

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red or dark gray to represent specific countries or regions. The map is positioned in the background behind the title.

Kerneuropa – weiche Schale(n), harter Kern

Zur Debatte über Europas Zukunft

GERO MAASS / WINFRIED VEIT
März 2012

- Um den Kernbestand Europas zu sichern, muss die Europäische Union sich flexibler aufstellen: einerseits in Kernbereichen mehr Einheit herstellen, andererseits mehr Wahlfreiheit über die Tiefe von Integration zulassen. Ein in konzentrischen Kreisen eingebettetes Kerneuropa böte diese Gestaltungschancen.
- Im Zeichen der konservativ-liberalen Mehrheiten in der EU wird indes über die laufenden Vertragsänderungen de facto ein europäisches Kerngebiet geschaffen, das im Namen der »Stabilitätsunion« Sparzwang und Wettbewerbsfähigkeit zulasten von Wachstum, gleichgewichtiger außenwirtschaftlicher Entwicklung und modellhaften wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften Europas langfristig institutionalisiert.
- Die europäische Sozialdemokratie muss dazu politische Alternativen formulieren. Die Regulierung des globalisierten Kapitalismus über ein entsprechend ausgestaltetes und in ein Netz eingebettetes Kerneuropa böte der europäischen Sozialdemokratie zudem eine Chance zur politischen Profilierung.
- Fragen nach der langfristigen Ausgestaltung der Europäischen Integration sind im Zeichen der geopolitischen und weltwirtschaftlichen Gewichtsverschiebungen keine Träumereien jenseits notwendiger Alltagsentscheidungen. Vielmehr ist damit die Zukunftsfähigkeit des europäischen Gesellschaftsmodells verbunden: der Attraktivität einer wettbewerbsfähigen, indes regulierten Marktwirtschaft, die auf der Basis von Demokratie und sozialer Rechtsstaatlichkeit steht.



Inhalt

Einleitung	3
1. Die Baustellen der europäischen Integration	3
2. Orientierungspunkte für eine zukünftige Architektur	4
3. Die neue (alte) Kerneuropa-Debatte	5
4. Die »Grundidee« von Kerneuropa und der Weg dorthin	6
5. Der Kern und seine Schale(n)	8
Literatur	10

Einleitung

Im Rückblick hat sich die EU auf den Trümmern von zwei europäischen Weltkriegen von Stadt zu Stadt erheblich gemausert: von der Montanunion (Paris 1952) über die EWG (Rom 1957) zur EG (Brüssel 1965) und dann der EU (Maastricht 1993) schließlich mit einer EURO-Zone (1999), einem neuen Lissabonner Vertragsgewand (2009) und einem gemeinsamen Finanzrettungsschirm ESM (2011) hat die Gemeinschaft auch an »Leibesumfang« von sechs auf 27 Mitgliedstaaten zugelegt. Die europäische Erfolgsstory ist indes ins Stocken geraten. In seinem verflixten siebten Jahrzehnt steckt der Prozess der europäischen Integration tief in der Krise. Die Monnet'sche Integrationsmaxime von *der Dynamik in kleinen Schritten von nachhaltiger Bedeutung* hat ihre gestaltende Kraft verloren. Ein Blick in aktuelle Umfragen deutet darauf hin, dass man Europas Bevölkerungen nur dann für das Projekt Europa gewinnen kann, wenn Transparenz und Akzeptanz gestärkt werden und klar wird, wohin die Reise geht. Die Frage nach der Finalität der Gemeinschaft steht somit wieder einmal auf der Tagesordnung – und damit auch der Kerneuropa-Gedanke.

gen. Je nach politischem Standort werden die Ursachen dafür in einer allgemeinen Überdehnung der vorzugsweise wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben des Staates gesehen oder als Folge der Bankenrettung und Konjunkturpakete im Zuge des Finanz- und Wirtschaftskrisenzyklus 2007–09 interpretiert. Erste Erfahrungen mit den Konsolidierungsprogrammen lassen befürchten, dass das Austeritätsdogma die Oberhand gewinnt. Mehr als ein Ausgaben- hat die EU jedoch ein Einnahme- und Wachstumsproblem.

■ **Strukturdefizit:** Der Druck der Schuldenkrisen hat das wirtschaftspolitische Strukturdefizit der Euro-Zone offengelegt. Der gemeinsame Währungsraum verfügt über keine gemeinsame Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie unklare und unzureichende Regelungen für eine gemeinsame Geldpolitik durch die EZB. Zudem hat die makroökonomische Heterogenität zwischen den Mitgliedern der Euro-Zone zu- statt abgenommen, was sich in der immer weiter auseinanderklaffenden Schere von wachsenden Zahlungsbilanzdefiziten und -überschüssen niederschlägt. Schließlich wurde noch kein ausreichendes neues Regelwerk für den unkontrollierten Finanzsektor gefunden. Das mit immer neuen Gipfelbeschlüssen betriebene Krisenmanagement bleibt damit Stückwerk.

1. Die Baustellen der europäischen Integration

Die Neuauflage der Standardkritik an dem Eliten- und Bürokraten-geprägten »Monster Brüssel« (Enzensberger 2011) fällt zusammen mit der Krise der Euro-Zone. Die Ausläufer der Finanzkrise haben sich in der Union über Wirtschaftskrisen und staatliche Konjunktur- und Bankenrettungspakete nun als Staatshaushaltskrisen breit gemacht. Die Euro-Zone vermag dagegen nicht flexibel mit Inflation und Abwertung gegenzusteuern und hat im Vergleich zu den mindestens ebenso hoch verschuldeten USA als Währungsraum ohne gemeinsame Wirtschaftsregierung ein Image-, Vertrauens- und Handlungshandicap. Obwohl die vermeintliche Eurokrise keine eigentliche Krise der Gemeinschaftswährung, sondern eine Krise der Staatshaushalte einzelner Mitglieder ist, birgt sie als Speerspitze der europäischen Integration bei einem Scheitern doch ein erhebliches Gefahrenpotential für die Zukunft der EU. Spiegeln sich hier doch die zentralen Defizite und Baustellen des europäischen Integrationsprozesses wider:

■ **Stabilitätsdefizit:** Seit 2007 sind die Staatshaushaltsdefizite fast aller Mitgliedsstaaten sprunghaft angestie-

■ **Soziales Defizit:** Zu den destabilisierenden Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten gesellt sich die wachsende Ungleichheit innerhalb der Länder. Die Komplementierung des Binnenmarkts durch einen *Sozialraum Europa* (Delors) steht aus. Das gewerkschaftlich-sozialdemokratische Leuchtturmprojekt des sozialen Europa hat bislang nur wenig realpolitischen Niederschlag gefunden, während andererseits die Liberalisierungs- und Flexibilisierungsprozesse der vereinbarten Binnenmarktintegration nationale sozialstaatliche Regelungen zusehends aushöhlen. Kein Wunder, wenn weite Bevölkerungsteile die EU als Trojanisches Pferd der Globalisierung wahrnehmen.

■ **Demokratiedefizit:** Eine einfache Addition nationaler Parlamente lässt noch keine europäische Super-Demokratie entstehen. Die nationalen Abgeordneten sind gewählt, um über nationale Belange zu entscheiden. Eine Abgabe solcher Gestaltungsaufgaben an supranationale Entscheidungsträger wie das EU-Parlament ist bislang nur sehr unzureichend geregelt. In diese legislative Lücke sprangen im Namen des Krisenmanagements schon immer der Rat der Mitgliedsregierungen oder die Euro-

päische Kommission nur allzu bereitwillig. Damit werden Richtungsentscheidungen jedoch zunehmend intransparent und als Elitenprojekte wahrgenommen.

Der Lissabonner Vertrag hat diese Tendenz durch die Stärkung des Rats noch verschärft, indem er die Kooperation zwischen den Mitgliedsregierungen gegenüber dem gemeinschaftlichen Verfahren via Kommission und EU-Parlament weiter förderte. Der Gouvernamentalismus à la Merkozy im Namen des Krisenmanagements liegt ganz auf dieser Linie und vermag das Dilemma zwischen der Notwendigkeit europäischer Entscheidungsfindung und nationaler Legitimationsgenerierung nicht aufzulösen. Eher im Gegenteil, diese undemokratischen Sitten scheinen über den Zwang von europäisch verordneten Sparpaketen demokratisch gewählte Regierungen zu stürzen, die wie in Griechenland und Italien durch Regierungen unter Führung von Technokraten ersetzt werden. Die von Erhard Eppler noch als Gefahr an die Wand gemalte Wirkungskette von der Finanz- über die Wirtschafts- zur Staats- und schließlich Demokratiekrise hat reale Konturen angenommen (Eppler 2009).

■ **Strategisches Defizit:** Europa in seiner jetzigen Form und Bedeutung wird nur überleben, wenn es seinen Integrationsprozess von längerfristigen strategischen Überlegungen leiten lässt. Dies gilt für seine inneren Angelegenheiten wie für sein geopolitisches Selbstverständnis und seine globale Verantwortung. Geopolitisch und demographisch ist Europa auf dem absteigenden Ast. Noch verfügen die Mitglieder der EU über die gesellschaftliche Substanz in Form von sozialer Stabilität, wirtschaftlicher Stärke und Innovationsfähigkeit. Noch ist ihre Ausstrahlungskraft spürbar – vor allem in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Im Vergleich zu anderen Regionen ist sie jedoch von einem langsamen, indes stetigen Einflussverlust gekennzeichnet und gerät geoökonomisch immer mehr unter Druck. Die Machteinbuße bedroht die Grundlagen der europäischen Lebenswelt von Demokratie, Freiheit, Frieden, kultureller Vielfalt und Prosperität – und damit auch die Chancen, ein alternatives Gesellschaftsmodell zum US-amerikanischen wie zu den asiatischen Kapitalismen aufrechtzuhalten. Der sehnsüchtige Blick zurück, eine Renationalisierung im Namen von Souveränität und Demokratie, wäre indes eine Illusion.

2. Orientierungspunkte für eine zukünftige Architektur

Die Suche nach einer zukünftigen Architektur findet also in einem Spannungsfeld von steigendem Problemdruck, wachsenden Souveränitätsvorbehalten, abnehmender Legitimität und fragwürdiger Effektivität statt. Als Orientierungspunkte sollten aus der Sicht der sozialen Demokratie zumindest fünf Leitplanken dienen:

1. Historisch fundiertes Projekt: Auch wenn die Kriegsverhinderung als Unionszweck zunehmend in den Hintergrund gerät, sollte die geschichtliche Dimension dieser neuen europäischen Friedensordnung nicht unterschätzt werden.

2. Balance von wirtschaftlicher und politischer Integrationsdynamik: Die EU ist ein Produkt der Globalisierung des Kapitals, aber auch des politischen Willens ihrer Mitgliedsländer und der sie tragenden Gesellschaften. Ein wirtschaftliches Scheitern der Integration bleibt deshalb nicht ohne Rückwirkungen auf das politische Integrationsprojekt. Andererseits darf die globale Entwicklungsdynamik des Kapitalismus aber auch nicht zu Lasten regionaler und nationaler Identitäten gehen. Schutzbedürftig sind hier insbesondere die jeweiligen demokratischen und wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften.

3. Regulierung des globalisierten europäischen Kapitalismus: Sorgte die Sozialdemokratie mit für die Regulierung der Marktwirtschaft im Nationalstaat, so besteht heute die Herausforderung darin, neue Regulationsmuster für das globalisierte Kapital ins Werk zu setzen. Im internationalen Maßstab ist die EU dazu ein wichtiger Ansatzpunkt und bietet für die sozialdemokratischen Bewegungen des Kontinents neue Profilierungschancen. Im Zeichen der mangelnden europäischen Steuerungsfähigkeit ist deshalb mehr Integration erforderlich, auch wenn dies tiefer als bisher in den Kernbestand nationaler Souveränität einschneidet. Im Vergleich zu liberal-konservativen Konzepten sind sozialdemokratische Politikkonzepte in viel stärkerem Maße an die Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit gebunden. In diesem Sinne müssen die nationalstaatlichen Kompetenzen europäisch verlängert werden.

4. Demokratische und soziale europäische Rechtsstaatlichkeit: In diesem Sinne gilt es, einen Mehrebenen-Parlamentarismus von der lokalen bis zur europäischen Ebene

(in staatlichen wie gesellschaftlichen Institutionen) zu etablieren und (analog etwa zum deutschen Grundgesetz) die Sozialstaatlichkeit an zentraler Stelle in einem europäischen Verfassungskontext zu verankern.

5. Länderübergreifende Solidarität: Als Wettbewerbsunion allein vermag die Gemeinschaft die oben skizzierten Defizite nicht zu lösen. Deutschlands Wiederaufstieg nach dem 2. Weltkrieg und seine spätere Wiedervereinigung wären ohne die wirtschaftliche wie politische Solidarität der Partner nicht möglich gewesen.

Das Europa-Mantra allein liefert sicherlich keine automatische Lösung aller Zukunftsherausforderungen. Insbesondere wenn man bedenkt, dass Europa derzeit in politischer Hinsicht mehrheitlich liberal-konservativ regiert wird. Dies gilt für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ebenso wie für die Zusammensetzung von Kommission und Parlament.

Europa hat sich im positiven Sinne politisiert: Wie im nationalen Rahmen wird in Zukunft auch der Diskurs um die Zukunft Europas weniger von Nationalinteressen als von politischen Lagern geprägt sein. Schon in der Vergangenheit war der liberal-konservative Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess dominant. Gesucht wird eine Architektur, die diesen politischen Auseinandersetzungen Raum lässt, keine (konservativen) Vorprägungen vornimmt und einen Handlungsrahmen für sozialdemokratische Gestaltungsvorstellungen bietet. Also gewissermaßen eine Außenarchitektur, die der innenarchitektonischen Ausgestaltung Raum lässt. Oder: Europa, ja! Aber welches Europa wollen wir?

3. Die neue (alte) Kerneuropa-Debatte

Die gegenwärtige Debatte um Kerneuropa oder ein »Europa der zwei Geschwindigkeiten« ist nicht neu; sie hatte ihre Vorläufer Ende der 1990er Jahre und Anfang des 21. Jahrhunderts. Für einige Jahre wurde sie dann nur noch in akademischen Zirkeln weiter geführt, bis die Schulden- und Euro-Krise sie wieder in das öffentliche Rampenlicht beförderte. 2011 häuften sich entsprechend die Wortmeldungen mit mehr oder weniger deutlichem Bezug zum Thema Kerneuropa. So erklärte der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Rede in Berlin Anfang September: »Wir sollten jetzt nicht länger fackeln, sondern Ernst machen mit Kerneuropa«. Aber er weist auch

auf den zentralen Schwachpunkt der von Merkel und Sarkozy angestrebten europäischen Wirtschaftsregierung hin: »Es kann nicht so sein, dass nationale Parlamente Souveränitätsverzicht im Budgetrecht akzeptieren, ohne dass eine parlamentarische Kontrolle anderswo stattfindet. Das, was die nationalen Parlamente abgeben, muss beim Europäischen Parlament als oberste Instanz landen« (zit. nach euractiv 5.9.2011). Der ehemalige Staatssekretär Walther Stützle begründet seine Forderung nach einem Kerneuropa mit der »akuten Existenznot«, in der sich das europäische Projekt befinde: »Ein politischer Neubeginn ist notwendig« (Stützle 2011). Der Politologe Werner Link schließlich schreibt: »Eine unter der Hand wirkende Logik differenzierender Integration gewähren zu lassen genügt nicht. Die Bürger haben einen Anspruch darauf, zu erfahren, wohin die Reise geht (...) Die Alternative lautet: Kerneuropa oder Handlungsunfähigkeit (mit der Folge eines schon heute virulenten regressiven Nationalismus)« (Link 2011).

Diese aktuellen Beiträge knüpfen – bewusst oder unbewusst – an die frühere Debatte zu Kerneuropa an.¹ Den Anfang machten 1994 die beiden CDU-Politiker Wolfgang Schäuble (heute in den Medien als »letzter Europäer« im Kabinett Merkel bezeichnet) und Karl Lamers. In ihrem bekannten »Schäuble-Lamers-Papier« sprachen sie von der Notwendigkeit eines »festen Kerns von integrationsorientierten und kooperationswilligen Ländern« in Europa. Ähnlich äußerte sich im Jahr 2000 der damalige grüne Außenminister Joschka Fischer in seiner nicht minder bekannten Rede an der Humboldt-Universität, in der er für ein »Gravitationszentrum aus einigen Staaten« und einen »neuen europäischen Grundvertrag« plädierte (Fischer 2000).

Diese Vorschläge blieben zunächst ohne große Resonanz oder stießen gar auf Ablehnung, vor allem in Frankreich, dem zweifellos wichtigsten Ansprechpartner für den Kerneuropa-Gedanken. Doch dies sollte sich angesichts der Verschiebung der globalen Machtverhältnisse und der anstehenden EU-Osterweiterung bald ändern: In Paris kamen immer mehr politische und intellektuelle Persönlichkeiten zu der Erkenntnis, dass nur ein handlungsfähiges Europa im globalen Mächtespiel bestehen könne und dass Handlungsfähigkeit in einer EU der 25 oder 27 nur begrenzt zu erreichen wäre – was die Finanz-,

1. Die nachstehende Darstellung bezieht sich – wenn nicht anders angegeben – auf die Publikationen Veit 2005 und 2006.

Schulden- und Euro-Krisen ab 2008 eindrucksvoll bestätigten. So begann in Frankreich eine lebhafteste Debatte zu diesem Thema, an deren Beginn der frühere Präsident der EU-Kommission, der Sozialist Jacques Delors, im Juni 2000 die »Philosophie« des Kerneuropa-Gedankens (er nennt es »Avantgarde«) auf den Punkt brachte: in einem Europa der 25, 27 oder gar 30 werde man sich »wohlbedacht oder implizit mit weniger hohen Ambitionen begnügen...«, zumindest für die kommenden 20 oder 30 Jahre. Wenn man diese Frage bewusst stellt, dann um ein Abdriften hin zu einer Art Freihandelszone zu vermeiden und keine Kompromisse mehr zu schließen zwischen dem Europa als Raum und dem Europa als Macht (...). Möchte man eine Verwässerung vermeiden, so drängt sich zwangsläufig der Gedanke einer Avantgarde auf...«. Folgerichtig plädierte Delors für eine »Europäische Union« als weitere Union und eine »Europäische Föderation« als Avantgarde (Delors 2001) – ein Gedanke, den zehn Jahre später Nicolas Sarkozy wieder aufgreift.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen, wenngleich mit unterschiedlichen Nuancen und Begriffen, legten in den folgenden Jahren führende französische Intellektuelle (Alain Minc, Alexandre Adler) und Politiker weitere Vorschläge vor, die sich beim früheren Wirtschaftsminister Dominique Strauss-Kahn (2004) und dem ehemaligen Premierminister Edouard Balladur (2005) um das Modell der »konzentrischen Kreise« bewegen.² Schon 2003 hatten die damaligen EU-Kommissare Günter Verheugen und Pascal Lamy gemeinsam für eine »deutsch-französische Union« als Kern einer weitergehenden europäischen Integration plädiert. Am konkretesten wurde 2006 der damalige belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt mit seinem Konzept eines politischen Kerns in Gestalt der »Vereinigten Staaten von Europa«, um den sich die bisherige EU als »Organisation Europäischer Staaten« legt (Verhofstadt 2006). Wie man zur »Föderation« oder den »Vereinigten Staaten« gelangt, darüber gibt es in all diesen Modellen unterschiedliche Vorstellungen, die zu meist um den (vermeintlichen) Gegensatz zwischen Gemeinschaftsmethode und intergouvernementaler Zusammenarbeit kreisen – ein Kennzeichen auch der Debatte in der gegenwärtigen Krisensituation.

2. Im vorliegenden Text werden die Konzepte »Kerneuropa« und »konzentrische Kreise« zusammengefügt, da sie sich u.E. sinnvoll ergänzen lassen. Hingegen spricht sich Stubb (1996) für eine konzeptionelle Trennung aus.

4. Die »Grundidee« von Kerneuropa und der Weg dorthin

Der Kerneuropa-Gedanke ist aus der Erkenntnis entstanden, dass die EU sich nicht unbegrenzt erweitern kann, ohne die notwendige »Vertiefung« vorzunehmen, will sie nicht ihre Handlungsfähigkeit verlieren. Genau dies geschah jedoch mit der – historisch sicherlich unvermeidlichen – Osterweiterung 2004, als man es im Vorfeld versäumte, die Umsetzung des Verfassungsvertrages abzuwarten. Mit dessen Scheitern in den französischen und niederländischen Referenden 2005 siegte (vorläufig) das von Delors erwähnte und vor allem von Briten und Skandinaviern favorisierte Modell einer riesigen Friedens- und Freihandelszone mit überwiegend intergouvernementalen (das heißt undemokratischen) Entscheidungsmechanismen (»angelsächsisches Modell«). Dem gegenüber steht das Modell eines politisch integrierten Kerneuropa mit demokratisch verfassten gemeinschaftlichen Institutionen und einer harmonisierten Finanz- und Haushaltspolitik, das den übrigen EU-Mitgliedern bei entsprechendem Souveränitätsverzicht offen steht (»rheinisches« oder »kontinentales Modell«).

Die Gegner des Kerneuropa-Gedankens machen vor allem zwei Gründe geltend: Zum einen spalte dieses Konzept die Union und schaffe ein »Zwei-Klassen-Europa«; zum anderen verliere die EU an »strategischer Größe« im globalen Spiel der Weltmächte und vernachlässige ihre Stabilisierungsfähigkeit an ihren Außengrenzen. Das erste Argument schlägt auf ihre Verfechter zurück, denn wer die weitergehende politische Integration ablehnt oder gar blockiert, der stellt sich selbst ins Abseits. Er sollte aber nicht diejenigen am Voranschreiten hindern können, die voranschreiten wollen – zumal sie ihre Türen für alle anderen offen halten. Das zweite Argument hat der frühere Präsident des Europa-Parlaments, Klaus Hänsch, schon 2005 treffend kommentiert: »die Gleichung, je größer, desto stärker, geht nicht auf« (Hänsch 2005). Und was das Problem der Stabilisierung der Außengrenzen anbelangt, »so ist es mehr als fraglich, ob eine zwar große, aber mehr oder weniger handlungsunfähige Europäische Union diese Funktion auf Dauer noch wahrnehmen kann. Erst Recht gilt dies für ihre Rolle in der globalen Arena, wo sie sich dem Wettbewerb mit den führenden und aufstrebenden Mächten (USA, China, Indien) und den Herausforderungen in ihrer weiteren Nachbarschaft (islamischer »Krisenbogen«, Staatszerfall in Afrika) stellen muss« (Veit 2006). Ein anschauliches Beispiel

für diesen Tatbestand bietet die Libyen-Krise des Jahres 2011, in der die EU – ähnlich wie schon in der Irak-Krise der Jahre 2002/03 – ein zerstrittenes Bild bot.

Inzwischen kommt ein drittes, schwergewichtiges Argument hinzu, das durch das unilaterale Vorpreschen von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Nicolas Sarkozy in der Euro-Krise kräftig Nahrung erhalten hat: die Gefahr eines rein intergouvernementalen, nicht-demokratischen Kerneuropas. Der Philosoph Jürgen Habermas hat dies zum Anlass eines leidenschaftlichen Plädoyers für ein »politisch handlungsfähiges und demokratisch legitimes (Kern-) Europa« genommen, wie es seiner Meinung nach im Lissabon-Vertrag von 2007 angelegt ist (Habermas 2011). Im Vorgehen »Merkozy« sieht er einen dem Geist des Vertrages zuwiderlaufenden Versuch, die »intergouvernementale Herrschaft des Europäischen Rates« im Sinne einer »postdemokratisch-bürokratischen« Struktur ausbauen zu wollen. »Die Alternative besteht in der konsequenten Fortführung der demokratischen Verrechtlichung der Europäischen Union.« Die »geteilte Souveränität« zwischen Bürgern der Nationalstaaten und Unionsbürgern (wobei es sich dabei um die gleichen Personen handelt), erscheint ihm als Schlüssel »für die Legitimationserfordernisse eines entstaatlichten supranationalen Gemeinwesens«.

Wie könnte ein solches Gemeinwesen aussehen? Delors hat schon im Jahr 2000 Vorstellungen dazu entwickelt, die auch heute wieder diskutiert werden: eine gemeinsame Kommission für die weitere EU *und* für Kerneuropa, aber ein gesonderter Ministerrat mit einem eigenen Vorsitz, dazu ein Parlament, dem jeweils zur Hälfte Europa- und nationale Parlamentarier aus den »Avantgarde-Ländern« angehören würden (ähnliche Vorstellungen präsentierte im November 2011 der SPD-Abgeordnete Michael Roth, allerdings begrenzt auf eine europäische Wirtschaftsunion der Euro-Länder). Weitere Ideen kreisen um die Direktwahl eines europäischen Präsidenten (Schäuble) und/oder der jeweiligen Kommissare, länderübergreifende Parteilisten für die Europa-Wahl oder eigene Steuern für die Europäische Kommission. Diese Vorstellungen und die Habermas'schen Argumente zeigen, dass entgegen den aktuellen politischen Tendenzen ein gemeinschaftliches *und* demokratisches (Kern-) Europa, in welcher konkreter Form auch immer, möglich ist.

Strittig ist aber auch der Weg dorthin. Auf der einen Seite stehen die Verfechter der »Methode Monnet« mit dem

pragmatisch-technokratischen Ansatz, der in der Vergangenheit überaus erfolgreich war, die Bürger aber immer mehr von Europa entfernt hat. Diesem rein intergouvernementalen Verfahren folgen offensichtlich Merkel und Sarkozy bei ihrem Streben nach einer europäischen »Wirtschaftsregierung«. Eine Variante dieses voluntaristischen Vorgehens besteht in der These, wonach sich sozusagen naturwüchsig eine Art Kerneuropa aus der Schnittmenge der verschiedenen Formen der »verstärkten Zusammenarbeit« (Euro-Zone, Schengen-Abkommen usw.) herausbilden werde. Dieses Argument krankt jedoch an der Tatsache, dass »die Europäische Union mit diesen zahlreichen unterschiedlichen Integrationsräumen zunehmend intransparenter (wird) und ihre Legitimation allein über Ergebnisse unter Beweis stellen (muss). Ein Integrationsfortschritt durch Vorreitergruppen wird somit verhindert« (Katsioulis/Maaß 2007).

Ein handlungsfähiges und zugleich demokratisches Kerneuropa kann folgerichtig nur durch einen »neuen europäischen Grundvertrag« (Fischer) beziehungsweise einen »Vertrag im Vertrag« (Delors) mit einem festen Kern von Aspiranten erfolgen, die klar auf einen europäischen Bundesstaat zusteuern. Realistischer Weise wird dies nur durch eine Mischung von (demokratischer) Gemeinschaftsmethode und intergouvernementaler Zusammenarbeit möglich sein, wobei die demokratischen Elemente überwiegen sollten. In deren Mittelpunkt muss ein Europäisches Parlament stehen, das diesen Namen verdient, also mit denselben Rechten und Befugnissen ausgestattet ist wie ein nationales Parlament, und in dem sich Unions- und Nationalstaatsbürger gleichermaßen wiedererkennen.

Wie die Struktur eines solchen Kerneuropas im Detail aussehen und in welchen Bereichen (Wirtschafts- und Finanzpolitik, Außen- und Verteidigungspolitik usw.) es am ehesten »greifen« könnte, ist in der wissenschaftlichen Diskussion zumeist unter dem Signum »differenzierte Integration« abgehandelt worden. Es würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen, auf die komplizierten technisch-juristischen Einzelheiten eines solchen Konstrukts einzugehen, obgleich zugegeben werden muss, dass auch hier »der Teufel im Detail steckt«. Mit anderen Worten: die *politische* Idee Kerneuropa bedarf natürlich der wissenschaftlich-fachlichen »Unterfütterung«, zu der es zahlreiche Anregungen in den in der Literaturliste angegebenen Publikationen gibt (insbesondere Müller-

Graf, Fischer-Lescano/Kommer, Collignon, Deubner, Hacker u. a.).

5. Der Kern und seine Schale(n)

Ist schon der Weg zu einem politisch integrierten (Kern-) Europa umstritten, so gilt dies noch mehr für die Frage: Wer soll dazu gehören? Man kann die Frage auch anders formulieren: Wer will dazu gehören? Und: Wer soll darüber entscheiden?

Klar ist, dass die Mitgliedschaft in einem europäischen Bundesstaat mit wesentlich weitergehenden Souveränitätsverzicht verbunden sein wird, als dies bei der gegenwärtigen Struktur der EU der Fall ist. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen: Zum einen müssen überaus scharfe Aufnahmekriterien angelegt werden; ein Augenzu-drücken wie bei der EU-Aufnahme Bulgariens und Rumäniens oder der Euro-Mitgliedschaft Griechenlands darf es nicht geben. Zum anderen bedarf ein solch weitgehender Schritt – im Grunde das Aufgehen des Nationalstaates in einer größeren Entität – natürlich der Zustimmung des Volkes, noch viel mehr als bei den Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag oder den Lissabon-Vertrag. Die Schwierigkeiten liegen also auf der Hand, weshalb selbst überzeugte Europäer wie der Europa-Abgeordnete Daniel Cohn-Bendit mit einem Zeitraum von möglicherweise 40 Jahren rechnen. Dennoch: auch die Väter der Europäischen Union, allen voran Monnet, bohrten über Jahrzehnte hinweg beharrlich das dicke Brett der europäischen Einigung – mit unbestreitbarem Erfolg.

Aber zurück zu der Frage, wer denn nun den Kern Europas bilden soll. Eines der großen Versäumnisse der gegenwärtigen EU-Konstitution ist es, nie die Frage nach der Finalität Europas umfassend beantwortet zu haben. Die Kopenhagener Kriterien bieten nur einen Teil der Antwort, nämlich was die selbstverständlichen Voraussetzungen wie Demokratie, Rechtsstaat, Marktwirtschaft usw. anbelangt. Danach könnten auch Länder wie Südkorea oder Neuseeland Mitglied der EU werden. Doch das kann natürlich nicht der Sinn der europäischen Finalität sein; selbst die pragmatischen Gründerväter strebten nach einem europäischen Ideal, das sich in gemeinsamen Werten, aber auch einer gemeinsamen Geschichte und Kultur manifestierte. Das bedeutet aber auch, Grenzen

zu setzen, denn »Identität, Einheit, Handlungsfähigkeit heißen auch Abgrenzung« (Hänsch).

Wo liegen also die Grenzen eines politisch integrierten Europa? Hier öffnet sich ein Spannungsfeld mit zumindest drei Entscheidungsfaktoren, die alle zusammen in eine Richtung zeigen müssen:

Die meist historisch herleitbare grundsätzliche politische Haltung zum europäischen Integrationsprozess und die damit einhergehende Bereitschaft, nationale Souveränitäten abzugeben. Beides speist sich auch aus dem gemeinsamen kulturellen Erbe Europas, was vielfach unterschätzt wird.

Der Entwicklungsstand der Wirtschaft, damit die ökonomischen Disparitäten nicht zu groß und die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit vergleichbar bleiben – beides macht eine gemeinsame Wirtschaftspolitik überhaupt erst möglich.

Vergleichbare wohlfahrtsstaatliche Strukturen, Niveaus und Ziele, die ausschließen, dass es zu einem Wettbewerb nach unten kommt, aber auch mit einer nachholenden Entwicklungsperspektive nicht über Gebühr belasten.

In diesem Sinne dürften etwa in den nordischen Ländern oder Großbritannien immer politische Vorbehalte gegenüber dem europäischen Integrationsprozess laut werden, obwohl sie wirtschaftlich wie sozial mit einem europäischen Integrationskern kompatibel wären.

Aber zunächst einmal gehört – wie erwähnt – das letzte Wort dem Bürger, der darüber befinden muss, ob sein Land zwar nicht seine nationale Identität, aber doch weitgehende Souveränitätsrechte aufgeben will. Doch dies kann nur der Endpunkt einer längeren Entwicklung sein, will man nicht die gleiche böse Überraschung erleben wie bei den französischen und holländischen Referenden, wo weniger über Europa als über innenpolitische Fragen abgestimmt wurde – und das in zwei »Kernländern« der EU, ohne die ein europäischer Bundesstaat undenkbar erscheint. Notwendig ist deshalb eine breite Koalition von Regierungen, Parteien, gesellschaftlichen Gruppen, Gewerkschaften, Kirchen, Medien und Intellektuellen, die dem Bürger nicht nur die immer weniger bedeutsamen, weil mittlerweile »selbstverständlichen« Vorteile der europäischen Einigung »schmackhaft« machen will.

Vielmehr geht es darum, neue strategische Ziele zu definieren und zu vermitteln, ähnlich wie nach dem Zweiten Weltkrieg die Ziele »Nie wieder Krieg« und »ewiger Frieden« in Europa.

Was könnten solche neuen strategischen Ziele sein? Dazu hat der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt in einer Grundsatzrede auf dem SPD-Parteitag in Berlin am 4. Dezember 2011 die Richtung angezeigt. Aus der demographischen Entwicklung (die Europäer werden 2050 nur noch sieben Prozent der Weltbevölkerung ausmachen) und der Quasi-Allmacht der Finanzmärkte ergibt sich »das langfristige strategische Interesse der europäischen Nationalstaaten an ihrem integrierenden Zusammenschluss«, ohne den »eine selbstverursachte Marginalisierung der einzelnen europäischen Staaten und der europäischen Zivilisation nicht auszuschließen« ist. Das hätte dann auch schwerwiegende Folgen für weltweite Aufklärung, Menschenrechte, rechtsstaatliche Verfassung und Demokratisierung, wenn dazu »aus Europa keine wirksamen Impulse« mehr kommen würden.

Schmidt erinnerte in seiner Rede auch an den alten Gegensatz zwischen Zentrum (Deutschland) und Peripherie (seinen mittelosteuropäischen Nachbarn) und daran, dass »sie alle seit Jahrhunderten unter ihrer geopolitisch zentralen Lage in diesem kleinen europäischen Kontinent gelitten haben«. Daraus lassen sich erste Konturen eines integrierten (Kern-) Europa ableiten: Mitteleuropa sollte schon wegen der von Schmidt erwähnten historischen Gründe und seiner zentralen geographischen Lage dazu gehören – auch um der Einbindung Deutschlands willen, die Schmidt immer wieder betont (das wären die EU-Mitglieder Deutschland, Österreich, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien und bald Kroatien, Schmidt zählt auch die baltischen Staaten dazu). Die zweite Achse könnten die sechs EWG-Gründungsstaaten bilden, mit Deutschland und Frankreich als »Kern des Kernes«, denn »nur ein deutsch-französisches Duo bietet auch Schutz vor Sorgen über deutsche Sonderwege«³ – eine angesichts der Debatte um die deutsche Haltung in der Euro-Krise nicht unbegründete Mahnung.

Vorausgesetzt, die Bevölkerung in allen oder den meisten dieser Länder stimmt einem neuen Vertrag auf der Grundlage der neuen strategischen Ziele zu, bleibt die

Frage, was mit den anderen EU-Staaten passiert? Zunächst einmal würde ihnen die Tür zum integrierten (Kern-) Europa offen stehen, wenn sie zu entsprechenden Souveränitätsverzicht bereit wären. Ansonsten würden sie als EU-Mitglieder nach derzeit geltendem Recht die »innere Schale« um den europäischen Kern bilden; an ihrem Status würde sich nichts ändern, außer dass es (innerhalb oder außerhalb der EU-Verträge) eine Gruppe stärker integrierter Staaten gäbe, die aber gleichwohl weiterhin EU-Mitglieder wären.

Das vor allem von französischen Autoren verfochtene Konzept der »konzentrischen Kreise« sieht weiterhin eine »äußere Schale« vor, die im Wesentlichen die Länder mit Beitrittsperspektive (Türkei, Westlicher Balkan), die Partner der Europäischen Nachbarschaftspolitik und die »strategische Partnerschaft« mit Russland umfasst. Vergleichbare Integrationsnetze wären analog etwa zum Schengen-Abkommen auch für einzelne Politikfelder denkbar.

Langfristiges Ziel deutscher Europapolitik sollte es sein, eine Gemeinschaft zu verwirklichen, die Wohlstand und Sicherheit für ihre Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Angesichts der zunehmenden internationalen Krisen, geopolitischen Verschiebungen und globalen Negativtrends ist es notwendig, die Zusammenarbeit in Europa zu flexibilisieren. Ausgehend vom aktuell erreichten Integrationsstand sollte Deutschland gemeinsam mit willigen und fähigen Partnern eine offene Vorreitergruppe für ein Kerneuropa zur Verwirklichung einer intensiveren Kooperation in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (sowie der inneren und äußeren Sicherheit) bilden.

Letztlich bildeten sich Formen vertiefter Zusammenarbeit schon seit den Römischen Verträgen heraus, sodass die EU schon heute über ein (manchmal informelles, indes nicht minder wirkungsvolles) Geflecht differenzierter Kooperationstiefen verfügt. Das Instrument der verstärkten Kooperation allein reicht für die zukünftig notwendigen Schritte nicht aus (Fischer-Lescano/Kommer 2011). Dazu bedarf es eines neuen Grundprinzips: eine flexible Netzwerkstruktur mit Durchlässigkeit von der äußeren zur inneren Schale und von dort zum Kern, nach dem Prinzip: weiche Schale(n), harter Kern.

3. So Walther Stütze in seinem erwähnten Beitrag für Cicero, 29.9.2011. Er plädiert im Übrigen für einen Gründungskern aus Alt-EWG (Deutschland, Frankreich, Italien, Benelux) und Polen.

- Benz, Arthur** (2009): Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Collignon, Stefan** (2010): Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Delors, Jacques** (2001): Für eine neue Dynamik im europäischen Integrationsprozess, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2001.
- Deubner, Christian** (2003): Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 01–02.
- (2008): How can European integration advance in the 21st century? Key policies, methods and coalitions for the deepening of EU integration, FES Brüssel.
- Enzensberger, Hans Magnus** (2011): Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas, Berlin: Suhrkamp.
- Eppler, Erhard** (2011): Eine solidarische Leistungsgesellschaft, Epochenwechsel nach der Blamage der Marktradikalen, Bonn: Dietz.
- (2009): Alte Heilslehren als neuer Sachzwang, *Süddeutsche Zeitung*, 3.8.2009.
- Fischer, Joschka** (2006): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. »Humboldt-Rede«, 12. Mai 2000. In: Themenportal Europäische Geschichte (2006), abrufbar unter <http://www.europa.clio-online.de/2006/Article=17>.
- Fischer-Lescano, Andreas / Kommer, Steffen** (2011): Verstärkte Zusammenarbeit in der EU: ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Habermas, Jürgen** (2011): Zur Verfassung Europas. Ein Essay. Berlin: Suhrkamp.
- Hacker, Björn** (2011): Konturen einer Politischen Union, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch mehr Integration neu justieren, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Hänsch, Klaus** (2005): Braucht die EU eine geografische oder konzeptionelle Finalität? Klausurtagung der Arbeitsgruppe für die Angelegenheiten der EU, 24.2.2005.
- Katsioulis, C. & Maaß, G.** (2007): Europäische Integration. Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kompass 2020, Berlin.
- Link, Werner** (2011): Es geht in Richtung Kerneuropa, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.8.2011.
- Müller-Graf, Peter Christian** (2007): »Differenzierte Integration«. Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union? In: *Integration*, Jg.30, Nr.2: 129–139.
- Roth, Michael** (2011). Der Euro braucht ein Parlament - Für eine Avantgarde von Demokratie und Solidarität. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl** (1994): Überlegungen zur europäischen Politik.
- Schröder, Gerhard** (2011): Ernst machen mit Kern-Europa. Euractiv.de/europa-2020, 25.11.2011.
- Stubb, Alexander C. G.** (1996): A Categorization of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies* Volume 34, Issue 2.
- Stütze, Walter** (2011): Verspielt das europäische Erbe nicht! Cicero Online vom 29. September 2011.
- Veit, Winfried** (2005a): Größer, weiter, schwächer: Warum die EU einen »harten Kern« braucht, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2005.
- (2005b): Wege aus der Krise? Zur französischen Debatte über Kerneuropa, Frankreich-Info Nr. 9, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris.
- (2006): Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik – Für ein Europa der konzentrischen Kreise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Verheugen, Günther/Lamy, Pascal** (2003): Für eine deutsch-französische Union, *Berliner Zeitung und Libération*, 21.01.2003.
- Verhofstadt, Guy** (2006): Les Etats-Unis d'Europe, Brüssel.



Über die Autoren

Dr. Gero Maaß ist Leiter der Internationalen Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Winfried Veit war für die Friedrich-Ebert-Stiftung u. a. in Südafrika, Israel, Frankreich und in Genf tätig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN: 978-3-86498-097-8