefiziar einer Konsequenz	
		genannt	nicht genannt
Verantwortung gegenüber einem Kollektiv X	genannt	verantwortungsethisch	gesinnungsethisch
	nicht genannt	rein konsequenzialistisch	ohne Bezug

Tab. 7.6: Verteilung kombinierter Benefiziar- und Verantwortungsbezüge

Benefiziarbezüge	Mittel- und Osteuropa	EU/West-europa	Europa	Deutschland	Unklar	Ohne Bezüge	Total (Arg.)
Verantwortungsbezüge							
Mittel- und Osteuropa	64	22	6	26	6	67	156
EU/Westeuropa	4	9	0	4	2	7	20
Europa	52	17	18	16	11	50	127
Deutschland	0	0	2	3	0	6	10
Unklar	53	23	20	31	14	77	176
Ohne Bezüge	109	106	26	82	36	280	560
Total (Argumentationen)	220	157	55	140	58	432	907

Von den 156 Argumentationen mit normativen Begründungen zugunsten einer Verantwortung für Mittel- und Osteuropa explizieren beispielsweise genau 64 Argumentationen auch positive oder negative Konsequenzen für die mittel- und osteuropäischen Gesellschaften. Von den restlichen Argumentationen dieser Kategorie weisen 67 gar keine Benefiziarbezüge auf, 22 betonen Konsequenzen für die EU bzw. Westeuropa, 6 für Europa insgesamt, 26 für Deutsche bzw. Deutschland, und bei 6 Fällen bleiben die Benefiziare unklar. Nimmt man diese Argumentationen fehlender bzw. inkonsistenter Konsequenzbezüge zusammen, sind also 92 (156 - 64) normative Bezüge dieser Kategorie „gesinnungsethisch“. Umgekehrt wurden 220 Argumentationen mit entsprechenden Konsequenzbezügen zum Vor- bzw. Nachteil Mittel- und Osteuropas kodiert. Damit bleiben diese Konsequenzbezüge entsprechend bei 156 (220 - 64) Argumentationen unvollständig, d.h. ohne explizite normative Begründung und „rein konsequenzialistisch“. Die Problematik mehrfacher Merkmale lässt sich in Tabelle 7.6 unmittelbar daran ablesen, dass die in der Spalte bzw. Zeile „Total (Argumentationen)“ eingetragenen Häufigkeiten nicht der Summe der in der jeweiligen Spalte aufgeführten Häufigkeiten entspricht. Die erste Spaltensumme zu „Mittel- und Osteuropa“ als Benefiziarbezug ergibt de facto 282 Merkmalskodie-

Tab. 7.7: Kollektivbezüge nach kombinierten Benefiziar- und Verantwortungsbezügen

	MOE	Europa	EU/Westeuropa	Deutschland
rein konsequenzialistisch	156	37	148	137
verantwortungsethisch	64	18	9	3
gesinnungsethisch	92	109	11	7
ohne Bezug	595	743	739	760
Summe	907	907	907	907
rein konsequenzialistisch	50,0 %	22,6 %	88,1 %	93,2 %
verantwortungsethisch	20,5 %	11,0 %	5,4 %	2,0 %
gesinnungsethisch	29,5 %	66,5 %	6,5 %	4,8 %
Summe	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

rungen, die sich aber – wie eingetragen – auf nur 220 Argumentationen als den tatsächlichen „Fällen“ des Datensatzes verteilen.

Tabelle 7.7 referiert die sich unmittelbar aus Tabelle 7.6 ergebenden Häufigkeiten einzelner Kombinationen aus Benefiziar- und Verantwortungsbezügen je Kollektivkategorie. Es fällt erstens auf, dass sich die Spalten „Deutschland“ und „EU/Westeuropa“ in ihrem Profil auffallend ähneln. Auf entsprechende Kollektive wird im Rahmen der deutschen Erweiterungsdebatte im Wesentlichen konsequenzialistisch Bezug genommen. Normen spielen insgesamt eine relativ geringe Rolle. Was heißt das? Es liegt nahe, in diesem Profil die Bestätigung für die erwartete *hohe Legitimität „deutscher Interessen“* zu sehen, *sofern die Relevanz solcher Konsequenzverweise im Rahmen einer außen- bzw. europapolitischen Entscheidung in der Regel nicht normativ begründet oder problematisiert, sondern vorausgesetzt wird. Dass dies zweitens in fast gleichem Maße auch für Verweise auf Westeuropa bzw. die EU gilt, ist allerdings bemerkenswert, weist es doch darauf hin, dass diesem Referenzpunkt die gleiche normative Angemessenheit zugeschrieben wird!*

Von besonderer Bedeutung vor allem für die Frage nach argumentativ vorgetragendem „Altruismus“ in der Debatte ist drittens die erste Spalte zu „Mittel- und Osteuropa“: Hier liegt der Anteil verantwortungsethischer Argumente mit rund einem Fünftel bei weitem am höchsten. Daraus lässt sich ableiten, dass *Altruismus als Berücksichtigung von Konsequenzen für „andere“ im Falle der Erweiterung im besonderen Maße auf den Nachweis normativer Angemessenheit* angewiesen ist. Hierzu passt, dass auch der Anteil gesinnungsethischer Argumentationen mit über einem Drittel eher hoch ausfällt. Die rein konsequenzialistischen Bezüge stehen zudem unter dem Vorbehalt generischer Kausalbeziehungen, also der Möglichkeit, dass sie etwa vor dem Hintergrund einer implizit bleibenden Idee „europäischer Interdependenz“ letztlich doch auf Konsequenzen für Deutschland verweisen (vgl.

Kapitel 6.2.1). Damit dürfte der Anteil sowohl gesinnungs-, wie verantwortungsethischer Argumentationen zugunsten Mittel- und Osteuropas sogar noch unterschätzt werden.

Ein Blick in die Verteilung nach Sprechergruppen – Regierung, Fraktionen, Redaktionen – zeigt hier zwei Besonderheiten: Auf der einen Seite einen mit rund 43 Prozent weit überdurchschnittlichen Anteil von Gesinnungsethik bei den Vertretern der Regierung. Hier wird also besonders häufig Verantwortung betont, ohne dass Vorteile tatsächlich expliziert werden. Angesichts der vergleichsweise hohen Dichte, mit der die Beitrittsländer in den Argumentationen der Regierung überhaupt auftauchen, ist dies unmittelbar als Indikator ritualisiert eingeflochtener Verantwortungsfiguren zu interpretieren, wie sie für die kodierten Regierungsstatements typisch sind. Die Argumentationen der von ihrer Identität her auf „internationale Solidarität“ ausgerichteten TAZ bleiben auf der anderen Seite zu rund 89 Prozent „rein konsequenzialistisch“. Hier drängt sich entsprechend der Eindruck auf, dass – vergleichbar den „deutschen Interessen“ bei anderen – im Falle der TAZ gerade Altruismus für sich nicht begründungsbedürftig zu sein scheint.<sup>81</sup>

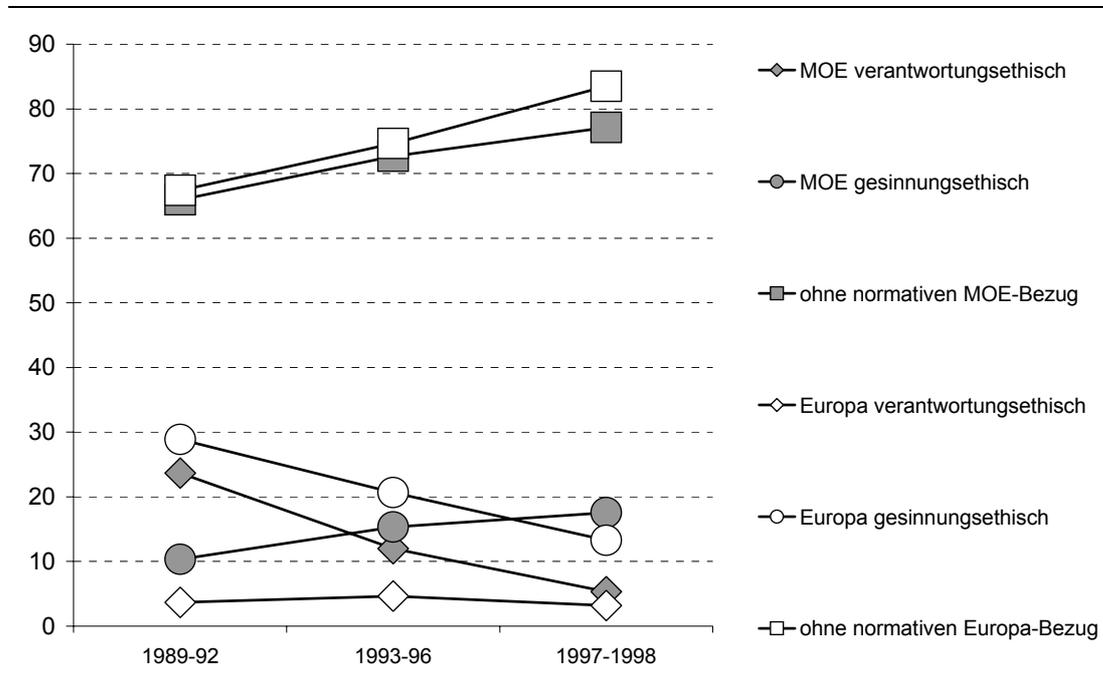
Auf „Europa“ – jenseits von Westeuropa und konkreten Institutionen – wird viertens überwiegend gesinnungsethisch Bezug genommen, und zwar, wie gesehen, vor allem durch Verweise auf das normative Gebot, „Europa“ zu vereinigen. Vergleichsweise selten wird dabei auch auf den tatsächlichen Nutzen für Europa verwiesen, auch rein konsequenzialistische Argumente – vor allem, wenn es um Reformen geht – sind relativ unbedeutend, obgleich mit rund 23 Prozent durchaus präsent. *„Europa“ als eine über die einfache Logik eines „nationalen Interesses“ hinausweisende Kategorie bleibt in diesem Sinne, so kann als Hypothese formuliert werden, nicht mehr als eine gesinnungsethische Floskel.* Die damit postulierte Verantwortung im Sinne einer „europäischen Solidarität“ ist zwar im Hinblick auf Westeuropa – und, wie zu sehen sein wird, auch Mittel- und Osteuropa – von Bedeutung, als eine übergreifende Idee von kontinentaler Gemeinschaftlichkeit bleibt sie jedoch bezüglich einbezogener Konsequenzen („für Europa“) auffallend häufig ohne Äquivalent eines „europäischen Interesses“.

Diese Analyse zeigt fünftens, dass die gängige Dichotomisierung von Interessen versus Normen bzw. konsequenzialistischer Handlungslogik versus Logik der Angemessenheit problematisch ist, sofern sie die empirisch wichtige Kombination vermeintlich distinkter Gründe aus dem Blick verliert – ein für die theoretische Entwicklung konstruktivistischer Ansätze insgesamt wichtiges Ergebnis. *Gerade in der Kombination beider Anteile scheidet sich eine eher mythisch verklärte „Europa“-*

---

<sup>81</sup> Eine ähnliche Interpretation für die PDS liegt nahe, lässt sich allerdings in Anbetracht zu geringer Fallzahlen nicht weiter stützen.

Abb. 7.7: Relativer Anteil kombinierter Bezüge nach Jahren an allen Argumentationen (in Prozent)



*Rhetorik von verantwortungsethisch spezifisch ausdifferenziertem Altruismus zugunsten der mittel- und osteuropäischen Beitrittsgesellschaften.*

Wie sieht es nun mit der dynamischen Entwicklung normativer Bezüge in der Erweiterungsdebatte aus, wenn man dem variierenden Anteil verantwortungsethisch „gemischter“ Begründungen Rechnung trägt? Konzentriert man sich wieder auf die thematisierte Verantwortung der deutschen Erweiterungspolitik mit den Beitritts-gesellschaften bzw. Europa insgesamt, so zeigen die in Abbildung 7.7. referierten Anteile an allen Argumentationen den bereits beschriebenen Bedeutungsverlust eines normativ – direkt oder indirekt – begründeten Altruismus. Dieser Bedeutungsverlust entspricht im Übrigen auch der im letzten Kapitel beobachteten Verschiebung der in den konsequenzialistischen Argumentationen fokussierten Benefiziere, insbesondere von den direkten Bezügen auf Mittel- und Osteuropa zu den eher „eigenen Interessen“.

Darüber hinaus zeigen „rein gesinnungsethische“ und „verantwortungsethische“ Argumentationen allerdings eine bemerkenswerte Konvergenz. Zu Beginn der Debatte werden die direkt auf die Beitritts-gesellschaften bezogenen Argumentationen überwiegend durch entsprechende Konsequenzbezüge ergänzt; die Verweise sind in diesem Sinne „verantwortungsethisch“ meist konsistent und komplex. Demgegenüber sind die vergleichsweise ebenso häufig präsenten Verweise auf „Europa“ über-

wiegend gesinnungsethisch verkürzt und stehen ohne vergleichbare Konsequenzerwartungen. Dieses Bild ändert sich nun – jenseits des analogen Bedeutungsverlustes – im Verlauf des Untersuchungszeitraums wesentlich. Hier zeigt sich zum einen eine drastische Verschiebung von verantwortungsethisch „kompletten“ Argumentationen mit direktem Bezug auf die Beitrittsgesellschaften zu rein gesinnungsethischen Argumentationen. Bei den europabezogenen Argumentationen ist die Entwicklung anders. Hier spielen verantwortungsethische Argumentationen eine fast gleichbleibend marginale Rolle, allerdings nimmt die Bedeutung gesinnungsethisch verkürzter „Europaargumentationen“ ebenfalls stark ab.

In der letzten Phase haben sich damit Argumentationen mit normativem Bezug auf Beitrittsgesellschaften und Europa in ihrem Profil weitgehend angenähert. Es dominieren die gesinnungsethisch verkürzten Verweise. *Die Beobachtung eines verantwortungsethisch spezifischen Altruismus mit Bezug auf die Beitrittsgesellschaften und einer gesinnungsethischen Europarhetorik charakterisiert also lediglich eine relativ frühe Phase der Erweiterungsdebatte; die späteren Jahre zeigen hingegen einen quantitativen und qualitativen Bedeutungsverlust eines normativ begründeten Altruismus: Nicht nur nimmt seine relative Bedeutung ab, auch seine Qualität degeneriert zu purer „Gesinnungsethik“.* Das wirft die Frage nach der Authentizität auf, mit der in der Erweiterungsdebatte normativ argumentiert wird. Wenn schon im Vordergrund der zu beobachtende Altruismus quantitativ und qualitativ an Bedeutung verliert, ist er wenigstens Ausdruck authentischer Vorstellungen von „Angemessenheit“ oder nur „cheap legitimacy“ angesichts eigener Interessen?

#### 7.8.4 Vorder- und Hintergrund – vordergründiges Moralisieren?

Zählen nun die öffentlich zirkulierenden Normen und Narrative in den Augen der befragten Positionselite tatsächlich als Gründe? Die Elitestudie erlaubt die weitergehende Analyse von mindestens vier normativen Argumentationen, die im Rekurs auf Normen von Dankbarkeit, Haftungsverantwortung, Multilateralismus und Solidarität eine Osterweiterung zu legitimieren suchen. Auf dieses begrenzte Set normativer Argumentationen entfallen immerhin rund 40 Prozent der kodierten Normverweise.

Ein Blick in die Ergebnisse der Elitestudie zeigt erstens, dass die multilaterale Ausrichtung deutscher Außenpolitik grundsätzlich auf breiter Zustimmung in der erfassten Positionselite beruht. Eine große Mehrheit der Befragten (98,2 Prozent) ist der Meinung, Deutschland solle sich in der Welt durch Kooperation und die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen beteiligen (vgl. Tabelle 7.8).

Tab. 7.8: Kognitive Relevanz normativer Gründe

	% Zustimmung	r mit Erweiterungspräferenz
Die Deutschen haben den Polen in der Vergangenheit viel Unrecht getan; sie sollten Polens Beitrittswünsche zur EU und NATO daher als ein Zeichen der Versöhnung unterstützen.	73,5 %	,26**
Als die Ersten, die sich dem Kommunismus widersetzen, verdienen die Polen die Aufnahme in EU und NATO, ganz gleich, welche Kosten der Westen dafür zu tragen hat.	46,2 %	,33**
Deutschland sollte sich in der Welt durch internationale Kooperation und Organisationen politisch beteiligen.	98,2 %	,16**
Wo verläuft die Grenze der „europäischen Kultur“ im Osten?		
An Oder und Neiße	1,2 %	-
Am Bug	20,6 %	-
Am Ural	63,9 %	-
Negatives Polenbild***	10,8 %	-,14*
Wenn Sie einmal unter „Identität“ ein Gefühl der Verbundenheit verstehen: Wie stark fühlen Sie sich verbunden ...?****		
Mit Polen und den Polen	21,8 %	,31**
Mit Europa und Europäern	66,4 %	,20**

Die fünfstufige Skala der ersten vier Items verlief von „definitiv nein“ bis „definitiv ja“, die Stufen vier und fünf wurden in der Tabelle zu „Zustimmung“ zusammengefasst.

\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

\*\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

\*\*\* Anteil der Befragten, die den Deutschen ein überwiegend negatives Polenbild zuschreiben – das offen erhoben wurde – und diesem selbst zustimmen, vgl. Eberwein/Ecker-Ehrhardt (2001: 137-42).

\*\*\*\* Anteil der Antworten „eher stark“ und „sehr stark“

Neben den grundsätzlichen Resonanzbedingungen auf Elitenebene ist auch die kognitive Relevanz einer *Multilateralismuskonzeption* im Hinblick auf die individuelle Unterstützung einer Osterweiterung signifikant nachzuweisen und das trotz der, wie zu sehen, geringen Varianz bei den Antworten zur Frage nach außenpolitischen Instrumenten. Jene, die sich eher zu einer multilateralen Außenpolitik bekennen, sind auch systematisch stärker für eine Osterweiterung. Entsprechende Argumentationen im sprachlichen Vordergrund reflektieren also zum einen einen breiten Konsens über die Sinnhaftigkeit multilateraler Außenpolitik. Zum anderen kann der Verdacht „reiner Rhetorik“ insofern nicht bestätigt werden, als ein signifikanter Teil der befragten Eliten beide Aspekte – Multilateralismus und Osterweiterung – in einer Weise kog-

nitiv verknüpft, die eindeutig für ihre Relevanz bei der Rezeption und Produktion multilateralistischer Erweiterungsargumentationen dieser Eliten spricht.

Zweitens deutet der Vergleich mit den Antworten der befragten Positionselite auch im Hinblick auf „Reziprozität“ im weiteren darauf hin, dass sowohl dem *Schuld-* wie dem *Dankbarkeitsargument* ein signifikantes Maß an Relevanz im kognitiven Hintergrund der Debatte zukommt. Zwar liegen die Zustimmungsteile deutlich unter denen, die bei der Frage nach multilateralen Instrumenten deutscher Außenpolitik zu beobachten sind, allerdings sind die gewählten Frageformulierungen auch von höchst unterschiedlicher Qualität: Insbesondere das Statement zu einer aus „Dankbarkeit“ geschuldeten Erweiterung ist extrem formuliert, da es die Frage möglicher Kosten mit dem normativen Argument verknüpft. Die Tatsache, dass die Antworten zu diesen Fragen allerdings statistisch signifikant mit der Intensität der Erweiterungspräferenz assoziiert sind, kann dennoch als Beleg für die Bedeutung der erfragten Normen als Resonanz- bzw. Produktionsbedingungen gewertet werden.

Wie steht es nun drittens mit der kognitiven Relevanz von Vorstellungen einer solidarisch gebotenen Osterweiterung? Dass die diskutierten Kandidaten zu Europa als einer nicht nur geographisch, sondern auch kulturell definierten Region gehören, stellt fast keiner der befragten Positionseliten in Abrede, ihre Definitionen lauten mindestens „am Bug“, meist jedoch „am Ural“ (vgl. Eberwein/Ecker-Ehrhardt 2001: 133). Die Frage nach der tatsächlichen Bedeutung von Solidarität ist damit aber erst zu einem relativ geringen Teil diskutiert. Gerade die Frage, inwieweit die Erweiterung als ein Akt „europäischer Solidarität“ gedacht und gefühlt wird, bedarf einer weitergehenden Beleuchtung des sozialpsychologischen Hintergrundes der Erweiterungsdebatte (ausführlich Eberwein/Ecker-Ehrhardt 2001: 132-179). Eine eingehende Analyse der auf beiden Seiten identifizierbaren Stereotype bzw. Vorurteile zeigt zunächst auf deutscher (nicht jedoch auf polnischer) Seite eine geringe, aber signifikant negative Assoziation mit der erhobenen Erweiterungspräferenz (vgl. Eberwein/Ecker 2001:132-149). Solche „Barrieren“ sind also kaum messbar und daher eher zu vernachlässigen.

Was eine positive Definition von Gemeinschaftssinn im Sinne eines Verbundenheitsgefühls anbelangt, ergibt die Elitebefragung, dass die Resonanzbedingungen von relativ seltenen Argumentationen hinsichtlich einer dezidiert „deutsch-polnischen“ Gemeinschaftlichkeit allerdings auf eher dünn gesäten Boden fallen. Während sich die deutsche Positionselite mehrheitlich zu einer starken affektiven Verbundenheit etwa mit den Franzosen bekennt, ist es nur eine kleine Minderheit im Falle der Polen. Nichtsdestoweniger erfasst diese Frage eine Disposition – bzw. deren Fehlen –, die relativ hoch mit der Unterstützung der Erweiterung assoziiert ist. Verweise auf „deutsch-polnische“ Gemeinschaftlichkeit treffen also vielfach auf einen bestenfalls affektiv neutralen Hintergrund im Publikum.

Erheblich bessere Resonanzbedingungen finden europabezogene Argumentationen. Ihre Häufigkeit korrespondiert mit einer verbreiteten Verbundenheit, die sich ebenso als mit der Erweiterungspräferenz assoziiert erweist. Die im vorangehenden Abschnitt aufgestellte Diagnose, die ermittelten Europabezüge seien dem Anschein nach kaum mehr als „gesinnungsethische Floskeln“, muss also entscheidend modifiziert werden: Zwar taucht „Europa“ relativ selten als Benefiziarbezug auf, dennoch treffen diese – somit vielfach gesinnungsethisch verkürzten – Verweise auf außerordentlich gute Resonanz- und Produktionsbedingungen und erweisen sich in diesem Sinne als effektive Ressourcen politischer Argumentationen.

Bereits am Schluss des letzten Kapitels zeigten sich die erfassten Erwartungen polnischer Vor- und Nachteile einer Erweiterung zwar als verbreitet, nicht jedoch als statistisch relevant in Bezug auf ihre kognitive Verknüpftheit mit den individuell gehaltenen Erweiterungspräferenzen. Vor allem in einer multivariaten Schätzung, die den Einfluss alternativer Faktoren kontrolliert, erwies sich nur noch eine einzige Variable altruistischer Konsequenzerwartungen als assoziiert. Halten die gemessenen Effekte zu normativer Pflicht diesem Test gegen die partikulare Nutzenfunktion eines „liberalen Nullmodells“ stand? Das in Tabelle 7.9. referierte Ergebnis mehrere multipler Regressionen spricht grundsätzlich für die Relevanz normativer Gründe. So bleiben Verantwortung und Verbundenheit mit Polen signifikante Korrelate einer Erweiterungspräferenz. Dass die Zusammenhänge von Multilateralismus bzw. Europäischer Identität bei einer multivariaten Schätzung an Relevanz verlieren, ist angesichts ihrer deutlich geringeren Varianz und erheblicher Interkorrelationen der eingeführten unabhängigen Variablen insgesamt zu erwarten. Bemerkenswerter erscheint da die Tatsache, dass Verantwortung zwar in der Peripherie, nicht aber bei den Befragten des politischen Zentrums die Ausprägung einer Erweiterungspräferenz hinreichend signifikant erklären kann ( $p = 0,67$ ). Die Signifikanz wird allerdings akzeptabel, wenn eine Reihe anderer Variablen im Rahmen einer zweiten, reduzierten Spezifikation ausgeschlossen wird. Die Stärke der diskutierten Effekte bleibt gleichwohl insgesamt vergleichsweise gering. *Ein Blick auf den kognitiven Hintergrund der Debatte auf Elitenebene weist damit wiederum den, wie im vorigen Kapitel diskutiert, geringen Anteil an Einbeziehungen „fremder“ Handlungsfolgen als mehr oder weniger transparentes Abbild von maximal gesinnungsethisch modifiziertem Eigeninteresse aus.* Die Befragten antworten nur im Sinne einer Logik normativer Angemessenheit, die Konsequenzen für Polen bleiben kognitiv irrelevant.

Tab. 7.9: Kognitive Relevanz von Konsequenzerwartungen und Normen

	Modell I			Modell II		
	alle	Zentrum	Peripherie	alle	Zentrum	Peripherie
Index „Chancen einer Erweiterung für Deutschland“	,37**	,29**	,38**	,39**	,32**	,40**
Index „Chancen einer Erweiterung für Polen“	n.s.	n.s.	n.s.			
Index „Verantwortung mit Polen“	,19**	n.s.	,21**	,21**	,16*	,23**
Multilateralismus	n.s.	n.s.	n.s.			
Verbundenheit mit Polen und den Polen	,14**	,19*	,13*	,15**	,22**	,14**
Verbundenheit mit Europa und Europäern	n.s.	n.s.	n.s.			
F	30,38**	7,44**	17,29**	30,38**	14,17**	32,40**
R <sup>2</sup>	,32	,26	,36	,32	,24	,35
N	390	134	183	399	138	188

Multivariate Regression mit OLS, Einträge sind standardisierte „Beta“-Koeffizienten. Als unabhängige Variablen wurden drei Summenindizes auf der Grundlage z-standardisierter Variablen eingeführt (vgl. Bortz 1984: 82-87):

Frageformulierungen „Chancen einer Erweiterung für Deutschland“: Zustimmung zu „Durch Aufnahme Polens in die EU wird Deutschland...neue Märkte gewinnen“, „... Sicherheit an seiner östlichen Grenze gewinnen“, „... politischen Einfluss in Osteuropa gewinnen“, abgezogen wurde Zustimmung zu „Für die bisherigen Mitglieder sind die Kosten der Erweiterung zu hoch“, „Die Öffnung der Grenze zwischen Deutschland und Polen wird die Arbeitslosigkeit in Deutschland verschärfen“, „Eine größere EU wird unregierbar und zu einer weiteren Integration kaum noch fähig sein“.

Frageformulierungen „Chancen einer Erweiterung für Polen“: Zustimmung zu „Durch die Aufnahme in die EU wird Polen ... vollkommen als Teil Europas anerkannt werden“, „... Sicherheit vor russischer Einmischung gewinnen“, „... seinen Lebensstandard umgehend steigern“, „... die polnische Kultur in die EU einbringen können“, „... erhebliche Unterstützung aus EU-Fonds erhalten“, abgezogen wurde Zustimmung zu „Für Polen sind die Kosten einer Erweiterung zu hoch“.

„Normative Pflicht gegenüber Polen“: Zustimmung zu „Die Deutschen haben den Polen in der Vergangenheit viel Unrecht getan ...“ bzw. „... die Ersten, die sich dem Kommunismus widersetzen ...“ vgl. Tabelle 7.7.

\* Der Effekt ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

\*\* Der Effekt ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Dieses Ergebnis ist jedoch unvollständig, denn es betrachtet Normen bzw. Identität lediglich hinsichtlich einer Logik der Angemessenheit, lässt jedoch die Wirkung dieser Faktoren auf das konsequenzialistische Handlungskalkül selbst unberücksichtigt. Die gängige Vorstellung über die Wirkungen von normativ bedingter Verantwortung bzw. identitär bedingter Solidarität geht in diesem Sinne also über die spezifizierte Additivität alternativer Faktoren hinaus. Im Sinne einer Verantwortungsethik, so die Definition, sollen Handlungsfolgen entlang normativ gebotener Verantwortlichkeiten an Relevanz gewinnen. Hier ist die implizierte Wirkung also eher die einer *Interaktion von Normen und Konsequenzerwartungen*, sofern erst die Gültigkeit bestimmter Verantwortlichkeiten die Einbeziehung von Handlungsfolgen für

Tab. 7.10: *Verbundenheit als intervenierende Variable  
(Kontrastgruppenvergleich)*

Abhängige Variable: Wie stehen Sie persönlich zu einem polnischen EU-Beitritt?	Verbunden mit Polen		Verantwortung für Polen	
	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich
Index „Chancen einer Erweiterung für Deutschland“	,33** (,10)	,42** (,09)	,39** (11)	,39** (,08)
Index „Chancen einer Erweiterung für Polen“	,08** (,02)	,04** (,01)	,07 (,02)	,09 (,02)
Index „Verantwortung mit Polen“	,23** (,13)	,18* (,08)	- -	- -
Verbundenheit mit Polen und den Polen	- -	- -	,20** (,23)	,11 (,08)
Konstante	4,19	4,50	3,63	4,33
F	30,96**	9,95**	24,14**	16,64**
korrigiertes R <sup>2</sup>	,21	,25	,26	,21
N	281	117	206	193

*Multivariate Regression mit OLS, Einträge sind standardisierte „Beta“-Koeffizienten (wegen der über Gruppen variierenden Varianz: unstandardisierte Gewichte in Klammern). Als unabhängige Variablen wurden drei Summenindizes auf der Grundlage z-standardisierter Variablen eingeführt (vgl. Abbildung 7.6).*

\*\* auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

\* auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

den Anderen überhaupt induzieren sollte. Auch die sozialpsychologische Diskussion um „soziale Identitäten“ geht davon aus, dass das kollektive zum eigenen Interesse wird, sofern das Selbstbild um eine soziale Komponente des „Wir“ erweitert wird, das diese anderen einschließt (Tajfel/Turner 1986, Hogg/Abrams 1988, Abrams 1992, Hogg 1992, Wildavsky 1994, Neumann 1996). Eine in diesem Sinne auf „wenness“ gründende „Interessengemeinschaft“ stand schon im Zentrum der Überlegungen Karl W. Deutschs, dem Ur-Vater konstruktivistischer Theoriebildung über inter- und transnationale Beziehungen (Deutsch et al. 1957, 1968, Eberwein/Ecker-Ehrhardt 2001: 17-25, 150-162).

Es ist also zu prüfen, ob normativ bedingte Solidarität tatsächlich im konkreten Fall dadurch gekennzeichnet ist, dass sie neben einer normativen Pflicht zur Verant-

wortung gegenüber Mitgliedern einer Gemeinschaft die Einbeziehung des anderen bereits sozialpsychologisch vorwegnimmt. Erhalten die Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaften eine höhere Relevanz für die Befragten, wenn sie sich solchermaßen verantwortlich bzw. gemeinschaftlich verbunden fühlen? Um solche Interaktionseffekte nachzuweisen, werden abschließend Kontrastgruppen mit unterschiedlich stark ausgeprägtem Verbundenheits- bzw. Verantwortungsgefühl gebildet. Liegen den Nutzenkalkulationen bei einem relevanten Teil der Befragten eine auf die eine oder andere Weise erzeugte Empathie für polnische Gewinne und Kosten zugrunde, sollte sich das darin zeigen, dass Erwartungen hinsichtlich polnischer Gewinne (bzw. Kosten) stärker positiv (bzw. negativ) mit der Erweiterungspräferenz assoziiert sind. Beide Prozesse sind indes *nicht nachweisbar* (Tabelle 7.10). *Weder Identifikation, noch verantwortungsethische Rationalität korrelieren erkennbar mit der Einbeziehung von Erweiterungsfolgen für das Beitrittsland Polen.*

Fasst man das Ergebnis dieses Vergleichs von Vorder- und Hintergrund zusammen, ist also zweierlei festzustellen: Die gängige und insbesondere auf der Grundlage der Analyse des sprachlichen Vordergrundes aufgegriffene These, normative Argumentationen seien nur auf „*cheap legitimacy*“ (Schimmelfennig 2001) zielende Rhetorik und damit ausschließlich deklaratorischer Zierat, lässt sich – zumindest mit Blick auf die deutsche Spezialöffentlichkeit *im Aggregat* – nicht halten. Zwar nähern sich Verantwortungsargumentationen zugunsten der Beitrittsgesellschaften bzw. Europa im sprachlichen Vordergrund einem Modus reiner „Gesinnungsethik“. Dennoch zeigen die entsprechenden normativen Überzeugungen individuell eine signifikante Assoziation mit der Erweiterungspräferenz, sind also – soweit im Aggregat abzulesen – bedeutsame Resonanzfaktoren entsprechender Argumentationen des Vordergrundes. Sofern die befragte Positionselite selbst einen Teil der Sprecher stellt, gibt es damit zudem deutliche Hinweise darauf, dass ein Teil der normativen Argumentationen tatsächlich authentisch sein dürfte. Dieser Schluss steht gleichwohl unter dem Vorbehalt der in Kapitel 5.2. als Hypothese formulierten und hier auch empirisch belegten Differenzen zwischen Befragten des politischen Zentrums und dessen zivilgesellschaftlicher Peripherie. Trotz einer geringeren Relevanz von Normen im politischen Zentrum, scheinen jedoch auch die Präferenzen der im Rahmen der Elitenstudie befragten Führungskräfte aus Ministerialbürokratie, Parlament und Regierung in der Erweiterungsfrage zumindest zu einem Teil an normative Vorstellungen von „Angemessenheit“ gebunden zu sein. *Normen erweisen sich also alles in allem auch im Arkanum des politischen Zentrums erkennbar als relevante Produktions- und Resonanzbedingungen moralischer Gründe bzw. Präferenzen. Gleichwohl bleibt von der öffentlich lange Zeit so viel zu hörenden „Verantwortung“ bzw. „Solidarität“ auch im kognitiven Hintergrund kaum mehr als eine signifikante Spur von „Gesinnungsethik“, zumal die Einbeziehung von Handlungsfolgen für die*

*Beitrittsgesellschaften nicht mit dem ermittelten Grad normativ bzw. identitär begründeter Angemessenheit steigt.*

## 7.9. Zwischenfazit

Auch die Analyse der in der deutschen Erweiterungsdebatte zirkulierenden Normen und der sie stützenden Narrative bzw. Gemeinschaftsdefinitionen kommt zu einem ambivalenten Ergebnis. Wie schon bei der Feinanalyse der wesentlichen Konsequenzerwartungen im vorangehenden Kapitel, erweist sich auch die in der Debatte vielfach geäußerte „Verantwortung“ Deutschlands mit den Beitrittsgesellschaften als ein komplexes, aber letztlich auch in hohem Maße vordergründiges Spiel mit moralischen Verweisen.

Wie erwartet können in einem großen Teil der Texte erstens Verweise auf Normen identifiziert werden, die auf allgemeine, d.h. nicht dezidiert „internationale“ oder „außenpolitische“ Vorstellungen von normativer Richtigkeit gründen. Hier suchen Sprecher immer wieder den Anschluss an alltäglich er- und eingelebte Moralvorstellungen einer gebotenen Dankbarkeit, Hilfe, Haftung oder Solidarität, die die Erweiterungspolitik als Ausdruck einer „gerechten Außenpolitik“ legitimieren soll. Gerade diese allgemeinen Normsätze erweisen sich im Falle der Erweiterungsfrage als weitgehend spezifische Ressourcen eines breit definierten „JA“, das für die Integration der mittel- und osteuropäischen Beitrittsaspiranten im Sinne einer normativen „Gründekoalition“ eintritt. Die zur Stützung ausgeführten Narrative integrieren diese „Gründekoalition“ und lassen sich als – zum Teil komplementäre – Passagen eines umfassenden Moralnarrativs auffassen.

Die „Moral“ ist in diesem Sinne weitgehend auf der Seite der unbedingten Erweiterungsbefürworter, obgleich auch Forderungen nach Erweiterungsbedingungen immer wieder normativ fundiert werden. Dies geschieht zum einen im Rahmen der Integration der Reformbedingungen in eine breite Koalition des „JA, ABER“, die gerade die normative Angemessenheit einer Erweiterung betont und zur Legitimierung „notwendiger Bedingungen“ nutzt. Es geschieht zum anderen – wenn auch quantitativ weitgehend marginal – durch originäre Argumentationen zugunsten partikularer Interessen, insbesondere von Vertriebenen und etwa Befürwortern von Übergangsfristen, die auf die Verantwortung der Nation gegenüber ihren Mitgliedern setzt.

Dabei zeigt die Debatte zweitens eine insgesamt bemerkenswerte Dynamik abnehmender „Moralisierung“, die *nicht* auf den Bedeutungsverlust eines „JA“ im weiteren Sinne, also von Argumentationen zugunsten einer Annäherung bzw. Erweiterung zurückzuführen ist. Dieser *quantitative* Bedeutungsverlust verläuft syn-

chron mit einer *qualitativen* Regression normativer Begründungen, deren verantwortungsethische Komplexität langfristig abnimmt und schließlich überwiegend gesinnungsethisch verkürzte „Verantwortungsrhetorik“ übriglässt.

Beiden Phänomenen kann mit Blick auf das Ende des Untersuchungszeitraumes ein drittes zugeordnet werden. Die Analyse des kognitiven Hintergrundes konnte zwar belegen, dass normative Überzeugungen relevante Korrelate einer Erweiterungspräferenz sind und dass deren damit bestätigte kognitive Relevanz als klares Indiz für die Authentizität vieler normativer Argumentationen – auch des politischen Zentrums – gewertet werden kann. Dennoch folgt der Einfluss dieser normativen Überzeugungen auf die Einbeziehung von Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaften nicht den Erwartungen, die man an eine tatsächlich von „Verantwortung“ beseelte Öffentlichkeit stellen kann. Wie bereits im letzten Kapitel gesehen, bleiben die Erwartungen über Konsequenzen für die Beitrittsgesellschaften für die Bewertung der Erweiterung bedeutungslos. Sie sind gemäß der in diesem Kapitel weitergeführten Analyse auch dann nicht von signifikanter kognitiver Bedeutung, wenn normative Überzeugungen einer gebotenen Verantwortung gegenüber den Beitrittsgesellschaften vorhanden sind. Damit sind die im sprachlichen Vordergrund präsenten Deutungen von Verantwortung aus Dankbarkeit, Barmherzigkeit oder auch Solidarität zwar für das Verständnis der Debatte relevant, sofern sie vielfach – im Moment der Produktion bzw. Rezeption – einer Logik der Angemessenheit folgen dürften. Ein weitergehender Altruismus, der die postulierte Verantwortung gegenüber den Beitrittsgesellschaften auch hinsichtlich erwarteter Handlungskonsequenzen evaluiert, bleibt allerdings im sprachlichen Vordergrund wie kognitiven Hintergrund der Debatte ein marginales Phänomen.

