

Wir gehen dann schon mal vor

Wie viel Ungleichzeitigkeit verträgt Europa?

Almut Möller | Krisen begleiten die Entwicklung der Europäischen Union seit jeher. Doch die jüngsten Ereignisse stellen das Projekt Europa ernsthaft auf die Probe. Die Union erfindet sich in der Krise neu. Sie hat keine andere Wahl. Ihr Gesicht wird am Ende dieses Prozesses ein anderes sein: Kerneuropa nimmt Gestalt an.

Der europäische Einigungsprozess ist „an einen kritischen Punkt seiner Entwicklung gelangt“. Die Institutionen seien überdehnt, die Interessen klafften immer stärker auseinander. In allen EU-Ländern sei ein „tiefer wirtschaftsstruktureller Wandel“ zu meistern, der zur „umfassenden Zivilisationskrise der westlichen Gesellschaften“ gehöre, und fast überall in der Union komme es zu einem „regressiven Nationalismus“ sowie einer „sehr starken Inanspruchnahme“ und Schwächung nationaler Regierungen und Parlamente.

Eine Analyse der Lage in Europa vom Dezember 2011? Weit gefehlt. Es handelt sich um einen Auszug aus dem Schäuble-Lamers-Papier aus dem Jahre 1994, in dem der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble und der außenpolitische Sprecher der Fraktion Karl Lamers die Konturen eines „Kerneuropa“ skizzierten.¹ Die europapolitische Ausgangslage, zu Beginn des Papiers geschildert, ist in wesentlichen Aspekten auch auf die heutige Lage anwendbar. Allerdings hat sie sich seitdem deutlich zugespitzt.

Dass Europa „verschiedene Geschwindigkeiten“ benötige, schrieb damals auch der Politikwissenschaftler Josef Janning in dieser Zeitschrift.² Erst kurz zuvor war die Europäische Gemeinschaft mit dem Vertrag von Maastricht zur „Union“ geworden, deren zwölf Mitglieder intensiv darüber diskutierten, wie sich das Zusammenwachsen des Kontinents nach dem Fall des Eisernen Vorhangs organisieren ließe: Wie könnte man mögliche Erweiterungen mit der in Maastricht beschlossenen Vertiefung der Integration in Einklang bringen?

¹ CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994, www.cdusu.de/upload/schaeublelamers94.PDF.

² Josef Janning: Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, Europa-Archiv, 18/1994, S. 527–536.

Idee mit Sprengkraft

Unter den Vorschlägen von Schäuble und Lamers nimmt die Festigung eines Kerns integrationswilliger EU-Länder eine zentrale Stellung ein. Diese Länder, allen voran Deutschland und Frankreich, hätten die Aufgabe, „den zentrifugalen Kräften in der immer größer werdenden Union ein starkes Zentrum entgegenzustellen“ – insbesondere in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Heute ist Wolfgang Schäuble als Bundesfinanzminister einer der entscheidenden Protagonisten bei der Bewältigung der Krise der Europäischen Union – und diese hat soeben den Schritt in Richtung Kerneuropa gemacht. Die 17 Länder der Euro-Zone haben unter dem Druck der Finanzmärkte beschlossen, einen neuen Vertrag abzuschließen, der zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion führen soll.

Ganz neu war die Idee, Vertiefung und Erweiterung durch „verschiedene Geschwindigkeiten“ in Einklang zu bringen, schon in den neunziger Jahren nicht. Sie besaß aber damals wie heute Sprengkraft. Hartnäckig hält sich das Ideal der EU als einheitlicher Rechtsgemeinschaft mit einem gemeinschaftlichen Besitzstand („Acquis communautaire“). Differenzierung gilt als notwendiges, zeitlich begrenztes Übel, ist jedoch noch kein akzeptiertes aktives Gestaltungsprinzip.

Natürlich, mit dem Euro und dem Schengen-Abkommen haben wir Beispiele für Differenzierung in zentralen Bereichen der Integration. Und in den EU-Verträgen finden sich Instrumente, die explizit zur Differenzierung geschaffen wurden, etwa die „verstärkte Zusammenarbeit“. Aber die Perspektive eines „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ und das damit verbundene Nebeneinander unterschiedlicher rechtlicher Regeln gilt nicht nur Europarechtlern, sondern auch vielen Europapolitikern als bedenkliche Entwicklung. Einer differenzierten Union, so die Befürchtung, drohe rechtliche Zerfaserung, die politische Ausgrenzung einzelner Länder und das Ende der Einheit.

Der Euro und das Schengen-Abkommen sind Beispiele für Differenzierung in zentralen Bereichen der Integration

Wie viel Ungleichzeitigkeit verträgt eine „immer engere Union der Völker“? Diese Frage ist durchaus berechtigt. Es ist ein Balanceakt, einen hinreichenden Stand des „Gemeinsamen“ in der Union zu bewahren und zu verhindern, dass miteinander konkurrierende Systeme entstehen, die eine gemeinsame Stoßrichtung unmöglich machen und die Europäische Union als Ganzes schwächen.

In diesen Tagen stellt sich die Frage nach dem „wie viel“ an unterschiedlichen Geschwindigkeiten mit neuer Dringlichkeit. Was ist, wenn die Zukunft der Europäischen Union auf dem Spiel steht? Wenn das Ende der gemeinsamen Währung droht? Wenn die Fliehkräfte so stark sind, dass die Dämme brechen und die Union auseinanderfällt? Ist dann nicht das Voranschreiten einer Gruppe von EU-Ländern geradezu geboten, auch wenn so einige Gewissheiten der Vergangenheit über Bord geworfen werden müssen? Differenzierung als Flucht nach vorn? Aus integrationspolitischer Sicht ist das die entscheidende Frage der Euro-Krise. Noch nie in der Geschichte der europäischen Integration stand

die Union als Modell dermaßen unter Druck. Kommt jetzt Kerneuropa, weil Kerneuropa kommen muss?³

Nun ist Differenzierung in der EU tatsächlich nichts Neues. Wie das „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ seit den neunziger Jahren an Boden gewann, dafür liefert die Geschichte des Euro das beste Beispiel. Der Eifer allerdings, mit dem die Regierungsvertreter in Berlin derzeit auf diese Kontinuität hinweisen, lässt die Frage aufkommen, ob hier rhetorisch abgeschwächt und verhüllt werden soll, dass wir es mit einer neuen Qualität zu tun haben und durch den Reformprozess der Euro-Zone eine völlig neue Union geschaffen wird.

Erinnert sei an die Humboldt-Rede des damaligen deutschen Außenministers Joschka Fischer aus dem Jahre 2000, in der dieser prognostiziert hatte: „Dann wird, getrieben durch den Druck der Verhältnisse und der von ihnen ausgelösten

Den notwendigen Schritt zu mehr politischer Integration hat eine Gruppe von EU-Ländern nun vollzogen

Krisen, die EU innerhalb der nächsten Dekade irgendwann vor der Alternative stehen: Springt eine Mehrheit der Mitgliedstaaten in die volle Integration und einigt sich auf einen europäischen Verfassungsvertrag zur Gründung einer Europäischen Föderation? Oder, wenn dies nicht geschieht, wird eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten als

Avantgarde diesen Weg vorausgehen, d.h. ein Gravitationszentrum aus einigen Staaten bilden, die aus tiefer europäischer Überzeugung heraus bereit und in der Lage sind, mit der politischen Integration voranzuschreiten?“⁴

Diesen Schritt zu mehr politischer Integration haben die 17 Euro-Länder nun vollzogen – nicht weil sie von integrationistischen Überzeugungen getrieben waren, sondern aus schlichter Notwendigkeit. In den vergangenen Jahren haben Europas Regierungen wiederholt versichert, dass die Europäische Union und die gemeinsame Währung ein Bollwerk gegen die Schattenseiten der Globalisierung sein sollten. Nun sind die Euro-Länder in der Realität angekommen – und müssen als Nationalstaaten lernen, weite Kernbereiche staatlicher Souveränität miteinander und mit den Brüsseler Institutionen zu teilen.

Bemerkenswert ist dabei, dass es sich bei diesem „Kern“ keineswegs nur um willige und fähige Euro-Länder handelt – Länder wie Griechenland oder Irland wünschten sich vielleicht insgeheim, der Gruppe der Vorreiter nicht angehören zu müssen. Neben einer ganzen Reihe weiterer Fragen, die sich in den kommenden Monaten stellen werden, ist dies sicher ein entscheidendes Problem: Was passiert, wenn der „Kern“ sich dauerhaft als nicht gesund erweist?

Panzerfaust auf Europäisch

Bereits seit den Beschlüssen des Euro-Gipfels vom 27. Oktober 2011 ist die Marschrichtung klar. Die (noch) 17 Euro-Länder schließen sich enger zusam-

³ In dem Bewusstsein, dass es in der Integrationstheorie einen nuancierten Umgang mit Begriffen wie „Kerneuropa“, „variabler Geometrie“ oder „konzentrischer Kreise“ gibt, wird hier der Begriff „Kerneuropa“ zur Zuspitzung der Argumentation verwendet, wobei es sich in diesem Verständnis dezidiert um einen offenen und keinen geschlossenen Kern handelt, der explizit auf den Beitritt weiterer EU-Länder angelegt ist.

⁴ Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation, 12.5.2000, Berlin.

men, festigen eigene Institutionen und Verfahren und grenzen sich dabei sehr viel deutlicher als bisher von den Nicht-Euro-Ländern ab. Die Wirtschaftsunion soll vertieft, die Überwachung der nationalen Haushalte gestärkt werden. Ein „Euro-Gipfel“ bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder und dem Präsidenten der EU-Kommission wurde offiziell etabliert; er soll mindestens zwei Mal im Jahr tagen, vermutlich sehr viel häufiger. Den Vorsitz in diesem Gremium hat vorerst Herman Van Rompuy übernommen, bis ein Präsident für den Euro-Gipfel benannt ist. Dieser soll dann auch dafür Sorge tragen, dass die Nicht-Euro-Länder über die Diskussionen und Beschlüsse künftiger Euro-Gipfel informiert werden.

Neun von den zehn Nicht-Euro-Ländern haben Interesse bekundet, sich dem Vertrag über die neue Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion anzuschließen. Momentan ist offen, ob diese Zusage tatsächlich eingelöst werden kann, denn nationale Parlamente werden in dieser Frage mitentscheiden.

Aber selbst wenn sich die Nicht-Euro-Länder dem neuen Vertrag anschließen, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Trennlinie de facto nicht zwischen 26 EU-Ländern und Großbritannien, sondern zwischen den 17 Euro-Ländern und dem Rest verläuft. Zwar bemühen sich die Bundesregierung und ihre Partner in der EU momentan, das Thema einer drohenden Spaltung der Union

zu entdramatisieren, indem sie immer wieder die Zahl 26 und nicht 17 ins Spiel bringen – in der Praxis aber wird die 17 sehr viel relevanter sein.

Großbritannien ist das einzige Land, das schon zum jetzigen Zeitpunkt klar Position bezogen und jede Beteiligung an den neuen Regelungen kategorisch abgelehnt hat. Dies ist auch der Grund dafür, warum die Euro-Länder ihre neuen Regeln nicht auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon mit Unterstützung aller 27 EU-Länder organisieren konnten. Stattdessen mussten sie auf das Modell eines neuen Vertrags ausweichen, der zunächst neben dem Vertrag von Lissabon stehen wird. Die schon bei der Errichtung des Europäischen Rettungsfonds (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erfolgte Einigung auf völkerrechtliche Verträge außerhalb des Vertrags von Lissabon setzt sich damit fort. Diese Entwicklung bedeutet nicht nur, dass die Rechtsgrundlagen für die EU noch komplexer werden. Es stellt sich auch immer stärker die Frage, wie sich der *Acquis communautaire* in Zukunft zum *Acquis différencié* verhält.

Dieser Schritt ist mit ganz praktischen Folgefragen verbunden: Ist es möglich, die EU-Institutionen für die Umsetzung der Ziele des neuen Vertrags zu



Nach der Krise wird es kein Europa mehr geben, das man neu erfinden könnte. Jetzt ist es an der Zeit für die Europäer, ihre Einstellung zu ändern und ehrlich Bilanz zu ziehen. Das heißt auch, sich mit Verantwortung zu beschäftigen, mit Fehlern, mit falschen Versprechungen, mit mangelndem Engagement. Ansonsten wird kaum mehr von Europa übrigbleiben als ein Institutionengefüge, das den wirtschaftlichen oder kulturellen Austausch erleichtert. Solidarität ist ein kostbares Gut; wer sie übt, muss zuweilen auch etwas riskieren.

GIAN ENRICO RUSCONI

nutzen? Großbritannien hat auch hier bereits Widerstand angekündigt. Falls die EU-Institutionen dennoch zum Zuge kommen, werden dann nur die Vertreter beteiligt, deren Länder den Vertrag ratifiziert haben? Im Detail sind hier noch einige Fragen offen.

Es deutet sich jedoch schon jetzt an, dass die geforderte zeitlich und inhaltlich begrenzte „schnelle Reform“ eine Illusion bleiben wird. Seit dem Dezember-Gipfel 2011 sind grundlegende Richtungsfragen der europäischen Integration auf dem Verhandlungstisch, bei denen Parlamente ebenso werden mitreden wollen wie die Vertreter von Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Die jüngsten Beschlüsse zur Stärkung der Governance der Euro-Zone sind sicher nicht die „Bazooka“, die der britische Premier David Cameron im Kampf gegen den Druck der Finanzmärkte im Sinn hatte. Aber sie sind eine Art „Pan-

zerfaust auf Europäisch“, da sie eine neue Zentrum-Peripherie-Logik etablieren und letztlich zu einer völlig neuen Union führen könnten. Abgesehen davon, wie die „neue“ Euro-Zone im Detail organisiert wird – hier soll es bis März 2012 Klarheit geben – und abgesehen von der Frage, ob sie mit diesen Maßnahmen tatsächlich auf ein solides Fundament gestellt werden kann, ist eines schon jetzt klar: Das Verhältnis zwischen den „ins“ und „outs“ der Euro-Zone droht zur neuen Trennlinie in der EU zu werden. Denn der wesentliche Unterschied zwischen der neuen Euro-Zone und den schon heute prakti-

zierten Formen der unterschiedlichen Geschwindigkeiten liegt darin, dass es sich um eine neue Qualität der abgestuften Integration handelt, die die Unterschiede zwischen den „ins“ und den „outs“ möglicherweise in Zukunft dermaßen verstärkt, dass Kern und Peripherie sich zu weit voneinander entfernen.

Um eine Zerfaserung der EU zu verhindern, werden die Euro-Länder weiter beteuern, dass sie sich nicht als exklusiver Club verstehen, sondern in ihren Entscheidungsprozessen auch gegenüber Nicht-Euro-Ländern transparent und jederzeit offen für neue Mitglieder sind, sofern die Beitrittskriterien zum Euro erfüllt sind. Laut Vertrag ist die Euro-Zone ohnehin auf ein Anwachsen ihrer Mitglieder angelegt (lediglich Großbritannien und Dänemark haben ein Opting-out). Dennoch bleibt die Frage, wie in der Zwischenzeit das Verhältnis zwischen den Euro- und den übrigen EU-Ländern organisiert wird. Eine Spaltung der Union lässt sich langfristig ebenso wenig ausschließen wie die Perspektive einer Euro-Zone, die umgeben ist von einer losen Peripherie, in die auch Länder wie die Türkei oder die Ukraine einbezogen werden. Aber das ist Zukunftsmusik.

Vor ein paar Wochen fuhr ich von Berlin aus zu einem Filmfestival nach Polen. Als ich die Karawanen von Lastwagen sah, die Richtung Osten fuhren, und als ich Filmstudenten aus ganz Europa traf, ihren Optimismus und ihren Enthusiasmus erlebte, da verstand ich, dass Markt und Politik weit hinter den Menschen zurückhinken. Für diese Generation ist Europa eine Realität, sie werden es voranbringen, und zwar weit über Verträge und Regelungen hinaus, und ihre Werkzeuge werden der Film und die anderen Künste sein.

VOLKER SCHLÖNDORFF



An der Grenze der Anpassungsfähigkeit

Zunächst ist mit den Gipfelbeschlüssen des ausgehenden Jahres 2011 auch das leidige Thema Vertragsreform zurückgekehrt. Die Union tritt in eine neue Runde der Änderung und Erweiterung ihrer rechtlichen Grundlagen ein – das war noch vor wenigen Jahren tabu. Noch sehr präsent ist die Hängepartie der Reform des Vertrags von Nizza, die mit dem Umweg über den Verfassungsentwurf bis hin zum Vertrag von Lissabon im Jahre 2009 fast ein Jahrzehnt gedauert hat. Die Europäische Union war schon damals an die Grenze ihrer Anpassungsfähigkeit gelangt, weil die EU-Länder nur noch unter enormen Anstrengungen in der Lage waren, die rechtlichen Grundlagen ihrer Zusammenarbeit an neue Herausforderungen anzupassen.

Das Gesicht der Union wird am Ende dieser Prozesse ein anderes sein: Kerneuropa nimmt Gestalt an

Einigkeit unter 27 EU-Ländern herzustellen ist inzwischen lediglich die erste große Hürde, gefolgt von Verfassungsgerichten, nationalen Parlamenten, Referenden. Bereits an dieser ersten Hürde ist die EU auf dem Gipfel im Dezember 2011 gescheitert. Ein Vertrag außerhalb des Vertrags von Lissabon soll jetzt die Lösung bringen. Auch diesmal wird dessen Unterzeichnung Einstimmigkeit und eine Ratifizierung in jedem Unterzeichnerstaat erfordern. Die Euro-Länder haben sich einen ehrgeizigen Zeitplan vorgenommen. Der neue Vertrag soll spätestens bis März 2012 verabschiedet werden. Doch schon dies ist vermutlich kaum machbar. Und dann stehen erneut Ratifizierungen in den nationalen Parlamenten oder Referenden an. Eine neue Hängepartie droht.

Eines haben die Euro-Länder jedoch in der gegenwärtigen Lage nicht: Zeit. Ist die alte Dame Demokratie zu langsam für die globalisierten Märkte? Wie kann ein notwendiger fundamentaler Integrationsschritt unter Zeitdruck organisiert werden, wenn die bestehenden Verfahren dies nicht hergeben? Wie können Reformschritte auch in Zukunft demokratisch legitimiert werden? Oft wird in der öffentlichen Debatte übersehen, dass die Union in diesen Monaten unter doppeltem Druck arbeitet: Sie muss die akuten Krisensymptome bekämpfen, arbeitet dabei aber gleichzeitig mit einem unvollendeten System. Parallel muss sie deshalb auch die Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion reformieren. Steht das europäische Mehrebenensystem vor der totalen Überforderung? Noch nie hat sich diese Frage so drängend gestellt wie heute. Fürs Erste aber bereiten sich die Euro-Länder auf die nächste Runde ihrer institutionellen Weiterentwicklung vor. Das Gesicht der Europäischen Union wird am Ende dieses Prozesses ein anderes sein: Kerneuropa nimmt Gestalt an. Die Union erfindet sich in der Krise neu. Sie hat keine andere Wahl.



ALMUT MÖLLER
ist Leiterin des
Alfred von Oppen-
heim-Zentrums
für Europäische
Zukunftsfragen im
Forschungsinstitut
der DGAP.