ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lamers, Karl; Green, Pauline; Wessels, Wolfgang; Hasse, Rolf H.

Article — Digitized Version

Ein Kerneuropa in der Europäischen Union?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lamers, Karl; Green, Pauline; Wessels, Wolfgang; Hasse, Rolf H. (1994) : Ein Kerneuropa in der Europäischen Union?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 10, pp. 495-506

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137171

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Ein Kerneuropa in der Europäischen Union?

Der Vorschlag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in ihren „Überlegungen zur europäischen Politik", ein Kerneuropa als Motor der weiteren Integration der Gemeinschaft zu bilden, hat eine heftige Diskussion ausgelöst. Karl Lamers, Pauline Green, Wolfgang Wessels und Rolf H. Hasse nehmen Stellung.

Karl Lamers

Kerneuropa – flexible Methode der europäischen Integration

Die „Überlegungen zur europäischen Politik" der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. 9. 1994 haben eine breite, inzwischen auch fundierte europaweite Diskussion über die Ziele und Inhalte der Regierungskonferenz 1996 und die Zukunft der EU ausgelöst. Erstmals wurde eine europäische Öffentlichkeit hergestellt, deren Fehlen bislang immer – zu Recht – beklagt wurde. Diese breite Diskussion muß fortgesetzt werden. Deshalb darf sie nicht auf das Thema „Kerneuropa" begrenzt bleiben, sondern muß auch auf die anderen Elemente unserer „Überlegungen" eingehen.

So plädieren wir dafür, daß zunächst Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik über die Anwendung und Weiterentwicklung der bereits beschlossenen Maßnahmen zur Vertiefung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit, zur stärkeren Anbindung und zur Marktöffnung hinaus eine sichere Perspektive für ihren EU-Beitritt gegeben wird. Wir halten den Beitritt dieser Länder um das Jahr 2000 für möglich – verbunden mit einigen, für die wirtschaftliche Anpassung notwendigen, sehr langen Übergangsfristen, beispielsweise in der Landwirtschafts- und Strukturpolitik. Und das schließt ein, daß bis zum Ende dieser Übergangsfristen auch die EU in verschiedenen Politikbereichen Reformen durchgeführt haben muß.

Voraussetzung für eine Aufnahme der Visegrad-Staaten in die EU um das Jahr 2000 ist die notwendige Weiterentwicklung und Stärkung der Politik und der Institutionen der EU. Ziel dabei muß die Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit sein, die zum einen auf verschiedenen Politikfeldern dringend erforderlich ist: in der Außen- und Sicherheitspolitik muß die EU wesentlich handlungsfähiger werden; jetzt muß die gemeinsame europäische Verteidigung geschaffen werden; die gemeinsame Bekämpfung des organisierten Verbrechens, eine gemeinsame Migrationspolitik, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, gemeinsame Sozialpolitik, die Sicherung des Standortes Europa und der Umweltschutz sind – vor allem auch für die Akzeptanz der Bürger – von entscheidender Bedeutung. Zum anderen müssen die vorhandenen Institutionen, Rat, Kommission und Präsidentschaft, reformiert werden; die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlamentes sowie die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen europäischer und nationaler Ebene nach dem Subsidiaritätsprinzip sind erforderlich.

Die institutionelle Weiterentwicklung muß Kohärenz und Konsistenz mit Elastizität und Flexibilität verbinden. Die Institutionen der Union müssen so weiterentwickelt werden, daß sie flexibel genug sind, um natürliche Spannungen in einer vom Nordkap bis Gibraltar reichenden Gemeinschaft auszugleichen, differenziert genug, um einer unterschiedlichen Integrationsfähigkeit (und -willigkeit) Rechnung zu tragen, und andererseits fest genug, um die Handlungsfähigkeit der Union angesichts außergewöhnlich großer Herausforderungen zu stärken. Auch ist eine

flexible Methode der Integration notwendig, weil die Schwierigkeiten einer institutionellen Weiterentwicklung schon mit allen heutigen Mitgliedern der Union außerordentlich groß sind und mit den künftigen Mitgliedern nicht geringer werden dürften.

Deshalb sollte die Methode „variable Geometrie" oder „mehrere Geschwindigkeiten" trotz erheblicher rechtlicher und praktischer Schwierigkeiten soweit wie möglich durch den Unionsvertrag sanktioniert und institutionalisiert werden, da diese Methode andernfalls auf intergouvernementale Zusammenarbeit beschränkt bliebe und Tendenzen eines „Europe à la carte" fördern könnte. Dazu gehört auch die Frage, ob das Einstimmigkeitsprinzip für Vertragsänderungen nach Artikel N des Maastrichter Vertrages durch ein noch näher zu bestimmendes Quorum abgelöst wird.

Entscheidend ist, daß die Länder, die in ihrer Kooperation und in der Integration weiter zu gehen willens und in der Lage sind als andere, nicht durch Veto-Rechte anderer Mitglieder blockiert werden dürfen.

Daher muß sich – neben der Effizienzsteigerung des Entscheidungsverfahrens und der Demokratisierung der Willensbildung der Union – der feste Kern von integrationsorientierten und kooperationswilligen Ländern, der sich bereits herausgebildet hat, weiter festigen.

Flexible Methode der Integration

Der feste Kern hat die Aufgabe, den zentrifugalen Kräften in der immer größer werdenden Union ein starkes Zentrum entgegenzustellen und damit eine Auseinanderentwicklung zu verhindern. Zu diesem Zweck müssen die Länder des festen Kerns sich nicht nur selbstverständlich an allen Politikbereichen beteiligen, sondern darüber hinaus gemeinsam erkennbar gemeinschaftsorientierter handeln als andere und gemeinsame Initiativen einbringen, um die Union weiterzuentwickeln. Die Bildung einer Kerngruppe ist also kein Ziel an sich, sondern ein Mittel, an sich widerstreitende Ziele – Vertiefung und Erweiterung – miteinander zu vereinbaren.

Belgien, Luxemburg und die Niederlande sollten daher stärker in die deutsch-französische Zusammenarbeit einbezogen werden – zumal auch die Niederlande ihre frühere skeptische Haltung gegenüber der unerläßlichen Motorfunktion dieser beiden Länder revidiert haben. Die Zusammenarbeit der Kernländer müßte sich vor allem auf die neuen Politikfelder erstrecken, die mit dem Vertrag von Maastricht den Römischen Verträgen hinzugefügt worden sind.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Karl Lamers, 58, MdB, ist außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Pauline Green, 45, ist Vorsitzende der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas im Europäischen Parlament.

Prof. Dr. Wolfgang Wessels, 46, ist Lehrstuhlinhaber am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln und Mitglied des Vorstandes des Instituts für Europäische Politik in Bonn.

Prof. Dr Rolf H. Hasse, 53, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität der Bundeswehr Hamburg und ist Geschäftsführender Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM).

Diese flexible Methode der Integration ist keine neue Idee, sie hat sich de jure und de facto längst entwickelt: Schon die sechs Gründungsmitglieder hatten in Art. 233 des EWG-Vertrages festgeschrieben, daß dieser Vertrag nicht dem Bestehen und der Durchführung der engeren Zusammenarbeit zwischen den Beneluxstaaten entgegensteht. Weiterhin ist ein Vorgehen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten im Maastrichter Vertrag für die Währungsunion vorgesehen und wird mit der Sozialcharta wie auch – außerhalb des Vertrages – mit dem Schengener Abkommen praktiziert.

In jüngster Zeit ist der Gedanke des Kerneuropa vielfach geäußert worden, so vom französischen Premierminister Balladur zwei Tage vor der Veröffentlichung unserer „Überlegungen" und am 24. 8. 1994 von Außenminister Kinkel, der sagte: *„Die Frage für die Regierungskonferenz 1996 ist: Soll sich der Geleitzug auch künftig nach dem langsamsten Schiff richten? Oder sollen die, die schneller voran wollen, das auch tun? Unser Ziel ist ein möglichst starkes Kerneuropa, aber unsere Präferenz bleibt eindeutig, alle zwölf – oder ab 1995 – hoffentlich alle 16 mit an Bord zu haben."*[1]

Der Kern darf also nicht abgeschlossen sein, er muß vielmehr offen sein für jedes Mitglied, das willens und in der Lage ist, seinen Anforderungen zu entsprechen. Die Kerngruppe muß deshalb prinzipiell *allen* EU-Mitgliedern –, vor allem dem Gründungsmitglied Italien, aber auch Spanien und selbstverständlich Großbritannien – ihre uneingeschränkte Bereitschaft glaubhaft machen, sie einzubeziehen, sobald sie bestimmte derzeitige Probleme gelöst haben und so weit ihre Bereitschaft reicht, sich in dem beschriebenen Sinne zu engagieren.

[1] Bulletin der Bundesregierung, Nr. 76, S. 714.

Damit ist klar, daß niemand ausgeschlossen, niemand diskriminiert wird und daß die Zugehörigkeit zum Kern allein vom Willen eines jeden Mitgliedslandes und – bei der Währungsunion zudem – von der Erfüllung der Konvergenzkriterien abhängt. Daß dies schon einige heutige Mitglieder und wahrscheinlich erst recht einige zukünftige nicht oder nicht sofort wollen, wie etwa im Bereich der Verteidigung, weiß jedermann. Den Willen eines Landes zu respektieren aber ist das Gegenteil von Diskriminierung.

Was die Währungsunion betrifft, so sieht – wie gesagt – bereits der Maastrichter Vertrag die Methode der vertieften Integration im Rahmen eines harten Kerns derjenigen Staaten vor, die die Stabilitätskriterien erfüllen. Ja, dies ist die denkbar weitestgehende Form von europäischer Integration. Denn mit der Mitgliedschaft in der Währungsunion wird die Souveränität über die eigene Währung auf eine unabhängige europäische Zentralbank übertragen und damit ein zentrales Element staatlicher Souveränität aufgegeben, ist doch die Souveränität über die eigene Währung Ausdruck der nationalen Volkswirtschaft, ihrer Stärke und ihres Verhältnisses zu den anderen Volkswirtschaften.

Angesichts der Schlüsselbedeutung des Geldes für alle Politikbereiche ist eine solche Entscheidung in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzen. Geldpolitische Beschlüsse einer Zentralbank bestimmten den haushalts-, finanz-, wirtschaftspolitischen, ja sogar den sozialpolitischen Spielraum von Regierungen und Parlamenten. Genauer gesagt, sie schränkten ihn ein. Sie bedeuteten einen erheblichen Druck auf eine gleichgerichtete, mit den stabilitätspolitischen Vorgaben der Notenbank übereinstimmende Politik in diesen Bereichen.

Doch bisher gibt es keine rechtlich-institutionelle Verpflichtung zu einer derartigen gleichgerichteten Politik. Das hierin liegende Risiko muß die Revisionskonferenz von 1996 soweit wie möglich beheben. Auch ist eine so weitreichende Solidargemeinschaft wie die Währungsunion schwer vorstellbar, wenn ihre Mitglieder bei existentiellen außen- und sicherheitspolitischen Fragen auseinanderfielen. Das unterstreicht die oben erwähnte Notwendigkeit der Verbesserung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Union.

Eine Währungsunion im vorgesehenen Zeitrahmen wird es – in Übereinstimmung mit der im Maastrichter Vertrag enthaltenen Alternative – voraussichtlich nur im kleineren Kreis geben. Aber auch im kleineren Kreis wird es sie nur geben, wenn sich die Mitglieder dieses Kerns darauf systematisch und mit starker Entschlossenheit vorbereiten. Das aber erfordert, daß sie ihre Geldpolitik, Fiskal- und Haushaltspolitik sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik noch enger als bisher abstimmen bzw. mit der Abstimmung beginnen, so daß im Ergebnis eine gemeinsame, gleichgerichtete Politik in diesen Bereichen erreicht wird und damit – unabhängig von den formellen Entscheidungen in den Jahren 1996 und 1998 – bis dahin jedenfalls die faktischen Grundlagen für eine Währungsunion zwischen ihnen geschaffen werden.

Pauline Green

Für schrittweise Vertiefung der Europäischen Union und gegen willkürliche Ausgrenzung

Das Thesenpapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und das Anfang September vom französischen Premierminister, Edouard Balladur, gegebene Interview haben einen Streit über die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union ausgelöst. Hintergrund der Auseinandersetzung sind die unterschiedlichen Konzepte, um die EU auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten (z.B. Erweiterung, Institutionelle Reformen, Verwirklichung der Währungsunion).

Beide politischen Initiativen scheinen davon auszugehen, daß es nicht leicht sein wird, bei der Regierungskonferenz im Jahre 1996 einen Fortschritt mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu erzielen. Das CDU/CSU-Papier schlägt daher einen „harten Kern" von Mitgliedstaaten vor, die in bestimmten Bereichen der Integration schneller voranschreiten können.

Vordergründig scheint ein Europa der zwei Geschwindigkeiten nicht neu zu sein. Bereits gegenwärtig gibt es Unterschiede im integrationspolitischen Engagement der Mitgliedstaaten der EU:

□ Dänemark und Irland nehmen nicht an der Westeuropäischen Union (WEU) teil, die seit Maastricht im Vertrag als „ein integraler Teil der

Entwicklung der Union" beschrieben wird;

☐ Großbritannien hat die Sozialcharta nicht unterzeichnet und koppelt sich durch das „opting-out" im Vertrag von Maastricht in der europäischen Sozialgesetzgebung von einem Teilbereich der Integration ab;

☐ ähnliches gilt für Großbritannien und Dänemark bei der Währungsunion und bei der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik.

Außerdem ist es durchaus möglich, daß einige Staaten nicht in der Lage sein werden, an der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion von Anfang an teilzunehmen.

Auf den ersten Blick scheint es also bereits eine Art von „hartem Kern" innerhalb der EU zu geben. Die genauere Analyse zeigt jedoch den Unterschied auf zwischen einem „Kerneuropakonzept" der Ausgrenzung und der bisherigen Integrationsentwicklung. Sowohl bei dem Schengener Abkommen über die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik wie auch bei den Regelungen zur Währungsunion und beim „opting-out" in der Sozialpolitik waren alle damit einverstanden, daß einige vorangehen und andere noch beiseite stehen. Das CDU/CSU-Papier könnte als eine Abkehr von diesem gemeinsamen Integrationskonzept verstanden werden.

Politisch wurde es auch als ein „Warnschuß" wahrgenommen, z.B. gegenüber einer „europaskeptischen" konservativen britischen Regierung. Falls dies mit dem Papier beabsichtigt war, so war es ein ungeschickter Warnschuß. Indem man den harten Kern z.B. ohne Spanien und Italien beschreibt, schließt man Länder aus, die bisher den Zielen der Europäischen Union und dem Integrationsprozeß gegenüber loyal geblieben sind. Auch der Hinweis auf mögliche Schwierigkeiten beim fristgerechten Beitritt zur Währungsunion kann nicht als Ausschlußargument für diese Länder herhalten. Ähnliche Bedenken könnten auch für Belgien gelten, welches in dem CDU/CSU-Papier in den harten Kern aufgenommen wird.

Der Zeitpunkt der Vorlage des Papiers war unpassend. Mitten in der deutschen Ratspräsidentschaft, während des nationalen Wahlkampfes und kurz vor den Referenda in den skandinavischen Beitrittsländern mußte damit gerechnet werden, daß anstatt einer sachlichen Diskussion eine teilweise polemische Auseinandersetzung entsteht. Insbesondere die EU-Gegner in den skandinavischen Ländern können in dem Papier den Versuch sehen, die neuen Mitgliedsländer auf die zweite Reihe innerhalb der Europäischen Union zu verweisen.

Für ein Europa gleicher Rechte und Pflichten

Das „Kerneuropakonzept" kann außerdem nur funktionieren, wenn lediglich Regierungen handeln. Sobald es Kontrolle und legislative Mitentscheidung durch ein europäisches Parlament gibt, kann ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten nicht funktionieren. Es gibt eben nur ein europäisches Parlament, nicht ein Kern- und weitere Nebenparlamente. Seine Mitglieder können im Grundsatz nur dort an der Gesetzgebung mitwirken, wo die Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder der Europäischen Union gemeinsam betroffen sind. Insoweit stellt auch das „opting-out" Großbritanniens aus der Sozialpolitik für die parlamentarische Mitwirkung bereits einen Grenzfall dar, der hoffentlich nicht zu lange andauern wird.

Zusammenfassend glaube ich an eine Europäische Union, in der alle Mitgliedstaaten – und alle Bürgerinnen und Bürger – gleiche Rechte und Pflichten genießen. Ein Europa von zwei oder mehr Geschwindigkeiten, in dem Mitgliedstaaten à la carte die Politikbereiche auswählen können, an denen sie sich beteiligen oder nicht beteiligen möchten, ist weder Teil meiner europäischen Vision noch jener der Sozialdemokratischen Partei Europas.

Dies trifft insbesondere für die Politikbereiche zu, wo das „opting-out" gleichbedeutend ist mit Mogelei durch einen Mitgliedstaat. Ein Beispiel dafür ist die bereits erwähnte Sozialpolitik. Die Verweigerung eines einzelnen Mitgliedstaates, die gleichen Standards wie alle anderen anzuwenden, um Wettbewerbsvorteile innerhalb des Binnenmarktes zu erzielen, ist skandalös.

Gleiches würde passieren, wenn es den Mitgliedstaaten z.B. ermöglicht würde, ein „opting-out" aus Umwelt-, Verbraucherschutz- und Regionalpolitik sowie den anderen Politikbereichen zu erreichen, mit denen versucht wird, den Binnenmarkt zu einem Spielfeld mit fairen Chancen zu formen. Es darf keine „free riders" geben – also Mitgliedstaaten, die zwar die Vorteile der europäischen Integration suchen, die Kosten aber auf andere abwälzen wollen.

Es gibt ebenfalls keine Rechtfertigung für ein Europa der zwei Geschwindigkeiten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion. Es mag sein, daß die Mitgliedstaaten sich auf bestimmte Ziele in unterschiedlichen Geschwindigkeiten zubewegen, wie dies ja auch in der Vergangenheit z.B. bei den langen Übergangszeiten für die Integration Spaniens und Portugals der Fall war. Solange die Integrationsziele anerkannt und schrittweise verwirklicht werden, bleibt jedoch die Gemeinsamkeit der Europäischen Union bestehen. Niemand sollte ausgeschlossen werden: allen Staaten, die bereit sind und in der Lage sind, den

Integrationsprozeß zu akzeptieren, muß es erlaubt sein, voranzuschreiten.

Falls sich bei der Regierungskonferenz 1996 jedoch herausstellt, daß eine kleine Minderheit – eventuell nur ein einziger Mitgliedstaat – versucht, jeden Fortschritt zu blockieren, muß ein Weg gefunden werden, den Widerstand zu überwinden. Eine kleine Minderheit kann nicht den gesamten Integrationsprozeß in Geiselhaft nehmen. Für diesen extremen Fall muß die Fortführung der europäischen Integration auch ohne Mitwirkung aller Mitgliedstaaten eine Option bleiben.

Wolfgang Wessels

Integrationspolitische Konzepte im Realitätstest

Vielfältig, verwirrend und verführerisch – so liest sich das Menü der gegenwärtig präsentierten Strategien zur weiteren Europapolitik. Erneut – wie in ähnlichen Perioden integrationspolitischer Ungewißheit – werden eine Reihe von Strategien lanciert, die den Bestand – gegenwärtig das „Maastricht-Europa" – in verschiedene Richtungen unkonventionell reformieren, ergänzen und auch auflösen wollen. Unter den Stichworten „Erweiterung und Vertiefung" wird, mit Rückgriff auf vorangegangene Debatten, ein bunter Strauß von Konzepten wie „Kerneuropa", „abgestufte Integration", „Europa der konzentrischen Kreise", „l' Europe à géometrie variable", „Teilmitgliedschaft", „l' Europe à la carte", „differenzierte Integration", „affiliated membership" vorgelegt, die jeweils auf ihre Art „Mitgliederzahl" und „Integrationsintensität" der EU variieren.

Verführerisch wirkt dieses Menü, weil die präsentierten Vorschläge jeweils vorgeben, den gordischen Knoten einer an den eigenen Prinzipien erstickenden Integrationskonstruktion durchzuschlagen. Die Erwartung ist beträchtlich, aus dem Dilemma einer Vollintegration – d.h. einer gleichzeitigen und gleichförmigen Übernahme von Rechten und Pflichten jedes Mitgliedstaates – einen kostenminimierenden und gewinnbringenden Ausweg zu finden. Mit dem Abwurf integrationspolitischen Ballasts – ob explizit rechtlicher oder implizit politischer Natur – wird eine angemessenere Verarbeitung europäischer Probleme versprochen oder zumindest eine Notlösung für eine mögliche oder tatsächliche Überdehnung der Europäischen Union vorbereitet. Erwartet wird so ein „Abspecken" historischer Auswüchse, wie bereits in vorangegangenen Phasen der Eurosklerose; schlanke Produkte sind das Motto, auch für Europapolitiker.

Die Diskussionslinien um die „Kern"-Aussagen des Schäuble/Lamers-Papiers – nicht zuletzt die Anmerkungen zur Taktik und zur Produktivität von möglichen Mißverständnissen – illustrieren zentrale Grundlinien der europapolitischen Debatte und dokumentieren gleichzeitig die Bedeutung fundamentaler Grundtendenzen der Integrationspolitik, die für eine Bewertung auch dieser Vorschläge herangezogen werden sollten.

Nimmt man bei einer für eine Kurzdarstellung notwendigen, aber nicht grundsätzlich verzerrenden Fokussierung der Debattenlandschaft die Zahl der jeweils vorgesehenen Teilnehmerstaaten und die (vertrags-) rechtliche Intensität der Integration als zentrale Variable, so können europapolitische Konzepte zur besseren Veranschaulichung graphisch ein- und zugeordnet werden.

Ausgegangen wird von einem Maastricht-Europa der jetzigen zwölf Mitgliedstaaten (Koordinatenursprung, M 12). Mit der EFTA-Erweiterung erfolgt eine Erweiterung ohne eine nennenswerte Vertiefung (Quadrat I, Linie a) – zum Bedauern mancher Stimmen im Europäischen Parlament, die jetzt erneut im Hinblick auf eine Erweiterung um zentral- und osteuropäische Staaten zunächst eine Vertiefung und erst dann eine Erweiterung anstreben (Quadrat I, Linie b).

Die britische Position – zuletzt in der Rede von Premierminister Major in Leyden vorgetragen – kombiniert eine Erweiterung mit einer Flexibilisierung (Quadrat II, Linie c), wobei auch für das Vereinigte Königreich gewisse Errungenschaften der EG – so der Binnenmarkt – zu erhalten sind. Aus dieser Perspektive ist jedoch nur bei einer Flexibilisierung die – als notwendig erachtete – Erweiterung möglich, die wiederum den Kampf gegen eine verfehlte föderale Zentralisierung unterstützen wird.

Die Strategie eines „Europe à la carte", wie sie immer wieder von Dahrendorf inspiriert wird, löst sich von einer festgelegten Zahl von Teilnehmern und schlägt funktional angemessene, sektoriell begrenzte Teilabsprachen für jeweils interessierte Staaten vor (Bereich d). Die

Gruppe der Teilnehmer kann dabei – je nach optimaler Problemlösungszone – größer oder kleiner als die historisch zufällige Zahl von zwölf oder 16 Staaten sein. Von zentraler Bedeutung ist jedoch das Ausscheren aus einem vertragsrechtlichen Zwangskorsett des „1. Europas". Von einer Reduzierung der Teilnehmerzahl verspricht sich ein historisch-politisch und/oder funktional definiertes „Kerneuropa" die Möglichkeit für eine Vertiefung, die wiederum die Problemverarbeitungskapazität der beteiligten Staaten verbessert (Quadrat IV, Bereich e).

Eine besondere Verknüpfung bietet die Strategie der „abgestuften Integration" (Linie f) an, die auf der Grundlage gemeinsam in der EU festgelegter Ziele Teilfortschritte einzelner Mitgliedstaaten ermöglichen will – bei gleichzeitiger Anbindung und Unterstützung für die weniger integrationsfähigen Mitgliedstaaten, die dadurch Anschluß an die voranschreitende Gruppe halten und schließlich – als langsamstes Schiff des Konvois – das Ziel ebenfalls erreichen. Vorschläge für Teilmitgliedschaften weisen in eine ähnliche Richtung.

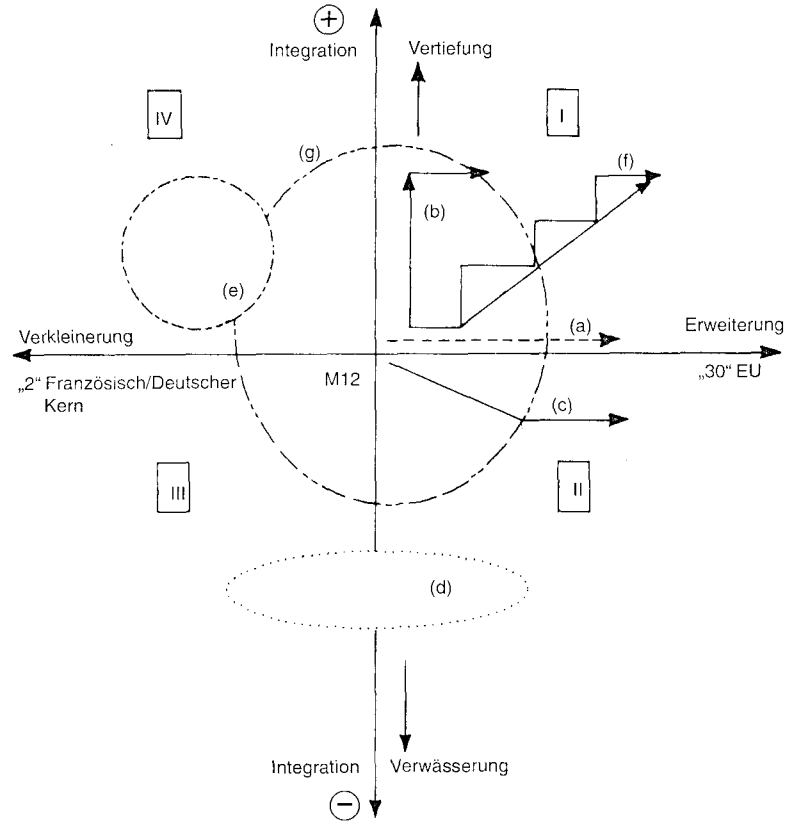
Ein „Europe à la géometrie variable" weist dagegen – ähnlich einem „Europa à la carte" – auf zeitlich unbefristete Gruppenbildungen inner- und außerhalb der bestehenden Union hin, aber – im Unterschied zu einem „Europe à la carte" – mit einem höheren Grad an Kontinuität und Verbindlichkeit. Eine nach geographischen und sektoriellen Abstufungen festgelegte Ordnung regt der Vorschlag eines „Europa der konzentrischen Kreise" an, bei der eine gleichzeitige und aufeinander abgestimmte Umsetzung mehrerer Konzepte als möglich und sinnvoll erachtet wird (Bereich g, der in alle Quadrate hineinreicht). Als eine Mischung des Ansatzes „konzentrische Kreise" mit dem „Europe à la carte" kann das Konzept der „differenzierten Integration" verstanden werden, das mehrere Kerne mit unterschiedlicher Mitgliedschaft als eine Rettungsoperation versteht.

Konzepte im Lichte integrationspolitischer Tendenzen

Die Einordnung konkreter Vorschläge in diesen Katalog von Konzepten ist nicht immer eindeutig. Auch im Schäuble/Lamers-Papier wird ja nicht nur ein differenziertes und teilweise offenes Kerneuropa vorgeschlagen, sondern, zumindest implizit durch die Forderung nach Erhalt des Binnenmarktes und einer stufenweisen Mitgliedschaft zentraleuropäischer Staaten, auch ein „Europa der konzentrischen Kreise" und der „abgestuften Integration" mitgedacht. Für eine weitergehende Debatte ist es – neben der Diskussion einzelner Elemente – sinnvoll, derartige Vorstellungen mit Hilfe integrationspolitischer Grundtendenzen einem Realitätstest zu unterziehen, der die Sinnhaftigkeit und die Verwirklichungschancen der Konzepte herausarbeiten soll.

Bei allen in der Debatte um den Maastricht-Vertrag immer wieder betonten Zentrifugalneigungen europäischer Staaten muß das nachhaltige Interesse herausgehoben werden, an den als wichtig eingestuften Entscheidungen unmittelbar und gleichberechtigt teilzunehmen. Seit dem Erfolg des ersten „Kerneuropas", der EWG der Sechs, das sich aus dem größeren Kreis des Europarats bzw. der OEEC herausgelöst hatte, haben sich die außen vorgebliebenen Staaten intensiv bemüht, an den auch sie betreffenden Entscheidungen beteiligt zu werden. Je mehr der Integrationsgrad wuchs, d.h., je mehr die Vertiefung fortschritt, um so mehr stieg die politische Forderung nach Beitritt, d.h.,

Integrationspolitische Konzepte



die Erweiterungsfrage stellt sich in direkter Abhängigkeit von den Fortschritten der EG/EU.

Das EG-Projekt „Binnenmarkt 1992" löste eine erhebliche Nachfrage der EFTA-Staaten nach Mitgliedschaft aus; der als Umsetzung des Konzepts „konzentrischer Kreis" zu verstehende „Europäische Wirtschaftsraum" erwies sich dabei eben nicht als eine für die EFTA-Staaten akzeptable Lösung. Der „stille Nachvollzug" oder gar die im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angelegte zwangsweise Übernahme von EG-Entscheidungen ließ die Vorteile des Status einer Vollmitgliedschaft deutlich hervortreten. Ebenso befriedigt die Länder Zentral- und Ostmitteleuropas die ihnen offerierte Anbindungsform des Europaabkommens wenig. Macht- und Statusfragen sind auch wesentliche Motive für aktuelle Mitgliedstaaten, sich nicht in eine „Liga B" (Italien, Spanien) zurückversetzen zu lassen. Auch das Vereinigte Königreich mag zwar für eine flexiblere Form plädieren, aber das britische EWG-Trauma, sich erneut einem möglicherweise erfolgreichen Club unter dann fremdbestimmten Bedingungen eines Kerneuropas anschließen zu müssen, wird zu nachhaltigen Bemühungen führen, bei Integrationsfortschritten zumindest jederzeit über eine selbst zu wählende Möglichkeit des „opting in" zu verfügen.

Für die präsentierten Konzepte bedeutet die Beobachtung eines derartigen Trends, daß sich der Vorschlag eines Kerneuropas – insbesondere in den zentralen Bereichen der Währungs- und Verteidigungspolitik – nicht ohne Widerstand anderer EU-Partner durchsetzen lassen wird.

Eine „benign neglect"-Strategie nach dem Motto: „Nun macht mal schön" ist nicht zu erwarten, wie bereits die unmittelbare Reaktion derjenigen zeigt, die sich an den Katzentisch verwiesen fühlen. Diese Haltung ist noch sensibler, als häufig offen ausgesprochen, da hinter dem Konzept eines „Kerneuropas" nicht zuletzt ein Versuch zur französisch-deutschen Dominanz, wenn nicht sogar zur deutschen Hegemonie vermutet wird. Die freihändige Auswahl der Mitglieder, die mit Belgien einen Staat einschließt, der die Maastricht-Kriterien einer Währungsunion unter den gegebenen Umständen nicht erfüllen wird, verstärkt diesen – von den Autoren wohl nicht gewünschten – Verdacht, daß sich mit diesem Konzept ein Wandel deutscher Europapolitik vollzieht, der mit großem – historisch verständlichem – Mißtrauen verfolgt wird. Befürchtet wird, daß mit einem „Kerneuropa" die Ein- und Selbstbindung des vereinten Deutschlands als eine der wesentlichen Errungenschaften der EG/EU gelockert wird und die Möglichkeiten zur Beteiligung an zentralen Entscheidungen reduziert werden.

Die Tendenz zur Aufgabenkumulierung

Der Maastricht-Vertrag, aber auch erneut die Erweiterung um die EFTA-Staaten belegen eine fast schon durchgängige Neigung der Mitgliedstaaten, öffentliche Aufgaben auch oder ausschließlich auf die europäische Ebene zu verlagern. Die jeweilige Motivation mag durch die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips verstandene Rationalität bei der Wahl der Problemlösungsebene bedingt sein – wobei derartige Nutzen-Kosten-Analysen je nach nationaler oder regionaler Vorgabe recht unterschiedlich ausfallen können. Generell ist eine zunehmende Nachfrage nach „öffentlichen Gütern" festzustellen, die sinnvoller auf einer europäischen Ebene produziert werden können – und durch ein angemessenes „burden sharing" Trittbrettfahrer ausschließen. Territoriale und sektorielle Interdependenzen lösen Spill-over-Effekte aus, die eine Ausdehnung von Politikfeldern induzieren, wenn sie auch nicht automatisch zur Integration führen. Aber auch andere Ursachen können für eine Aufgabenkumulierung der EU genannt werden – etwa sich durch ein europäisches Alibi zu entlasten.

Positive Effekte einer derartigen Ausweitung der EU-Politikfelder und -instrumente sind für die Stabilität der Europäischen Union festzustellen. Eine Vielzahl von nationalen und sektoriellen Interessen ist mit einem Erfolg dieser „multi purpose"-Organisation verknüpft. Gegossen werden diese Aufgabenerweiterungen in „Verhandlungspakete", die teilweise sachlich und funktional nicht zusammenhängende Forderungen politisch verknüpfen. Der Europäische Rat hat diese quasi konstitutionellen Vereinbarungen nicht zuletzt bei der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag zur Europäischen Union geschlossen. Nicht nur für anstehende Entscheidungen sind derartige zwischenstaatliche Interessenausgleiche notwendig, sondern sie bilden auch einen gewachsenen Bestandteil der Europäischen Union, der nicht notwendigerweise ein festes Fundament darstellt.

Für die beschriebenen unkonventionellen Konzepte ergibt sich aus dieser Beobachtung, daß man nicht ein „Kerneuropa", eine „differenzierte Integration" oder gar ein „Europe à la carte" anstreben kann, ohne damit zentrale, positive Errungenschaften der Integrationspolitik wie das Projekt des „Binnenmarktes" zu gefährden. Bei einer – nicht allseits getragenen – Weiterentwicklung ist das Risiko einer Rückentwicklung („spill backs") nicht zu unterschätzen. Durchlöchert man das Prinzip der Einheitlichkeit mit gravierenden Ausnahmen, wird das politische Abkoppeln von der Integrationslokomotive auch andere Politikfelder in Mitleidenschaft ziehen.

Ein weiteres Problem ergibt sich beim Durchspielen dieser Konzepte aus den Tendenzen zur Aufgabenkumulierung. Die häufig auf den ersten Blick so einleuchtenden „Grenzziehungen" sind in der Realität der sektoriellen und territorialen Interdependenzen und politischen Verhandlungspakete nur schwierig rational zu begründen und politisch aufrechtzuerhalten. Ein zweifaches – sich gegenseitig verstärkendes – Reaktionsmuster kann die europäische Problemverarbeitung in Zukunft stören: Die nicht-beteiligten Staaten fühlen sich ohne eigenes Zutun ausgeschlossen und könnten eine Trittbrettfahrerposition einnehmen: von den Aktivitäten des Kerns profitieren, ohne dafür einen eigenen Beitrag aufzubringen. Auch eine bewußte „off shore"-Politik ist denkbar, d.h., Ausnahmen anzubieten, die durch Alternativangebote die Politik des Kerns unterlaufen oder zumindest erschweren. Die Kernländer mögen sich zunächst des Ballasts in Form der „Störenfriede" entledigt haben, aber die Wirksamkeit ihrer Politik kann durch ein Ausklammern anderer Staaten erheblich reduziert werden. Produzieren diese Kernländer ein „öffentliches Gut" für eine größere europäische Region, wie z.B. äußere Sicherheit, so stellt sich für sie die Frage, wie sie andere Staaten am „burden sharing" beteiligen können.

Auch innerhalb einer Gruppe der Kernländer bzw. einzelner Gruppierungen eines „Europe à la carte" stellt sich das Problem des angemessenen geographischen Umfangs und des richtigen damit verbundenen „policy mix", d.h., welche Länder eine ausreichende Interessenidentität oder Interessenkombination herstellen können. Je kleiner dieses Kerneuropa ist und je begrenzter die Politikfelder für eine weitergehende Integration sind, um so schwieriger wird es sein, eine ausreichende Interessenidentität oder -konvergenz herzustellen. Diese Erfahrung gilt nicht zuletzt für den deutsch-französischen Kern. Eine, alle zentralen Politikfelder umfassende, weitgehende Interessenidentität zwischen diesen beiden Kernländern ist sicherlich nicht zu konstatieren, also muß ein breit gesteckter Austausch von Interessenfeldern stattfinden, der beiderseits eine faire Kosten-Nutzen-Rechnung erkennen läßt. Sollte diese Operation nur zwischen diesen beiden Staaten erfolgen, so sind die Chancen für eine beiderseitig akzeptable Lösung erheblich geringer als in einem multilateralen gemeinschaftlichen Rahmen. Letztlich müßte der „deal" wohl lauten: Währung gegen (Nuklear-)Waffen. Das Mißtrauen, übervorteilt zu werden, ist dabei beiderseitig beträchtlich; die latente und immer wieder fühlbare Pariser Furcht vor einer „teutonischen" Übermacht ist dabei noch nicht einmal mit eingerechnet.

Als allgemeine Erfahrung kann aus den Tendenzen zur Politikfelderweiterung die Schlußfolgerung gezogen werden, daß eine „optimale Problemlösungszone" für ein Kerneuropa, für ein „Europe à la carte" oder für konzentrische Kreise funktional/sektoriell und politisch/territorial nur schwierig festzulegen ist. Einfache Angebote, die automatisch zum Selbstläufer werden, sind nicht zu erkennen. Eine Menüvielfalt kann sich als hilfreiche Strategie erweisen, alle wichtigen Mitspieler am Tisch zu halten.

Die Tendenz zur Institutionalisierung

Bei aller Kritik an der prozeduralen Komplexität und administrativen Bürokratisierung hat der Maastricht-Vertrag die Bereitschaft der Mitgliedstaaten dokumentiert, eine zunehmende Zahl von Politikfeldern gemeinsam in den Institutionen der EU anzugehen, wobei erhebliche Unterschiede bezüglich des Integrationsgrades einzelner Sektoren zu konstatieren sind. Die Vorteile eines umfassenden rechtlichen Rahmens (der Maastrichter „Tempelkonstruktion") und einer durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) garantierten Rechtsordnung der EG (1. Säule) überwogen bisher im Vergleich die Vorteile einer erhöhten Flexibilisierung und ungebundenen Intergouvernementalisierung. Das Subsidiaritätsprinzip ist als Reaktion auf die Sorge vor einer übertriebenen Zentralisierung selbst noch im Vertrag verankert worden.

Der Aufbau einer Union, die rechtstaatlichen und zunehmend auch demokratisch-parlamentarischen Prinzipien folgt, liegt trotz manchen Unmuts über Kommission, Europäisches Parlament und EuGH in dem aufgeklärten Interesse aller Mitgliedstaaten, politisch relevante Entscheidungen und die damit verknüpfte Machtausübung durch akzeptierte Institutionen vornehmen zu lassen, bei denen sie selbst über einen hohen Beteiligungsgrad verfügen.

Angesichts dieser manchmal in einem Spannungsverhältnis zueinander stehenden Langzeittendenzen und ihrer Vorteile sind Konzepte, die weitere Schritte außerhalb des vertraglichen Rahmens ansiedeln, problematisch. Der gewonnene Nutzen eines weitgehend eingespielten institutionellen Rahmens und akzeptierten Regelwerks kann bei der Bildung eines Kerneuropas oder eines „Europe à la carte", aber auch bereits bei einer erhöhten Flexibilisierung nicht einfach übertragen werden; ein „Rückfall" in weniger effiziente und normativ angestrebte Verfahren ist zu befürchten.

Aus der Gegenüberstellung mit den integrationspolitischen Langzeittrends, so wie sie sich im (Maastrichter)Vertragswerk niederschlagen, ergibt sich, daß die Mehrzahl der Konzepte weder einfach zu ver-

wirklichen ist, noch optimale und wünschenswerte Verfahren und Lösungsmöglichkeiten anbietet. Ausgeklammert werden durchgängig die negativen Rückwirkungen auf die Errungenschaften der EG/EU; der Binnenmarkt ist auf die Dauer nicht zum Nulltarif zu erhalten.

Generell unterschätzt wird – vielleicht weil in der Diskussionslandschaft mehr Unterschiede und Schwierigkeiten in den Vordergrund gestellt werden – die Dynamik der in Maastricht beschlossenen Vereinbarungen – nicht notwendigerweise wegen ihrer besonderen Qualitäten, sondern wegen des dahinter auch weiterhin wirkenden Interesses der Regierungen der Mitgliedstaaten einschließlich derjenigen der Neumitglieder. Dieses Vertragswerk gilt es zunächst zu nutzen und dann auf der nächsten Regierungskonferenz 1996 im Sinne einer Rationalisierung zu reformieren.

Noch nicht ausgelotet sind auch die Möglichkeiten der „abgestuften Integration", die in mehreren Varianten im Maastricht-Vertrag angelegt sind und die auch für die Beitrittskandidaten Zentraleuropas nutzbar gemacht werden können. Der Vorteil, differenziert innerhalb gemeinsamer Institutionen voranzugehen, sollte nicht wegen des Unwillens über einzelne Partnerregierungen leichtfertig aufgegeben werden.

Eine wesentliche Triebkraft für die Umsetzung und Rationalisierung des Vertrags über die Europäische Union – einschließlich des Testens von Varianten abgestufter Integration – muß sich auch weiterhin aus der produktiven Umsetzung der deutsch-französischen Gemeinsamkeiten und Spannungen ergeben; ein Herauslösen aus dem EU-Kontext verspricht gegenwärtig und auch angesichts der konstatierten Langzeittrends – zumindest bei einem überraschungsfreien Szenario – keine Vor-, sondern primär Nachteile, nicht zuletzt für das deutsch-französische Verhältnis selbst.

Selbstverständlich kann keine Garantie für die Zukunft gegeben werden. Szenarios, die Konzepte wie ein Kerneuropa oder eine „differenzierte Integration" als Notlösung deutscher Europapolitik vorteilhafter erscheinen lassen könnten, sind natürlich denkbar, aber die entsprechenden Voraussetzungen sind nicht gegeben; die Wahrscheinlichkeit für derartige Entwicklungen kann durch eine kraftvolle Umsetzung, gezielte Rationalisierung und eine – Formen der abgestuften Integration nutzende – vorsichtige Erweiterung der EU um Staaten Zentraleuropas verringert werden. Dabei kann und darf nicht – wie häufig bei den unkonventionellen Vorschlägen behauptet oder implizit angenommen – von einem quasi automatischen, unkontrollierbaren Erweiterungsprozeß auf ein „Europa der 30" ausgegangen werden. Mit einer vorsichtigen Erweiterung, zunächst um einige Staaten Zentraleuropas, können viele Probleme reduziert werden, die ihr besonderes Gewicht erst durch eine unreflektierte Beitrittshektik erhalten. Warum Konzepte für Konstellationen vorlegen, deren Entstehung noch kontrolliert werden kann?

Im Vergleich zu anderen Konzepten wird diese Dreierstrategie auch eher dem Auftrag des Grundgesetzes gerecht, nach dem „die Bundesrepublik Deutschland bei der Entscheidung der Europäischen Union mit(wirkt), den demokratischen, rechtstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist" (Art. 23 des GG in neuer Fassung).

Rolf H. Hasse

Kerneuropa: Variable Geometrie – zwischen Integrationsdynamik und Spaltung

Das „Schäuble/Lamers-Papier" hat eine erregte Aufmerksamkeit erzeugt, die ähnliche Überlegungen über die Fortsetzung der Integration bzw. über die wirtschaftliche, politische und institutionelle Neuordnung einer erweiterten EU nicht gefunden haben. Welche besonderen Gründe haben diese Reaktionen verursacht? Die Tatsache,

□ daß von deutscher Seite ein so weitreichendes und konkretes Strategiepapier vorgelegt worden ist,

□ daß das deutsche Interesse so eindeutig definiert wurde, daß weitere Ziele vermutet werden (Dominanzvorwurf),

□ daß bei der Diagnose zu undiplomatisch die Schwächen der Gemeinschaftsinstitutionen von Gemeinschaftspolitiken und der nationalen Regierungen aufgelistet werden,

□ daß die Vorschläge insgesamt, vor allem die Idee eines Kerneuropas, eine zu schmerzhafte Klassifizierung beinhalten?

Oder ist man der Meinung, daß die

Vorschläge in die falsche Richtung weisen bzw. nicht realisiert werden sollen, weil sie zu viele bundesstaatliche Elemente enthalten, indem sie den Ministerrat als 2. Kammer etablieren wollen und der Kommission Züge einer Europäischen Regierung sowie dem Europäischen Parlament klarere Rechte zuweisen wollen? Oder ist damit die Strategie derjenigen gescheitert, die Regierungskonferenz 1996 ähnlich wie die beiden Regierungskonferenzen, die den Vertrag von Maastricht schufen, hinter geschlossenen Türen vorzubereiten und zu führen?

Wahrscheinlich steuern alle Motive zu den Pro- und Contra-Positionen und den (un-)bewußten Fehlinterpretationen bei. Ein Verdienst kann diesen „Überlegungen zur europäischen Politik" auf jeden Fall bereits jetzt zugeordnet werden: Ihre konkrete Form zwingt alle Beteiligten, die Integrationsstrategie der EU und die Aufgaben der geplanten Regierungskonferenz 1996 öffentlich zu diskutieren. Die Phase der nebulösen Andeutungen, wie die EU den Wechsel von der Schönwetter-Idylle der 80er Jahre und der Club-Mentalität zu den Realitäten der rauhen Strukturumbrüche und der dramatischen Erweiterung der EU in den 90er Jahren zu gestalten gedenkt, ist vorbei. Formeln wie „Flexibilität", „Ausweitung durch Diversifizierung", „Subsidiarität", „variable Geometrie", „abgestufte Integration" müssen nun mit realisierbaren Inhalten gefüllt werden.

Zutreffende Diagnose

Das „Schäuble/Lamers-Konzept" geht von der zutreffenden Diagnose aus, daß die bisherige Konzeption der Gemeinschaft „Erweiterung und Vertiefung" sowie des „acquis communautaire" nicht mehr wie bisher aufrechterhalten werden kann. Die dabei unterstellte Homogenität der Bedingungen und Ziele existierte schon nicht mehr in der Zwölfer-Gemeinschaft und wird immer unwirklicher, je größer und vielfältiger die Union nach 1995 wird. Bisher waren die Abweichungen vom Maastricht-Vertrag durch Dänemark und Großbritannien erzwungene und geduldete Ausnahmen von einem Grundkonsens. Auch die Option, die Währungsunion mit einer kleinen Gruppe beginnen zu können, bedeutete einen wichtigen Schritt weg von der Einheitlichkeit der institutionellen Ordnung. Im „Schäuble/Lamers-Papier" wird dieser Ansatz nur konsequenter als in den Überlegungen von Balladur und Major fortgedacht und mit dem Vorschlag eines „Kern-Europa" zu einem Programm entwickelt. Die Auswahl der Ziele und Aufgaben, in erster Linie aber die Wahl der Länder, hat heftige Angriffe ausgelöst. Wenn man sich von diesen Empfindlichkeiten löst und sich auf die sachlichen Elemente dieser Konzeption konzentriert, entdeckt man, daß die vorgelegte Programmatik gleichermaßen Fortschrittsdynamik und Spaltungskräfte enthält und entwickeln kann.

In der Diagnose ist das Papier von einer – sonst nur von Nicht-Politikern gewagten – Deutlichkeit,

- indem es die Schwächen der nationalen Regierungen und Parlamente als Integrationshemmnis benennt;
- unmißverständlich formuliert, daß der sicherheitspolitische Status künftiger Mitglieder „von entscheidender Bedeutung für den politischen Charakter und für die gesamte politische Ordnung des Kontinents" ist. Die Einheitlichkeit des sicherheitspolitischen Status wird als Bedingung für die Mitgliedschaft gefordert;
- indem es von Frankreich eine klare und unmißverständliche Entscheidung über seinen Souveränitätsstatus verlangt;
- indem es bei der Lösung der „institutionellen Weiterentwicklung" für eine grundsätzliche Überprüfung der Kompetenzabgrenzung in einer föderalen Europäischen Union ist, die auch eine Rückverlagerung von Aufgaben, die heute auf der Gemeinschaftsebene verankert sind, auf die Ebene der Mitgliedstaaten einschließen kann;
- indem es nach einer langen Phase der deutschen Abstinenz bezüglich der Wirtschaftsverfassung der EU (Industriepolitik, Protektionismus, europäisches Kartellamt, Reform der europäischen Agrarpolitik) eine eindeutige ordnungspolitische Position zugunsten offener Märkte und einer Wettbewerbswirtschaft bezieht;
- indem es der Frage der Osterweiterung der EU die angemessene Dringlichkeit zumißt und die erforderlichen ordnungspolitischen Reformen in der EU nennt und fordert (Öffnung der Märkte, Reform der Agrarpolitik);
- indem es die besondere Position Großbritanniens offensiv aufnimmt. Die Feststellung, daß „die entschlossene Weiterentwicklung Europas das beste Mittel ist, um ... seinen Willen zur Teilnahme an weiteren Integrationsfortschritten positiv zu beeinflussen", spiegelt die britische Haltung seit der Rede Churchills in Zürich 1947 bis heute korrekt wider.

Notwendige Arbeitsteilung?

Im folgenden soll nicht auf Einzelheiten eingegangen werden, sondern – dem Papier allein angemessen – lediglich Überlegungen zur Konzeption eines „Kern-Europa" entwickelt werden. Die Strategie der „variablen Geometrie" oder die „Methode mehrerer Geschwindigkeiten" soll durch „den Unionsvertrag bzw. das neue verfassungsähnliche Dokument sanktioniert und institutiona-

lisiert werden". Die Furcht besteht, daß eine bloße intergouvernementale Zusammenarbeit wie bisher bei 15 bis 20 Mitgliedstaaten unzureichend sein würde und ein „Europe à la carte" bzw. auf dem Gebiet der Wirtschaft bestenfalls eine „gehobene Freihandelszone" erlauben würde. Diese zutreffende Diagnose innerhalb der Zielvorstellung eines politischen Europas bietet allein nicht ausreichende Mittel, um die angestrebten Ziele auch zu realisieren. Sie birgt eventuell Risiken, wenn diese Konzeption selber nicht flexibel genug gestaltet und umgesetzt wird.

Die Schwierigkeiten einer institutionellen Absicherung dieser Strategie werden wohl erwähnt. Auch ist der Grundsatz plausibel, daß die Länder, die willens und in der Lage sind, in der Kooperation und Integration weiter zu gehen, „nicht durch Veto-Rechte anderer Mitglieder blockiert werden dürfen". Gerade der letzte Aspekt bekommt in der Rede des englischen Premierministers Major in Leyden am 7. September 1994[1] eine interessante Nuance, hinter der nicht nur ein Vorbehalt zu sehen ist, sondern das gesamte Problem, wie man einen derartigen Grundsatz umsetzen will. Major lehnt ein Kerneuropa ab und wirbt im Gegensatz zum „Schäuble/Lamers-Papier" für eine Union, die für „alle Mitglieder akzeptabel sein" soll. Da er aber gleichzeitig für Flexibilität eintritt, fordert er, „... daß kein Mitgliedsland aus einem politischen Bereich ausgeschlossen werden sollte, an dem es beteiligt sein möchte und darauf auch ein Recht hat. Sich frei für einen Verzicht auf eine Beteiligung zu entscheiden, ist eine Sache. Etwas völlig anderes ist es, an der Beteiligung gehindert zu werden" (Seite 10).

[1] Britische Botschaft Bonn, Britische Dokumentation, D 16/94 vom 8. September 1994.

Die Stoßrichtung des englischen Premierministers weicht entschieden von der des „Schäuble/Lamers-Papiers" ab. Aber aus ihm läßt sich eine Schwierigkeit ableiten, die dessen Umsetzung aufwerfen wird. Zwischen der Beschleunigung der Integration in einem Kern und dem Grundsatz der Rechtseinheit in der Union können gravierende Spannungen entstehen, die eine bewußte Gestaltung von Anfang an erfordern.

Diese Problematik ensteht vorrangig dann, wenn – wie es das „Schäuble/Lamers-Papier" vorsieht – eine konstitutionelle Absicherung der „variablen Geometrie" angestrebt wird. Im Bereich der Währungsunion ist dies mit Hilfe der Konvergenzkriterien geregelt worden, deren Stringenz mehr von außen als durch den Maastricht-Vertrag gesichert wird[2]. Hieran kann man aufzeigen, wie komplex diese Strategie ist und wie unvollständig dieses Konzept bisher durchdacht worden ist.

Die Option der zwei Geschwindigkeiten ist als Sicherheitsklausel in den Maastricht-Vertrag eingefügt worden, um eine Aushöhlung des Zieles einer Stabilitätsgemeinschaft zu verhindern. Die plausible Konsequenz dieser Option ist, daß die nichtteilnehmenden Länder in Währungsfragen ihr Mitentscheidungsrecht verlieren. Damit wird suggeriert, daß man in einer Union die politischen Entscheidungskompetenzen klar nach Aufgabengebieten trennen kann. Dies widerspricht der zunehmenden Interdependenz zwischen wirtschaftlichen und politischen Sachfragen und stimmt auch nicht mit der zu beobachtenden Praxis in den politischen Gremien der Union sowie auch nicht mit der potentiellen Nutzung politischer Mitentscheidungsrechte überein. Es ist mit Paketlösungen und Koalitionen bei Abstimmungen zu rechnen, die die politische Blaupause entscheidend verändern können. Dies gilt um so mehr, wenn Mitgliedsländer die Beitrittsbedingungen aufgrund zu hoher politischer Anpassungskosten nicht erfüllen können und so Einfluß auf die Eintrittsbedingungen nehmen.

[2] Vgl. Rolf H. Hasse: The Political Economy of the Convergence Criteria. The Gap between Needs and Reality of Economic Convergence, Forschungsergebnisse Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, Nr. 30/1994.

Diese Konfliktpotentiale werden um so gravierender sein, je stärker man versucht, die Strategie der „variablen Geometrie" verfassungsähnlich zu institutionalisieren, womit sie auch sanktioniert werden soll.

Die drei Ebenen der Neuordnung

Die Idee eines Kerns, gerade wenn er offen sein soll, verlangt eine klare Wahl der Kriterien, um sich für die Mitgliedschaft in ihm zu qualifizieren. Selbst wenn man einmal unterstellt, daß diese Aufgabe auf keine großen Schwierigkeiten stößt, entsteht ein anderes Problem: Die Integrationsdynamik des Kerns ist größer als die der Nicht-Mitglieder. Um die Offenheit des Kerns als echte Option zu gestalten, müssen Vorkehrungen entwickelt werden, wie die Qualifikation für den Eintritt in den Kern erreicht werden kann. Ein Kerneuropa benötigt also nicht nur eine Ordnung für den Kern, sondern zusätzlich eine Ordnung für die Beziehungen zwischen dem Kern und dem Nicht-Kern sowie klare Vorstellungen über Verfahren, wie die Nichtteilnehmer am Kern sich für diesen qualifizieren können.

Für die Währungsunion ist diese Aufgabe bis heute noch nicht aufgegriffen oder gar gelöst worden, obwohl auf diesem Gebiet die größte Sachkunde besteht. Im Mittelpunkt der Regierungskonferenz 1996 ste-

hen die Problembereiche der Politischen Union: gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik, Reformen der Institutionen und Kompetenzverteilung. Verglichen mit der Währungsunion sind dies noch politischere Bereiche. Hinzu kommt, daß die Konsensbreite und -tiefe auf diesem Gebieten deutlich geringer ist als bei der Währungsunion, die auf Integrationsanstrengungen von nunmehr 25 Jahren aufbaut. Das führt zu zwei Schlußfolgerungen: Wenn für die oben skizzierten drei Ebenen keine fundierten Ordnungen und Verfahren ex ante entwickelt werden, dann besteht die akute Gefahr, daß ein Kern auch spalten kann, weil seine Integrationsdynamik nur nach innen positiv wirkt und nach außen Abstände produziert und desintegrativ wirkt.

Aus diesem Grunde sollte überlegt werden, inwieweit die „Strategie der variablen Geometrie" sofort und für alle Bereiche im Gemeinschaftsrecht quasi konstitutionell verankert werden sollte. Aufgrund der sehr komplizierten Nebenbedingungen und der politischen Rückwirkungen (Interdependenz der politischen Entscheidungsrechte, desintegrative Wirkungen) sollten für die unterschiedlichen Bereiche die Alternativen einer flexibleren, nicht im Gemeinschaftsrecht verankerten Integration durchdacht werden. Diese Kooperationen außerhalb des Vertrages sind auf allen Gebieten möglich. Sie sind zwar weniger verbindlich, aber ihre Flexibilität hat auch Vorzüge, weil die desintegrativen Wirkungen geringer sind. Ferner werden Erfahrungen gesammelt, es kann sich – wie in den 70er und 80er Jahren in Währungsfragen – eine Erfahrungsgemeinschaft entwikkeln, die auf den meisten Gebieten, die auf der Regierungskonferenz behandelt werden, noch nicht besteht. Auch hier gilt derselbe Grundsatz wie in der Währungspolitik: Große Würfe, Visionen sind notwendig und nützlich. Visionen müssen aber mit der Aussicht auf Realisierung entwickelt werden. Zu ehrgeizige Zeitpläne und zu strenge rechtliche Bindungen der Verfahren können kontraproduktiv wirken.

Integrationsmotor bei „opting out"?

Auch sollte bedacht werden, daß in politischen Fragen nicht nur ein objektiver Tatbestand die Entscheidungen prägt, sondern die Perzeption der Konzeption. Offenheit als Prinzip reicht nicht, Offenheit muß als eine reale, realisierbare Möglichkeit eingeschätzt werden. Nur dann erfüllt sich die Zielsetzung, den Kern nicht als Ziel, sondern als Mittel einzusetzen, um „an sich widerstreitende Ziele – Vertiefung und Erweiterung – miteinander zu vereinbaren". Ein weiterer Aspekt muß bei der Strategie des Kerns beachtet werden. Ein Kern kann nicht in allen politischen und wirtschaftlichen Bereichen vorangehen. Seine Motorfunktion verliert in den Fragen an Wirkung, für die der Kern sich als zu klein und damit suboptimal herausstellt.

Ferner darf nicht implizit unterstellt werden, daß jeder Unionsstaat für alle Problemfelder ein gleiches Interesse an einer Mitgliedschaft am Kern hat. Maastricht hat das „opting out" als Folge von freiwilligen Entschlüssen und als Folge der Nichterfüllung von Bedingungen aufgegriffen. Hier knüpft die Konzeption des Kerneuropas an, sie birgt aber andere Risiken in sich, weil sie unausgesprochen von einem durchgängigen Interesse aller an der Mitgliedschaft im Kern ausgeht. Dies kann ein Trugschluß sein. Ebenso wahrscheinlich ist es, daß bei Aufgaben, die hohe politische und finanzielle Kosten verursachen, Unionsländer die Teilnahme am Kern bewußt nicht anstreben. Der Kern wird möglicherweise überlastet und fordert eine Lastverteilung, die den Grundsatz der Abgrenzung von Entscheidungskompetenzen zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern aufhebt. Das Fazit lautet: Der Kern kann wahrscheinlich nicht alles. Wie sind dann für unterschiedliche Aufgaben unterschiedliche, sich überlappende Kerne zu gestalten? Um diese Komponenten müßten die Überlegungen zur Konzeption des „Kern-Europa" erweitert werden.

Anstoß zum Aufbruch

Das „Schäuble/Lamers-Papier" hat eine produktive Unruhe geschaffen, konkreter über die Zukunft und Form der EU nachzudenken. Der konzeptionelle Dämmerschlaf und die hektische Motorik als Konzeptionsersatz sind nicht mehr fortzusetzen. Jenseits einer Kritik an Einzelheiten fordern die Grundsätze, die konkreten Anregungen und Vorschläge sowie die Konzeption eines „Kern-Europa" die Mitgliedsländer heraus, ihre Vorstellungen zur Politischen Union im erweiterten Verbund offenzulegen. Dieser Zwang wirkt, er schmerzt auch, weil die Fremddiagnose kaum widerlegt werden kann.

Begrüßenswert ist nicht nur, daß die deutsche Position konkret und produktiv formuliert worden ist. Das Papier enthält nach längerer Zeit auch wieder eine eindeutige Aussage zur Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung der EU, die gerade vor dem Hintergrund des Vertrages von Maastricht (Art. 3, 3a und 130) und des neuen Weißbuchs der Kommission von grundlegender Bedeutung ist. Das Konzept eines „Kern-Europa" ist interessant, es bedarf deutlich zusätzlicher Überlegungen, bevor eine verfassungsähnliche Absicherung gewagt wird.