

„Kerneuropa“
als Weg aus der Sackgasse

Die Stunde der Avantgarde

Michael Mertes

Die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages durch die französischen und niederländischen Wähler Ende Mai und Anfang Juni 2005 hat die politischen Akteure in der EU dazu veranlasst, eine „Denkpause“ einzulegen. Alles hängt davon ab, wie dieses Wort zu interpretieren ist: Wenn es bedeutet, dass das Denken eine Pause macht, stünde es schlecht um die Zukunft der EU; wenn es bedeutet, dass die politischen Akteure die Pause zum Nachdenken über neue Lösungen nutzen, gibt es Grund zur Hoffnung.

Die Reanimation des Konzeptes „Kerneuropa“ ist Teil der vielen Überlegungen, wieder EU ein Weg aus der gegenwärtigen Sackgasse zu weisen sei. So erklärte der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker anlässlich seiner Auszeichnung mit dem Internationalen Karlspreis der Stadt Aachen im Mai 2006, dieses Konzept sei „der einzige Ausweg aus der gesamteuropäischen Weglosigkeit“, sollten sich nicht genügend Mitgliedstaaten auf gemeinsame europäische Ambitionen verständigen können. Juncker betrachtet „Kerneuropa“ also nur als Notbehelf für den Fall, dass jene Mitgliedstaaten, die mit dem großen Ziel einer politischen Union nichts im Sinn haben und „die Bremsklötze unter das Gaspedal schieben, wann immer das europäische Werk an Fahrt gewinnt“, weiterhin bahnbrechende Integrationsfortschritte verhindern.

„In einigen Mitgliedstaaten“, so hatte bereits Ende 2005 der belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt in seinem „Ma-

nifest für ein neues Europa“ konstatiert, „wird der politische Zweck des europäischen Projektes gezeugnet. Einige sehen in der Europäischen Union lediglich ein wirtschaftliches Kooperationsabkommen oder –schlimmer noch– einen Geldhahn.“ Es sei daher kaum sinnvoll zu warten, bis alle ins Boot kommen, das auf die politische Union Kurs nimmt; gegebenenfalls müsse die Initiative von einer Kerngruppe innerhalb der Europäischen Union ausgehen. Diese Gruppe – bestehend aus den Mitgliedern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – solle mit vereinten Kräften „den Kampf gegen das schwache Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosigkeit, aber auch gegen gemeinsame gesellschaftliche Probleme wie etwa die Kriminalität aufnehmen“. Ihre Mitglieder „müssen eine gemeinsame Gesetzgebung zu sozialen Mindestnormen und der Steuerpolitik ausarbeiten. Außerdem müssen sie ihre Kräfte für den Ausbau von Forschung und Entwicklung und der transeuropäischen Informationsnetzwerke bündeln. Schließlich müssen sie die Initiative ergreifen, eine gemeinsame Armee zu gründen und in der Außenpolitik geschlossen aufzutreten.“ Dadurch könnten, so Verhofstadt weiter, „zwei konzentrische Kreise in Europa entstehen: ein politischer Kern, eine Art ‚Vereinigte Staaten von Europa‘ – die Eurozone –, und rundherum ein Staatenbund, eine Art ‚Organisation europäischer Staaten‘. Natürlich ist der politische Kern nicht gegen eine breitere Zusammenarbeit in Europa gerichtet.“ Alle EU-Mitgliedstaaten seien

eingeladen, den „Vereinigten Staaten von Europa“ beizutreten. Einzige Voraussetzung dafür sei der bedingungslose Wille zur Mitwirkung am gesamten politischen Projekt.

Ähnlich äußerte sich Anfang September 2006 der französische Innenminister Nicolas Sarkozy: Es dürfe nicht sein, dass Mitgliedstaaten, die sich stärker integrieren wollten, von einigen wenigen Gegnern solcher Fortschritte gebremst würden. Wie bei der gemeinsamen Währung müsse auch auf anderen Gebieten die Bildung von Staatengruppen innerhalb der EU möglich sein. Die EU brauche auf dem Weg zur Vertiefung der Integration einen neuen Motor, eine „offene Avantgarde“ – offen im Sinn, dass jeder, der den Kurs dieser Avantgarde bejahe, dazustoßen könne.

Konkurrierende Ansichten

Es ist sicher kein Zufall, dass solche Aufrufe zur Bildung einer „Kerngruppe“ oder einer „Avantgarde“ innerhalb der EU vor allem aus dem ursprünglichen „Europa der sechs“, also dem Kreis der Gründer der Europäischen Gemeinschaft, zu hören sind. Freilich hat die Vorstellung, das „Europa der sechs“ bilde gleichsam automatisch die Avantgarde im europäischen Einigungsprozess, mit dem französischen und dem niederländischen „Nein“ zum Verfassungsvertrag einen schweren Rückschlag erlitten. Hinzu kommt eine bittere Ironie, die wenig zur Kenntnis genommen wird: Nach den Regeln des Verfassungsvertrages über die Stimmengewichtung im Ministerrat würden die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft zusammen 46,9 Prozent – also fast die Hälfte – der Stimmen in die Waagschale werfen können; nach den geltenden Regeln des Vertrages von Nizza sind es dagegen nur 33,7 Prozent – also nur ein gutes Drittel. Kerneuropa hat sich damit gewissermaßen selbst ein Bein gestellt. Richtig an all

den Überlegungen zur Wiederbelebung des „Kerneuropa“-Konzeptes ist die Prämisse, dass es innerhalb der EU zwei konkurrierende Vorstellungen von der Richtung des europäischen Einigungsprozesses gibt: Die einen befürworten mehr Zusammenarbeit zwischen den Regierungen souveräner Nationalstaaten, die anderen wollen zunehmende Supranationalität und verfolgen damit das Ziel, eine politische Union zu schaffen.

Mit den Erweiterungsrounds von 1995, 2004 und 2007 haben sich die Gewichte zuungunsten der Befürworter einer politischen Union verschoben: Während im „Europa der 12“ von 1986 eine klare Mehrheit, angeführt von Deutschland und Frankreich, für dieses Ziel eintrat, ist im „Europa der 27“ des Jahres 2007 die Zahl der euroskeptischen Mitgliedstaaten, angeführt von Großbritannien, deutlich gewachsen. Die unglückselige Spaltung der EU in ein „altes“ und in ein „neues“ Europa während der Irakkrise 2003 ließ die Fronten verhärten. Das arrogante Auftreten Deutschlands und Frankreichs in dieser Krise hat das Konzept „Kerneuropa“ zumindest zeitweilig diskreditiert. Der sogenannten Achse Paris–Berlin–Moskau stellte sich eine britisch-spanisch-polnische Entente entgegen, die das deutsch-französische Duo – den „Kern des Kerns“ – als Zweierbund mit hegemonialen Ambitionen an den Pranger zu stellen vermochte. Die Wunden, die 2003 geschlagen wurden, vernarben allmählich. Das ermöglicht einen Rückblick *sine ira et studio* – und einen besonnenen Ausblick auf künftige Optionen.

Der Maastrichter Vertrag von 1992 war der erste systematische Versuch, die beiden konkurrierenden Europakonzeptionen – Supranationalität versus intergouvernementale Zusammenarbeit – miteinander koexistieren zu lassen. Dieses Sowohl-als-auch prägte ebenfalls „Maastricht II“ (Amsterdam 1997), „Maastricht III“ (Nizza 2000) und schließlich den

Europäischen Verfassungsvertrag (Rom 2004).

Dissenz über Richtung und Tempo

Maastricht öffnete das Tor zur abgestuften Integration. Der Vertrag bahnte den Weg zu einer Wirtschafts- und Währungsunion im kleineren Kreis und erlaubte ausdrücklich die „Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten auf zweiseitiger Ebene sowie im Rahmen der WEU und der Atlantischen Allianz“. Auch für den Bereich Justiz und Inneres ließ er die Entwicklung einer solchen Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr EU-Mitgliedern zu. Doch schon 1992 waren unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten nichts völlig Neues. Seit 1957 wurde durch den EG-Vertrag die regionale Zusammenarbeit der Benelux-Länder ausdrücklich anerkannt. Die Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) von 1979 war keinem Mitgliedstaat der EG zwingend vorgeschrieben. 1988 hatten Frankreich und Deutschland bilateral die „Ausarbeitung gemeinsamer Konzeptionen auf dem Gebiet der Verteidigung und der Sicherheit“ vereinbart, und zwar erklärtermaßen wegen der Notwendigkeit, „eine europäische Identität“ auf diesem Gebiet zu entwickeln. Gleichzeitig waren sie übereingekommen, „ihre wirtschaftliche Politik möglichst weitgehend zu harmonisieren“. Vollends sichtbar wurde der Fundamentaldissens über Richtung und Tempo des Integrationsprozesses im Zuge der nationalen Ratifizierungsdebatten. In den Neunzigerjahren war die angebliche Unvereinbarkeit von Integrationsvertiefung und Osterweiterung für etliche Gegner zunehmender Supranationalität ein willkommener Vorwand, Vorbehalte gegen jene „immer engere Union der Völker Europas“ zu kaschieren, die gleich am Anfang des Maastrichter Vertragstextes zum gemeinsamen Ziel erklärt wird. Die

Bundesregierung hielt demgegenüber an ihrer Grundsatzposition fest, dass Deutschland ein vitales Interesse sowohl an der Erweiterung wie auch an der Vertiefung habe, und tat alles dafür, beide Projekte miteinander in Einklang zu bringen und parallel voranzutreiben. Inzwischen – Ende September 2006 – hat Bundeskanzlerin Merkel jedoch deutlich gemacht, dass diese Doppelstrategie an ihre Grenzen stößt. Sie glaube nicht, „dass das klappt. Und deshalb ist aus meiner Sicht die Aussage richtig, dass wir auf absehbare Zeit – ich nehme jetzt mal die Frage des Balkans aus – keine neuen Zusagen machen können, was Mitgliedschaften anbelangt.“

Der Vertrag von Amsterdam eröffnete mit dem Institut der „verstärkten Zusammenarbeit“ eine neue Option für besonders integrationsfreudige EU-Mitgliedstaaten, im kleineren Kreis ein höheres Integrationstempo vorzulegen. Zudem bezog er den „Schengen-Besitzstand“ in den Rahmen der Europäischen Union ein – bei fortdauernder Nichtbeteiligung Irlands und Großbritanniens sowie besonderen Klauseln für Dänemark.

Auch für solche Formen abgestufter Integration *innerhalb* des Institutionengefüges der EU hatte das Maastrichter Vertragswerk bereits einen ersten Ansatz enthalten: Das Abkommen über die Sozialpolitik konnte deshalb institutionell vergemeinschaftet werden, weil alle zwölf EG-Mitgliedstaaten von damals – also einschließlich des sich nicht beteiligenden Vereinigten Königreiches – die elf Unterzeichner in einem besonderen Protokoll ermächtigten, „die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen“, wobei die entsprechenden Verwaltungskosten von der Gemeinschaft zu tragen seien.

Der Vertrag von Nizza erleichterte die in Amsterdam geschaffene Möglichkeit, unter Nutzung der Gemeinschaftsinstitutionen Projekte voranzutreiben, bei denen

nicht alle Mitgliedstaaten mitmachen können oder wollen. Gegen eine „verstärkte Zusammenarbeit“ kann seither kein einzelner Mitgliedstaat mehr ein Veto einlegen. Auch für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist sie nunmehr erlaubt; dabei sind allerdings militärische und verteidigungspolitische Fragen ausgenommen. Eine wichtige Einschränkung bleibt: Es müssen sich mindestens acht Mitgliedstaaten zusammenschließen.

Nimmt man all diese Entwicklungen zusammen, so schält sich bereits heute eine Art „Kerneuropa“ heraus, das im Rahmen der „verstärkten Zusammenarbeit“ weiter an Kontur gewinnen könnte. Es ist nicht so sehr das Ergebnis bewusster Planung, sondern Folge einer ganzen Reihe bisher getaner Schritte, die sich zu einem Ganzen summieren. Und es steht nicht im Mittelpunkt eines wohlgeordneten Systems konzentrischer Kreise; vielmehr schält der Kern sich heraus an der Stelle, wo verschiedene Kreise – von Schengen bis zur Wirtschafts- und Währungsunion – einander überschneiden. Im „Europa der 27“ des Jahres 2007 macht es noch weniger Sinn als im „Europa der 12“ von 1986 oder dem „Europa der 15“ von 1995, ein einheitliches Integrationsniveau oder gar die Leitidee zunehmender Supranationalität gleichsam mit der Brechstange durchsetzen zu wollen. Der Trend in Richtung „Kerneuropa“ erhält Schubkraft aus der mit zunehmender Mitgliederzahl gewachsenen Schwierigkeit, die Integrationsfreudigsten und die Zögerlichsten zu allseits akzeptablen Lösungen zusammenzuführen.

Auffällig ist, dass zwischen den Bevölkerungen der „kerneuropäischen“ Staaten (und zu diesem Kreis gehören trotz des französischen und des niederländischen „Neins“ zum Verfassungsvertrag jedenfalls die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft) ein historisch gewachsenes Bewusstsein der Zu-

sammengehörigkeit besteht, das über die freundlichen Gefühle guter Nachbarschaft weit hinausgeht. Dieses Bewusstsein manifestiert sich nicht zuletzt auf regionaler Ebene – man denke nur an die engen Verflechtungen innerhalb der europäischen Kernräume, zu denen insbesondere das „Eurodelta“ aus Nordrhein-Westfalen, den Niederlanden und Belgien sowie Luxemburg und Nordostfrankreich gehört. Gewachsene Gemeinsamkeit auf der Ebene der „Graswurzeln“ fördert die Formulierung gemeinsamer politischer Ziele, ohne die selbst das ausgefeilteste System von Institutionen, Strukturen und Verfahren inhaltsleer bliebe. Auch in der Europapolitik gilt eben nicht allein das interessengeleitete Kalkül.

Deutsch-französische Sprecherrolle

Dass Deutschland und Frankreich die kerneuropäische Avantgarde zu bilden hätten, gehörte bislang zu den Gemeinplätzen aus dem Lehrbuch der europäischen Integration. Freilich bedarf dieser Gedanke einer Aktualisierung und Präzisierung. Die unreflektierte Rede vom „deutsch-französischen Motor“ konnte schon in der Vergangenheit den irrigen Eindruck erwecken, beide Länder wollten einer widerstrebenden Mehrheit mit mehr oder weniger sanftem Druck ihre politischen Ziele aufdrängen. In Wirklichkeit beruhte die Kraft des „couple franco-allemand“ stets darauf, dass es eine Art Sprecherrolle für die integrationsfreudigsten Mitgliedstaaten der EG – nach Maastricht: der EU – wahrnahm. Solange diese Mitgliedstaaten eindeutig in der Mehrheit waren, hatte die deutsch-französische Sprecherrolle eine solide Basis. Im Übrigen war sie nicht als Ausdruck einer hegemonialen Ambition zu missdeuten, solange Deutschland und Frankreich einen respektvollen Umgang mit den kleineren Mitgliedstaaten pflegten – ganz im Geiste der Züricher Rede Winston Churchills vom 19. September 1946, in

der es unter anderem heißt: „There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany. The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make the material strength of a single state less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by their contribution to the common cause.“ Wie recht Churchill hatte, zeigt sich heute etwa an der Bedeutung Luxemburgs, dessen europapolitisches Gewicht – vor allem dank der herausragenden Rolle von Premierminister Jean-Claude Juncker – weitaus größer ist, als es seiner Bevölkerungszahl entspräche.

Wiederaufbau von Vertrauen

Wenn Deutschland und Frankreich für das Ziel einer politischen Union erfolgreich werben wollen, dann stehen sie jetzt vor der Aufgabe, unter den neuen EU-Mitgliedstaaten aus Mittel-, Ost und Südosteuropa geduldig und zielstrebig jenes Vertrauen (wieder) aufzubauen, das die „Achse“ Paris–Berlin–Moskau im Jahr 2003 zerstört hat. Sie müssen die Skeptiker davon überzeugen, dass „Kerneuropa“ kein Instrument zur Förderung des eigenen nationalen Prestiges ist, sondern ein zukunftsweisendes Angebot zu vertiefter und gleichberechtigter Gemeinsamkeit, das sich an alle richtet. Und sie dürfen nicht den Verdacht aufkommen lassen, dass die von ihnen angestrebte europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik von dem Hintergedanken motiviert ist, eine Alternative zur transatlantischen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten zu schaffen.

Nicht weniger wichtig ist eine zweite Voraussetzung: Die europäische Überzeugungskraft Deutschlands und Frankreichs hängt auch von der Fähigkeit beider Länder ab, die ökonomische Leistungsfähigkeit des „europäischen Sozial-

modells“ im Zeitalter der Globalisierung zu beweisen. Die EU ist nur so stark und so fit, wie ihre Mitglieder es sind. Das gilt vor allem für den Euro-Raum. Was Mitgliedstaaten der EU – zumal die großen – auf dem Feld der Strukturreformen im Innern tun oder unterlassen, hat nachhaltige Konsequenzen für alle anderen. Fallen Deutschland und Frankreich als Wachstumslokomotive aus, leiden darunter ihre Partner. Ein guter Europäer zu sein heißt heute daher mehr denn je, sein eigenes Haus in Ordnung zu bringen.

Eine erfolgreiche nationale Reformpolitik würde Deutschlands Einfluss in und für Europa wieder stärken. Es ist erst sechzehn Jahre her, da hieß eine Losung der Freiheitsbewegungen in Mittel- und Osteuropa „Ludwig Erhard statt Karl Marx!“. Darin kam eine Bewunderung zum Ausdruck, der – neben dem allzeit gut gefüllten Scheckbuch – Deutschlands „soft power“ zugrunde lag. Man mache sich nichts vor: Die Bundesrepublik gilt schon seit längerem nicht mehr als nachahmenswertes Vorbild. Dieser Ansehensverlust schwächt Deutschlands Autorität.

Wer das „europäische Sozialmodell“ bewahren will, muss den Mut haben, es zu erneuern. Reformpolitik in Deutschland ist daher immer auch ein Dienst an der europäischen Sache – ein Beitrag zum Weg aus der Krise, die sich durch ökonomische und demografische Deklassierung Europas im Vergleich zu anderen Weltgegenden sonst verschärfen würde.

„Wer vom Ziel nicht weiß, kann den Weg nicht haben.“ (Christian Morgenstern) Avantgarde sein heißt nicht nur, an der Spitze zu marschieren, sondern auch, ein klares Ziel vor Augen zu haben. In diesem Sinne ist „Kerneuropa“ nicht nur Selbstzweck, sondern immer auch Mittel zum Zweck. Das große Ziel bleibt eine politische Union, die Europas Ansehen und Einfluss in der dramatisch veränderten Welt von morgen wahrt und mehrt.