

Europainstitut
WIRTSCHAFTSUNIVERSITÄT WIEN

Working Papers

EI Working Paper Nr. 54

HEINRICH SCHNEIDER

„Kerneuropa“ Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung

Februar 2004

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna
Österreich / Austria
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133
Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756
e-mail: europafragen@wu-wien.ac.at

Impressum:

Die EI Working Papers sind Diskussionspapiere von MitarbeiterInnen und Gästen des Europainstituts an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, neue Forschungsergebnisse im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von € 7,20 am Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen AutorInnen zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer Herausgeber und Verleger: Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien,
Althanstraße 39—45, A—1090 Wien;
Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller,
Althanstraße 39—45, A—1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

„KERNEUROPA“ EIN AKTUELLES SCHLAGWORT UND SEINE BEDEUTUNG

Dr. Heinrich Schneider¹
heinrich.schneider@univie.ac.at

ABSTRACT

Als die Regierungskonferenz über einen Verfassungsvertrag für die Europäische Union im Spätherbst 2003 zu scheitern drohte und auch der Europäische Rat am 12. und 13. Dezember 2003 außerstande war, unvereinbare mitgliedstaatliche Positionen zu überbrücken, brachten Spitzenpolitiker, vor allem aus Deutschland und Frankreich, das „Kerneuropa“-Projekt ins Spiel: Sollten sich die 15 oder 25 EU-Mitgliedstaaten nicht auf einen im wesentlichen dem Konventsentwurf entsprechenden Verfassungsvertrag einigen, dann würde eine „Pioniergruppe“ von integrationswilligen Mitgliedstaaten mit neuen Vertiefungsschritten vorangehen. Diese Botschaft fand unterschiedliche Resonanz; in vielen Mitgliedstaaten überwog das kritische Echo. Was ist vom „Projekt Kern-Europa“ zu halten? Dieser Beitrag zeigt auf, daß schon der Beginn der Integrationspolitik – mit der Gründung der ersten „Europäischen Gemeinschaft“ durch sechs Mitgliedstaaten des Europa-Rates im Zeichen des „Kerneuropa“-Konzepts stand. Erneut wurden „Avantgarde“-Ideen und andere Differenzierungskonzepte erst nach Jahrzehnten diskutiert. Es blieb auch nicht bei akademischen Debatten; in der Entwicklung der EG/EU wurde von entsprechenden Möglichkeiten immer wieder Gebrauch gemacht. Die erste Kerneuropa-Initiative war, vor mehr als 50 Jahren, überaus erfolgreich. Dies heißt aber nicht, daß die Wiederaufnahme des Rezepts unter den heutigen Umständen vergleichbar produktive Auswirkungen hätte. Im vorliegenden Beitrag werden einige hierfür relevante Umstände dargelegt und diskutiert. Auch wenn die erweiterte Union ohne „Leadership“ nicht auskommen wird, wenn sie ihren Aufgaben gerecht werden soll, ermutigt die Gegenüberstellung von Pro- und Contra-Argumenten nicht zu entsprechenden Initiativen.

When the Intergovernmental Conference on a Constitutional Treaty for the European Union was about to fail in late autumn 2003, and the European Council of 12 and 13 October 2003 was also incapable of bridging conflicting Member State positions, high-ranking politicians, mainly from Germany and France, came up with the ‘core Europe project’: Should the 15 or 25 EU-Member States not be able to agree on a constitutional treaty, meeting in substance the draft of the Convention, then a ‘pioneer group’ of integrationist Member States would proceed with new steps of deepening. The response to this message was varying. In many a Member State the critical echo prevailed. What is to be thought of the ‘core Europe project’? This contribution shows that already the beginning of the integration policy – with the founding of the first European Community by six Member States of the Council of Europe was focused on the ‘core Europe’ concept. Ideas of an ‘avant-garde’ and other concepts of differentiation were discussed again only after decades. These discussions went beyond purely academic debates; in the process of the development of the EC/EU, such possibilities were being used again and again. The first core Europe initiative proved to be extremely successful, more than fifty years ago. This does, however, not mean that taking up this recipe under the current circumstances could have similar productive effects. In the present contribution, some of the hitherto crucial circumstances will be pointed out and discussed. Even if an enlarged Union will not be able to do without ‘leadership’, if it shall live up to its tasks, the balancing of pros and cons does not encourage such initiatives.

DESKRIPTOREN

Kerneuropa; abgestufte/differenzierte Integration; Flexibilität/verstärkte Zusammenarbeit; Avantgarde/Pioniergruppe; Verfassung; Europa à la carte; Erweiterung/Vertiefung.

KEYWORDS

Core Europe; differentiated integration; flexibility/enhanced co-operation; avant-garde/group of pioneers; Constitution; Europe à la carte; widening/deepening.

¹ Dr. Heinrich Schneider war als Ord. Univ.-Prof. jahrzehntelang Vorstand des Instituts für Theorie der Politik bzw., des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Wien.

HEINRICH SCHNEIDER

„KERNEUROPA“

EIN AKTUELLES SCHLAGWORT UND SEINE BEDEUTUNG

I. Was steht an?	5
II. Der Kontext der aktuellen Kerneuropa-Diskussionen.....	5
III. Zur Vorgeschichte der „Kerneuropa“- Konzeption	10
IV. „Kerneuropa“ in den Fünfziger Jahren: Stein des Anstoßes und Grundstein des Erfolgs	12
V. Kerneuropa- und Differenzierungsideen für die Integrationspolitik	18
VI. Differenzierung und Kernbildung in der realen Integrationspolitik	23
VII. „Kerneuropa – neu“: Verheißung, Drohung oder Verhängnis?.....	28
VII.A. Argumente zugunsten des Projekts.....	28
VII.B. Kritische Rückfragen und Gegengründe	34
VII.C. Ein besorgter Ausblick.....	42
Literatur	45
Bisher erschienene EI Working Papers	50
Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Europainstituts.....	53

HEINRICH SCHNEIDER
„KERNEUROPA“

EIN AKTUELLES SCHLAGWORT UND SEINE BEDEUTUNG

I. Was steht an?

Über „Kerneuropa“ ist in den letzten Monaten recht intensiv diskutiert worden, vor allem im Vorfeld der letzten Dezembertagung des Europäischen Rates in Brüssel, und danach. Staaten wie Deutschland und Frankreich können dem so etikettierten Projekt offenbar viel Positives abgewinnen; anderwärts hat man jeden entsprechenden Hinweis eher als eine unerfreuliche Drohung betrachtet. Welche Bewandnis hat es damit?

Dieser Beitrag soll

- erstens den aktuellen Situationskontext vor Augen führen, in dem die derzeitige Debatte stattfindet, und der ihre Bedeutung bestimmt;
- zweitens die historisch-politische Tiefendimension der Sache zur Sprache bringen - sie scheint nicht allen Kommentatoren und Diskussionsteilnehmern bewußt zu sein;
- drittens einige Gesichtspunkte und Anregungen zur Meinungs- und Urteilsbildung anbieten.

II. Der Kontext der aktuellen Kerneuropa-Diskussionen

Die jüngste Aktualität des Themas hängt mit der Auseinandersetzung um den Entwurf eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union zusammen, den der sogenannte „Konvent“ in den Jahren 2002 und 2003 erarbeitet hatte, und dessen Schicksal der Hauptgegenstand der am 12. und 13. Dezember 2003 in Brüssel veranstalteten Tagung des Europäischen Rates war.

Manche Mitgliedstaaten und die große Mehrheit der Konventsmitglieder sahen im Projekt einer Unionsverfassung eine historische Chance. Die Union sollte dadurch sozusagen auf eine höhere Stufe gehoben werden. Ursprünglich hatte es nur geheißen, man müsse sie für die bevorstehende Erweiterung instandsetzen. Aber das erwies sich als nicht so einfach, wie man erhofft hatte. Einige der im Vordergrund stehenden Streitpunkte haben eine Tiefendimension, die man ausloten sollte, wenn man sich ein Urteil bilden will.

Es ging am Ende vor allem darum, ob und wie bestimmte Arrangements und Regeln der Willensbildung und der Beschlußfassung verbessert werden sollten. Eine große und starke Gruppe von Staaten war dafür, die hergebrachten, zuletzt im Jahre 2000 durch den Vertrag von Nizza im Hinblick auf die Neuaufnahmen modifizierten Regeln neu zu fassen. Das erwies sich als überaus kontrovers.

Einige Staaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, ließen wissen:

- Wenn die Staats- und Regierungschefs nicht willens und imstande wären, eine neue, substanziell über Nizza hinausgehende Formel zu beschließen, dann würde die Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Union erheblich leiden,

- und man werde daraus die Konsequenzen ziehen, einen engeren Kern von reformwilligen Mitgliedstaaten bilden
- und die „alte“ EU links liegen lassen.

Das wurde nicht ganz so undiplomatisch ausgesprochen; aber was gemeint war, stand außer Zweifel. Zwei Zitate mögen die deutsche Position belegen. Am Tag vor dem Brüsseler Gipfel gab Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Bundestag eine Regierungserklärung ab; er führte u. a. folgendes aus:

„Eine Rückkehr zu den Ergebnissen von Nizza bedeutete unweigerlich, dass ein gesamteuropäischer Integrationsprozeß auf Dauer politischen Schaden nehmen würde. Zwangsläufig würde damit die Entwicklung eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Kerne vorgezeichnet.“²

Schon vorher hatte es entsprechende Signale von Kanzler Schröder und Präsident Chirac gegeben, und in manchen europäischen Hauptstädten hatte man das als Versuch empfunden, die nicht revisionsbereiten Mitgliedstaaten mit einer Rute im Fenster unter Druck zu setzen.

Daher setzte Joschka Fischer seine Ausführungen mit den folgenden Sätzen fort:

„Hierbei handelt es sich nicht um Taktiken oder Drohungen. Es sind vielmehr die Konsequenzen, die sich aus einer erweiterten Union ergeben, wenn das institutionelle Gefüge, wenn die Entscheidungsmechanismen und wenn die demokratische Transparenz nicht in dem Maße gegeben sind, wie es der Problemdruck, aber auch das Verständnis, das die Bürgerinnen und Bürger zu Recht erwarten, erfordern.“

In der anschließenden Plenardebatte des Parlaments legte der Staatsminister für Europafragen im Auswärtigen Amt, Hans Martin Bury (ein besonderer Vertrauensmann Gerhard Schröders), noch ein Schäufelchen nach:

„...Noch zaudern manche Mitgliedstaaten, den zukunftsweisenden Vorschlägen des Konvents die notwendige Unterstützung zu geben. Zugleich gibt es aber im Herzen Europas Länder, die gewillt sind, den Weg der Integration auf jeden Fall weiter zu gehen. Wir werden diesen Weg nach Möglichkeit im Rahmen der neuen Verfassung beschreiten...“³

Nach Möglichkeit, also nicht unter allen Umständen (nämlich nur dann, wenn die Verfassung das so gestattet oder erleichtert)⁴. Bury deutete offenbar an, daß die Formation eines integrationswilligeren Kerneuropas, wenn nötig, auch an der EU-Verfassung (oder an den vorhergehenden Verträgen) vorbeigehen könnte.

Die „Rute im Fenster“ verfehlte ihre Wirkung. Spanien und Polen verweigerten hartnäckig ihre Zustimmung zu der vom Konvent ausgearbeiteten Neuregelung. Jacques Chirac reagierte mit der Bemerkung, nun müsse man eine „Pioniergruppe“ gründen:

„Das ist eine gute Lösung, weil sie einen Motor schaffen und ein Beispiel geben wird.“

Kanzler Schröder prophezeite noch vor der Abreise aus Paris ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“. Im Berliner Kanzleramt stellte man der EU die Diagnose:

„Der Patient liegt auf der Intensivstation. Sein Zustand ist prekär, aber nicht ganz hoffnungslos.“

² Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen Amtes Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag am 11. Dezember 2003, zit. nach: Das Parlament, Ausg. v. 15. Dezember 2003, S. 17.

³ Zit. nach: ebd. S. 21.

⁴ Der anschließende Satz in Burys Debattenbeitrag lautete: „Das bedeutet aber auch, daß die Verfassung den geeigneten Rahmen dafür bieten muss.“

In Polen allerdings stand in der Zeitung, in Brüssel sei „der letzte Versuch, der EU die französisch-deutsche Überlegenheit aufzuzwingen“, gescheitert.⁵ Was waren die Hintergründe?

Die Grundmuster des Entscheidungsprozesses waren für eine Gemeinschaft mit sechs Mitgliedstaaten entworfen worden. Schon bei vorangegangenen Erweiterungen wurde immer behauptet, in einer vergrößerten Gemeinschaft oder Union könnten diese Muster nicht mehr das leisten, was nötig wäre. Insbesondere das Einstimmigkeitsprinzip wurde in Frage gestellt. Je mehr Beteiligte ein Vetorecht haben, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit der Lähmung. Und einzelne Ratsdelegationen können sich ihr Veto teuer abkaufen lassen, d. h. die Mehrheit erpressen.

Andererseits galt auch der Mehrheitsentscheid als problematisch: Würden Staaten, die bei Abstimmungen in der Minderheit blieben, sich nicht als einer „Fremdbestimmung“ oder gar „Fremdherrschaft“ unterworfen empfinden?

In traditionellen internationalen Organisationen gilt der Grundsatz der „souveränen Gleichheit“: Entweder wird um der Souveränität eines jeden Staates willen auf Mehrheitsbeschlüsse verzichtet; oder aber es gilt um der Gleichheit der souveränen Staaten willen die Regel „*one state one vote*“ – wie zum Beispiel in der UNO-Vollversammlung.

Im demokratischen Staat hingegen gilt die Regel „*one citizen one vote*“. In Österreich ist weder ein Land wie Tirol noch Kärnten „souverän“, und eben so wenig eine gesellschaftliche Gruppe oder Kategorie von Bürgern. Wer in der Minderheit bleibt, muß das akzeptieren (sofern elementare Regeln des Minderheitenschutzes gelten, insbesondere die Grundrechte als Schutzregeln für die kleinste Minderheit, den Einzelnen).

Ein Gebilde wie die EU dagegen steht sozusagen zwischen einer herkömmlichen internationalen Organisation und einem Staat. Sie ist sowohl eine Union von Staaten wie eine von Bürgern.

Das heißt: Irgendwie müssen beide Regeln zum Zug kommen; die Regel „*one state one vote*“, und die Regel „*one citizen one vote*“. Aber das verlangt Abstriche von beiden Regeln, weil beide, zum Nennwert genommen, nicht miteinander vereinbar sind:

- Im Rat haben die großen, mittleren und kleinen Mitgliedstaaten unterschiedliche Stimmengewichte. Aber nicht proportional zu ihrer Einwohnerzahl, sondern die kleineren sind, verglichen mit dieser Proportion, relativ um einiges besser gestellt (damit auch das Prinzip der Gleichheit der Staaten mit zur Geltung kommt).
- Ins Europäische Parlament kommen aus den größeren Staaten weniger Abgeordnete als es eigentlich ihrer Einwohnerzahl entspräche, und umgekehrt aus den kleineren deutlich mehr.

Das ist nicht ganz unlogisch. Aber in welchem Verhältnis die beiden Prinzipien miteinander zum Kompromiß gebracht werden sollen, dafür gibt es kein vernünftiges Argument.

⁵ Die Zitate dieses Absatzes nach Ralf Beste u.a., Brüsseler Abenteuer, in: Der Spiegel, Ausg. v. 20. Dezember 2003, S. 24ff. (Das polnische Zitat stammt aus dem Blatt „Rzeczpospolita“). Präsident Jacques Chirac betonte freilich gleich nach dem Brüsseler Gipfel, die Europäische Gemeinschaft dürfe nicht in Frage gestellt werden, die Kommission müsse die Aufsicht haben, und es dürfe sich „kein Europa erster und zweiter Klasse“ entwickeln – Kerneuropa müsse „offen sein für alle“; dies nach Cornelia Bolesch, Die Gefahr der Spaltung, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), Ausg. v. 15. Dezember 2003, S. 5.

So war die relative Abweichung vom Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten einerseits und vom Prinzip der Proportionalität von Bürgerzahl und Stimmengewicht andererseits stets Verhandlungssache. Ebenso war es Sache der im Grunde willkürlichen Kompromißbildung, wie groß nach Maßgabe der verabredeten Stimmengewichtung die für einen Ratsbeschluß nötige sogenannte „qualifizierte Mehrheit“ zu sein hatte. Was in den Vertrag geschrieben wurde, hing erstens vom taktischen Verhandlungsgeschick der Konferenzdelegationen ab, und zweitens von der Großzügigkeit der Beteiligten, vor allem der größeren.

Schon bei den letzten beiden Reformen, von Amsterdam (1997) und von Nizza (2000) waren die Verhandler aber mit dem Problem nicht so recht fertig geworden. Dafür gab es einen besonderen Grund: Eine sehr weitgehende Erweiterung stand bevor. Wenn die Union zum 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Mitgliedstaaten erweitert wird, ist nur ein größerer Staat, nämlich Polen, dabei, und neun eher kleine. Die Union der 25 umfaßt dann, über den Daumen gepeilt, sechs große und neunzehn kleine Staaten.

Das verändert jedoch die bisherige Konstellation der Stimmengewichtung erheblich: Eine Mehrheit von kleinen Mitgliedstaaten kann Ratsbeschlüsse tragen, hinter denen nur eine deutliche Minderheit von Unionsbürgern steht – dies heißt, daß in der Dimension der „Union der Staaten“ die Mehrheit entscheidet, aber in der Dimension der „Union der Bürger“ eine Minderheit ihren Willen durchsetzen kann – entgegen demokratischen Grundregeln.

Um in Nizza überhaupt zu einem Resultat zu kommen, gab die Mehrheit dem sehr weitgehenden Verlangen einiger weniger Staaten - vielleicht zu leichtfertig - nach. Die markantesten Rechenexempel sind bekannt: Deutschland hat im Rat mit 82,5 Millionen Einwohnern 29 Stimmen, Polen und Spanien haben mit in Summe 78,2 Millionen Einwohnern zusammen 54 Stimmen - nämlich jeder von ihnen bei weniger als 40 Millionen Einwohnern volle 27 Stimmen.

So war es kein Wunder, daß bei der im Anschluß an den Verfassungskonvent einberufenen Regierungskonferenz abermals ein intensives Tauziehen stattfand. Zeitweise sah es so aus, als würde die ganze Feilscherei um die willkürlich fixierten Stimmengewichtungen durch die simple und einsehbare Regel der sogenannten „doppelten Mehrheit“ ersetzt werden. Mehrheitsbeschlüsse sollten demgemäß erfordern,

- daß erstens eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für die Annahme einer Vorlage stimmt,
- und daß zweitens die zustimmenden Staaten insgesamt eine qualifizierte Mehrheit der Unionsbürger repräsentieren.⁶

Das entspricht den beiden erwähnten Kriterien – und damit der Formel von der „Union der Staaten und der Bürger“ - recht schlüssig. So kann man sich hinterher fragen, warum nicht schon längst ein Einvernehmen über die Formel gefunden worden war.⁷ Offenkundig ließen

⁶ Der Konventsentwurf verlangt in seinem Artikel 24, daß die im Rat zustimmenden Staaten eine Dreifünftelmehrheit der Bevölkerung der Union repräsentieren. Die Wahl dieses Quorums – warum nicht die einfache oder die Zweidrittelmehrheit? – ist freilich wieder „reine Verhandlungssache“ gewesen, deutet also auf ein Element der Willkür hin. Tatsächlich gab es inzwischen Bemühungen, den Dissens durch den Vorschlag aufzulösen, das erforderliche Bevölkerungsquorum um einige Prozent über die vorgesehenen 60% hinaus anzuheben.

⁷ Sie war schon längst ins Spiel gebracht worden: Im Mai 1999 legten die beiden CDU-Politiker Wolfgang Schäuble (damals Parteivorsitzender) und Karl Lamers (damals außenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion) ein Dokument unter dem Titel „Europa braucht einen Verfassungsvertrag – Überlegungen zur europäischen Politik II“ vor, in dem sie u. a. für die Einführung dieser Abstimmungsregel plädierten; Text in: Hartmut Marhold (Hrsg.), Die neue Europadebatte – Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 79ff., hier S. 100.

sich in Nizza einige Staaten ihre Zustimmung zum Gesamtpaket durch eine eigentlich willkürliche Bevorzugung abkaufen;⁸ so sahen es jedenfalls einige Verhandler, die später ihre Unzufriedenheit mit dem Ergebnis von Nizza offen bekundeten. Man kann die Sache allerdings auch anders sehen: In der am 1. Mai ins Leben tretenden Europäischen Union der 25 Staaten verfügen die sechs größeren Mitglieder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Polen) über 80 Prozent der Gesamtbevölkerung, die 19 übrigen zusammengenommen lediglich über 20 Prozent. Deutschland, Frankreich und Italien zusammen würden die Sperrminorität von 40 Prozent erreichen (in diesen drei Staaten leben 18,2, 13 und 12,7 Prozent der Unionseinwohner). Das würde eine erhebliche Gewichtsverlagerung im Regelsystem der Ratsentscheidungen bewirken, wenn die „doppelte Mehrheit“ eingeführt werden sollte.

Die Auseinandersetzung wurde aber auch noch aus einem anderen Grund hart; sie ging auch um Grundsätzliches: Je klarer das Mehrheitsprinzip zum Zug kommt, und je eindeutiger die Entscheidungsregeln bezeugen, daß die Rechtssubjekte der Union nicht nur die Mitgliedstaaten sind, sondern auch die Unionsbürger, desto prägnanter kommt zugleich zum Ausdruck,

- daß die Struktur der EU auch supranationale Züge aufweist,
- daß sie mehr ist als die Summe ihrer Mitgliedstaaten,
- daß sie ein politisches Gemeinwesen mit eigener Legitimitätsbasis wird, wenn sie das nicht sogar schon ist.

Eben das ist manchen Mitgliedstaaten aber zutiefst zuwider: sie befürchten die Umformung der Union in einen „Superstaat“.⁹

Außerdem stellt sich ein weiteres fundamentales Problem, und die Hinweise darauf, z. B. von deutscher Seite, sind nicht ohne Relevanz. Seit langem ist die These geläufig, daß die EU eine weitreichende Erweiterung nur dann verkraften wird, wenn zugleich eine „Vertiefung der Integration“ stattfindet. Die Erweiterung steigert die Heterogenität des Ganzen, ermöglicht das Aufkommen neuer Zentrifugalkräfte, und dies bedeutet, daß eine Schwächung der Entscheidungsfähigkeit, ja womöglich auch der Selbsterhaltungsfähigkeit der EU in Aussicht steht, wenn nicht diesen Lockerungs- und Schwächungstendenzen durch die Einfügung neuer integrierender Strukturzüge und durch den Einbau neuer Zentripetalkräfte entgegengewirkt wird.

Man hat schon den Verdacht geäußert, manche Mitgliedstaaten hätten überhaupt nur deswegen die Erweiterung befürwortet, weil sie von einer Lockerung und Schwächung des Gesamtsystems ausgehen würden.

⁸ Zuletzt gab es noch den Kompromißvorschlag, die Neuregelung erst nach 2009 einzuführen (das hätte Polen und Spanien ihre starke Position noch über die nächste Runde Finanzierungsverhandlungen hinaus erhalten). Außerdem hat die italienische Präsidentschaft versucht, den Deutschen die Nizza-Lösung dadurch schmackhaft zu machen, daß sie als einziger Staat mehr als die sonst für die „Großen“ vorgesehenen 29 Stimmen erhalten, weil Deutschland über 20 Millionen Einwohner mehr hat als jeder der übrigen Staaten dieser Kategorie (Großbritannien, Frankreich und Italien). Zugleich soll die polnische Zustimmung für eine Aufwertung des deutschen Stimmengewichts von 29 auf 31 gewonnen worden sein; angeblich habe Silvio Berlusconi dem deutschen Kanzler sogar 33 oder 34 in Aussicht gestellt, aber dieser widerstand der Versuchung; siehe Alexander Hagelüken und Christian Wernicke, Dumme Späße zwischen Roll- und Beichtstuhl, in: SZ, Ausg. v. 15. Dezember 2003, S. 3.

⁹ Immerhin hat ein deutscher Sachkenner kurz vor dem Brüsseler Debakel unverhohlen die Meinung geäußert, die Annahme des Konventsentwurfs für einen Verfassungsvertrag würde die Europäische Union einem Bundesstaat sehr viel näher bringen; siehe Handelsblatt, Ausg. v. 12. Dezember 2003, Nachgefragt: Werner Weidenfeld – „Bundesstaat Europa rückt näher“.

Andererseits ist die Ersetzung der bisherigen Verträge durch ein Dokument, das ausdrücklich den Titel „Verfassung“ tragen soll, in manchen Augen per se ein Vorhaben, das die rechtliche Grundordnung der Union normativ kräftigt, und damit einen Beitrag zur Integrationsvertiefung leistet. Der Begriff „Verfassung“ klingt einfach besser, und er erweckt den Eindruck eines höheren Geltungsgrads.¹⁰

Wenn nun allem Anschein nach

- erstens ein Scheitern der Bemühungen um ein praktikableres Entscheidungssystem sowie um eine erleichterte Mehrheitsentscheidung,
- und zweitens ein Scheitern des Verfassungsprojekts als solches ins Haus steht, weil einige wenige Mitgliedstaaten sich dagegen quer legen,

dann kann es, etwa aus deutscher oder französischer Sicht, nur als konsequent erscheinen, daß Mitgliedstaaten, die eine Integrationsvertiefung und -stabilisierung für erforderlich halten, entsprechend vorangehen, und zwar auch dann, wenn andere Mitgliedstaaten sich daran nicht beteiligen.

So haben, wie gesagt, Berliner und Pariser Spitzenpolitiker signalisiert, sie würden dann die Initiative zu einer entsprechenden „Kernbildung“ in einem engeren Kreis hierzu bereiter EU-Mitgliedstaaten ergreifen, wenn die Bemühungen um einen akzeptablen Entwurf eines Verfassungsvertrages nicht bis zum Jahresende 2004 zum Erfolg führen sollten.

Diese Hinweise haben, wie ebenfalls schon vermerkt, keineswegs ein übereinstimmendes Echo ausgelöst. Auch Österreich gehört zu den Kritikern – wiewohl gerade vom Ballhausplatz jahrelang zu hören war, daß Wien unbedingt in der „ersten Liga“ spielen will (was ja voraussetzt, daß es eine erste und eine zweite Liga gibt).

Es geht an, sich die Perspektiven einer Umsetzung der Ankündigungen (Drohungen für die einen, Verheißungen für die anderen) vor Augen zu führen. Aber zuvor wird es gut sein, sich die historische Tiefendimension des „Kerneuropa“- Projekts zu vergegenwärtigen.

III. Zur Vorgeschichte der „Kerneuropa“- Konzeption

Vorstellungen einer engeren Kernbildung inmitten einer umfassenderen Organisation sind nicht erst in Verbindung mit der Krise der 2002 und 2003 unternommenen Arbeit an einer Unionsverfassung aufgekommen. Die Idee einer engeren Avantgarde ist älter.

Als erster Anstoß zum Beginn der europäischen Einigungspolitik gilt allgemein die nur 17 Minuten dauernde Rede, die Winston Churchill am 19. September 1946 in der Universität Zürich hielt. Er plädierte für die Schaffung einer „Struktur“, „die vielleicht die Vereinigten Staaten von Europa heißen wird.“ Der „erste Schritt bei der Neugründung der europäischen Familie“ müsse „eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein.“

„Wenn zu Anfang auch nicht alle Staaten Europas willens oder in der Lage sind, der Union beizutreten, müssen wir uns dennoch ans Werk machen, diejenigen Staaten, die es wollen und können, zusammenzufassen und zu vereinen....; bei dieser so dringenden Aufgabe müssen

¹⁰ Tatsächlich unterscheidet sich die Rechtsqualität freilich durch die vom Konvent erarbeitete Konstruktion per se kaum von der bisherigen. Die EU bleibt ein „Staatenverbund“ eigener Art; allerdings kann sich das ändern, falls der „Verfassung“ - eben weil sie so heißt – von den politischen Kräften und den Bürgern eine stärkere Loyalität entgegengebracht werden sollte.

Frankreich und Deutschland die Führung zusammen übernehmen. Großbritannien, das British Commonwealth of Nations, das mächtige Amerika und, ich hoffe, Sowjetrußland (dann nämlich wäre alles gut...) müssen die Freunde und Förderer des neuen Europas sein...“¹¹

Einige Staaten sollten also den Kristallisationskern für das Einigungswerk bilden. Das Vereinigte Königreich gehörte hingegen in der Sicht Churchills genau so wenig zu den künftigen „Vereinigten Staaten von Europa“ wie die USA oder auch die Sowjetunion.

Während Churchill in Zürich seine Rede hielt, tagte in Hertenstein am Vierwaldstätter See eine Konferenz von Anhängern einer föderalen Einigung Europas. Dort wurde am 21. September 1946 das für die Europäischen Föderalisten in der Folgezeit maßgebliche „Hertensteiner Programm“ beschlossen.¹² Die darin projektierte föderalistisch gestaltete „Europäische Union“ sollte „allen Völkern europäischer Wesensart, die ihre Grundgesetze anerkennen, zum Beitritt offen stehen.“

Im Hertensteiner Programm hieß es auch:

„Im Rahmen der Europäischen Union sind regionale Unterverbände, die auf freier Übereinkunft beruhen, zulässig und sogar wünschenswert.“

Schon vor dem Beginn der realen Integrationspolitik war also erstens der Gedanke an eine avantgardistisch agierende Kerngruppe europäischer Staaten, die gleichsam eine Initiativ- und Lokomotivfunktion wahrnehmen sollte, und zweitens der Gedanke an eine differenzierte Struktur innerhalb einer umfassenderen Union entwickelt worden.

Noch ein Umstand verdient Beachtung: Churchills Wort von den „Vereinigten Staaten von Europa“ sollte und konnte natürlich die Analogie zu den „Vereinigten Staaten von Amerika“ artikulieren.¹³ In der damaligen Nachkriegszeit wurden die USA in Europa, vor allem in Westeuropa, häufig bewundert und als Vorbild angesehen. Wer von den „Vereinigten Staaten von Europa“ sprach, dachte in der Regel an die – wenn auch vermutlich schrittweise – Zusammenfassung, wenn nicht des ganzen Kontinents, so doch aller freiheitlich-demokratisch verfaßter Staaten. (Für diese Regel gab es freilich Ausnahmen, wie das Beispiel Churchills zeigt; und er brachte damit eine in Großbritannien eher herrschende Auffassung zum Ausdruck.)

Selten werde reflektiert, daß die USA ja nicht einmal den nordamerikanischen Halbkontinent umfassen, geschweige denn ganz Amerika. Bis heute ist die Vorstellung weit verbreitet, daß eine „Europäische Union“ eigentlich und letztlich alle europäischen Staaten umfassen sollte; selbstverständlich ist das aber durchaus nicht!

¹¹ Text in deutscher Übersetzung: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europa – Dokumente zur europäischen Einigung, Bonn 1953, S. 84f. Zum Vorgang selbst vgl. Walter Lipgens, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950, Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977, S. 131ff.

¹² Text in: Walter Lipgens, 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung - Dokumente 1939-1984, Bonn 1986, S. 217ff. Zur Konferenz selbst vgl. Walter Lipgens aaO. 1977, s. o. Anm. 10, S. 298ff.

¹³ Der Ausdruck „Vereinigte Staaten von Europa“ war allerdings viel früher geprägt worden; verwendet haben ihn schon vor rund 150 Jahren z. B. der Vordenker der italienischen Einigung Carlo Cattaneo (1801-1869) – er schrieb: „...die Strömungen führen in zwei Richtungen: zu einem autokratischen Europa oder zu den vereinigten Staaten von Europa“, zit. nach: Denis de Rougemont, Europa: Vom Mythos zur Wirklichkeit, München 1962; oder Victor Hugo in seiner Eröffnungsrede beim Pariser Weltfriedenskongress 1849: „Ein Tag wird kommen, wo man sehen wird, wie die beiden ungeheuren Ländergruppen, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Vereinigten Staaten von Europa, sich von Angesicht zu Angesicht gegenüberstehen, einander über die Meere hinweg die Hand reichen...“, zit. nach: Hans Wehberg, Ideen und Projekte betreffend die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten 100 Jahren, in: Die Friedenswarte, Jg. 1941, Heft 2/3.

Was hier in Erinnerung gebracht wurde, gehört freilich eher zur Vorgeschichte der Sache. Zum realpolitischen Thema wurde „Kerneuropa“ viel später – aber doch immerhin schon vor mehr als 50 Jahren. Nämlich als die „Integrationspolitik“ von einer dazu entschlossenen Minderheit der seinerzeitigen Mitgliedstaaten des Europa-Rates begonnen wurde.

IV. „Kerneuropa“ in den Fünfziger Jahren: Stein des Anstoßes und Grundstein des Erfolgs

Der Straßburger Europa-Rat war 1949, wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gegründet worden,

- mit dem Sitz in Straßburg,
- mit einer „Beratenden Versammlung“ aus nationalen Parlamentariern, die nicht einmal über die eigene Tagesordnung entscheiden durften,
- und mit einem „Ministerkomitee“, das lediglich befugt war, einstimmig Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten zu richten.

Manche Gründerstaaten wären gern weiter gegangen, vor allem die Briten hatten sich aber dagegen quer gelegt. So kam es in der ersten Generaldebatte der Beratenden Versammlung zu einer Grundsatzdiskussion; manche Delegierte betrachteten den Straßburger Rat als ausreichende Basis für die europäische Zusammenarbeit, andere meinten, er könne allenfalls die Ausgangsbasis für eine wirkliche Einigungspolitik bilden.¹⁴

- Die einen, vor allem Vertreter aus Frankreich, Italien, den Beneluxländern, merkwürdigerweise auch einige Griechen und Türken, plädierten für die alsbaldige Schaffung von „Vereinigten Staaten von Europa“.
- Anderen, vor allem Briten und Skandinaviern, ging das viel zu weit. Man solle die Souveränität der Nationen nicht antasten und sich auf eine lockere Zusammenarbeit zwischen den Regierungen beschränken.

(Österreicher oder Deutsche gab es damals im Europa-Rat noch nicht.)

Als die Debatte festgefahren war, kamen einige Delegierte auf eine Art Quadratur des Kreises; sie legten einen Entschließungsantrag des Inhalts vor: Das Ziel sei die Schaffung einer politischen Autorität mit begrenzten Aufgaben, aber echten Hoheitsrechten, oder Machtbefugnissen (“... *a political authority with limited functions but real powers*”).

Und darauf einigten sich fast alle, und zwar am 10. August 1949.

Die Unionisten traten ein für „*limited functions*“ - das bedeutet keine souveräne Staatsgewalt, kein Abdanken der Mitgliedstaaten. Die Föderalisten befürworteten „*real powers*“. Das meint mehr als nur eine Plattform für eine unverbindliche Zusammenarbeit; das bedeutet einen Ansatz für supranationale Politik.

Diese Quadratur des Kreises bedeutete: *Weniger als eine Föderation, mehr als bloße Kooperation.*

Umgesetzt wurde das dann mit dem von Jean Monnet ausgearbeiteten Schuman-Plan zur Gründung einer ersten Integrationsgemeinschaft, jener für Kohle und Stahl, der sogenannten Montan-Union. Frankreich und Westdeutschland sollten ihre gesamte Kohle-, Eisen- und

¹⁴ Vgl. z. B. Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik I: Der Weg zur Integration, Bonn 1977, S. 203ff.

Stahlwirtschaft in einen Gemeinsamen Markt einbringen, und dessen Errichtung und Aufrechterhaltung sollte in die Hand einer supranationalen Hohen Behörde gelegt werden; das entsprach exakt der eben zitierten Straßburger Formel. Andere Staaten seien zum Mitmachen eingeladen, wenn sie mit der Grundkonzeption einverstanden wären.

Interessanter als der Schuman-Plan selbst ist ein erst Jahrzehnte später veröffentlichtes Geheim-Memorandum, mit dem Jean Monnet, der eigentliche Autor des Projekts, seine Chefs, Georges Bidault und Robert Schuman, für die Sache gewann; ich referiere sinngemäß:¹⁵

Der Kalte Krieg ist voll im Gang. Das geteilte Deutschland liegt mitten in seinem Kraftfeld; es ist ein Krebsgeschwür in Europa, zumal die Deutschen ihre Teilung weder wahrhaben noch akzeptieren. Nun wollen die Amerikaner Westdeutschland wiederbewaffnen. Das wird die Sowjetunion wohl als Provokation werten, und dies kann den Dritten Weltkrieg auslösen - wenn wir nicht mit einer dramatischen Aktion der Entwicklung unverzüglich eine andere, eine konstruktive Richtung geben. Und den Deutschen eine neue Perspektive: Die europäische.

Der Ministerpräsident und der Außenminister gaben in Paris grünes Licht. Sie wußten auch, daß in Bonn Konrad Adenauer mitmachen würde.

Im Übrigen war noch eine weitere Überlegung im Spiel: Damals stand die vor allem von den USA gewollte Umfunktionierung Westdeutschlands von einem Besatzungsgebiet zu einem für die europäische und die westliche Partnerschaft zu gewinnenden Staat auf der Tagesordnung. Deshalb war die mit dem sogenannten Ruhr-Statut eingeführte einseitige Kontrolle der westdeutschen Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie durch die westlichen Alliierten nicht mehr zeitgemäß. Für die „Internationale Ruhrbehörde“, die weitgehende Kontroll- und Dispositionsrechte besaß, und in der die Besatzungsmächte das Sagen hatten, mußte eine Alternative gefunden werden.

Monnets Idee war es, daß auch die anderen westeuropäischen Staaten ihre Schwerindustrie in das System einbringen sollten, und daß eine gegenseitige Kontrolle und eine gemeinsame Lenkung eine neue Qualität übernationaler Politik bedeuten würde.

Nicht mehr die westlichen Kontrolleure sollten den zu kontrollierenden Deutschen gegenüber sitzen; alle beteiligten Staaten sollten zugleich Subjekte und Objekte der gemeinsamen Politik sein.

Die scheinbar so neuartige Hohe Behörde der Montanunion war im Grunde die im Zeichen von Gleichberechtigung und sektoraler Wirtschaftsgemeinschaft umgeformte Ruhrbehörde. (Ein Nebeneffekt war, daß man die Amerikaner aus der Lenkungsbehörde hinauskomplimentieren konnte.)

Monnet hatte dabei jedoch noch eine kühne Vision im Sinn. An zwei Stellen des Schuman-Plans ist davon die Rede, daß die vorgeschlagene Organisation den Grundstein einer Föderation bilden sollte, und den ersten Schritt dazu. Sie sollte sozusagen den Kristallisationskern für jene „Helvetisierung“ abgeben, die – gemäß dem zitierten Wort von Karl Jaspers – als Alternative zur Balkanisierung die gedeihliche Zukunft Europas sichern sollte.

Aber das war damals ein waghalsiger Gedanke. Eine Föderation, eine Eidgenossenschaft einzugehen, das bedeutete ja die Begründung einer echten unauflöselichen Lebensgemeinschaft. Dazu hätte man gegenseitiges Vertrauen gebraucht,

¹⁵ Zum folgenden vgl. Heinrich Schneider aaO. 1977, s. o. Anm. 13, S. 321ff., S. 349ff.

Solidarisierungsbereitschaft sowie die Überwindung von Erbfeindschaften und Ressentiments.

Wenige Jahre zuvor hatte man gnadenlos gegeneinander gekämpft, die Gräueltaten in den Vernichtungslagern waren nun offenkundig geworden, eben noch hatte es die Fraternalisierungsverbote für die Besatzungssoldaten gegeben, nach wie vor fanden Kriegsverbrecherprozesse statt.

Eine „Eidgenossenschaft“ der Erbfeinde und Todfeinde - war das nicht absurd?

Wie kühn der Gedanke war, dafür möge ein historischer Beleg stehen: Im Herbst 1943, als die Gaskammern und andere Abscheulichkeiten noch längst nicht bekannt waren, entwickelte eben jener Jean Monnet bei einem Geheimtreffen französischer Widerstandsführer in Algier seine Ideen über die europäische Zukunft nach dem Sieg der Alliierten: Europa müsse geeint werden, ohne Zollschränken, ohne Diskriminierung eines Volkes, mit einer gemeinsamen Lenkung der Schwerindustrie, so daß man nie mehr gegeneinander aufrüsten könne. Der „große Mann“ unter den Teilnehmern, General de Gaulle, wischte das souverän vom Tisch: „Nie wieder, Monsieur, werden Sie nach diesem Krieg Franzosen und Deutsche an einen Tisch bringen...“¹⁶

Jean Monnet und seine Gesinnungsfreunde mußten sich überlegen: Wie kann man die feindschaftlichen Einstellungen und das Mißtrauen abbauen? Nicht einfach durch gutes Zureden oder Bekehrungsappelle!

Monnet setzte ganz handfest an:

- Die Verflechtung der Grundstoffindustrien – und später der ganzen Volkswirtschaften – könnte die materiellen Lebensinteressen der Völker auf Dauer aneinander binden, und das könnte eine „solidarité de fait“ ins Leben rufen. Eine bewußt bewirkte wechselseitige Abhängigkeit würde schließlich als Schicksalsgemeinschaft empfunden, und das wäre die Basis der Solidarität. Eine integrierte „ökonomische Basis“ würde die Entwicklung eines politischen und ideellen „Überbaus“ nicht automatisch produzieren, aber erleichtern.
- Zugleich würde zur Steuerung und Harmonisierung der wirtschaftlichen Verflechtungsprozesse ein supranationales politisches System errichtet, das als Kristallisationskern des politischen Überbaus, der „Föderation“, fungieren sollte. Die Föderation selbst – das würde die unverbrüchliche Eidgenossenschaft sein, in deren Namen gemeinsame Organe den Vorrang des europäischen Gemeinwohls vor den Einzelinteressen sichern sollten.

Die Integration war also nicht ein Ziel in sich selbst, sondern eine Strategie, die Traditionen der Rivalität zu überwinden und eine neue solidarisierende Verbundenheit aufzubauen.

Sechs Staaten waren bereit, sich an der neuen „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ zu beteiligen: Westdeutschland, Frankreich, die Beneluxländer, und Italien. Das war nur eine Minderheit des damaligen Teils der Mitgliedstaaten des Europa-Rates.¹⁷

¹⁶ Vgl. Walter Lipgens aaO. 1986, s. o. Anm. 10, S. 133f.

¹⁷ Gründungsmitglieder waren außer den späteren sechs Gemeinschaftsgründern auch Dänemark, Irland, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich; noch im Jahre 1949 traten Griechenland und die Türkei bei, im Jahre 1950 Island und die Bundesrepublik Deutschland (Vollmitgliedschaft mit Sitz im Ministerkomitee erst 1951).

In Straßburg, und nicht nur dort, löste der Vorgang eine heftige Debatte aus. Sie stand im Zeichen der antithetischen Schlagworte „Kern-Europa“ und „Klein-Europa“.¹⁸

Die Befürworter des Projekts verwiesen auf historische Vorbilder des allmählichen Aufbaus von Föderationen, die mit einer kleinen Anzahl von Gründerstaaten begonnen hätten (wie die Eidgenossenschaft oder die USA). Die Gemeinschaft der Sechs werde sich irgendwann gewiß erweitern. Würde man warten, bis auch das letzte Mitglied des Europa-Rats zu einer substanziellen Einigung bereit wäre, dann bedeutete das die Blockierung des Fortschritts auf lange Zeit. Die Gegner sprachen von einer Spaltung Europas durch eine „kleineuropäische Blockbildung“; das auf dem Weg der Einigung befindliche größere Europa (das des Europa-Rates) würde dadurch erhebliche Nachteile erleiden.

In den ersten Jahren verstand sich der Straßburger Europa-Rat als die „eigentlich“ für die europäische Einigung zuständige Organisation. Er wollte alle Versuche, in einem engeren Kreis über das, was in Straßburg selbst möglich war, hinauszugehen, seiner Kontrolle unterstellen.

Zwar entschlossen sich die Mitglieder der Beratenden Versammlung, den „Abschluß von Teilabkommen zwischen gewissen „demokratischen Nationen“ zu befürworten, „vorausgesetzt daß diese Abkommen nicht geeignet sind, die Vereinigung der europäischen Staaten zu hindern oder zu verzögern“. Entsprechende Projekte sollten von den Initiatoren dem Europa-Rat unterbreitet werden, um allen Mitgliedern die Option einer Beteiligung zu sichern.¹⁹

In einer weiteren Resolution empfahl die Beratende Versammlung die Schaffung von „specialized authorities“ für politische, wirtschaftliche, soziale, rechtliche und kulturelle Angelegenheiten, so wie das schon für Kohle und Stahl unternommen worden war- aber jeweils „innerhalb des Rahmens des Europa-Rates“:²⁰

- Jeder Mitgliedstaat sollte sich an diesen Spezialeinrichtungen oder einigen oder einer von ihnen beteiligen können- oder auch nicht. Ein nachträglicher Beitritt sollte ebenfalls möglich sein.
- Auch sollten „jene Staaten, die den Wunsch haben,... engere organische Bindungen zu schaffen, frei sein, dies unter sich zu tun“, aber die Struktur solcher Bindungen sollte mit allen Mitgliedstaaten des Europa-Rates abgesprochen werden.
- Die Organe aller derartigen Einrichtungen (auch die der „specialized agencies“) sollten „mit jenen des Europarates integriert“ sein.²¹

¹⁸ Kritiker der Integrationspolitik der Sechs sprachen immer wieder von „Klein-“ oder gar „Kleinst-Europa“. Ich habe keine Belege darüber zur Verfügung, wer von den Befürwortern damals den Ausdruck „Kern-Europa“ verwendet hat; ich selbst habe als Bundesvorsitzender des Bundes Europäischer Jugend und als Präsidiumsmitglied bzw. Vizepräsident der Europa-Union Deutschlands (in den frühen fünfziger Jahren zunächst als Landesvorstandsmitglied der Europa-Union Bayern und Landesvorsitzender des BEJ) den Begriff jedenfalls in vielen Reden und Vorträgen verwendet und wie oben im Text zu rechtfertigen versucht. Auch in Broschüren der Europa-Union war seine Verwendung üblich; siehe etwa Peter Beckert, Die Europäische Einigungs-Bewegung, Bonn 1953/1954, S. 27.

¹⁹ Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europa-Rates v. 18. August 1950, siehe Heinrich von Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946-1961, Bonn/Wien/Zürich 1961, Dokument Nr. 46, S. 45.

²⁰ Es war damals en vogue, nach dem Vorbild der Hohen Behörde der Montan-Union auch noch Pläne für andere mit spezifischen Aufgaben zu betrauende Sonderbehörden in die Diskussion einzubringen, z. B. für die Agrarintegration, für das Gesundheitswesen u. a. m. Die Beratende Versammlung wollte entsprechende Entschlüsse nicht verhindern, wohl aber ihre Emanzipation vom System des Europa-Rates.

²¹ Empfehlung der Beratenden Versammlung v. 28. August 1950, siehe Heinrich von Siegler aaO. 1961, s. o. Anm. 18, Dokument Nr. 48, S. 46.

- Um die Einordnung entsprechender Vorstöße in das System des Europa-Rats zu sichern, empfahl die Beratende Versammlung den Abschluß von Zusatzprotokollen zum Statut des Europa-Rates; diese sollten den Abschluß von speziellen Übereinkünften seitens einiger Mitgliedstaaten ohne Bindung der übrigen im Schoße des Europa-Rates ermöglichen.
- Management und Kontrolle der „specialized agencies“ sollten entsprechenden Besonderen Ausschüssen des Straßburger Ministerkomitees und der Beratenden Versammlung überantwortet werden, die aus den Delegierten der jeweils teilnehmenden Staaten bestehen sollten. Diese engeren Gremien sollten dem Plenum des Ministerkomitees und dem der Beratenden Versammlung regelmäßig über den Gang der Dinge berichten.²²

Schon vor der Gründung der ersten Europäischen Gemeinschaft²³ hatte man sich also im Europa-Rat über die Idee einer „verstärkten Zusammenarbeit“ einiger am europäischen Einigungsprojekt beteiligten Staaten Gedanken gemacht.

Auch die Verknüpfung von entsprechenden Initiativen einiger (nicht aller) Mitgliedstaaten mit dem System des umfassenderen Europarates war thematisiert worden, und zwar so, daß der Europa-Rat die Kontrolle des Ganzen in seinen Händen haben sollte. Das Ministerkomitee griff entsprechende Ideen schon im Jahre 1951 positiv auf.²⁴ Die integrationspolitische Entwicklung ging aber recht bald über derlei Vorstellungen hinweg: Die Gemeinschaft der Sechs betrachtete sich mehr und mehr als den eigentlichen Träger des europäischen Einigungsprojekts. Der Europa-Rat geriet nicht gerade völlig ins Abseits, aber die Rolle des Supervisions- und Kohärenzsicherungsorgans, das die verschiedenen Sonderinitiativen und Gruppierungen koordinieren und so die Gleichmäßigkeit des Entwicklungsprozesses sichern sollte, konnte er nicht wirklich übernehmen.

Abgefunden hat er sich damit erst relativ spät: Noch kurz vor dem Abschluß der Verhandlungen über den EWG- und den EURATOM-Vertrag sprach sich die Beratende Versammlung gegen die Einrichtung neuer parlamentarischer Versammlungen für die beiden

²² Empfehlung der Beratenden Versammlung v. 28. August 1950, siehe ebd. Dokument Nr. 49, S. 46. Die entsprechenden Überlegungen wurden in einer weiteren Resolution am 24. November 1950 weitergeführt, siehe ebd. Dokument Nr. 63, S. 52.

²³ Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl war am 18. April 1951 unterzeichnet worden; am 18. August 1952 nahm die Hohe Behörde ihre Arbeit auf.

²⁴ Anfang Mai 1951 beschloß das Ministerkomitee eine Resolution, für deren Inhalt die Übernahme in eine künftige Neufassung des Statuts (namentlich in den Artikel über die Befugnisse des Ministerkomitees) in Aussicht genommen wurde. Diese Resolution sah vor, daß Resolutionen des Ministerkomitees in geeigneten Fällen den Charakter eines Abkommens erhalten, das dann allen Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt wird. Das betreffende Abkommen bindet jedoch nur jene Mitgliedstaaten, die es ratifiziert haben; siehe Heinrich von Sieglar aaO. 1961, s. o. Anm. 18, Dokument Nr. 71, S. 55f. In einer weiteren Resolution (ebenfalls im Mai 1951 angenommen) wird in Aussicht genommen, daß der Europarat die Initiative zu Verhandlungen über die Gründung europäischer Fachbehörden (specialized authorities) mit je eigenen Aufgaben ergreifen kann; jedem Mitglied soll es dann freistehen, sich zu beteiligen oder nicht. Sofern einzelne Mitgliedsstaaten aus eigener Initiative entsprechende Einrichtungen begründen, soll jeweils geprüft werden, ob diese mit dem Europarat verknüpft werden sollen. Die entsprechenden Exekutivbehörden können zur Berichterstattung vor dem Ministerkomitee eingeladen werden, allfällige parlamentarische Gremien der Fachorganisation können zur Berichterstattung bei der Beratenden Versammlung des Europarats eingeladen werden. Die Beziehungen zwischen der betreffenden Einrichtung und dem Europarat sollen durch besondere Abkommen jeweils zwischen den Organisationen geregelt werden. Für den Europarat seinerseits wird eine Koordinierungsfunktion für die Aktivitäten der verschiedenen Fachbehörden in Aussicht genommen; siehe ebd. Dokument Nr. 72, S. 56. Anfang August 1951 sprach sich das Ministerkomitee für die Einführung des Grundsatzes der „konstruktiven Enthaltung“ in Bezug auf Beschlüsse des Europa-Rates aus. Die bei der Umsetzung entsprechender Beschlüsse entstehenden Aufwendungen werden nur von den Mitgliedstaaten getragen, die dem betreffenden Projekt zugestimmt (sich also nicht „konstruktiv enthalten“) haben; siehe ebd. Dok. Nr. 75, S. 57.

Gemeinschaften aus; eine „demokratische und parlamentarische Kontrolle aller finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten des Gemeinsamen Marktes“ solle in einer Weise erfolgen, die es dem „ganze[n] freie[n] Europa, wie es im Europarat vertreten ist, seine Stimme vernehmlich machen kann, wenn die allgemeinen Interessen Europas auf dem Spiel stehen.“²⁵

Der vor allem von Großbritannien unternommene Versuch, die von der Sechsergemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten eingeleitete vertiefte Wirtschaftsintegration in eine umfassendere, aber weniger weitgehende Organisation einzubinden, nämlich in eine unter der Ägide der OEEC zu schaffenden Freihandelszone, blieb erfolglos; in manchen EWG-Staaten meinte man, die Initiative sei auch darauf ausgerichtet gewesen, die Realisierung des EWG-Projekts zu blockieren – den Sechs war vorgeworfen worden, sie betrieben mit ihrer Integration eine wirtschaftliche Teilung Europas. London hatte versucht, Verhandlungen der Sechs in den Rahmen der OEEC hereinzuholen, und die Durchsetzung der britischen Vorstellungen über die Freihandelszone hätte die EWG weitgehend ihrer spezifischen Qualitäten beraubt und ihren politischen Ausbau erschwert. „Kerneuropa“ wurde von den sechs Gründern über die damalige Anfechtung hinweg bewahrt und konsolidiert, und der Kontrolle des Europa-Rates entzogen.²⁶

Stellt man die damaligen Überlegungen und Intentionen den heutigen Kerneuropa-Konzepten gegenüber, dann fallen – zumindest auf den ersten Blick - Parallelen und Analogien ins Auge.

Damals war ein Teil der Mitgliedstaaten des Europarates mit der geringen Integrationsneigung der Gesamtheit der Mitgliedstaaten unzufrieden. Da das Einstimmigkeitsprinzip das Tempo des Geleitzugs von dem des langsamsten Schiffs abhängig machte, kam es zu einer Initiative zugunsten einer vertieften, „kerneuropäischen“ Integration. (In Straßburg reagierte man darauf mit der in Anm. 23 erwähnten Resolution des Ministerrats vom August 1951 – aber da war der Zug der Sechs schon abgefahren.)

Die Gemeinschaftsgründung wurde von einigen Mitgliedstaaten des Europa-Rates kritisch gesehen (zunächst als nicht chancenreich, dann als in der Perspektive der eigenen Interessen bedenklich). Die zur engeren Integration entschlossenen Staaten ließen sich dadurch nicht abhalten. Sie waren auch nicht bereit, ihre Unternehmung den Institutionen des Europa-Rates zu unterstellen.

Heute umfaßt die Europäische Union bei weitem mehr Mitgliedstaaten als damals der Europarat. Wieder zeigt sich in der nunmehr die europäische Einigungspolitik maßgeblich bestimmenden Organisation (der EU) eine deutliche Differenz, was die Bereitschaft der Mitglieder zur Integrationsvertiefung betrifft. Wieder kündigen die vertiefungswilligen Mitgliedstaaten für den Fall eines Scheiterns einer einvernehmlich von allen Partnern mitgetragenen merklichen Vertiefung eine Initiative zum Vorgehen im kleineren Kreis an. Es gab auch Andeutungen, dies werde – falls es nicht anders möglich sein sollte – außerhalb der bestehenden Verträge geschehen.

²⁵ Resolutionen der Beratenden Versammlung v. Januar 1957, in: Heinrich von Sieglar aaO. 1961, s. o. Anm. 18, Dok. Nr. 160, S. 121f. Ich erinnere mich noch daran, daß zu einer Zeit, da die EWG-Politik der Sechs schon in vollem Gang war, das damalige österreichische Mitglied der Beratenden Versammlung Dr. Lujó Tonic-Sorinj (später war er Generalsekretär des Europa-Rates und ab 1966 im Kabinett Josef Klaus österreichischer Außenminister) ein wenig oberlehrerhaft den EWG-Gründerstaaten sagte, was sie untereinander tun und was sie lassen sollten. Hierüber war ich damals (ich war Deutscher und kam erst 1968 an die Universität Wien) recht erstaunt. Aber Tonic hatte damals offenbar die in den dargelegten Beschlüssen formulierten Vorstellungen des Europa-Rates im Sinn – ich peinlicherweise nicht.

²⁶ Vgl. z. B. Hans von der Groeben, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 64ff.

Damals wie heute gab und gibt es jedoch Bemühungen, eventuelle Vertiefungsinitiativen im engeren Kreis in die umfassendere Organisation einzubinden; im geltenden EU-Vertrag und auch im Verfassungsentwurf des Konvents, in Form von Bestimmungen über die „verstärkte Zusammenarbeit“²⁷. Und im Bereich der gemeinsamen Sicherheit mit Bestimmungen über eine (engere) „strukturierte Zusammenarbeit“.²⁸

Was damals der Europa-Rat vergeblich erstrebte, nämlich eine effektive Einbindung der Kerneuropa-Initiativen in sein eigenes System, hat sich im Rahmen des EU-Systems die Union vermittels der diesbezüglichen Vertragsbestimmungen rechtlich klar gesichert.

Der Entschluß zur Formierung des „Kerneuropas“ der Sechs stellt sich im Rückblick als nützlich und richtig dar. Ohne das Vorgehen der Integrationsstaaten hätte sich die europäische Einigung nicht nur anders, sondern nach menschlichem Ermessen weitaus weniger intensiv und erfolgreich entwickelt.²⁹ Die Befürchtung einer Spaltung Europas hat sich als verfehlt erwiesen, weil dank der Attraktivität der Gemeinschaft immer mehr europäische Staaten den Beitritt erstrebt und durchgesetzt haben.

Ob man daraus folgern kann, heute könnte die abermalige Formierung einer Kerngemeinschaft, womöglich gar durch die damaligen EG-Gründerstaaten, eine vergleichbar erfolgreiche Dynamik auslösen, ist nicht ausgemacht. Die Gründung der Gemeinschaft der Sechs spielte sich vor mehr als einem halben Jahrhundert unter Rahmenbedingungen und Umständen ab, die sich von den heutigen deutlich unterscheiden. Was das bedeutet, wird noch zur Sprache kommen.

V. Kerneuropa- und Differenzierungs-ideen für die Integrationspolitik

Daß „Kerneuropa“- Vorstellungen längst vor den Jahren 2002/2003 in die europapolitische Diskussion kamen, läßt sich nicht nur mit dem Hinweis auf den entsprechenden Charakter der Integrationsinitiative von 1950 belegen. Auch nach der Schaffung der Europäischen Gemeinschaften gab es im Kontext vielfältiger Vorschläge und Maßnahmen zur sogenannten „differenzierten Integration“ etliche Diskussionsbeiträge, die auf eine Kerneuropa-Formierung ausgerichtet waren.

Mit der Wendung von der „differenzierten Integration“ soll auf einen Umstand aufmerksam gemacht werden, der in der derzeitigen Diskussion zum Thema „Kerneuropa“ wenig beachtet wird, aber dennoch zur Sache gehört: Das Schlagwort „Kerneuropa“ bezeichnet nur eine von mehreren, unterschiedlich angelegten Konzeptionen, die auf die Infragestellung des klassischen Integrationskonzepts hinauslaufen, insofern dieses eine gleichmäßige Teilnahme aller am Einigungsprozeß beteiligten Staaten an allen Integrationsmaßnahmen impliziert.

²⁷ Im Unionsvertrag von Nizza in den Artikeln 27a und 40f., sowie in den Artikeln 43ff. des EUV, sowie in den Artikeln 11f. des EGV; im Verfassungsvertragsentwurf des Konvents in Artikel 43 und in den Artikeln III-322ff. In Artikel 43 heißt es: „Eine verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozeß zu stärken. Sie steht bei ihrer Begründung und anschließend... jederzeit allen Mitgliedstaaten offen;“ siehe dazu auch unten Abschnitt VII.B, v.a. die Anm. 74-77.

²⁸ Im Verfassungsvertragsentwurf des Konvents in Artikel III-213.

²⁹ Hier wird von der Frage abgesehen, inwieweit die einzelnen Konstruktionselemente der Gemeinschaftsintegration, ihre speziellen Politiken, immer optimal waren. Dies wäre „ein weites Feld“.

Üblicherweise wird die Vielfalt der Ideen, die auf eben diese Infragestellung hinauslaufen, mit dem Markenzeichen „differenzierte“ oder „abgestufte“ Integration versehen.

Je mehr sich das ursprüngliche „Kerneuropa“ der Sechs ausweitete, sowohl was die Zahl der Mitgliedstaaten wie auch was die Vielfalt der in die Kooperation oder Integration einbezogenen Politikbereiche betrifft, desto häufiger kamen entsprechende Ideen ins Spiel.

Den Anfang machte 1973, im Jahr der Erweiterung von sechs auf neun Mitglieder, Ralf Dahrendorf mit seinem Plädoyer für ein „Europa à la carte“, also für ein freies Spiel von Angebot und Nachfrage auf einem Markt für Projekte der Integration und der Zusammenarbeit, an dem auch Nichtmitgliedstaaten der EG teilnehmen können. Die europäischen Staaten sollten nach Belieben Gruppierungen bilden, soweit ihre Interessen ihnen das nahelegen.³⁰ Was sich bewährt, würde auch für andere attraktiv werden, und am Ende wäre eine Zusammenführung der verschiedenen Kooperations- und Integrationspartnerschaften zu einem integrierten Ganzen zumindest wünschbar und möglich.

Das war eine provozierende Antithese zum bislang herrschenden Leitbild der Integration. Dieses beruhte ja auf Grundsätzen wie dem der gleichen Rechte und Pflichten für alle, des gleichmäßigen Voranschreitens, der gemeinsamen Willensbildung im Rahmen eines politischen Steuerungssystems im Sinn einer Institutionalisierung des Gesamtinteresses, das auch rechtsstaatliche und demokratische Strukturzüge einschloß.³¹

Dahrendorf setzte hingegen auf Elastizität statt Starrheit, auf den Wettbewerb der Projekte, auf den Verzicht irgendeiner Regelung einem Staat oder mehreren aufzunötigen (und für die Akzeptanz einen Preis zu zahlen).³²

Kritiker verwiesen auf die Gefahren der Intransparenz und des Kontrolldefizits, der Abgehobenheit von den Bürgern und der demokratiepolitischen Unzulänglichkeit, sowie auf den Verzicht auf die Gewährleistung eines Ausgleichs von Vorteilen und Nachteilen und damit auf die Sorge um das übergreifende Gemeinwohl. Es gab auch die Befürchtung, daß sozusagen die ganze europäische Verflechtung zu einem überkomplexen Konglomerat wird und womöglich sogar auseinanderläuft.³³

Die folgende Diskussion zum Thema bewegte sich gewissermaßen zwischen den beiden extremen Modellen, dem klassischen Leitbild und dem des „Europa á la carte“. Sie wurde namentlich von Willy Brandt in Gang gebracht – im Jahr nachdem die Gemeinschaft auf neun Mitglieder angewachsen war. Brandt, damals schon nicht mehr deutscher Bundeskanzler, erklärte in einer Rede vor der Europäischen Bewegung 1974 in Paris:

³⁰ Siehe Ralf Dahrendorf, Plädoyer für die Europäische Union, München/Zürich 1973, S. 83f. Einige Jahre später kam Dahrendorf noch einmal auf seine Idee zurück, siehe ders., A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture, Firenze 1979.

³¹ Vgl. die klassische Darstellung des ursprünglichen Leitbildes der Integration: Walter Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl., Düsseldorf/Wien 1979 (1. Aufl. 1969 u. d. T. „Der unvollendete Bundesstaat“).

³² „Bei der Erstellung des Menü-Plans bzw. der einzelnen Gänge könnte jedes Mitglied ganz nach Gusto vorgehen, die Gemeinschaftsorgane und das gemeinsame Vertragswerk würden zunächst keine Rolle spielen“ – so charakterisiert Claus Giering das Konzept des „Europa à la carte“; Claus Giering, Flexibilisierungskonzepte für Europa, unveröff. Arbeitspapier der Bertelsmann-Forschungsgruppe Europa, Februar 1997, S. 9; vgl. auch Claus Giering, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: Integration, Jg. 1997, S. 72ff.

³³ Vgl. Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, Kehl/Straßburg 1984.

„Die Gemeinschaft braucht eine Politik der Abstufung der Integration.“³⁴

Ein Jahr später legte der belgische Premierminister Leo Tindemans seinen „Bericht über die Europäische Union“ vor; die anderen Regierungschefs erwarteten von ihm eine Wegweisung für den Fortgang der Integrationspolitik. Tindemans meinte:

„Es ist unmöglich, heute ein glaubwürdiges Aktionsprogramm zu entwickeln, wenn man davon ausgeht, daß es absolut erforderlich ist, daß in allen Fällen alle Etappen von allen Staaten zum gleichen Zeitpunkt zurückgelegt sein müssen...“³⁵

In der Folge gab es eine große Zahl von Anregungen und Modellen für entsprechende Differenzierungsstrategien.³⁶ Versuche, die verschiedenen Ansätze und Leitvorstellungen im nachhinein typologisch zu ordnen, können insbesondere zu folgenden Unterscheidungen führen:³⁷

1. Eine nur *zeitlich differenzierte Integration mit fixierter einheitlicher Finalität*, bei der einige Staaten, die sich bei der Erfüllung bestimmter Vorhaben schwer tun, etwas mehr Zeit zu dieser Erfüllung bekommen. Ein typisches Beispiel waren die Übergangsregelungen im Falle von Beitritten. Es gibt zwar verschiedene Geschwindigkeiten der Annäherung an ein gemeinsames Ziel, aber am Ende haben die

³⁴ Rede des Vorsitzenden der SPD Willy Brandt am 19. November 1974 in Paris; Text auszugsweise in: Europa-Archiv, Jg. 1975, S. 33ff. Brandt führte des weiteren u. a. aus: „Angesichts der starken Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation der verschiedenen Mitgliedsländer.. würde eine mechanistische Gleichbehandlung der Mitglieder bei ihren Rechten und Lasten den Zusammenhalt der Neun jetzt ernsthaft gefährden. Die Gemeinschaft sollte sich daher die Einsicht zu eigen machen, daß sie nicht geschwächt, sondern gestärkt wird, wenn die stärkeren Länder die wirtschaftliche Integration voranbringen, während andere Länder auf Grund ihrer objektiv abweichenden Lage hieran zunächst in Abstufungen teilnehmen. Hierbei kann es sich keineswegs um eine ‚Abkoppelung‘ handeln, sondern es muß darum gehen, den gemeinsamen Rahmen zu erhalten und das gemeinsame Dach zu stärken.“

³⁵ Vgl. Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977; der Bericht selbst ebd. S. 237ff.; die zit. Aussage auf S. 261. Tindemans führt in dem betreffenden Abschnitt u. a. aus:

„Man muß sich dazu bereit finden können,

- daß im Gemeinschaftsrahmen einer Gesamtvorstellung von der Europäischen Union...

- und auf der Grundlage eines Aktionsprogramms, das für ein bestimmtes Gebiet von den Gemeinschaftsorganen aufgestellt worden ist und dem grundsätzlich alle zugestimmt haben,

1. die Staaten, welche die Möglichkeit haben, Fortschritte zu machen, auch die Pflicht haben, dies zu tun,

2. die Staaten, welche vom Rat auf Vorschlag der Kommission als objektiv anerkannte Gründe haben, nicht weiter vorzurücken, dies nicht tun,

- wobei sie von den anderen Staaten Hilfe und Beistand erhalten, soweit diese dazu in der Lage sind, damit sie die anderen einholen können,

- und wobei sie in den Gemeinschaftsorganen an der Beurteilung der auf dem betreffenden Gebiet erzielten Ergebnissen teilnehmen.“

Tindemans verwies darauf, daß ein höherer Integrationsgrad bestimmter Mitgliedsstaaten untereinander im EWG-Vertrag, und zwar im Artikel 233, ausdrücklich zugelassen war, nämlich für die Benelux-Staaten und speziell auch für die noch engere Wirtschaftsunion zwischen Belgien und Luxemburg; vgl. zu seinen Vorstellungen auch Jacques Vandamme, Die abgestufte Integration im Tindemans-Bericht in: Integration, Jg. 1978, S. 83ff. (Der Autor hatte Tindemans beraten und ihm zugearbeitet).

³⁶ Siehe Eberhard Grabitz aaO. 1984, s. o. Anm. 32; vgl. auch schon vorher Hans-Eckart Scharrer, Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, in: Integration, Jg. 1981, S. 123ff.; Fritz Franzmeyer, Erfolgsaussichten der abgestuften Integration in wichtigen Politikbereichen, in: Roland Bieber (Hrsg.), Integrationskonzepte auf dem Prüfstand, Baden-Baden 1983, S. 79ff.; Bernd Langeheine, Abgestufte Integration, in: Europarecht, Jg. 1983, S. 227ff.

³⁷ Das folgende in Weiterführung der Darlegungen von Claus Giering aaO. 1997, s. o. Anm. 30, sowie auch Claus Giering, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: Integration, Jg. 1997, S. 72ff; und Katrin Forgo, Differenzierte Integration, Wien, November 1996 (IEF Working Paper Nr. 23 des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien); vgl. auch Alexander C. Stubb, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 1996, S. 283ff.

Nachzügler aufgeholt. Hierfür kann es einen im vorhinein fixierten Termin geben – oder auch nicht.

2. Dies tendiert bereits zu einer anderen Variante, bei der das künftige Aufschließen der „Zurückbleibenden“ zwar prinzipiell in Aussicht genommen, aber nicht garantiert ist (*zeitlich differenzierte Integration ohne gesicherte einheitliche Finalität*). Die Wiederherstellung der Einheit kann an bestimmte Kriterien gekoppelt werden; ob und wann die entsprechenden Standards erreicht werden, bleibt offen. Ein typisches Beispiel ist die „Endstufe der Währungsunion“, wobei allerdings der „Aufstieg“ in die „Oberliga“ für viele Staaten so attraktiv war, zum Beispiel um ihrer internationalen Kreditwürdigkeit willen, daß das Arrangement als massive Nötigung zur ehest möglichen Erfüllung der Standards wirkte: als der „Euro“ eingeführt wurde, geschah dies in einer weit größeren Staatengruppe als man ursprünglich erwartet hatte.³⁸
3. Das Konzept der sogenannten „*variablen Geometrie*“ sieht vor, daß es Integrationsfelder gibt, in denen alle Mitgliedstaaten voll teilhaben, während die Beteiligung an anderen freiwilligen Charakter hat. Verschiedene Staaten können sich an diesen oder jenen nichtobligatorischen Politikfeldern bzw. Projekten beteiligen – oder auch nicht. Es kann offenbleiben, ob schlußendlich alle Mitgliedstaaten voll an allen Projekten mitwirken. Ein typisches Beispiel ist das nur von 11 der 12 Mitgliedstaaten angenommene „Sozialprotokoll“ in Verbindung mit dem Maastrichter Vertrag.
4. Der Ausdruck „*Kerneuropa*“ bezeichnet üblicherweise ein System, in dem einige besonders integrationswillige Staaten an allen nichtobligatorischen Projekten und Integrationsfeldern mitwirken, so daß sie im Gesamtsystem, das auch Elemente der „variablen Geometrie“ enthalten kann, eine Art Gravitationszentrum bilden, auch weil sie – wenn sie ihre Politik koordinieren – in den verschiedenen nichtobligatorischen Politikfeldern jeweils eine Führungsrolle wahrnehmen und damit im Gesamtsystem wesentlichen Einfluß auf das Geschehen ausüben können.³⁹ Eine besonders prekäre Form des „Kerneuropa“- Modells läge dort vor, wo die hieran Beteiligten bestimmte Projekte außerhalb des Rahmens des Gemeinschaftsrechts (bzw. auf Grund einer außerhalb der „Unionsverfassung“ liegenden Rechtsbasis) betreiben, weil dann die anderen Unionsmitglieder nur eingeschränkte Chancen der Mitwirkung und der Einflußnahme auf die Politik des Kerns haben.
5. Das „Kerneuropa“-Konzept kann in Richtung auf ein Mehrebenen-System weitergedacht werden; das führt dann zu einem „*Europa der konzentrischen Kreise*“: Innerhalb des Gesamtgefüges sind jeweils verschiedene Staatengruppen auf unterschiedlichem Niveau (mit einer Hierarchie der Verflechtungsgrade und der Integrationstiefe) vereinigt, etwa im Sinne eines „Kerneuropas“ innerhalb der EU als engstem Gebilde, der Union als einem

³⁸ Vgl. die weiter unten referierten Erfahrungen mit dem EWS, dessen „harter Kern“ nur etwa 6 Mitgliedstaaten der EG umfasste; siehe Anm. 41.

³⁹ Im Jahre 1995 sprach sich der renommierte britische Historiker und Publizist Timothy Gorton Ash für eine die Wirtschaftsintegration hinter sich lassende politische Union aus; der entsprechende Plan sollte „eine umfassendere Verteilung von Macht und Souveränität erfordern, sowohl in der Form der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit“, ohne die eine EU mit 20 oder mehr Mitgliedstaaten einfach nicht arbeitsfähig wäre, und in dem gänzlich andersartigen Verfahren eines „Handelns mit qualifizierter Minderheit“ (durch variierende Gruppen, aber üblicherweise unter Einschluß von Frankreich, Deutschland und Großbritannien), um den Notwendigkeiten einer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht zu werden“, Timothy Gorton Ash, Europa denken, in: Internationale Politik, Jg. 1995 Heft 9, S. 3ff., hier S.11.

Gebilde zweiter Ebene, und zum Beispiel dem Europa des Europa-Rates als einem Gebilde auf dritter Ebene.⁴⁰

Gleichsam quer zu dieser Auflistung muß man indessen auch noch eine andere Dimension der Unterscheidung beachten:

- A. Entweder beruht die Differenzierung darauf, daß die Gesamtheit der Mitgliedstaaten ein bestimmtes Integrationsprogramm bejaht und annimmt, und einigen Partnern entgegenkommenderweise Sonderregelungen zugesteht, im Sinne transitorischer oder dauerhafter Ausnahmebestimmungen. Ein Beispiel wäre etwa das Zugeständnis an neutrale oder bündnisfreie Mitgliedstaaten, von der Mitwirkung an militärischen Aktionen überhaupt, oder von der Übernahme einer militärischen Beistandspflicht Abstand zu nehmen. In diesem Fall ist der Träger des Integrationsprojekts die „tendenzielle Gesamtheit“. Sie nimmt also das „Gesetz des Handelns“ in Anspruch.
- B. Oder aber eine Mehrheit (vielleicht auch eine Minderheit) der Mitgliedstaaten sieht sich als „Avantgarde“, ist sich über die (vorläufige) Unmöglichkeit der (tendenziellen) Teilhabe aller Mitglieder an ihrem Vorhaben im klaren, und übernimmt daher bewußt eine Pionierrolle, in der Hoffnung, daß irgendwann die von ihr eingeleitete Politik zur Politik der Union wird. Das „Gesetz des Handelns“ liegt dann bei dieser Pioniergruppe. (Dies ist das Charakteristikum der typischen „Kerneuropa“-Initiativen.)

Im Fall A. wird die Differenzierung - das Zugeständnis von Ausnahmeregelungen oder von „Opting Out“-Optionen – häufig als ein „letztes Mittel“ nach vergeblichen Bemühungen um eine alle Mitgliedstaaten einbeziehende Intensivierungs- oder Vertiefungsinitiative gesehen; Im Fall B. geht es weniger um (leider unvermeidliche) Konzessionen, sondern um eine Intensivierungs- oder Vertiefungs-Offensive.

In beiden Fällen können die Verfechter der entsprechenden Intensivierung oder Vertiefung mehr oder weniger fest davon überzeugt sein, daß ihr Projekt zur Konsolidierung oder gar zum effektiven Überleben der Union nötig ist – oder aber zur Sicherung ihrer speziellen Interessen. Oder aber sie können das Projekt als „wünschenswert“, nicht jedoch als „unabdingbar notwendig“ betrachten, und auch dies wiederum nach Maßgabe nationaler oder übergreifend-europäischer Wichtigkeitskriterien.⁴¹

⁴⁰ Nicht ganz in diesem Sinn sprach sich 1990 Außenminister Gianni de Michelis aus; siehe ders., Die EG als Gravitationszentrum: Für ein Europa der vier Kreise, in: Integration Jg. 1990, S.143ff. Er sah die ganze EG als den Kern, die Gesamtheit von EG- und EFTA-Ländern als den „zweiten Kreis“, diesen unter Einschluß der assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten als dritten Kreis, und die KSZE-Region als den vierten. Damals wurde gerade das Projekt Maastricht vorbereitet, da wäre es höchst befremdlich gewesen, wenn der damalige italienische EG-Ratsvorsitzende für eine innergemeinschaftliche Differenzierung durch eine Erste und eine Zweite Liga plädiert hätte.

⁴¹ Hier können natürlich dialektische Beziehungen bestehen: Man kann zum Beispiel „nationale Interessen“ europäisch ausschildern, oder bestimmte europäische Projekte als Vehikel zu ihrer Förderung betrachten und vorantreiben. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben das des öfteren praktiziert. Aus diesem Grund ist die simple Gegenüberstellung „nationaler“ und „europäischer“ Anliegen oder Notwendigkeiten oft naiv, sie kann aber auch wider besseres Wissen vorgegeben werden.

VI. Differenzierung und Kernbildung in der realen Integrationspolitik

So nützlich die eben skizzierten Unterscheidungen für den Analytiker sein mögen – interessanter ist es, das Augenmerk darauf zu lenken, was realpolitisch unternommen wurde und wird. Es blieb ja nicht bei akademischen und konzeptionellen Debatten.

Im Jahre 1979 trat beispielsweise das auf einer Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing beruhende „Europäische Währungssystem“ in Kraft, das die Wechselkurse stabilisieren und die Inflation dämpfen sollte- freilich mit der Maßgabe, daß nicht alle Mitgliedstaaten daran teilnehmen und teilnehmende wieder ausscheiden könnten, wenn sie das für angebracht hielten.

Daß die Resultate nicht unbedingt begeisternd waren, lag freilich nicht am Prinzip der Differenzierung, sondern womöglich eher umgekehrt daran, daß man trotz massiver objektiver Differenzen währungspolitischer Parameter in den Gemeinschaftsstaaten zu viele von ihnen „im Boot“ haben wollte.⁴²

Aber dann erlebten entsprechende Überlegungen eine Hochkonjunktur: Nämlich als nach der Überwindung der bis in die achtziger Jahre wirksamen „Eurosklerose“ neue Anläufe unternommen wurden, zur Stabilisierung der Gemeinschaften, und zur Begründung einer über sie hinausführenden „Europäischen Union“; Anläufe, die nicht allen Mitgliedstaaten genehm waren oder leicht fielen.

Die Befürworter einer verstärkten Integration konnten oder wollten die Zögerer oder Verweigerer nicht zur (vollen) Mitwirkung zwingen, sich aber auch nicht von ihren vertiefenden Vorhaben abhalten lassen.

⁴² Der Errichtung des EWS waren enttäuschende Bemühungen um eine elastische Aneinanderkoppelung der Wechselkurse der mitgliedstaatlichen Währungen vorangegangen: Schon 1972 wurde eine Regelung ihrer relativen Angleichung im Rahmen der sogenannten „Schlange“ eingeführt; die Wechselkurse sollten nur in einem begrenzten Ausmaß („Bandbreite“) von einem gewichteten Referenzmittelwert abweichen, nämlich vom Wert des „ECU“, der aus einem „Korb“ der Währungen der Gemeinschaftsstaaten (ohne Mitberücksichtigung des spanischen Peso, des portugiesischen Escudo und zunächst auch der griechischen Drachme) errechnet wurde. Aber Großbritannien scherte schon nach zwei Monaten aus, Italien nach zehn Monaten, Frankreich 1974, gliederte sich jedoch 1975 wieder ein, koppelte sich dann 1976 wieder ab. Fest „bei der Stange“ (in der Schlange) blieben nur Deutschland, die drei Benelux-Staaten, mit kurzen Abweichungen Dänemark – und die EG-Nichtmitglieder Norwegen und Schweden. Der neue Ansatz von Giscard und Schmidt war durch die damals extrem „launenhafte“ Währungspolitik der USA veranlaßt worden. Dennoch mußte die praktische Umsetzung der EWS-Beschlüsse zunächst vertagt werden, und später ergab sich, daß das System kein zureichender Ersatz für eine „echte“ Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) war. Die Absicht, dem EWS nach den ersten zwei Jahren in Verbindung mit der Errichtung eines „Europäischen Währungsfonds“ eine endgültige Struktur zu geben, konnte nicht verwirklicht werden; siehe zum Gang der Dinge bis zur Lancierung der ersten Initiativen zum (zweiten) Anlauf zur WWU in der Zeit der Delors-Kommission die beiden Sammelbände von Hans-Eckart Scharrer und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Das Europäische Währungssystem: Bilanz und Perspektiven eines Experiments*, Bonn 1983, sowie: *Stabilität durch das EWS? Koordination und Konvergenz im Europäischen Währungssystem*, Bonn 1987. Daß es in diesem Zusammenhang auch Kerneuropa-Vorstellungen gab, scheint eine Aussage des damaligen französischen Premierministers Raymond Barre am 10. Januar 1980 zu belegen: „Wir haben das Europäische Währungssystem geschaffen. Eine bestimmte Anzahl von Ländern der Gemeinschaft nimmt daran teil; andere nehmen nicht daran teil, aber entscheidend ist, daß die sechs Gründerstaaten mitmachen;“ zit. nach: Hans-Eckart Scharrer aaO. 1981, s. o. Anm. 35, S. 133 Anm. 32.

Die entsprechende Tendenz setzte insbesondere um die Mitte der achtziger Jahre ein, ging in den neunziger Jahren weiter, und schlug sich in einer ganzen Reihe von Initiativen und Regelungen nieder; die wichtigsten davon sind wohl die folgenden:

1. Als die Delors-Kommission ihre Initiative zur Vollendung des Binnenmarktes startete und durchsetzte (was bekanntlich 1986 zur Verabschiedung der „Einheitlichen Europäischen Akte“ führte, die 1987 in Kraft trat), schloß dies in der Konsequenz auch die Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten ein. Die Innenministerien der meisten Mitgliedstaaten hielten das für undurchführbar, und daraufhin entschlossen sich die Regierungschefs Deutschlands und Frankreichs, das Vorhaben sozusagen beispielgebend durchzuziehen und bemühten sich, andere Regierungen zur Mitwirkung zu gewinnen. Das führte 1985 zum „Schengener Abkommen“; nach Zusatzvereinbarungen und der Einführung des „Schengener Informationssystems“ (zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung) trat 1995 das Durchführungsabkommen zum Abbau der Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Spanien und Portugal in Kraft. Italien und Österreich schlossen sich 1998 an, Griechenland im Jahr 2000; Dänemark, Finnland und Schweden traten formell 1996 bei und wenden die Bestimmungen seit 2001 an. Großbritannien und Irland konnten nicht gewonnen werden. Das entwickelte sich außerhalb des EG/EU-Vertragssystems; der Vertrag von Amsterdam (unterzeichnet im Oktober 1997, in Kraft seit dem 1. Mai 1999) fügte den „Schengen-Besitzstand“ in das System des Unionsrechts ein.
2. Der EU-Vertrag von Maastricht (unterzeichnet 1992, in Kraft seit 1993) brachte neben anderen Neuerungen insbesondere die verbindliche Programmierung der Währungsunion. Dabei wurde festgelegt, daß nur diejenigen Staaten zur vollen Teilnahme zugelassen werden, die sich durch die Erfüllung von Leistungs- und Soliditätsstandards hierfür qualifizieren; d.h. die Gewähr dafür bieten, daß sie die Stabilität der Gemeinschaftswährung nicht in Gefahr bringen. Es galt als ausgemachte Sache, daß zunächst längst nicht alle Mitgliedsstaaten die entsprechenden „Konvergenzkriterien“ erfüllen würden; man rechnete mit einer Euro-Zone, die zunächst nicht einmal die Hälfte der Mitgliedstaaten umfassen würde. Die entsprechenden Regelungen motivierten jedoch die Regierungen zahlreicher Staaten, denen die Erfüllung der Vorbedingungen zunächst nicht zugetraut worden war, zu intensiven wirtschafts- und finanzpolitischen Anstrengungen- mit der Folge, daß bei der Einführung des „Euro“ nur wenige Mitgliedstaaten nicht in die Euro-Zone einbezogen wurden, nämlich einerseits auf Grund mangelnder Erfüllung der Standards Griechenland (das dann auf Grund hinreichender Stabilisierungsfortschritte Anfang 2001 doch in die Euro-Zone aufgenommen wurde), und andererseits Dänemark, Großbritannien und Schweden, die den Euro nicht einführten, weil sie nicht wollten, obwohl sie die geforderten Standards erfüllt hätten.

Es gibt also ein „währungspolitisches Kerneuropa“ in Gestalt der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben. In der 15 Mitgliedstaaten umfassenden Union ist die außerhalb des Kerns stehende „Peripherie“, so wie die Dinge stehen, kein Problem; nach der Erweiterung wird sich die Konstellation aber anders darstellen, weil vermutlich nicht wenige der neuen Mitglieder kaum die Chance haben werden, bald in die Euro-Zone einzutreten.

3. Der Vertrag von Maastricht sollte ursprünglich auch Bestimmungen über soziale Grundrechte enthalten, sozusagen komplementär zu den liberalen Freiheitsgewährleistungen des Binnenmarktregimes. Das konservativ regierte Großbritannien war dafür nicht zu gewinnen; so wurden die entsprechenden

Bestimmungen in einem „Sozialprotokoll“ außerhalb des Vertrags von den übrigen 11 Mitgliedstaaten verbindlich beschlossen. Die Übernahme der britischen Regierung durch die Labour Party beendete das britische Abseitsstehen, so daß das Sozialprotokoll durch den Amsterdamer Vertrag in das für alle Mitgliedstaaten verbindliche EU-Recht übernommen wurde.

4. Der Maastrichter Vertrag brachte neben anderem (wie der Währungsunion) auch eine Ankoppelung der Westeuropäischen Union (WEU) an die neugegründete EU: Sie wurde als „integraler Bestandteil der Entwicklung der EU“ bezeichnet; damals gehörten ihr neun der seinerzeit 12 EU-Mitgliedstaaten an. Die WEU wurde gewissermaßen zur Tochterfirma der EU für militärische Vorhaben (zugleich wurde betont, sie solle den europäischen Pfeiler der atlantischen Allianz stärken). Neben den stimmberechtigten Vollmitgliedern wurden – zur Verklammerung der WEU mit der EU und auch mit der NATO - noch weitere Kategorien der Teilnahme an der WEU-Politik eingeführt: Für solche Mitglieder, die nicht der EU, wohl aber der NATO angehören („assoziierte Mitglieder“); für EU-Mitglieder, die nicht der WEU angehören, insbesondere auch für die neutralen und bündnisfreien EU-Mitglieder („Beobachter“); für beitragswillige EU-Kandidatenländer („assoziierte Partner“). Die WEU stellte damit eine Art funktional auf die Verteidigungspolitik bezogenen speziellen „Kern“ innerhalb der Europäischen Union dar. Die folgenden Verträge von Amsterdam und Nizza führten schrittweise zur völligen Übernahme der bisherigen WEU-Funktionen durch die Europäische Union selbst.⁴³ Diese erhielt konsequenterweise hierfür speziell zuständige sicherheitspolitische und (aus Spitzenmilitärs zusammengesetzte) militärpolitische Organe: Der Vertrag von Amsterdam hielt fest, die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik lasse die Neutralität der entsprechenden Mitgliedstaaten eben so unangetastet wie die NATO-Mitgliedspflichten anderer. Eine engere Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten (auf Grund spezieller Arrangements oder im Rahmen der WEU bzw. der NATO) sei zulässig. In den Vertrag von Nizza wurden diese Bestimmungen übernommen.⁴⁴

Das bedeutete nicht die Konstituierung eines „verteidigungspolitischen Kerneuropas“, wohl aber ein Arrangement differenzierter Mitwirkung der Staaten in einem spezifischen Politikbereich.

Einige Jahre später gab es indessen eine damals ziemlich viel Staub aufwirbelnde Initiative zur echten militärpolitischen Kernbildung, im Rahmen des „Vierergipfels“ der Staats- bzw. Regierungschefs von Belgien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden am 29. April 2003 in Brüssel.⁴⁵ Die vier Teilnehmer formulierten erstens Vorschläge zur Verteidigungspolitik für die Verfassungsarbeit des Konvents, und zwar insbesondere die Einführung von Bestimmungen über eine spezielle „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion“ für jene EU-Mitgliedstaaten, die zu verstärkter Zusammenarbeit auf

⁴³ Die WEU blieb gleichsam als Briefkastenfirma bestehen, und die in ihrem Gründungsvertrag enthaltene automatische gegenseitige militärische Beistandspflicht der Mitglieder (verbindlicher als im NATO-Vertrag) ist weiterhin in Kraft.

⁴⁴ Sie berühre nicht „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten“ (Art. 17 Abs. 1 Unterabsatz 2 des EU-Vertrags in der Fassung von Nizza).

⁴⁵ Belgiens Premierminister Guy Verhofstadt hatte dazu die Initiative ergriffen; es ging ihm um die Wiederbelebung der 1998 bei einem Treffen von Jacques Chirac und Tony Blair in Saint Malo artikulierten Absicht, eigene militärische Handlungsmöglichkeiten für Europa zu entwickeln; vgl. Gregor Schöllgen, Die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehört auf die Tagesordnung, in: Das Parlament, Ausg. v. 3. November 2003, S. 11.

diesem Gebiet bereit sind;⁴⁶ Diese neue Spezialunion solle allen EU-Mitgliedern offen stehen und in Zukunft irgendwann hoffentlich alle EU Mitgliedstaaten umfassen. Die vier Staaten würden aber schon jetzt gewisse in die entsprechende Richtung gehende Maßnahmen ergreifen.⁴⁷

Die Initiative⁴⁸ löste da und dort deutliche Verwunderung aus, und in den USA herbe Kritik. In Washington wurde und wird seit langem jeder Versuch, für Europa eigenständige militärische Aktionsmöglichkeiten zu etablieren, sehr kritisch betrachtet.⁴⁹

Es gab aber auch ausgesprochen positive Stimmen; eine sei als verallgemeinerbares Beispiel für die Rechtfertigung von Kerneuropa-Initiativen zitiert:

„... die Zeit ist reif für einen weiteren, wesentlichen Schritt. Sein Inhalt muß sein: Integration statt Koordination. Auf die Bereitschaft aller Unionsmitglieder zu warten, ist müßig und widerspricht der europäischen Erfahrung. Die Erfahrung ist vielmehr, dass große Schritte des Mutes Weniger bedürfen, um im Fall des Erfolgs größeren Zulauf auszulösen. Das stimmt für das industriepolitisch weitsichtige Airbus-Projekt, für das Schengen-System und auch für den Euro. Eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik muß sich dieser Erfahrung bedienen. Der Vierer-Gipfel in Brüssel Ende April dieses Jahres war also ein wichtiges Signal, wenn auch nicht ehrgeizig genug...Ihn als Spaltpilzpolitik zu diskreditieren, verkennt die Wirklichkeit... Die EU wird auch bei der Verteidigung nur dann zu einer gemeinschaftlich verfaßten und ausgeübten Verteidigungspolitik gelangen, wenn eine Kernunion es erfolgreich vorgemacht hat. Und nur dann wird es möglich sein, die Allianz dorthin zu entwickeln, wo ihre Zukunft liegt: in ein Bündnis, in dem immer mehr Europäer Amerika mit einer Stimme als Partner begegnen.“⁵⁰

Die transatlantischen Schwierigkeiten haben dieses verteidigungspolitische Kerneuropa-Projekt zunächst einmal in den Hintergrund gedrängt. Ob es eine Renaissance erfährt, wird die Zukunft zeigen.

5. Der bekannteste Vorstoß zur engeren Kernbildung innerhalb der Europäischen Union wurde im Jahre 1994 von zwei europapolitischen Sprechern der deutschen CDU unternommen, nämlich Wolfgang Schäuble und Karl Lamers.⁵¹ Das von ihnen vorgelegte

⁴⁶ Der entsprechende Verfassungsteil sollte u. a. eine militärische Beistandspflicht (wie im WEU-Vertrag), eine Politik der Angleichung der Positionen (die also offenbar weiter gehen sollte als die entsprechenden Bemühungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU als Ganzer, der „GASP“), und einen koordinierten Ausbau der militärischen „capabilities“ vorsehen.

⁴⁷ Genannt werden: der Aufbau einer „Rapid Reaction Capability“; die Errichtung eines strategischen Lufttransportkommandos bis Juni 2004; gemeinsame Abwehrvorkehrungen gegen ABC-Waffen; eine Einheit für humanitäre Soforthilfe („EU FAST“ = European Union First Aid and Support Team) sowie gemeinsame Ausbildungszentren. Im Sommer 2004 werde der „Nukleus einer kollektiven Fähigkeit zur Planung und Durchführung von Einsätzen“ der entsprechenden Kräfte für die EU in Tervuren eingerichtet werden, und auch ein „multinationales verlegbares Kommando“.

⁴⁸ Text der Gemeinsamen Erklärung der vier Staats- bzw. Regierungschefs in: Internationale Politik, Jg. 2003 Heft 9, S. 85ff.

⁴⁹ Auch die deutsche Opposition meinte später, „der Brüsseler Vierergipfel, zu dem andere Staaten, die daran teilnehmen wollten, nicht zugelassen wurden“, sei den deutschen und den europäischen Interessen ebenso zuwidergelaufen wie der atlantischen Solidarität, und dies sei einer der Gründe dafür, daß innerhalb Europas das Mißtrauen zugenommen habe – so Wolfgang Schäuble in der Bundestagsdebatte am 11. Dezember 2003 (unmittelbar vor dem Brüsseler EU-Gipfel), zit. nach: Das Parlament, Ausg. vom 15. Dezember 2003, S. 18.

⁵⁰ Walter Stütze, Europa zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Internationale Politik, Jg. 2003 Heft 10, S. 61ff., hier S. 65. Der Autor war zeitweise Staatssekretär im deutschen Verteidigungsministerium.

⁵¹ Manche historisch nicht sehr bewanderte Zeitgenossen meinen sogar, damit wäre die „Kerneuropa“-Idee erstmals auf die Tagesordnung gebracht worden. Siehe Überlegungen zur europäischen Politik, vorgelegt von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. September 1994 (hier nach dem Typoskript); Text auch in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1994, S. 1271ff.

Dokument spricht zunächst vielfältige Krisenphänomene des europäischen Einigungsprozesses an. Es plädiert für eine demokratische und föderale Ausgestaltung der Union, wobei Kohärenz und Konsistenz mit Elastizität und Flexibilität verbunden werden müßten. Länder, die in ihrer Kooperation und in der Integration weiter zu gehen willens und in der Lage seien als andere, dürften daran nicht durch Veto-Rechte blockiert werden. Dazu müßte „der feste Kern von integrationsorientierten und kooperationswilligen Ländern, der sich bereits herausgebildet hat“, und zwar mit „fünf bis sechs Ländern“ weiter gefestigt werden; den zentrifugalen Kräften müsse ein starkes Zentrum gegenübergestellt werden, „unter einer gewissen Anführung durch Deutschland.“ Entsprechende Möglichkeiten sollten vertraglich oder in einem „neuen verfassungsähnlichen Dokument institutionalisiert und sanktioniert“ werden, damit sich nicht ein „Europa à la carte“ entwickelt. Beiläufig nennt der Text Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten; Deutschland und Frankreich würden „den Kern des festen Kerns“ bilden. Andererseits haben die Autoren – was in der Debatte zuweilen unterging – deutlich erklärt: „Der Kern darf nicht abgeschlossen, muß hingegen für jedes Mitglied offen sein, das willens und in der Lage ist, seinen Anforderungen zu entsprechen.“⁵²

6. Aufgegriffen wurde die Kerneuropa-Idee aber auch von anderen Matadoren der Europapolitik. Eines der besonders aufsehenerregenden Beispiele war die Berliner Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer am 12. Mai 2000 in der Berliner Humboldt-Universität.⁵³ Fischer meinte, die Erweiterung nötige zu einer grundlegenden Institutionenreform,⁵⁴ und plädierte für eine „konstitutionelle Neugründung“, nämlich mit einem „Verfassungsvertrag zur Gründung einer Europäischen Föderation“; so ähnlich hätten schon Jacques Delors plädiert, mit seiner Idee einer „Föderation der Nationalstaaten – die sechs Gründungsmitglieder der EG sollten einen „Vertrag im Vertrag“ schließen; und auch Helmut Schmidt zusammen mit Valéry Giscard d’Estaing (mit ihrer Idee, die Euroländer sollten ein Gravitationszentrum in der Union bilden). Eine entsprechende Staatengruppe „würde einen neuen europäischen Grundvertrag schließen, den Nukleus einer Verfassung der Föderation.“ Ein solcher „Gravitationskern“ müsse ein aktives Erweiterungsinteresse haben und... Attraktivität für die anderen Mitglieder ausstrahlen“ – eine erneute Spaltung Europas wäre „töricht“ und „absurd“. Fischer verwies selbst auf ähnlich argumentierende Akteure. Jacques Delors hatte wenige Monate zuvor eine engere „Föderation von Nationalstaaten“ empfohlen, aber er tat das damals nicht zum ersten Mal.⁵⁵ Einige Wochen nach Fischers Vorstoß warb Präsident Jacques Chirac in einer

⁵² Ebd. S. 7. Das 14 Seiten umfassende Dokument schließt mit folgenden Bemerkungen: „Die Verwirklichung des hier vorgeschlagenen Programms bietet die beste Chance, Unsicherheiten der Bürger über den europäischen Einigungsprozeß zu überwinden... Die Bürger wissen im Grunde sehr genau, daß die deutschen Interessen nur im Rahmen, im Raum und im Medium Europa verwirklicht werden können und daß dieses die Nation nicht nur nicht gefährdet, sondern sie in ihrem Grundbestand sichert, weil es ihre Zukunft sichert.“ Fünf Jahre später bekräftigten die Autoren ihr Bekenntnis zum Kerneuropa-Projekt; siehe das oben in Anm. 6 referierte Dokument“.

⁵³ Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Integration, Jg. 2000, S. 149ff.; auch in: Hartmut Marhold (Hrsg.) aaO. 2001, s. o. Anm. 6, S. 41ff. – Fischer hat die Grundgedanken bereits Jahre vorher entwickelt, noch als Oppositionspolitiker; siehe seine Rede am 8. Juni 1998 im Berliner Rathaus, in: Karl Kaiser (Hrsg.), Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik: Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998, S. 76ff.

⁵⁴ Ohne eine solche würden der Interessenausgleich und die Beschlußfassung immer schwieriger, so daß „die Union... endgültig intransparent, die Kompromisse immer unfaßlicher und merkwürdiger werden, und die Akzeptanz der Europäischen Union schließlich weit unter den Gefrierpunkt sinken wird...“ (ebd. S. 153).

⁵⁵ Siehe das Interview in Le Monde, Ausg. v. 19. Januar 2000, dt. in: Hartmut Marhold (Hrsg.), aaO., s. o. Anm. 6, S. 172ff. Noch wenige Tage vor Fischers Rede, am 9. Mai 2000, erklärte Delors bei einem Festakt zum 40-Jahres-Jubiläum der Initiative zur Gemeinschaftsintegration: Wenn man sich auf die... Ziele der Erweiterung einigen könnte..., dann wäre es auch möglich, Erweiterung und Vertiefung durch die Schaffung einer Avantgarde miteinander in Einklang zu bringen. Eine Avantgarde, die offen wäre für diejenigen, die

vielbeachteten Rede vor dem Deutschen Bundestag für die Formierung einer „Avantgarde-Gruppe“, die „die Rolle eines Wegbereiters“ spielen sollte.⁵⁶

Die letzten hier betrachteten Vorstöße (5 und 6) scheinen im strikten Sinn nicht, wie die zuvor referierten (1 bis 4) in das Feld der „realpolitischen“ Unternehmungen zu gehören. (Wenn man nicht ohnehin davon ausgeht, daß auch Bemühungen, andere für ein Projekt zu gewinnen, sie zum Umdenken zu bewegen, also ihre Handlungsperspektiven zu verändern, die politische Realität verändern...).

Sie sind gleichwohl nicht nur „theoretische“ Debattenbeiträge; sie stehen im Hintergrund der vertraglichen (und verfassungsvertraglichen) Regelungen der „verstärkten“ und der „strukturierten Zusammenarbeit“.⁵⁷ Vor allem aber stehen sie auch direkt im Hintergrund der bedingten Kerneuropa-Ankündigungen in Verbindung mit dem heiklen Schicksal des Verfassungsprojekts.⁵⁸

VII. „Kerneuropa – neu“: Verheißung, Drohung oder Verhängnis?

Die vorangehende ausführliche Rückschau zeigt, daß die aufsehenerregenden „Kerneuropa“-Aussagen vor allem deutscher und französischer Politiker vor und nach dem Brüsseler Debergipfel 2003 nicht von ungefähr kommen; entsprechende Intentionen haben keineswegs nur die Kontroverse mit Polen und Spanien um die „doppelte Mehrheit“ zur Voraussetzung.

Nichtsdestoweniger enthält der aktuelle Situationskontext Vorgaben für eine eventuelle neue „Kerneuropa“-Politik, die zur Einschätzung entsprechender Initiativen bedacht werden sollten.

VII.A. Argumente zugunsten des Projekts

Eine sehr kursorische Überlegung kann aufzeigen, daß dabei recht unterschiedliche Anliegen im Spiel sein (oder ins Spiel gebracht werden) können:

Der historische Rückblick macht klar, daß die erste im Rahmen der Europapolitik der Nachkriegszeit unternommene „Kerneuropa“-Initiative über die Maßen erfolgreich war. Die

irgendwann einmal dazukommen können und wollen...“ Dt. in: Hartmut Marhold (Hrsg.) ebd. hier S. 196. – Vgl. aber auch schon Jacques Delors, Europa muß sich reformieren, in: Internationale Politik, Jg. 1995, Heft 9, S. 12ff. Zum Konzept der „Föderation von Nationalstaaten“ vgl. Heinrich Schneider, Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 583ff., hier v. a. S. 632ff. und 654ff.

⁵⁶ Und zwar schon im folgenden Jahr 2001! Die Gruppe solle entweder auf das bereits elaborierte Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ zurückgreifen, „oder erforderlichenfalls auch Kooperationen außerhalb des Vertrages“ eingehen, „ohne dabei.. die Kohärenz und den Besitzstand der Union.. in Frage zu stellen.“ Deutscher Text der am 27. Juni 2000 gehaltenen Rede bei Hartmut Marhold aaO. 2001, s. o. Anm. 6, S. 279ff., hier S. 290.

⁵⁷ Siehe oben die Anm. 26 und 27. sowie unten Abschnitt VII.B (mit den Anm. 74ff.).

⁵⁸ Indirekt gehören allerdings wohl auch die anderen hier behandelten Vorstellungen in diesen Hintergrund.

Vermutung liegt nahe, daß wohlmeinende Befürworter einer entsprechenden Politik sich von einer Neuauflage der ersten Kerneuropa-Initiative einen vergleichbaren Impuls erhoffen.⁵⁹

- Eine grundlegende Voraussetzung für die Relevanz derartiger Überlegungen ist es natürlich, daß wichtige Akteure (und Meinungsträger) überhaupt eine vertiefte Integration für notwendig oder wenigstens für wünschenswert halten, entweder für eine Gruppe von europäischen Staaten (also zumindest für die in Aussicht genommene Kerngruppe selbst), oder für die Europäische Union und ihre Mitglieder, oder überhaupt für „die“ europäischen Staaten. Was es hiermit für eine Bewandnis hat, bleibt in der heutigen Europadebatte oft unhinterfragt.

Im Lauf der Zeit waren dazu etliche sehr verschiedene Argumente präsentiert worden,

- von Ideen über die zugunsten Europas oder zugunsten der Weltentwicklung wünschbare Formierung einer „Dritten Kraft“ und über die Notwendigkeit eines „Bollwerks gegen den Kommunismus“ in der Nachkriegszeit,
- über Erwägungen zur Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Sicherung des funktionierenden Wettbewerbs oder andererseits einer politischen

⁵⁹ Dafür spricht u. U. neben anderen Umständen auch, daß dabei recht oft auf die sechs ursprünglichen EG-Gründerstaaten abgestellt wird. Ausdrücklich bekannte sich vor einiger Zeit Wolfgang Schäuble zum Rückgriff auf den Integrationsbeginn zu sechst in Verbindung mit der neuerlichen Kerneuropa-Debatte; siehe Wolfgang Schäuble, Hätten nicht einmal sechs angefangen, in der unter dem Titel „Fusion oder Spaltung? Die Kerneuropa-Initiative in der Debatte“, dokumentierten Diskussion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 935ff., hier S. 940f. Die Frage liegt nahe, ob es spezifische Gründe hatte, daß damals gerade die sechs Gründerstaaten, und keine anderen, die Integration einleiteten. Dazu bieten sich etliche Überlegungen an; nur einige seien stichwortartig namhaft gemacht:

- Der Schuman-Plan verwies ausdrücklich auf die föderale Entwicklungsperspektive des Vorhabens. In den Nachkriegsjahren fand die Idee einer Relativierung der nationalen Souveränität, grosso modo, nur in jenen europäischen Staaten eine merkbare Resonanz, die durch den Krieg eine erhebliche Einbuße ihres wirtschaftlichen Potentials erlitten hatten (nämlich jene Staaten, in denen nach Kriegsende die Industrieproduktion um mindestens 25% des Vorkriegsumfanges zurückgegangen war). Das heißt: nur wo der Krieg die objektiven und die subjektiven Verhältnisse massiv erschüttert hatte, der Gedanke, daß nun eine tiefgehende Veränderung der Dinge, eine Abkehr von der Vergangenheit, am Platze sei. In Staaten, in denen man unter Krieg wenig zu leiden hatte, lag der Gedanke näher, man könnte nun wieder „business as usual“ betreiben. Inzwischen ist die Nachkriegsnot im EU-Europa vergessen; entsprechende Motivkonstellationen dürften obsolet geworden sein.
- Es war wohl kein Zufall, daß gerade jene Staaten für die tiefere Integration ansprechbar waren, die seinerzeit zum karolingischen Imperium gehört hatten. Einerseits ist es wohl nicht irrelevant, daß es in Europa unterschiedliche, allerdings nationale Grenzen überschreitende Subkulturen des politischen Denkens gab (und, mindestens in Restbeständen, noch immer gibt), deren Profil damit zusammenhängt, wie im Mittelalter das römische Recht rezipiert wurde; je nachdem formierten sich unterschiedliche Grundverständnisse des Politischen und des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, und insbesondere unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle herrschaftlicher Steuerung gesellschaftlicher Prozesse. Das kann unterschiedliche Dispositionen zur Bereitwilligkeit, supranationale Einrichtungen zu akzeptieren, zur Folge haben; vgl. Heinrich Schneider, Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse...? in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Bonn 1998, S. 19ff., hier S. 120ff.
- Es mochte wohl auch eine Rolle spielen, daß in Ländern mit erheblichem katholischen Bevölkerungsanteil die päpstliche Soziallehre größere Akzeptanzchancen hatte als anderwärts; diese aber befürwortete schon seit geraumer Zeit eine Relativierung der nationalen Souveränität und die Institutionalisierung eines überstaatlichen Gemeinwohls, sowohl universal wie europäisch; vgl. Heinrich Schneider, Die Europäische Einigung als Thema der Katholischen Kirche, in: Peter-Christian Müller-Graff/Heinrich Schneider (Hrsg.), Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union, Baden-Baden 2003, S. 73ff. Im niederländischen Protestantismus gab es eine Sozialdoktrin, die in mancher Beziehung der katholischen Neigung zum Föderalismus ähnlich war; vgl. Heinrich Schneider aaO. 1977, s. o. Anm. 13, S. 314; zur Rolle der kirchlichen Soziallehren für die europapolitische Position überhaupt siehe ebd. S. 305ff. (Andere relativ stark katholische Länder - von Portugal bis Polen – kamen damals für eine Mitwirkung an der Einigung des demokratischen Europas nicht in Betracht).

Regulierung der Marktwirtschaft durch ein supranationales Regel- oder Steuerungssystem,

- bis zum Hinweis auf die demokratiepolitische Wünschbarkeit einer Verfassung für ein staatenübergreifendes europäisches Gemeinwesen.
- Darüber hinaus hatten in bestimmten europapolitischen Milieus seit langem föderalistische Leitbilder mit einer gewissen Selbstverständlichkeit Akzeptanz oder Resonanz gefunden, was immer die (historischen, ideologischen...) Voraussetzungen dafür gewesen sein mochten. Wo sie wirksam sind, liegt die Neigung zu „Kerneuropa“-Vorstellungen besonders nahe, weil eine Realisierung nur unter der Mitwirkung föderationsgeneigter Länder möglich ist, und zu denen zählen beileibe nicht alle EU-Mitgliedstaaten.⁶⁰

Eine Analyse, was davon heute noch Relevanz haben mag, und eine Erkundung, ob es mittlerweile andere Beweggründe geben könnte, und inwieweit solche tatsächlich von politischen Akteuren gehegt werden, wäre wünschenswert, wenn man sich über die potentielle Akzeptanz und Anerkennungswürdigkeit der Kerneuropa-Politik ein Bild machen will.⁶¹

- Eine aktuelle Rechtfertigung für eine Kerneuropa-Politik ist jüngst ganz ohne Bezug zur Brüsseler Gipfelkontroverse um das Konventsprojekt und die darin vorgesehenen Entscheidungsmodalitäten präsentiert worden – von einem notorischen Verfechter einer Transformation der Europäischen Union in einen Bundesstaat mit einer entsprechenden Verfassung. Jürgen Habermas hat seit Jahren⁶² wie folgt für einen „Euro-Föderalismus“, der auf die Umformung der Europäischen Union in einen Bundesstaat ausgeht, und mit der Umwandlung der Integrationsverträge „in eine politische Verfassung“ verbunden ist, geworben: Nur so könne in Europa die mit der sogenannten Globalisierung verbundene „Verdrängung der Politik durch den Markt“ eingedämmt werden. Der einzelne europäische Staat sei zu schwach, um gegenüber der Dynamik der entfesselten Märkte z.B. redistributive Korrekturen der globalisierungsbedingten Ungerechtigkeiten durchzusetzen und also die Sorge um soziale Gerechtigkeit (traditionell gesprochen: die Verantwortung für das Gemeinwohl) zu tragen. Den globalisierten Marktkräften gegenüber sei das nur noch auf europäischer Ebene möglich. Die effektive Institutionalisierung transnationaler gemeinwohlsichernder Solidarität verlange eine übernationale politische Gestaltungskompetenz.⁶³

In jüngster Zeit hat sich Habermas unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Bedarf an einer eigenständigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik für die Formierung eines

⁶⁰ Die eben gegebenen Stichworte sollen nur beispielshalber die Vielfalt und die Heterogenität der Anliegen andeuten.

⁶¹ Die üblichen Umfragen (z. B. das „Eurobarometer“) sind dazu wenig aufschlußreich, weil sie in der Regel schon eine Batterie von (herkömmlichen und abermals erwarteten) Antworten vorgeben. Befragungen von Akteuren und Experten über die Gründe für die Wünschbarkeit oder Notwendigkeit weitergehender Integration wären ebenfalls wünschenswert. Nach allen Regeln der historisch-politischen Erfahrung ist nicht auszuschließen, daß bestimmte politische Zielvorstellungen im Lauf der Zeit den Charakter unbefragter Selbstverständlichkeiten annehmen, wiewohl die ursprünglichen Anlässe und Hintergründe ihrer Artikulation und Stabilisierung nicht mehr die seinerzeitige Rolle spielen oder spielen müßten.

⁶² Siehe Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1998, S. 804ff; ders., Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, ebd., Jg. 1999, S. 425ff.

⁶³ Ein sozialdemokratischer Politiker hat denn auch gemeint, „das Sozialstaatsprinzip“ mache „den Unterschied zwischen einem Staatenbund und dem föderativen Bundesstaat“ aus, Sigmar Gabriel, damals Niedersächsischer Ministerpräsident, in einem Interview im Februar 2001, SZ, Ausg. v. 12. Februar 2001: „Integration funktioniert nicht nach dem Wolfsprinzip“.

föderal gestalteten Kerneuropas ausgesprochen.⁶⁴ Eine Triebkraft zur Herausbildung einer Föderation gehe bereits von der Währungsunion aus: man werde „nicht ohne eine Harmonisierung der Steuerpolitik und nicht einmal ohne eine Abstimmung der verschiedenen sozialpolitischen Regime auf Dauer auskommen.“ Das dies möglich wird, verstehe sich nicht von selbst:

„Weil damit Umverteilungen verbunden sein werden, ist das die härteste Nuss. Und die werden wir nicht knacken, solange nicht Portugiesen und Deutsche, Österreicher und Griechen bereit sind, sich gegenseitig als Bürger desselben politischen Gemeinwesens anzuerkennen.“⁶⁵

Andererseits könnten die Demonstrationen gegen die Politik George W. Bushs, die am 15. Februar 2003 gleichzeitig in London und Rom, Madrid und Berlin, Barcelona und Paris stattgefunden haben, als „Schrittmacher“ für ein entsprechendes „Wir-Bewußtsein“ fungieren.⁶⁶ Dennoch müßten einige EU-Mitgliedstaaten mit der föderal ausgerichteten Formierung Kerneuropas beginnen; sie „müsste von Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten ausgehen, als Nächste müßten Italien und Spanien umworben werden... Die griechische Regierung dürfte für ein gemeinsames Vorgehen offen sein...“; auch die Osteuropäer sollten sich zur Solidarisierung angesprochen fühlen.⁶⁷

⁶⁴ Dabei sieht er die unter den Unionsbürgern weit verbreitete Übereinstimmung in der Kritik der das traditionelle Völkerrecht beschädigende Weltordnungspolitik der USA als Ferment für die Herausbildung einer nationenübergreifenden politischen Identität Europas an. Die Voraussetzung seiner Argumentation war seine heftige Kritik dieser amerikanischen Politik; siehe Jürgen Habermas, Was bedeutet der Denkmalsturz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Ausg. v. 17. April 2003. Es folgte ein zusammen mit Jacques Derrida vorgelegtes markantes Plädoyer in der FAZ v. 31. Mai 2003, Unsere Erneuerung, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, Text auch in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 877ff.: „Europa muß sein Gewicht auf internationaler Ebene und im Rahmen der UN in die Waagschale werfen, um den hegemonialen Unilateralismus der USA auszubalancieren.“ S. 878. Etwas später hat Habermas seinen Euro-Föderalismus dann ausdrücklich zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Außenpolitik in Beziehung gesetzt und sich dafür ausgesprochen, daß eben dies eine Kerneuropa-Aufgabe sei; siehe seinen einleitenden Beitrag zur schon erwähnten Diskussion „Fusion oder Spaltung? Die Kerneuropa-Initiative in der Debatte“, s. o. Anm. 58, hier S. 936ff.: „Soll die EU bloß der politische Rahmen für Freihandelszone und Währungsunion bleiben, oder will sie auf internationaler Bühne ein politisch handlungsfähiger Akteur werden, der eigene Ziele verfolgen kann?... Um auf internationaler Ebene handlungsfähig zu werden, muß die EU über die bisher erreichte funktionale Integration einer Wirtschaftsgemeinschaft hinauswachsen und staatliche Qualitäten annehmen... innerhalb des Rahmens einer künftigen EU-Verfassung, die die Mitgliedstaaten stärker binden würde als internationale Verträge (bei denen die vertragschließenden Parteien Herren des Verfahrens bleiben), kann dieses Ziel nur unter der Bedingung einer stärkeren normativen Integration erreicht werden... sonst ist unterlegenen Minderheiten die Akzeptanz von Mehrheitsbeschlüssen nicht zuzumuten.... Für die Beförderung einer.. europäischen Identität bietet sich eine symbolkräftige Außen- und Sicherheitspolitik an, deren Themen gerade heute, im Hinblick auf den internationalen Terrorismus und die hochkontroverse Antwort der amerikanischen Regierung auf diese Herausforderung eine hohe Sichtbarkeit genießen.... Wir sollten den Versuch machen, mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in Kerneuropa zu beginnen, und zwar in der begründeten Hoffnung, dass davon eine Sogwirkung ausgeht...“ – Habermas verdrängt dabei die Spaltung zwischen dem „alten“ und dem „neuen Europa“ (im Sinne von Donald Rumsfeld) ausdrücklich nicht. Anfang 2004 hat Habermas dann seine Überlegungen weitergeführt: „...Kerneuropa ist eine Antwort... auf den schwelenden innereuropäischen Streit über die „Finalität“ des Einigungsprozesses, wie auch auf die aktuelle, von außen kommende Stimulierung dieses Gegensatzes. Die Reaktionen auf das Stichwort „Kerneuropa“ sind um so nervöser, je mehr die äußere und die innere Pression zu dieser Antwort einladen. Der hegemoniale Unilateralismus der US-Regierung fordert Europa geradezu heraus, endlich zu lernen, außenpolitisch mit einer Stimme zu sprechen. Aber angesichts der blockierten Vertiefung der Europäischen Union können wir das nur lernen, wenn wir damit erst einmal im Zentrum den Anfang machen.“ So Jürgen Habermas, Wege aus der Weltunordnung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2004, S. 27ff., hier S. 31ff.

⁶⁵ Siehe Europäische Identität und universalistisches Handeln – Nachfragen an Jürgen Habermas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 801ff., hier S. 805.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Ebd., S. 803.

Das Interessante an seiner Argumentation ist eine grundsätzlich fundierte und für Elemente des Zeitgeists sensible Kombination von föderal-verfassungspolitischen, gesellschaftspolitischen, und „weltordnungspolitischen“ Perspektiven. Ob sie imstande ist, verschiedene politische Kräfte zur gemeinsamen Bejahung einer Kerneuropa-Politik sozusagen koalitionsbildend zusammenzuführen, ist eine andere Frage: die antiamerikanische Tendenz ist manchen bisherigen Kerneuropa-Freunden eben so wenig genehm wie die implizierte weitgehende Umverteilungsperspektive.⁶⁸

- Ein ganz anderer Zusammenhang, der als Nötigung zu einer Kerneuropa-Politik wirken könnte, kann unter Bezugnahme auf die bevorstehende große Erweiterung der EU vergegenwärtigt werden. Ein Sachkenner, der die Entwicklung der europäischen Integration schon seit Jahrzehnten „von außen“ beobachtet, hat, als es mit der Osterweiterung der Union ernst wurde, gemeint:
 „Wenn es... zu einer Erweiterung... kommt, wird es sehr schwierig werden, eine Union mit 25 gleichberechtigten Ländern zu führen, die alle hart über die gemeinsame Politik verhandeln..Die Entscheidungsstrukturen werden zwangsläufig ‚imperialer‘ werden – oder sie brechen zusammen. Eine erweiterte EU braucht einen starken Kern mit abgestimmten Leitlinien, die sie den anderen aufdrängen kann. Wie die Union einen solche Kern zustande bringen kann, der Politik im gemeinschaftlichen Interesse ermöglicht und sie in einer akzeptablen Form vermittelt, das ist... eine große politische Herausforderung“.⁶⁹

In dieser Sicht fungiert die Kerngruppe allerdings nicht, wie im Kontext der Kerneuropa-Debatten zumeist, als eine „Avantgarde“ oder „Pioniergruppe“, sondern eher als eine hegemonial regierende Oligarchie, oder, wie oft formuliert wird, als ein „Direktorium“. Der These von David Calleo zufolge ist eine entsprechende Politik nicht etwas, das man

⁶⁸ Wolfgang Schäuble, der zusammen mit seinem Ko-Autor Karl Lamers den Begriff „Kerneuropa“ wieder zu Ehren gebracht hat, sprach sich in der Diskussion mit Jürgen Habermas für den Vorrang einer „funktionierenden atlantischen Partnerschaft“ aus – es gehe nicht darum, „dass wir ein Gegengewicht zu Amerika in erster Linie aufbauen müssen“; siehe Wolfgang Schäuble aaO. 2003, s. o. Anm. 59, hier S. 941. Einige Jahre nach dem Dokument von 1994 (s. o. Anm. 50) legten die beiden Autoren weitere „Überlegungen zur europäischen Politik“ vor (das sog. Schäuble-Lamers-Papier II, s. o. Anm. 6). Sie bekennen sich darin zu einem „europäischen Föderalismus“, dieser müsse jedoch „ein Wettbewerbsföderalismus“ sein. „Gleichheit und Gerechtigkeit werden [in] Europa nicht in erster Linie durch Transfer, sondern durch Wettbewerb hergestellt werden“. Die Aufgabe der Union sei eine „Anpassung“ der europäischen Volkswirtschaften „an die globalisierte Wirklichkeit“. Tindemans, ebenfalls Christdemokrat, hatte in seinem 1975 vorgelegten Dokument zur Europäischen Union einen Ressourcentransfer von den Wohlstandsgebieten in die weniger begünstigten Zonen für „unumgänglich“ gehalten; siehe in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.) aaO. 1977, s. Anm. 34, S. 249; siehe auch ebd. S. 248.

⁶⁹ David P. Calleo, in: Körber-Stiftung (Hrsg.), *Wie ist Europa zu sichern? Die Suche nach konzeptioneller Gestaltungskraft*, Protokoll des 111. Bergedorfer Gesprächskreises, Hamburg 1998, S. 65. Der Director of European Studies an der Nitze School of Advanced International Studies der Johns Hopkins University in Washington David Calleo sagte das im November 1997, wenige Wochen vor dem Beschluß des Europäischen Rates, die Verhandlungen mit der ersten Tranche der Beitrittsverträge zu beginnen. Jetzt klingen seine Aussagen wie eine Prognose der Geschehnisse im Spätherbst 2003 und im darauf folgenden Winter. Er setzte seine damaligen Ausführungen folgendermaßen fort: „Solche vormundschaftlichen Beziehungen lassen sich natürlich leichter verkaufen, wenn man sie technokratisch statt politisch verkleidet. Zum Beispiel scheint die Europäische Währungsunion ein eher akzeptierter Weg zu sein, eine solche Disziplinierung zu erreichen; denn einer technokratischen Geldpolitik stimmen alle vernünftigen Menschen zu. Den ‚Marktkräften‘ fällt eine derartige Disziplinierung offensichtlich leichter, denn dann kann man sagen: dagegen ist nichts zu machen. Aber wenn die Union sich erweitern will und zugleich zusammenhalten soll, kommt man um zentralistische Disziplinierungen nicht herum.“

nach Belieben tun oder bleiben lassen kann, sondern eine unvermeidliche Notwendigkeit, wenn die Union erweitert werden und funktionsfähig bleiben soll.⁷⁰

- Vorstellbar ist allerdings auch noch ein abermals ganz anderer Beweggrund dafür, daß einige Mitgliedstaaten die Formierung eines neuen „Kerneuropas“ für den Fall des Scheiterns des Verfassungsprojekts angekündigt haben: daß es nämlich den Matadoren schlicht um „der Widerspenstigen Zähmung“ geht. Den Mitgliedstaaten, die die einvernehmliche Annahme des Konventsentwurfs für den Verfassungsvertrag verhindert haben (und insbesondere denen, die eine Einigung über die zuletzt am meisten kontroversen Entscheidungsregeln blockierten), soll „die Rute ins Fenster gestellt“ (oder es soll ihnen „mit dem Zaunpfahl gewunken“), sie sollen unter Druck gesetzt werden, auf daß sie in den kommenden Monaten doch noch ihre unnachgiebige Haltung revidieren. Ein solcher Kalkül setzt voraus, daß die Ankündigung einer Kerneuropa-Politik von manchen Mitgliedstaaten - aus welchen Gründen sie auch von einer eigenen Teilnahme Abstand nehmen wollen oder können - befürchtet wird; das heißt: sie bedeutet in ihren Augen eine Beeinträchtigung der eigenen Interessen oder ein Unglück für das, was man selbst für den Sinn der Integration oder das europäische Gesamtinteresse hält. Wenn das so sein sollte, dann wäre die Ankündigung einer solchen Politik eine zweischneidige Sache, zumindest dann, wenn die Initiatoren den guten Willen und die Kooperationsbereitschaft aller Unionsmitglieder für wünschenswert und wichtig halten.

Es sieht so aus, als ob Spanien und Polen, die übrig gebliebenen Verweigerer der Zustimmung zur „doppelten Mehrheit“,⁷¹ die Hinweise auf eine Kerneuropapolitik als Reaktion auf weitere Renitenz als Drohung verstanden hätten; darauf deuten Hinweise auf eine künftige bilaterale Entente hin.⁷² Andere gewichtige Akteure hoben jedoch ebenfalls Bedenken gegen die Kerneuropa-Perspektive; wie z.B. der irische Regierungschef Bertie Ahern, seit Jahresanfang 2004 Vorsitzender des Europäischen Rates.⁷³ Das alles spricht dafür, die angedeuteten (und eventuelle andere) Argumente für eine neue Kerneuropa-Initiative nicht einfach stehen zu lassen, sondern sie kritisch zu bedenken.

⁷⁰ Die Alternative dazu wäre eine echte demokratische Föderation, aber diese wäre nur lebensfähig, wenn sie von den Bürgern im Zeichen eines starken Wir-Bewußtseins getragen werden würde, also unter der Voraussetzung einer stark entwickelten transnationalen oder supranationalen politischen Kollektividentität.

⁷¹ Schon vor dem Brüsseler Gipfel wandten sich Spanien und Polen gegen eine „Dominanz der großen Länder“ (siehe Reymer Klüver und Christian Wernicke, Machtkampf in der EU gefährdet Verfassung, in: SZ, Ausg. v. 12. Dezember 2003, S. 1). Vorher hatten sie zeitweise auch Verbündete; Polen ließ wissen, außer Spanien träten auch Estland, Finnland, Malta und Österreich für die Beibehaltung der Mehrheitskriterien von Nizza ein (siehe FAZ, Ausg. v. 5. November 2003: Finnland und Österreich schließen sich Spanien und Polen an). Auch der britische Außenminister Jack Straw hatte „Sympathie“ für die Haltung Polens und Spaniens bekundet (siehe Susanne Höll und Christian Wernicke, Berlin rüstet sich für Scheitern des Gipfels, in: SZ Ausg. v. 11. Dezember 2003, S. 8) – möglicherweise weil man in London generell nichts von einer erheblichen Erleichterung des Mehrheitsentscheids hielt.

⁷² Siehe Christian Wernicke, Europäisches Ränkespiel: Spanien bietet Polen „strategische Partnerschaft“ an, in: SZ, Ausg. v. 19. Januar 2004, S. 7ff.

⁷³ Siehe z. B. Handelsblatt, Ausg. v. 15. Januar 2004: „Iren wollen Kerneuropa mit Macht verhindern“. Kommissionsmitglied Günter Verheugen, viele Jahre hindurch zuständig für die Erweiterung, bezeichnete hingegen die engere Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten als „den sichersten Weg“, die europäische Einigung voranzubringen; siehe „Der Tagesspiegel“, Ausg. v. 3. Januar 2004 („EU streitet um ‚Europa der zwei Geschwindigkeiten‘ – Verheugen widerspricht Ahern: Kerneuropa ist eine Möglichkeit“).

VII.B. Kritische Rückfragen und Gegengründe

Tatsächlich drängen sich einige Überlegungen auf, die Grund zum Zweifeln an der Ratsamkeit der „Kerneuropa“- Politik geben.

- *Erstens*: Schon weiter oben wurde die Annahme, eine Neuauflage der ersten überaus erfolgreichen Kerneuropa-Initiative würde in der derzeitigen Situation eine vergleichbare Integrationsdynamik in Gang setzen, in Frage gestellt.⁷⁴ Der Beginn der Integrationspolitik fand in einem Feld fast unbegrenzter Möglichkeiten statt (auch wenn die Interessenkonstellation und die Kreativität zu einem klaren Konzept und Rezept führten). Jedenfalls gab es damals noch keinen „acquis communautaire“, dessen Aufrechterhaltung als unerlässlich gegolten hätte. Der heutige *acquis*, an den sich alle Mitglieder rechtlich, politisch und moralisch gebunden wissen, ist ungemein substanzreich. Insbesondere der traditionelle „harte Kern“ des Integrationssystems, die frühere „erste Säule“, d. h. die Gesamtheit der in den EG-Verträgen stehenden Regelungen, gibt den Mitgliedstaaten so viel an gleichen Rechten und reziproken Pflichten vor, daß der Spielraum für eine „kerneuropäische“ Vertiefungspolitik enge Grenzen hat.

Die Bestimmungen des Konventsentwurfs für den Verfassungsvertrag über die „verstärkte Zusammenarbeit“ sind recht aufschlußreich; dort heißt es:

*„Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit achtet die Verfassung und die Rechte der Union. Sie darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen. Sie darf für den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.“*⁷⁵ *„Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit achtet die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten.“*⁷⁶

Auch das jetzt gültige Vertragsrecht kennt entsprechende Regelungen. Der Vertrag von Nizza verlangt, daß die verstärkte Zusammenarbeit einiger entsprechend gewillter Mitgliedstaaten im Interesse der Union als ganzer liegen und ihren Integrationsprozeß stärken muß, den Besitzstand der Gemeinschaft respektiert, weder über den Zuständigkeitsrahmen der Union oder der Gemeinschaft hinausgeht noch auch Bereiche einbezieht, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.⁷⁷

⁷⁴ Siehe oben im letzten Absatz von Abschnitt IV.

⁷⁵ Art. III.322.

⁷⁶ Art. III.323.

⁷⁷ Artikel 43. Zusätzlich wird dort festgelegt, daß der Binnenmarkt sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nicht beeinträchtigt wird, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht behindert oder diskriminiert wird und die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten beachtet werden. Mindestens acht Mitgliedstaaten müssen sich beteiligen, und alle andern Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit des Hinzustoßens haben. Artikel 43a und 43b legen fest, daß eine verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel aufgenommen werden kann, „wenn der Rat zu dem Schluß gelangt ist, daß die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können“, und daß die beteiligten Mitgliedstaaten sowie die Kommission dafür Sorge zu tragen haben, „daß eine möglichst große Zahl von Mitgliedstaaten zur Beteiligung angeregt wird“. An den Ratsarbeiten zur Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit können alle Mitgliedstaaten teilnehmen, nur die Beschlußfassung ist den an der verstärkten Zusammenarbeit mitwirkenden Staaten vorbehalten (Art. 44). Für die Vermeidung von Kollisionen zwischen verschiedenen Projekten der verstärkten Zusammenarbeit sowie

Dafür zu sorgen ist Sache der Kommission; ihr Votum ist Voraussetzung dafür, daß die betreffende Staatengruppe zu ihrem Vorgehen die erforderliche Ermächtigung durch den Rat erhält; der Hinzutritt weiterer Mitgliedstaaten in eine schon gebildete Gruppe verstärkt zusammenarbeitender Mitgliedstaaten benötigt die Zustimmung der Kommission.⁷⁸

Gleichwohl muß man die Generalisierung des eben Ausgeführten einschränken. Gewisse Chancen, innerhalb der „ersten Säule“ weiterzugehen als der Rest der Union, und zwar in bestimmten Bereichen der Wirtschaftsintegration, hätten dazu entschlossene Kerneuropäer immer noch: Denkbar wäre etwa ein avantgardistisches Vorgehen im kleineren Kreis zur längst als sinnvoll geltenden, aber nie konsensfähigen Steuerharmonisierung. Auch zur Einführung eines höheren Niveaus an Umweltstandards könnte sich eine Avantgarde verstehen. Wahrscheinlich wären die übrigen Mitgliedstaaten darüber sogar froh: sie könnten dann nämlich in diesen Gegenstandsfeldern Wettbewerbsvorteile gegenüber den Kernstaaten lukrieren. Es kommt nicht von ungefähr, daß von der schon längst bestehenden Möglichkeit, im engeren Kreis solche Maßnahmen der „verstärkten Zusammenarbeit“ einzuleiten, bisher noch in keinem Fall Gebrauch gemacht worden ist.

- *Zweitens:* Nicht ohne Grund richten sich daher Kerneuropa-Vorschläge in den letzten Jahren vor allem auf die Politikfelder der bisherigen zweiten und dritten Säule – auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sowie auf die Zusammenarbeit in Einwanderungs-, Justiz- und Polizeiangelegenheiten. Eben hier tut sich jedoch ein Dilemma auf.

Den traditionellen Verfechtern der Kernbildung (vor allem den deutschen, aber nicht nur ihnen) war es in aller Regel um eine Integrationsvertiefung zu tun. Weil gerade zu solchen Vertiefungsentschlüssen andere Mitgliedstaaten nicht bereit waren, meinten sie: dann müssen wir das eben im engeren Kreis der Bereitwilligen machen. Gerade in den außerhalb des bisherigen EG-Vertrags stehenden Bereichen tut man sich aber mit der echten Vergemeinschaftung, also mit der klassischen Strategie der Integrationsvertiefung besonders schwer, und das gilt auch für die notorischen Kerneuropäer. Hier geht es nämlich um Sanktuarien der staatlichen Souveränität.⁷⁹

Besonders heikel verhält sich die Sache mit der Außen- der Sicherheits- und der Militärpolitik. Zum ersten tun sich hier delikate Rechtsprobleme mit politischen Implikationen auf: Wie weit kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten nach außen als „die Europäische Union“ auftreten?⁸⁰ Zum zweiten erfordert eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion nach weit verbreiteter Meinung um des Kräftebedarfs willen die Mitwirkung Großbritanniens; gerade London steht jedoch so gut wie allen Vorhaben einer Vergemeinschaftung bisheriger intergouvernementaler Kooperationsregime ablehnend

zwischen diesen und den Unions- oder Gemeinschaftspolitiken sind Rat und Kommission verantwortlich (Art. 45).

⁷⁸ Art. 11 und 11a des EG-Vertrags in der Fassung von Nizza.

⁷⁹ Das ist kürzlich angesichts der Diskussion um die Einwanderungs- und Asylpolitik deutlich geworden, als es um dessen Vergemeinschaftung ging, oder um die Einführung von Verfahren, die stärker am Gemeinschaftsregime orientiert sind (also z. B. Mehrheitsentscheidungen vorsehen). Vgl. z. B. Cornelia Bolesch, Zäher Kampf um die Festung Europa, in: SZ, Ausg. v. 3. Januar 2004.

⁸⁰ Diesen Kommentar verdanke ich einem Hinweis von Botschafter Dr. Hans Winkler darauf, daß die Union gegenüber Drittstaaten als Einheit auftritt und daß das Ringen um eine gemeinsame („common“) [!] Außen- und Sicherheitspolitik kaum mit einem Modell vereinbar erscheint, wonach – durch eine verstärkte Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedstaaten – zwar die Union verpflichtet wird, nicht jedoch die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten.

gegenüber. Das heißt: Kerneuropa wäre dann strukturell durch den Primat (wenn nicht die Ausschließlichkeit) intergouvernementaler Arrangements außerhalb des „klassischen“ Gemeinschaftsrechts mit seinen supranationalen Zügen bestimmt.

- *Drittens:* Dies hätte tiefgehende Konsequenzen, und zwar nicht nur für den „Kern“ selbst, sondern für das Gesamtsystem der Union. Je schwächer jeweils der Grad der Vergemeinschaftung- d.h. die Einbindung der Politik in ein die Einzelinteressen der Akteure begrenzendes Rechtssystem- ist, desto stärker wirken sich in einem solchen System die herkömmlichen Spielregeln der Machtpolitik aus. Je größer in einem komplexen Gesamtsystem (wie es schon die EG war, und wie es noch stärker die EU ist) das relative Gewicht der intergouvernemental bestimmten Komponenten ist, desto stärker macht sich auch in diesem Gesamtsystem die eben angedeutete Tendenz bemerkbar.

Joschka Fischer erklärte in seiner bereits angesprochenen Berliner Rede am 12. Mai 2000: „Der Kern des Europagedankens nach 1945 war und ist.. die Absage an das Prinzip der balance of power, des europäischen Gleichgewichtssystems und des Hegemonialstrebens einzelner Staaten, wie es nach dem Westfälischen Frieden von 1648 entstanden war, durch eine enge Verflechtung ihrer vitalen Interessen und die Übertragung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen.“⁸¹

Die endgültige Sicherung dieser neuen Ordnung war für Fischer die Einbindung der Machtpolitik in eine echte Verfassung, die für das sich einigende Europa eine Föderation konstituieren müßte.⁸² Den Weg dahin skizzierte er als Abfolge mehrerer Schritte: erst müßte eine zu engerem Miteinander bereitwillige Gruppe von Mitgliedstaaten ihre verstärkte Zusammenarbeit ausbauen, und dieses „Gravitationszentrum“ könnte dann einen neuen Grundvertrag als „Nukleus einer Verfassung der europäischen Föderation“ abschließen.⁸³

Zu eben dieser Tendenz steht aber eine Entwicklung des Integrationssystems in diametralem Gegensatz, die die Prägekraft der Gemeinschaftsstruktur tendenziell durch die Dominanz intergouvernementaler Politik ersetzt. Würde Kerneuropa im Zeichen der klassischen Politik der Mächtekoalition(en) formiert werden und agieren, dann kehrt sich die Perspektive geradezu um:

- Zum einen würde vermutlich das als Basis oder als Rahmen von „Kerneuropa“ bestehende EU-Gesamtsystem als solches relativiert- so ähnlich wie der Europa-Rat nach der Gründung des EG- Kerneuropas relativiert wurde, und an politischer Bedeutung verlor. Die normative Qualität des bisherigen Gemeinschaftsrechts, die seine Verfassungsähnlichkeit ausmacht, würde aller Wahrscheinlichkeit nach denaturiert.⁸⁴

⁸¹ Joschka Fischer aaO. 2000, s. o. Anm. 53, S. 149 (in dem von Hartmut Marhold 2001 herausgegebenen Band, s. Anm. 6, auf S. 41, gleich in der Einleitung).

⁸² Auch in einem verfaßten Gemeinwesen hat es die Politik noch mit Macht zu tun, aber die Bindekraft des Rechts ist dort stärker als im herkömmlichen Staatensystem. Das war vor Jahrzehnten in globaler Perspektive das Anliegen Carl Friedrich von Weizsäckers, als er meinte, der Weltfriede als Überlebensbedingung der Menschheit unter den heutigen Verhältnisse brauche eine Veränderung der Zustände, so daß es anstelle des außenpolitischen Spiels der Mächte eine Weltinnenpolitik gibt; siehe Carl Friedrich von Weizsäcker, Bedingungen des Friedens (Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels am 13. Oktober 1963 in der Frankfurter Paulskirche).

⁸³ Joschka Fischer aaO. 2000, in: Hartmut Marhold (Hrsg.) aaO. 2001, s. o. Anm. 6, S. 53.

⁸⁴ Auch diese Perspektive hat ein historisches Analogon: Als in den frühen sechziger Jahren Charles de Gaulle eine „Politische Union“ zu lancieren versuchte, war es ihm auch darum zu tun, diese Union und ihr intergouvernementales Führungsorgan – einen Rat der Staats- und Regierungschefs – den bestehenden Gemeinschaften überzuordnen; das hätte die Eigenständigkeit des Gemeinschaftssystems in Frage gestellt, die Supranationalität entwertet und die Gemeinschaften letztlich in die intergouvernemental strukturierte

- Zum anderen würde die Kerngruppe selbst womöglich als ein Kollektivhegemon innerhalb der Union fungieren. Sie würde nicht so sehr die Rolle einer Avantgarde (oder, mit einer Wendung Joschka Fischers, die der „Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration“) spielen, sondern eher die eines „Direktoriums“ derer, die genau wissen, was sie wollen, und gegen die dann sozusagen nichts mehr wirklich geht.⁸⁵ Entsprechende Befürchtungen sind denn auch schon von Exponenten kleinerer Mitgliedstaaten angedeutet worden, da ja die Hauptrolle im „Gravitationszentrum“ die „Großen“ spielen würden;⁸⁶ – und dies desto eindeutiger, je schwächer der Charakter der „Rechtsgemeinschaft“ ist, die im ursprünglichen Integrationskonzept das Machtspiel einhegen sollte; dabei spielte die „Supranationalität“ des Gemeinschaftsrechts die Hauptrolle.⁸⁷ Aus gutem Grund waren in der Geschichte der Integration gerade die kleineren Staaten, beginnend mit den Beneluxländern in der Sechsergemeinschaft, in aller Regel Anwälte der Supranationalität. Die Gründe kann man in Heinrich Triepels klassischem Werk über die Hegemonie nachlesen⁸⁸
- Zum dritten hätte es die Auswirkung, daß sich innerhalb des Kerns selbst Spielregeln der klassischen Machtpolitik als die tendenziell maßgeblichen geltend machen würden – weil die Präponderanz des Intergouvernementalen strukturell dazu beiträgt, und weil die europapolitischen Leitbilder und Interessen der maßgebenden Mitglieder des Kerns differieren, so daß es um die Durchsetzung der einen gegen die anderen – bei schwächerer Bindung des Verfahrens an eine übergeordnete Rechtsordnung – gehen wird. Die Chancen der Willkür steigen, die Chancen der Bindung der Macht durch supranationales Recht schwinden.
- *Viertens:* Dies wiederum dürfte sich auf die Akzeptanz und auf die Legitimitätschance des Gesamtsystems der Union auswirken. Wenn die angedeuteten Tendenzen wirksam werden sollten, verlieren Vorstellungen zu einer „demokratischen“ Legitimation der Union zunehmend an Plausibilität, und von Bürgernähe müßte man wohl noch verlegener sprechen als bisher. Dann aber sind für die Einschätzung der Anerkennungswürdigkeit Qualitäten der Rechtseinheit, der Rechtsgleichheit und der „rule of law“, der Eindämmung der Macht durch das Recht, um so wichtiger. Das gilt auch und besonders im Blick auf die Erweiterungsländer; gerade in diesen hat man ja die volle Teilnahme an der Integration (als „Rückkehr nach Europa“) nicht nur wegen der erwarteten Stabilitätsmehrung erstrebt, sondern auch weil man die EU als ein Gebilde wahrnahm und zu verstehen meinte, „in dem die machtpolitischen Elemente internationaler Beziehungen weitgehend an Gewicht verloren haben.“⁸⁹

„Staatenunion“ verwandelt. Dagegen wandten sich die anderen fünf EWG-Staaten, so daß das Projekt scheiterte.

⁸⁵ Vgl. den Hinweis auf die Speerminorität der drei großen EG-Gründerstaaten in der im Konventsentwurf für den Verfassungsvertrag vorgesehenen Bestimmungen über die Mehrheitsentscheidungen im Rat; s.o. die Hinweise bei FN 7.

⁸⁶ Entsprechende Warnungen waren freilich nicht nur aus kleineren Mitgliedstaaten zu vernehmen; siehe z. B. SZ, Ausg. v. 23. Januar 2004, S. 8 („Italien warnt EU vor Spaltung – Minister gegen „Direktorium“ aus Paris, Berlin und London“); im Vorfeld des Brüsseler Dezembergipfels haben zuletzt vor allem Spanien und Polen Vorstellungen gegen eine „Dominanz der großen Länder“ erhoben; siehe oben Anm. 71.

⁸⁷ Zur Bedeutung des Strukturprinzips der Rechtsgemeinschaft in der ursprünglichen Integrationspolitik vgl. Walter Hallstein 1979, s. o. Anm. 30.

⁸⁸ Heinrich Triepel, Die Hegemonie, 2. Aufl. Stuttgart 1943; auf S. 289 legt Triepel dar, daß Hegemonie in „lockeren“ Verbindungen stärker zur Auswirkung kommt als in „festeren“, in Staatenbünden markanter als in Bundesstaaten. Dazu auch Heinrich Schneider, Europa zwischen Hegemonie und Integration, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 212ff.

⁸⁹ Gianni Bonvicini u. a., Die EG und die jungen Demokratien in Europa, Bonn 1991, S. 19.

Die Spannungsträchtigkeit der Konstellation könnte sich im Zug der Erweiterung in spezifischer Weise weiter zuspitzen: kraft der wachsenden Heterogenität, der zunehmenden Wohlstands- und Lebenschancendisparitäten und der erwartbaren Enttäuschungen der politischen Eliten und der Bürger.

Man kann freilich auch mutmaßen, die Europapolitik werde im Zuge solcher Entwicklungen so sehr in den Bann klassischer Motivlagen, Konstellationen und Stilformen der herkömmlichen Machtpolitik geraten,⁹⁰ daß dann die Frage einer Legitimation ihres politischen Systems überhaupt obsolet wird. Dann allerdings wäre das Anliegen der Gründerväter der Integrationspolitik und ihrer Nachfahren – bis hin zu Joschka Fischer – gescheitert.

- *Fünftens:* In Verbindung mit allen diesen Tendenzen und Perspektiven gibt es zu denken, daß sich in jüngster Zeit auch der europapolitische Stil signifikant geändert hat, und zwar ganz in der Linie der angedeuteten Befürchtungen.

Nur mit wenigen Stichworten soll verdeutlicht werden, worum es sich handelt:

- Die beiden „großen“ Mitgliedsländer, die als Matadore der Kernbildung in Erscheinung getreten sind, haben im Herbst 2003 durchgesetzt, daß der Rat entgegen dem Votum der Kommission von der Verhängung der gegen sie eigentlich fälligen Sanktionen auf Grund der Nichteinhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts absieht. Das Echo darauf war zum Teil besorgniserregend: der Eindruck entstand, große Mitgliedstaaten könnten sich die Dinge nach Gutdünken richten.
- Die Kommission hat daraufhin im Januar 2004 eine Klage beim Europäischen Gerichtshof gegen den Rat beschlossen: die Aussetzung des Defizitverfahrens sei rechtswidrig; der Juristische Dienst der Kommission hatte erklärt, der Ratsentscheidung habe die Rechtsgrundlage gefehlt. Die Mehrheit der Finanzminister

⁹⁰ Siehe dazu und zu den Folgen schon Heinrich Schneider, Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 331ff., hier S. 370ff., v. a. S. 374f. Früher war der Gedanke der Ausbalancierung der potentiellen Hegemonialposition Deutschlands wichtig (und die Bonner Regierungen von Adenauer bis Kohl spielten dabei verständnisvoll mit). Nun gab es Bemühungen, eine Gegenallianz zum deutsch-französischen Tandem zustande zu bringen; der polnische Außenminister Włodzimerz Cimoczewicz sprach von Spanien, Italien, Irland und Großbritannien als den „Schlüsselpartnern Polens“ (zit. nach: Wolfgang Proissl, Berlin und Paris beschwichtigen Europäer, in: Financial Times Deutschland, Ausg. v. 23. Januar 2004). Da andererseits Berlin und Paris sich ebenfalls bemühen, das Vereinigte Königreich zumindest für bestimmte Projekte des engeren Miteinanders zu gewinnen und trilaterale Vorbereitungstreffen der Chefs für wichtige EU-Entscheidungen einführen - ein solches ist für den 18. Februar 2004 vereinbart, am 19. Januar fand bereits ein trilaterales informelles Außenministertreffen statt (siehe den oben in Anm. 85 erwähnten Beitrag in der SZ v. 23. Januar 2004). Wenn die Briten derart von beiden Gruppierungen umworben werden, erinnert das an die klassische Phase der europäischen „balance of power“ - Politik, in der London die Chancen einer „trimmer“-Rolle wahrnehmen konnte. Von der damaligen Konstellation unterscheidet sich die heutige vor allem dadurch, daß auf das innereuropäische „Spiel der Mächte“ auch Außenstehende intensiv Einfluß nehmen, z. B. die USA – wofür die Gegenüberstellung des „alten“ und des „neuen“ Europa durch den Chef des Pentagons, Donald Rumsfeld, eben so sehr ein zeichenhaftes Beispiel ist wie die Bemühungen, eine von der von den USA geführten NATO relativ unabhängige verteidigungspolitische Kernbildung zu behindern, während andererseits Deutschland und Frankreich zuweilen mit der Möglichkeit einer Troika Paris-Berlin-Moskau gespielt haben – was wiederum in Polen Unbehagen auslöst. Dazu auch Heinz Brill, Strategische Allianzen in der Europapolitik, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), Jg. 2003, S. 549ff. (Der Beitrag ist allerdings, was die Darstellung der EU und ihrer Politik selbst betrifft, mit Vorsicht zu genießen). Diese Eingebundenheit der EU in Mächtekonstellationen, die über das integrierte Europa hinausgehen, bedeutet eine zusätzliche interne Stabilitätsminderung des EU-Systems selbst, und zwar desto mehr, je schwächer sich die supranational wirksamen Kräfte geltend machen können. Umgekehrt bedeuten derartige Tendenzen ein zusätzliches Moment der Schwächung dieser Kräfte (und Institutionen, wie z. B. der Kommission, so daß es noch verständlicher wird, wenn diese unter solchen Umständen nervös wird).

nahm das mit Unmut auf (nur die in den Niederlanden und in Spanien reagierten positiv). In der Kommission sah man die Sache aber anscheinend als grundsätzlich bedeutsam an, und zog offenbar die Notbremse, weil sich eine Niederlage des Rests von Supranationalität in der Handhabung des Gemeinschaftsrechts abzuzeichnen schien.⁹¹

- Bald nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs verlangten die Regierungen von sechs Mitgliedstaaten, die budgetär gesehen EU-Nettozahler sind, nämlich Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie den Niederlanden, Österreich und Schweden, entgegen den Vorstellungen der Kommission eine strikte Begrenzung der Ausgaben der Union auf maximal 1 Prozent des Nationaleinkommens. Leidtragende wären als große Brutto-Empfänger Polen und Spanien. Die sechs Bremser (oder, anders gesehen, Anwälte einer soliden Sparsamkeit) sind nicht nur große Mitgliedstaaten und nicht nur Verfechter der Kerneuropa-Politik. Belgien und Italien waren indessen nicht bereit, sich an dem Brief zu beteiligen, wiewohl sie auch Nettozahler sind. Im Anschluß daran gab es Stimmen des Inhalts, es handle sich dabei um eine „Retourkutsche“ an die beiden Staaten, die das Verfassungsprojekt scheitern ließen; der polnische Außenminister reagierte mit der Aussage: Europa könne nicht „nach dem Prinzip Zuckerbrot und Peitsche funktionieren“; der Präsident der Kommission Romano Prodi äußerte sich sichtlich verärgert: die Budgeterfordernisse seien die Konsequenz von Beschlüssen, die die Mitgliedstaaten selbst gefaßt hätten.⁹²

⁹¹ Im Prinzip sieht das Gemeinschaftsrecht vor, daß Mehrheitsentscheidungen des Rates auf Grund eines Vorschlags der Kommission beschlossen werden; wenn der Rat davon abweichen will, muß dies einstimmig geschehen. Das gilt allerdings nicht für reine Verfahrensentscheidungen. Im gegenständlichen Fall hatten die Niederlande, Finnland, Österreich und Spanien gegen die Aussetzung der Sanktionen, also im Sinn der Kommissionsempfehlung, gestimmt, die die beiden Länder der Haushaltsüberwachung durch die Kommission überantwortet und verbindlich zu einem Defizitabbau verpflichtet hätte; abermalige Verstöße wären dann mit Bußzahlungen in Milliardenhöhe zu ahnden gewesen. Ob der Rat gegen definitive Bestimmungen über die Abwicklung eines Defizitverfahrens gemäß Artikel 104 des Vertrags verstoßen hat, indem er die Prozedur unterbrach und die Kontrollbefugnis der Kommission in Frage stellte, ist umstritten; vgl. Jochen Hoenig, Ausgang des Verfahrens ist völlig offen, in: Handelsblatt, Ausg. v. 14. Januar 2004. Siehe z. B. auch Alexander Hagelüken, Die totale Niederlage: EU-Kommission könnte ihre Rolle als gefürchtete Wächterin des Euro für lange Zeit einbüßen, in: SZ, Ausg. v. 26. November 2003, S. 2; Christian Wernicke, Europas Identitätskrise, ebd., Ausg. v. 14. Januar 2004, S. 4, wo etwas vergrößert argumentiert wird, daß „...nun eine Schlüsselfrage der EU-Integration im Gerichtssaal ausgefochten wird: Dürfen die Nationen einen Teil jener Souveränität, die sie einst für Gedeih und Verderb des Euros an Brüssel abtraten, notfalls wieder einkassieren? Was wie ein Zank um Paragraphen anmutet, rührt an den Grundfesten der Union. Der Streit um die Schuldentreibung der beiden mächtigsten Mitgliedstaaten läßt sich in eine Formel kleiden, wie sie ähnlich der deutsche Kanzler während des Irak-Kriegs auf die USA münzte: Gilt das Recht des Stärkeren – oder die Stärke des Rechts?... Mehr als die.. spröde „Identität“ einer Rechtsgemeinschaft hat Europa kaum aufzubieten gegen die zentrifugalen Kräfte seiner 15, schon bald 25 Regierungen und Völker. Sobald das Recht als Anker ins Leere greift, vermag keine noch so schöne Sonntagsrede über Krieg und Frieden oder das kollektive Schicksal des Kontinents zu verhindern, daß diese EU ins Ungewisse abdriftet...“; Nikolaus Blome, Recht für Europa, in: Die Welt, Ausg. vom 14. Januar 2004: „Mit ihrem Drängen auf Klage tut sich die EU-Kommission kurz vor Ende ihrer Amtszeit selbst einen Gefallen, aber auch den Mitgliedstaaten. Denn eine Gemeinschaft, die von fast nichts als dem Recht zusammengehalten wird kann nicht lange leben mit zweierlei Recht – oder zweierlei Auffassungen davon, was Recht ist. Die Sache vor den höchsten Richtern ausfechten zu wollen ist das Risiko wert und ganz normal dazu...“, zumal unter den Mitgliedstaaten „[m]indestens Misstrauen herrscht nach dem tumben Coup der Deutschen und der Franzosen gegen Sinn und Geist des Paktes.“

⁹² Siehe Alexander Hagelüken, Im Ruch der Rache – Berlins richtige Forderung nach Begrenzung der EU-Ausgaben muss auch richtig erklärt werden, in: SZ, Ausg. v. 17. Dezember 2003, S. 4; siehe auch ebd. S. 1: Prodi: Ich bin nicht der Weihnachtsmann/Reaktion auf Forderung der Nettozahler, den künftigen Haushalt der WEU einzufrieren/Polen vermuten Strafaktion.

- Bedenklich war auch die Art, in der verschiedene Mitgliedstaaten und Beitrittsländer ihre Meinungsverschiedenheiten zur Irakpolitik der USA ausgetragen haben.⁹³ Ob dabei der Buchstabe des Unionsvertrags strikt beachtet wurde, mag diskutabel sein; der Geist des Vertragsrechts war jedenfalls nicht sehr wirkkraftig.⁹⁴

Nimmt man alle diese Umstände und Trends zusammen in den Blick, dann erweist sich die „Kerneuropa“- Parole doch als ziemlich doppelbödig. In den Jahren nach Maastricht galt sie in manchen Augen als eine insbesondere für die deutsche Politik recht empfehlenswerte Option.⁹⁵ Inzwischen haben sich aber die Umstände für ihre Formierung und die Rahmenbedingungen, die ihre Auswirkung bestimmen, geändert.

Zwar spricht vieles für einen „Leadership“-Bedarf der vergrößerten Union; wenn eine Führungsgruppe sich dagegen ausdrücklich als solche formiert, könnte sich das kontraproduktiv auswirken. Ein solcher Schritt würde sich als eine Distanzierung der übrigen

⁹³ Der Vertrag von Nizza bindet die Ziele der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union nachdrücklich an die Grundsätze der UNO-Charta zur Friedenswahrung. (siehe Art. 11 Abs. 1). Der derzeitige Präsident der USA hat deutlich erklärt, daß er sich unilaterales Handeln „im Dienste der Freiheit und Sicherheit des amerikanischen Volkes“ vorbehält und nicht von den Entscheidungen anderer abhängig machen will (wobei man auch an die des UNO- Sicherheitsrates denken muß (siehe z.B. ders., „State of the Union Message“ vom 28. Januar 2003, Text u. a. in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 375ff, hier S. 376).

Gleichwohl haben am 30. Januar 2003 die Regierungschefs Dänemarks, Großbritanniens, Italiens, Portugals, Spaniens, Polens, Ungarns sowie der Tschechischen Republik eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, die als Solidarisierung mit der eher „unilateral“ als UNO-loyal angelegten Politik der USA wirkte. (Text siehe ebd. S. 373ff.). Am 5. Februar gaben die Außenminister der um den NATO-Beitritt bemühten Länder der sogenannten „Vilnius-Gruppe“, darunter auch etliche EU-Beitrittsländer, eine Erklärung ab, die ebenfalls nur als Unterstützungserklärung für die Politik Washingtons verstanden werden konnte; eingangs wurde in dieser Erklärung darauf verwiesen, daß die USA dem Sicherheitsrat „überzeugende Beweise über die Massenvernichtungswaffen-Programme des Irak, seine aktiven Bemühungen um Täuschung der UN-Inspektoren und seine Verbindungen zum internationalen Terrorismus vorgelegt“ hätten (Text ebd., S. 374). Die Politik der US-Administration ging damals auf die unverzügliche Beendigung der Rüstungskontroll-Inspektionen im Irak aus, da man in Washington offenbar zur alsbaldigen Einleitung militärischer Maßnahmen entschlossen war.

⁹⁴ Ob das von Secretary of Defense Donald Rumsfeld so gelobte „neue Europa“ volle Loyalität zu den Unionsverpflichtungen praktizierte, ist eben so die Frage wie die Angemessenheit der Medienschelte für die nachfolgende Unmutsäußerung von Präsident Chirac, des Sprechers des von Rumsfeld kritisierten „alten Europas“.

Die erwähnten Erklärungen der genannten Regierungschefs und Außenminister wurden ohne vorherige Konsultationen im EU-Rahmen abgegeben, wiewohl sich wenige Tage zuvor - am 27. Januar 2003 - die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten für weitere UNO-Rüstungskontrollinspektionen im Irak ausgesprochen hatten. Immerhin finden sich im Unionsvertrag (Art. 11 Abs. 2 des Vertrags von Nizza; denselben Wortlaut hat auch der entsprechende Text im vorangehenden Vertrag von Amsterdam) folgende Bestimmungen:

„Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.“

⁹⁵ Abgesehen von der Schäuble-Lamers-Initiative vgl. z. B. Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden 1995. Damals war die Währungsunion unter Dach und Fach gebracht; für die nach deutscher Auffassung aber komplementär erforderliche „Politische Union“ gab es im Kreis der Mitgliedstaaten keinen Konsens. Damals erwartete man weithin, daß auch die Währungsunion effektiv nur einen begrenzten Kern von EU-Mitgliedstaaten umfassen würde; der Mehrheit traute man die Erfüllung der Konvergenzkriterien nicht zu.

Mitglieder darstellen. Besonders problematisch wäre eine entsprechende Kernbildung jener Mitgliedstaaten, denen man das Spiel mit dem Gedanken eines Direktoriums unterstellt.⁹⁶

Wie angedeutet spricht vieles dafür, daß die Kerngruppe den Charakter einer intergouvernementalen Koalition annimmt. Dies in Verbindung mit der Perspektive einer nicht nur avantgardistischen, sondern womöglich (im Sinn des Arguments von David Calleo sogar notgedrungenenmaßen) auch „Disziplinierung“ ausgehenden Politik würde mit großer Wahrscheinlichkeit zur Formierung einer „countervailing coalition“ führen, die einem „Would-be-Direktorium“ entgegentritt. Die Frage drängt sich auf, ob eine solche Polarisierung konstruktive oder destruktive Auswirkungen hätte.

Tatsächlich gab es in der Integrationspolitik schon längst Polarisierungen im Zeichen von Gleichgewichts- oder Hegemonieproblemen; zuweilen waren sie mit Auseinandersetzungen über die Struktur des Integrationssystems verknüpft. Manchmal erwiesen sie sich als produktiv, manchmal nicht.⁹⁷ In aller Regel waren dabei die kleineren Mitgliedstaaten, wie erwähnt, Anwälte der Supranationalität. Aber es wäre unvorsichtig, im Zuge der Formierung einer kerneuropäischen „Pioniergruppe“ die Herausbildung einer ähnlichen Konstellation in der erweiterten EU zu erwarten. Die kleineren Neumitglieder werden sich kaum wie seinerzeit die Benelux-Staaten verhalten; sie haben eine Periode sowjetischer Blockhegemonie hinter sich; auf kerneuropäische Führungsansprüche werden sie wohl eher mit einer auf die Wahrung der nationalen Souveränität ausgehenden Politik reagieren als mit der Bereitschaft zur Stärkung der Supranationalität. Dabei mag es zusätzlich bedeutsam sein, daß erstens auf Grund der zunehmenden sozialökonomischen Disparität im Kreise der Union der

⁹⁶ Beim Dezembertreffen in Rom sollen Konsultationen allerdings erbracht haben, daß außer Belgien, Deutschland und Frankreich auch Finnland, Griechenland, Österreich und Portugal sowie Tschechien und Ungarn sich für die Beteiligung an einer „Pioniergruppe“ interessiert haben; siehe Alexander Hagelüken und Christian Wernicke aaO. 2003, s.o. Anm. 7.

⁹⁷ Am Anfang spielte die Idee der Einbindung des hegemonieverdächtigen (west)deutschen Potentials in einen Interessenverbund eine wichtige Rolle, und die in Bonn von Konrad Adenauer bis zu Helmut Kohl bestehende Bereitschaft mitzumachen, war überaus produktiv. Später gab es ein Gegenüber von integrationsfreudigen und integrationszögerlichen Mitgliedstaaten (nach der Einführung der Fünften Republik durch Charles de Gaulle in Frankreich und nach der ersten Erweiterung); das führte zu ernsthaften Krisen. Als Paris in den frühen sechziger Jahren mit dem sogenannten zweiten Fouchet-Plan die Europäischen Gemeinschaften einer „Politischen Union“ intergouvernementaler Prägung unterstellen wollte, stellten sich die übrigen fünf Staaten dagegen, obschon Adenauer stark an einem europapolitischen Einvernehmen zwischen Bonn und Paris interessiert war. Vor allem die Benelux-Länder verlangten die Aufrechterhaltung und den Ausbau der supranationalen Strukturen. Für den Fall der Einbeziehung Großbritanniens (gegen dessen Aufnahme in die Gemeinschaft und in die von ihm propagierte „Staatenunion“ sich de Gaulle damals vehement wehrte) wären die Beneluxstaaten allerdings auch zu Konzessionen in Bezug auf die Gemeinschaftsstruktur der politischen Union bereit gewesen. Vgl. Wilhelm Cornides, Die Europäischen Gemeinschaften und de Gaulles nationalstaatliche Gleichgewichtspolitik, in: Wilhelm Cornides/Dietrich Mende (Hrsg.), Die Internationale Politik 1961, München/Wien 1964, S. 117ff.; Miriam Camps, Die Diskussionen über die politische Union, in: Wilhelm Cornides und Dietrich Mende (Hrsg.), Die Internationale Politik 1962, München/Wien 1968, S. 111ff.; Walter Schütze, Frankreich vor und nach der Lösung des Algerienproblems, in: ebd., S. 168ff., hier S. 184ff. („Die französische Europapolitik“). Seitdem de Gaulle sein Konzept einer intergouvernemental gelenkten Staatenunion, innerhalb derer er offenbar mit einer Führungsrolle Frankreichs und einiger eng verbündeter Partner (vor allem der Bundesrepublik!) rechnete, dem Leitbild der Gemeinschaft gegenüberstellte, (deren Grundkonzept ursprünglich auf eine Quadratur des Kreises in Bezug auf föderale und unionistisch-internationale Strukturen hinauslief), stand die Europapolitik im Zeichen einer immer wieder artikulierten Spannung zwischen supranationaler Gemeinschaftsmethode und intergouvernementaler Kooperation. Zuweilen führte diese Spannung zu produktiven Problemlösungen, manchmal zu mühsamen Auseinandersetzungen ohne konstruktive Resultate, aber es bildete sich ein Entwicklungsmuster heraus, demzufolge bestimmte Aufgabenfelder oder Projekte zunächst eher unverbindlich-pragmatisch, dann in Form organisierter Kooperation und schließlich vergemeinschaftet oder auf eine der Gemeinschaftsmethode sehr ähnliche Weise „europäisiert“ wurden.

Fünfundzwanzig die Heftigkeit von Verteilungskämpfen zunehmen wird,⁹⁸ und daß zweitens die schon angesprochene innereuropäische und über Europa hinausgehende Konfiguration des politischen Mächtespiels (einschließlich der Konstellation, die mit dem Schlagwort von Gegensatz zwischen „altem“ und „neuem Europa“ bezeichnet wird) zusätzlich die supranationale Integrationsperspektive verblassen läßt.

So sehr also manche Elemente der Situation eine Kerneuropa-Strategie nahelegen, so sehr gibt es auch Gründe für eine eher skeptische Einschätzung eines entsprechenden Vorgehens.

VII.C. Ein besorgter Ausblick

Kaum wird man den Regierungen der für eine Kerneuropa-Politik eintretenden Staaten und ihren Planungsstäben unterstellen können, sie hätten sich nur die eventuellen Chancen, nicht aber auch die Risiken einer solchen Politik vergegenwärtigt. Das Thema ist seit langem ausgiebig durchdiskutiert worden. Es ist auch nicht anzunehmen, daß den immerhin mindestens möglichen unerwünschten Auswirkungen die Relevanz abgesprochen wird.

Dann drängt sich die Frage auf, was die wichtigsten Beweggründe für die Initiativen zur Thematisierung waren. Bedenkt man die vom Unionsrecht gezogenen Hemmnisse und Grenzen einer „verstärkten Integration“, vor allem im Bereich der bisherigen EG-Politik, dann könnte man meinen, die „Drohung“ mit „Kerneuropa“ geschähe mit einem nicht sehr massiven, eher aus Styropor bestehenden Zaunpfahl (oder die „Rute im Fenster“ sei aus Papier). Dann müßte man freilich damit rechnen, daß dies auch den Adressaten der Drohung nicht verborgen bleibt.

Falls einige Mitgliedstaaten mithilfe einer verstärkten Zusammenarbeit im kleineren Kreis eine substanzielle, massive Vertiefung zustandebringen, dann müssen sie sich überlegen, inwieweit dem die bestehende Rechtslage entgegensteht.⁹⁹ Ist es vorstellbar, daß sie sich über diese Rechtslage hinwegsetzen, d. h. die Kernbildung außerhalb der Verträge, und womöglich ohne Rücksicht auf sie, organisieren?

Wiewohl von ernst zu nehmender Seite angedeutet wurde, „Kerneuropa“ könnte eventuell auch außerhalb der bestehenden Verträge errichtet werden,¹⁰⁰ lohnen sich entsprechende Überlegungen allenfalls im Sinn eines Gedankenspiels. Stellt man dieses an, dann liegt die Frage nahe, ob eine Kerneuropa-Formierung ohne Rücksicht auf die Verträge nicht auf einen klaren Rechtsbruch hinausläufe.

Der Konventsentwurf des Verfassungsvertrags scheint einen Ausweg zu eröffnen: er sieht in seinem Artikel 59 vor, daß jeder Mitgliedstaat gemäß seinen inneren Verfassungsvorschriften aus der Europäischen Union austreten kann. Das würde bedeuten, daß zu einem Neuansatz entschlossene Staaten imstande wären, sich der einschränkenden Bedingungen des Unionsvertrags zu entledigen, um sozusagen von neuem anfangen zu können.

⁹⁸ „Die zehn Beitrittsländer schaffen derzeit mit einer Wirtschaftsleistung von insgesamt 433 Milliarden Euro gerade einmal ein Zwanzigstel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der aktuellen EU-15“: IWD-Dienst (Hrsg.: Institut der deutschen Wirtschaft), Jg. 2004, Nr. 1, S. 8.

⁹⁹ Vgl. oben die Anm. 74ff. und unten Anm. 102.

¹⁰⁰ Siehe den Hinweis auf die Erklärung des deutschen Staatsministers Bury oben in Abschnitt II, s. o. Anm. 2.

Bisher gab es eine solche Vorschrift nicht. Die bestehenden Verträge wurden „auf unbestimmte Zeit“ abgeschlossen und enthalten keine Austrittsklausel. Sofern die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ sind, könnten sie nach verbreiteter Auffassung einvernehmlich über das Ausscheiden eines oder mehrerer Mitglieder befinden. Denkbar wäre überdies ein einseitiger Austritt unter Berufung auf die „*clausula rebus sic stantibus*“, also darauf, daß sich die Verhältnisse, unter denen man sich zur Integration entschloß, wesentlich geändert hätten. (Ob es in diesem Sinn z. B. rechtens wäre, sich darauf zu berufen, daß zu den Grundvoraussetzungen des Beitritts bzw. der Unionsgründung die verbindlich festgelegte Aussicht auf eine „immer engere Union der europäischen Völker“, also auf eine effektive Integrationsvertiefung, gehörte, wird man bezweifeln müssen). Meist wurde von Europarechtlern die Auffassung vertreten, daß das Ausscheiden eines Mitgliedsstaates faktisch von den übrigen jedenfalls nicht verhindert werden kann.¹⁰¹

So kann man immerhin spekulieren, ob vielleicht zu allem entschlossene „Kerneuropäer“ – untereinander einvernehmlich, aber womöglich gegen den Willen anderer Mitglieder – den Entschluss fassen könnten, aus der bestehenden EU auszutreten, um frei von den Hemmnissen der derzeitigen Bestimmungen eine neue föderale Gemeinschaft zu gründen. Sie müßten dann wohl mit den verbleibenden Mitgliedstaaten über ihre Beziehungen zur fortbestehenden EU Übereinkünfte schließen.¹⁰² Aber was das für die „Moral der Truppe“, für die Bewertung des Prinzips der „Vertragstreue“, und insbesondere für die Einschätzung der Unionsloyalität und der Solidarität bedeuten würde, das möchte man sich lieber nicht so gern ausmalen. Falls die auf „Kerneuropa“ ausgerichteten Akteure dies täten, dann würden sie wohl vor einem Horrorszenario zurückschrecken. Sie würden höchstwahrscheinlich als solidaritätsverweigernde Zerstörer der Europäischen Union betrachtet werden; möglicherweise nicht nur in den verbleibenden Staaten; womöglich würden Regierungen, die eine solche Politik betreiben, auch im eigenen Land massive Kritik ernten und Vertrauen verlieren. Die real existierende Union würde jedenfalls in die größte Krise versetzt werden, die es im Verlauf der Integration jemals gab.

Wie gesagt: das ist nur ein Gedankenspiel. Aber es gibt einiges zu denken, und das Kerneuropa-Projekt erhält dadurch Konturen, die aufs erste nicht erkennbar sind, aber auch dann reflektiert werden sollten, wenn man nicht an eine Neugründung gegen das Widerstreben anderer Unionsmitglieder denkt, und damit an eine Politik, die die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit übergeht.¹⁰³ Was aus Gesamteuropa wird,

¹⁰¹ Vgl. statt vieler Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede, Europarecht, 3. Auflage Wien 1999, S. 62f. Eben so wenig wie es Sinn macht, Revolutionen gesetzlich zu verbieten, weil Revolutionäre sich über bestehende Gesetze hinwegsetzen, würde die EG einen Staat, der zum Austritt entschlossen ist, von der Durchsetzung seines Entschlusses abhalten können. Es fehlen ihr dazu alle Machtmittel, auch wenn die Frage nach dem Rechtstitel strittig sein mag. Die vom Völkerrecht her vorgesehenen Sanktionen hätten im Ernstfall wohl nur beschränkte Wirkung.

¹⁰² Die im Konventsentwurf des Verfassungsvertrags enthaltene entsprechende Bestimmung (Art 59) sowie der dem Vernehmen nach bestehende Konsens der Mitgliedstaaten über diese Austrittsbestimmung (es hieß ja im Anschluß an den Brüsseler Dezerbergipfel, 90 bis 95 Prozent des Vertragsentwurfs seien unstrittig akzeptabel) bekämen dadurch eine ganz überraschende Bedeutung.

¹⁰³ Der EU-Vertrag von Nizza sieht in Art. 27c für die verstärkte Zusammenarbeit im GASP-Bereich vor, daß der Rat die Antragsteller im Anschluß an eine Stellungnahme der Kommission gemäß dem Verfahren lt. Artikel 23 Abs. 2 Unterabsätze 2 und 3 ermächtigt, wobei auch die Artikel 35-45 des Vertrags einzuhalten sind. Die genannten Bestimmungen im Artikel 23 sehen vor, daß der Beschluß zwar mit einer qualifizierten Mehrheit gefaßt werden kann; erklärt aber ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann die Frage aber an den Europäischen Rat verweisen, der dann einstimmig beschließen muß. Hier ergeben sich allerlei rechtliche und politische Fragen, zu denen es, in Ermangelung von Präzedenzfällen, noch keine schlüssigen Antworten gibt.

wenn die Kernbildung so oder so zu einer Spaltung führen könnte, auch wenn es sich nur um eine psychologische und ideelle, nicht um eine institutionelle handelt, ist eine Frage, die Sorgen machen kann.

Hellsichtige Zeitgenossen auch aus dem Europäischen Parlament mahnen zur Vorsicht: Hans-Gert Pöttering, Fraktionsvorsitzender der Europäischen Volkspartei, warnt davor, daß die Kerneuropa-Debatte die konstruktive Fortführung der Verfassungsarbeit behindern würde; auch Klaus Hänsch (SPE), ehemaliger Präsident des Europäischen Parlaments, hat jüngst gefordert, das „Unken oder Orakeln“ über Kerneuropa zu beenden.¹⁰⁴

Vielleicht geht das zu weit. Lautes Nachdenken kann nützlich sein. Das letzte Wort zur Sache ist wohl noch nicht gesprochen.

¹⁰⁴ Gemäß dem oben in Anm. 72 erwähnten Artikel im Handelsblatt, Ausg. v. 15. Januar 2004 („Iren wollen Kerneuropa mit Macht verhindern“).

Literatur

TIMOTHY GORTON ASH, Europa denken, in: Internationale Politik, Jg. 1995 Heft 9, S. 3ff.

AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), Europa – Dokumente zur europäischen Einigung, Bonn 1953.

RALF BESTE u.a., Brüsseler Abenteuer, in: Der Spiegel, Ausg. v. 20. Dezember 2003, S. 24ff.

PETER BECKERT (Hrsg.), Die Europäische Einigungs-Bewegung, Bonn 1953/1954.

NIKOLAUS BLOME, Recht für Europa, in: Die Welt, Ausg. v. 14. Januar 2004.

CORNELIA BOLESCH, Die Gefahr der Spaltung, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), Ausg. v. 15. Dezember 2003, S. 5.

CORNELIA BOLESCH, Zäher Kampf um die Festung Europa, in: SZ, Ausg. v. 3. Januar 2004.

GIANNI BONVICINI u. a., Die EG und die jungen Demokratien in Europa, Bonn 1991.

FRITZ BREUSS / STEFAN GRILLER (Hrsg.), Flexible Integration in Europa – Einheit oder „Europe à la carte“? Wien/New York 1998.

HEINZ BRILL, Strategische Allianzen in der Europapolitik, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), Jg. 2003, S. 549ff.

DAVID P. CALLEO, in: Körber-Stiftung (Hrsg.), Wie ist Europa zu sichern? Die Suche nach konzeptioneller Gestaltungskraft, Protokoll des 111. Bergedorfer Gesprächskreises, Hamburg 1998, S. 65.

MIRIAM CAMPS, Die Diskussionen über die politische Union, in: Wilhelm Cornides und Dietrich Mende (Hrsg.), Die Internationale Politik 1962, München/Wien 1968, S. 111ff.

CDU / CSU-Bundestagsfraktion, Überlegungen zur europäischen Politik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1994, S. 1271ff.

CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH (Hrsg.), Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe, London 1995.

WILHELM CORNIDES, Die Europäischen Gemeinschaften und de Gaulles nationalstaatliche Gleichgewichtspolitik, in: Wilhelm Cornides/Dietrich Mende (Hrsg.), Die Internationale Politik 1961, München/Wien 1964, S. 117ff.

RALF DAHRENDORF (Hrsg.), Plädoyer für die Europäische Union, München/Zürich 1973.

RALF DAHRENDORF, A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture, Firenze 1979.

JACQUES DELORS, Europa muß sich reformieren, in: Internationale Politik, Jg. 1995, Heft 9, S. 12ff.

CHRISTIAN DEUBNER (Hrsg.), Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden 1995.

JOSCHKA FISCHER, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Integration, Jg. 2000, S. 149ff.

JOSCHKA FISCHER, Rede am 8. Juni 1998 im Berliner Rathaus, in: Karl Kaiser (Hrsg.), Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik: Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998.

KATRIN FORGO, Differenzierte Integration, Wien, November 1996 (IEF Working Paper Nr. 23 des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien).

FRITZ FRANZMEYER, Erfolgsaussichten der abgestuften Integration in wichtigen Politikbereichen, in: Roland Bieber (Hrsg.), Integrationskonzepte auf dem Prüfstand, Baden-Baden 1983, S. 79ff.

SIGMAR GABRIEL, Integration funktioniert nicht nach dem Wolfsprinzip in: SZ, Ausg. v. 12. Februar 2001.

CLAUS GIERING, Flexibilisierungskonzepte für Europa, unveröffentlichtes Arbeitspapier der Bertelsmann-Forschungsgruppe Europa, Februar 1997.

CLAUS GIERING, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: Integration, Jg. 1997, S. 72ff.

CLAUS GIERING / JOSEF JANNING, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: Integration, Jg. 2001, S.146ff.

EBERHARD GRABITZ (Hrsg.), Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, Kehl/Straßburg 1984.

HANS VON DER GROEBEN (Hrsg.), Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1982.

ALEXANDER HAGELÜKEN, Die totale Niederlage: EU-Kommission könnte ihre Rolle als gefürchtete Wächterin des Euro für lange Zeit einbüßen, in: SZ, Ausg. v. 26. November 2003, S. 2.

ALEXANDER HAGELÜKEN / CHRISTIAN WERNICKE, Dumme Späße zwischen Roll- und Beichtstuhl, in: SZ, Ausg. v. 15. Dezember 2003, S.3.

ALEXANDER HAGELÜKEN, Im Ruch der Rache – Berlins richtige Forderung nach Begrenzung der EU-Ausgaben muss auch richtig erklärt werden, in: SZ, Ausg. v. 17. Dezember 2003, S. 4.

JÜRGEN HABERMAS, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1998, S. 804ff.

JÜRGEN HABERMAS, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, Jg. 1999, S. 425ff.

JÜRGEN HABERMAS, Was bedeutet der Denkmalsturz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Ausg. v. 17. April 2003.

JÜRGEN HABERMAS / JACQUES DERRIDA, Unsere Erneuerung, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 877ff.

JÜRGEN HABERMAS, Wege aus der Weltunordnung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2004, S. 27ff.

WALTER HALLSTEIN (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft, 5. Auflage, Düsseldorf/Wien 1979.

JOCHEN HOENIG, Ausgang des Verfahrens ist völlig offen, in: Handelsblatt, Ausg. v. 14. Januar 2004.

SUSANNE HÖLL / CHRISTIAN WERNICKE, Berlin rüstet sich für Scheitern des Gipfels, in: SZ, Ausg. v. 11. Dezember 2003, S. 8.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (Hrsg.), IWD- Dienst, Jg. 2004, Nr. 1, S. 8.

MATHIAS JOPP / ANDREAS MAURER / HEINRICH SCHNEIDER (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Bonn 1998.

BERND LANGEHEINE, Abgestufte Integration, in: Europarecht, Jg. 1983, S. 227ff.

WALTER LIPGENS (Hrsg.), Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950, Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977, S. 131ff.

WALTER LIPGENS (Hrsg.), 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung - Dokumente 1939-1984, Bonn 1986, S. 217ff.

GIANNI DE MICHELIS, Die EG als Gravitationszentrum: Für ein Europa der vier Kreise, in: Integration Jg. 1990, S.143ff.

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / HEINRICH SCHNEIDER (Hrsg.), Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union, Baden-Baden 2003, S. 73ff.

WOLFGANG PROISSL, Berlin und Paris beschwichtigen Europäer, in: Financial Times Deutschland, Ausg. v. 23. Januar 2004.

DENIS DE ROUGEMONT (Hrsg.), Europa: Vom Mythos zur Wirklichkeit, München 1962.

HANS-ECKART SCHARRER, Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, in: Integration, Jg. 1981, S. 123ff.

HANS-ECKART SCHARRER / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Währungssystem: Bilanz und Perspektiven eines Experiments, Bonn 1983.

HANS-ECKART SCHARRER / WOLFGANG WESSELS (Hrsg.), Stabilität durch das EWS? Koordination und Konvergenz im Europäischen Währungssystem, Bonn 1987.

WOLFGANG SCHÄUBLE / KARL LAMERS, Europa braucht einen Verfassungsvertrag – Überlegungen zur europäischen Politik, in: Hartmut Marhold (Hrsg.), Die neue Europadebatte – Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 79ff.

WOLFGANG SCHÄUBLE, Fusion oder Spaltung? Die Kerneuropa-Initiative in der Debatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 935ff.

HEINRICH SCHNEIDER (Hrsg.), Leitbilder der Europapolitik I: Der Weg zur Integration, Bonn 1977.

HEINRICH SCHNEIDER / WOLFGANG WESSELS (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans- Bericht, Bonn 1977.

HEINRICH SCHNEIDER, Europa zwischen Hegemonie und Integration, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992.

HEINRICH SCHNEIDER, Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998.

HEINRICH SCHNEIDER, Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 583ff.

GREGOR SCHÖLLGEN, Die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehört auf die Tagesordnung, in: Das Parlament, Ausg. v. 3. November 2003, S. 11.

HEINRICH VON SIEGLER (Hrsg.), Dokumentation der Europäischen Integration 1946-1961, Bonn/Wien/Zürich 1961.

ALEXANDER C. STUBB, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 1996, S. 283ff.

WALTER SCHÜTZE, Frankreich vor und nach der Lösung des Algerienproblems, in: Wilhelm Cornides/Dietrich Mende (Hrsg.), Die Internationale Politik 1962, München/Wien 1968, S. 168ff.

WALTER STÜTZLE, Europa zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Internationale Politik, Jg. 2003, Heft 10, S. 61ff.

CHRISTOPH THUN-HOHENSTEIN / FRANZ CEDE (Hrsg.), Europarecht, 3. Auflage, Wien 1999.

HEINRICH TRIEPEL (Hrsg.), Die Hegemonie, 2. Auflage, Stuttgart 1943.

JACQUES VANDAMME, Die abgestufte Integration im Tindemans- Bericht in: Integration, Jg. 1978, S. 83ff.

HANS WEHBERG, Ideen und Projekte betreffend die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten 100 Jahren, in: Die Friedenswarte, Jg. 1941, Heft 2/3.

WERNER WEIDENFELD, Bundesstaat Europa rückt näher, in: Handelsblatt, Ausg. v. 12. Dezember 2003.

CHRISTIAN WERNICKE, Europas Identitätskrise, SZ, Ausg. v. 14. Januar 2004, S. 4.

CHRISTIAN WERNICKE, Europäisches Ränkespiel: Spanien bietet Polen „strategische Partnerschaft“ an, in: SZ, Ausg. v. 19. Januar 2004, S. 7ff.

Bisher erschienene EI Working Papers

- 1 *Gerhard Fink*, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 *Gerhard Fink, Jutta Gumpold*, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 *Gerhard Fink*, Microeconomic Issues of Integration, November 1993.
- 4 *Fritz Breuss*, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 1993.
- 5 *Gerhard Fink, Alexander Petsche*, Central European Economic Policy Issues, July 1994.
- 6 *Gerhard Fink, Alexander Petsche*, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 1994.
- 7 *Fritz Breuss, Karl Steininger*, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CO₂-Policy-Options, March 1995.
- 8 *Franz-Lothar Altmann, Wladimir Andreff, Gerhard Fink*, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 1995.
- 9 *Gabriele Tondl*, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 1995.
- 10 *Jutta Gumpold*, Nationale bzw. gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 1995.
- 11 *Gerhard Fink, Martin Oppitz*, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 1995.
- 12 *Alexander Petsche*, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 1995.
- 13 *Michael Sikora*, Die Europäische Union im Internet, September 1995.
- 14 *Fritz Breuss, Jean Tesche*, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 1996.
- 15 *Alexander Petsche*, Integrationsentwicklung und Europaabkommen EU - Ungarn, Juli 1996.
- 16 *Jutta Gumpold*, Die Ausfuhrförderung in der EU, Juni 1996.
- 17 *Jutta Gumpold*, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, Juni 1996.
- 18 *Fritz Breuss*, Austria's Approach towards the European Union, April 1996.
- 19 *Gabriele Tondl*, Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds, Mai 1996.
- 20 *Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Klatzer, Mayer, Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Juni 1996.
- 21 *Stefan Griller*, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, Oktober 1996.
- 22 *Michael Sikora*, Der „EU-Info-Broker“ – ein datenbankgestütztes Europainformationssystem im World Wide Web über die KMU-Förderprogramme der Europäischen Kommission, November 1996.
- 23 *Katrin Forgó*, Differenzierte Integration, November 1996.
- 24 *Alexander Petsche*, Die Kosten eines Beitritts Ungarns zur Europäischen Union, Januar 1997.

- 25 *Stefan Griller, Dimitri Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Januar 1997.
- 26 *Dimitri Droutsas*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität Österreichs, Juli 1997.
- 27 *Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997, Juli 1997.
- 28 *Michael Nentwich, Gerda Falkner*, The Treaty of Amsterdam. Towards a New Institutional Balance, September 1997.
- 29 *Fritz Breuss*, Sustainability of the Fiscal Criteria in Stage III of the EMU, August 1998.
- 30 *Gabriele Tondl*, What determined the uneven growth of Europe's Southern regions? An empirical study with panel data, März 1999.
- 31 *Gerhard Fink*, New Protectionism in Central Europe - Exchange Rate Adjustment, Customs Tariffs and Non-Tariff Measures, Mai 1999.
- 32 *Gerhard Fink, Peter Haiss*, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Review of the Commission (1998) Progress Report on Enlargement, Juni 1999.
- 33 *Fritz Breuss*, Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations, Juni 1999.
- 34 *Gerhard Fink, Peter R. Haiss*, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Theoretical aspects and statistical analyses, August 1999.
- 35 *Fritz Breuss, Mikulas Luptacik, Bernhard Mahlberg*, How far away are the CEECs from the EU economic standards? A Data Envelopment Analysis of the economic performance of the CEECs, Oktober 2000.
- 36 *Katrin Forgó*, Die Internationale Energieagentur. Grundlagen und aktuelle Fragen, Dezember 2000
- 37 *Harald Badinger*, The Demand for International Reserves in the Eurosystem, Implications of the Changeover to the Third Stage of EMU, Dezember 2000.
- 38 *Harald Badinger, Fritz Breuss, Bernhard Mahlberg*, Welfare Implications of the EU's Common Organisation of the Market in Bananas for EU Member States, April 2001
- 39 *Fritz Breuss*, WTO Dispute Settlement from an Economic Perspective – More Failure than Success, Oktober 2001.
- 40 *Harald Badinger*, Growth Effects of Economic Integration – The Case of the EU Member States, Dezember 2001.
- 41 *Gerhard Fink, Wolfgang Koller*, Die Kreditwürdigkeit von Unternehmen im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion - Wien im österreichischen Vergleich, Dezember 2001.
- 42 *Harald Badinger, Gabriele Tondl*, Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s, Januar 2002.
- 43 *David Blum, Klaus Federmair, Gerhard Fink, Peter Haiss*, The Financial-Real Sector Nexus: Theory and Empirical Evidence, September 2002.
- 44 *Harald Badinger, Barbara Dutzler*, Excess Reserves in the Eurosystem: An Economic and Legal Analysis, September 2002.

- 45 *Gerhard Fink, Nigel Holden*, Collective Culture Shock: Constrastive Reactions to Radical Systemic Change, Oktober 2002.
- 46 *Harald Badinger, Fritz Breuss*, Do small countries of a trade bloc gain more of its enlargement? An empirical test of the Casella effect for the case of the European Community, Oktober 2002.
- 47 *Harald Badinger, Werner Müller, Gabriele Tondl*, Regional convergence in the European Union (1985-1999). A spatial dynamic panel analysis, Oktober 2002.
- 48 *Harald Badinger / Fritz Breuss*, What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade?, February 2003.
- 49 *Gerhard Fink / Peter Haiss / Sirma Hristoforova*, Bonds Market and Economic Growth, April 2003.
- 50 *Fritz Breuss / Markus Eller*, Efficiency and Federalism in the European Union, The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government, May 2003.
- 51 *Gabriele Tondl / Goran Vuksic*, What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography, May 2003.
- 52 *Fritz Breuss*, Balassa-Samuelson Effects in the CEEC: Are they Obstacles for Joining the EMU?, May 2003.
- 53 *Angelika Hable*, Handlungsformen und Kompetenzen in der Europäischen Verfassungsdebatte, September 2003.

Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Europainstituts

(Zu beziehen über den Buchhandel)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Korinek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Runggaldier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fachverlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbesondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umgesetzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag. (öS 345,-)
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 European Union: Democratic Perspectives after 1996. Von *Gerda Falkner/Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)
- 14 Rechtsfragen der Wirtschafts- und Währungsunion. Hrsg von *Heinz Peter Rill und Stefan Griller*. Wien 1997, Springer Verlag Wien/New York, 197 Seiten.

- 15 The Treaty of Amsterdam – Facts Analysis, Prospects. Von *Stefan Griller, Dimitri P. Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*. Wien 2000, Springer Verlag Wien/New York, 643 Seiten.
- 16 Europäisches Umweltzeichen und Welthandel. Grundlagen, Entscheidungsprozesse, rechtliche Fragen. Von *Katrin Forgó*. Wien 1999, Springer Verlag Wien/New York 1999, 312 Seiten.
- 17 Interkulturelles Management. Österreichische Perspektiven. Von *Gerhard Fink, Sylvia Meierewert* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2001, 346 Seiten
- 18 Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung: Anspruchsgrundlage und materielle Voraussetzungen. Zugleich ein Beitrag zur Gemeinschaftshaftung, Von *Birgit Schoißwohl*, Springer Verlag Wien/New York, 2002, 512 Seiten.
- 19 The Banana Dispute: An Economic and Legal Analysis. Von *Fritz Breuss, Stefan Griller, Erich Vranes* (Hrsg.), ca 400 Seiten (2003).
- 20 External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, Von *Stefan Griller, Birgit Weidel* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2002, 500 Seiten.
- 21 Wachstumseffekte der Europäischen Integration, Von *Harald Badinger*, Springer Verlag Wien / New York 2003, 235 Seiten.
- 22 The European System of Central Banks: An Autonomous Actor? The Quest for an Institutional Balance in EMU, *Barbara Dutzler*, Vienna / New York (Springer) 2003, 293 pages.
- 23 Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU, Von *Fritz Breuss, Gerhard Fink, Stefan Griller* (Hrsg.), Springer Verlag Wien / New York 2003, 346 Seiten.