



FRANKREICH - INFO

NR. 9

14. DEZEMBER 2005

Winfried Veit

Wege aus der Krise?

Zur französischen Debatte über Kerneuropa

Friedrich-Ebert-Stiftung

41 bis, boulevard de La Tour-Maubourg, 75007 Paris

Tel. +33.1.45.55.09.96, Fax +33.1.45.55.85.62

E-Mail : fes@fesparis.org, www.fesparis.org

Das doppelte französische und holländische „Nein“ im Referendum über den europäischen Verfassungsentwurf hat Europa in eine tiefe Krise gestürzt. Kennzeichnend dafür war das Scheitern des europäischen Gipfels unmittelbar danach am 15./16. Juni 2005 in Brüssel, auf dem die versammelten Staats- und Regierungschefs nicht allzu viel Phantasie zeigten, als es um den weiteren Fortgang der Verfassungsdebatte ging: ein lauwarmer Kompromiß, der einerseits eine Denkpause bis 2007 vorsieht, andererseits aber allen Mitgliedsländern, die dies wünschen, die weitere Ratifizierungsprozedur offen hält, war alles, was der Gipfel zustande brachte. Die britische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 vermochte nicht einmal die dringendsten Probleme (EU-Haushalt) zu lösen, geschweige denn weitere Perspektiven erkennbar werden zu lassen.

Wege aus der Krise wurden nicht aufgezeigt und vielfach tröstete man sich damit, dass es vor allem innere – wirtschaftliche und soziale – Probleme gewesen seien, die den Ausschlag für das negative Votum in beiden Ländern gegeben hatten. Doch mit einer solchen Interpretation würde man es sich zu leicht machen: sicherlich war es vielfach die Unzufriedenheit von Franzosen und Holländern mit ihren jeweiligen Regierungen, das eine Rolle gespielt hat, aber es war eben auch die – von den Verfassungsgegnern in zum Teil unseriöser Weise geschürte – Furcht vor einem „unsozialen“ oder „neoliberalen“ Europa, während in Holland die Migrations- und Integrationsproblematik sowie das Gefühl, zu den Verlierern der europäischen Integration zu gehören, mitentscheidend war.

An drei zentralen Punkten lässt sich das Unbehagen der Bürger – nicht nur in Frankreich und in Holland – festmachen:

1. **Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell steht auf dem Prüfstand.** Gibt es ein solches „Modell“ überhaupt oder führt die Tatsache, dass es (noch) nicht existiert, in das verzweifelte Klammern an überholte nationalstaatliche Formen des wirtschaftlichen und sozialen Protektionismus, die aber angesichts der Globalisierung und der fortgeschrittenen europäischen Integration kaum noch wirksam sein können?
2. **Die Demokratie ist im europäischen Kontext noch Mangelware.** Die Franzosen und Holländer haben – vielleicht unbewusst – auch der nichtdemokratischen, noch immer vorwiegend intergouvernementalen Verfasstheit der Europäischen Union eine Absage erteilt. Die bittere Ironie daran ist, dass gerade der Verfassungsentwurf zu einem Mehr an Demokratie geführt hätte.
3. **Die Grenzen Europas müssen klarer definiert werden.** In Frankreich wie in den Niederlanden hat die Frage eines türkischen Beitritts zur Europäischen Union eine Rolle in den Abstimmungsergebnissen gespielt. In Frankreich war es auch eine quasi nachträgliche Absage an die Osterweiterung von 2004, die in französischen Augen vor allem im Interesse Deutschlands und Englands lag.

Diese drei Problembereiche bilden auch den Kern der nach dem vorläufigen Scheitern der europäischen Verfassung mit neuer Wucht entbrannten Debatte um die Gestalt des zukünftigen Europa, wobei zwei idealtypische Modelle zur Diskussion stehen:

- das Modell einer riesigen Friedens- und Freihandelszone mit überwiegend intergouvernementalen (das heißt undemokratischen) Entscheidungsmechanismen und im Prinzip offen für alle Länder, die sich zu den „Kopenhagen-Kriterien“ bekennen („angelsächsisches“ oder „atlantisches“ Modell)

- das Modell eines politisch integrierten Kerneuropa mit demokratisch verfassten gemeinschaftlichen Institutionen, einer harmonisierten Finanz- und Haushaltspolitik sowie klar definierten Grenzen („rheinisches“ oder „kontinentales“ Modell)

An dieser Stelle soll das Kerneuropa-Konzept näher beleuchtet werden, weil es einen möglichen Ausweg aus der europäischen Krise bietet; das „angelsächsische“ Modell hingegen kann und will Europa integrationspolitisch nicht voranbringen.

Die Kerneuropa-Debatte ist nicht erst im Gefolge der gescheiterten Verfassungsreferenden entstanden. Es ist eine vor allem in Frankreich seit längerem geführte Diskussion, die bisher in Deutschland eher zurückhaltend aufgenommen wurde, wenngleich es auch in Deutschland zumindest zwei prominente Vorläufer gibt: das „Schäuble-Lamers-Papier“ aus dem Jahre 1994 und Joschka Fischers Rede vor der Humboldt-Universität im Jahre 2000 (die er allerdings im Hinblick auf die Kerneuropa-Frage vier Jahre später revidierte). Die in Frankreich diskutierten Vorstellungen sind zum Teil nebulös, widersprechen sich manchmal, überschneiden sich des öfteren oder stellen nur die Vorstufe zu einem weiterführenden Konzept dar. Ein theoretisch ausgefeiltes und praktisch abgesichertes „Projekt Kerneuropa“ gibt es (noch) nicht. Dennoch lohnt sich der Blick auf die französische Debatte:

- a) Nach dem Scheitern des Verfassungsreferendums vom 29. Mai 2005 wurden in Frankreich – wie auch in anderen Ländern – Überlegungen angestellt, Teile der europäischen Verfassung durch den Europäischen Rat, mit Zustimmung von Kommission und Europäischem Parlament, in Kraft zu setzen. Beispiele dafür wären die doppelte Mehrheitsklausel, die Etablierung eines europäischen Präsidenten und eines Außenministers sowie der Aufbau eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes. Erstrebenswert wäre, wenn alle Mitgliedsstaaten sich daran beteiligen würden, doch wäre es auch nur für eine gewisse Gruppe von Ländern denkbar;
- b) Ausbau der „verstärkten“ und/oder „strukturierten Zusammenarbeit“ auf unterschiedlichen Gebieten nach dem Vorbild des Schengen-Abkommens oder der Euro-Zone zwischen denjenigen Mitgliedsländern, die dies wünschen. Haushalts- und Fiskalkooperation (vor allem im Rahmen der Eurogruppe), Außen- und Verteidigungspolitik sowie Umweltpolitik könnten unter anderem Felder für eine erweiterte Zusammenarbeit sein;
- c) Eine zielgerichtetere Form der „verstärkten Zusammenarbeit“ stellt das Konzept der „konzentrischen Kreise“ dar, wie es in Frankreich in unterschiedlichen Variationen vor allem von den früheren Ministerpräsidenten Edouard Balladur und Laurent Fabius sowie dem früheren Wirtschaftsminister Dominique Strauss-Kahn vertreten wird. Ein innerster Zirkel bildet sich durch die größtmögliche Teilnahme an verschiedenen Formen der verstärkten Zusammenarbeit heraus, darum herum legt sich der Kreis der „normalen“ Mitgliedsstaaten und schließlich bilden die potentiellen Kandidaten für die Mitgliedschaft und andere Nachbarländer den äußersten Kreis;
- d) Das „Euroherz“- Konzept (Eurocoeur) des französischen Publizisten Alain Minc.; die Mitglieder der Euro-Zone und des Schengen-Vertrages schließen – außerhalb der bestehenden Verträge - ein zwischenstaatliches Abkommen, das nach den Regeln der doppelten Mehrheit gemäß dem Verfassungsentwurf funktioniert. Mit der Schaffung eines gemeinsamen Generalsekretariats und anderer Institutionen würde sich damit im Laufe der Zeit quasi „empirisch“ ein Kerneuropa

herausbilden, das für die anderen Mitglieder offen steht und – allerdings nur geschlossen - auch für verstärkte Zusammenarbeit in Teilbereichen, etwa bei der Verteidigung mit Großbritannien, verfügbar ist (Le Monde, 1. Februar 2005);

- e) Den Gedanken eines auf regionalen Strukturen mit einem zentralen Kern aufgebauten Europa vertritt ein anderer französischer Publizist, Alexandre Adler. Danach haben sich in der Vergangenheit bereits subregionale Einheiten gebildet und andere sind im Werden: die nordischen Staaten, die südeuropäischen Mittelmeerländer, die britischen Inseln und die mitteleuropäischen Visegrad-Staaten. Was fehlt, ist der „zentrale Kern der europäischen Einigung“. Dieser Kern müsste bestehen aus Deutschland, Frankreich, Benelux, Österreich und zukünftig auch der Schweiz. Der Vorteil: ein solches Gebilde würde den Eindruck einer deutsch-französischen Dominanz mildern, weil es sich zwar um den Kern Europas, aber eben doch auch nur um eine von mehreren subregionalen Einheiten handeln würde (Le Figaro, 8. Juni 2005);
- f) „Für eine deutsch-französische Union“: unter diesem Titel plädierten die damaligen EU-Kommissare Pascal Lamy (heute Generaldirektor der Welthandelsorganisation) und Günter Verheugen (heute Industriekommissar der EU) im Januar 2003 – weit vor den französischen und holländischen Negativvoten – für den konkreten Beginn einer wirklichen europäischen Integration. Deutschland und Frankreich sollten vorangehen bei einer gemeinsamen Haushalts- und Steuerpolitik, der Bildung einer gemeinsamen Armee und eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes, der gemeinsamen Interessenvertretung bei internationalen Organisationen wie UNO, Weltbank und Weltwährungsfonds und schließlich sollte das Ganze münden in einen Kongreß aus Vertretern beider Parlamente, wöchentlichen Kabinettsitzungen, einem gemeinsamen Generalsekretariat, einem Forum der Zivilgesellschaften sowie einem Gremium zur Kooperation der territorialen Einheiten beider Länder. Wie auch bei den meisten anderen Vorschlägen, sollten diese Integrationsstrukturen für alle anderen EU-Mitglieder offen stehen (Berliner Zeitung und Libération, 21. Januar 2003).

All diesen Vorschlägen – wie auch dem europäischen Verfassungsentwurf – liegt die Erkenntnis zugrunde, dass „je mehr sich die EU erweitert, desto schwieriger wird es, dass alle Mitgliedsstaaten zur gleichen Zeit das Gleiche tun“ (Daniel Vernet in Le Monde, 11. Mai 2000). Sie zielen alle darauf ab, der ewigen dialektischen Problematik von Vertiefung und Erweiterung zu entkommen und würden deshalb auch bei einem Inkrafttreten der Verfassung nicht an Wert verlieren, denn diese Dialektik löst auch der Giscard'sche Verfassungsentwurf nur annähernd bzw. würde höchstens bessere Grundlagen zu deren Lösung bieten. Und sie bezwecken – in Abgrenzung vom „atlantischen“ oder „angelsächsischen“ Modell – eine beschleunigte Integration mit der Dominanz gemeinschaftlicher gegenüber zwischenstaatlichen Strukturen, um Europa endlich als ernstzunehmenden Faktor in der sich herausbildenden Welt der großen Blöcke (USA/NAFTA, China/Ostasien, Indien/Südasien) zu etablieren. Es ist deshalb kein Wunder, dass nahezu alle diese Vorschläge von Befürwortern der europäischen Verfassung stammen, auch wenn die meisten längst vor der Debatte darüber entstanden sind und lediglich aus diesem Anlaß zum Teil aktualisiert wurden.

Letztlich laufen alle diese Vorschläge auf die Herausbildung eines „Kerneuropa“ hinaus, auch wenn Balladur dies in seinem Modell der „konzentrischen“ Kreise vehement ablehnt und lieber von einem innersten „Kreis der spezialisierten Zusammenarbeit“ spricht; für den äußersten Kreis verwendet er den Begriff „privilegierte Partnerschaft“ und nennt auch explizit einige Kandidaten dafür: Ukraine,

Türkei, Marokko, Israel (Le Figaro, 11. März 2005).¹ Fabius als Gegner der europäischen Verfassung plädiert gleichwohl für ein starkes Europa und kommt dem „Kerneuropa-Konzept“ am nächsten: „Ein erster Kreis, um Frankreich und Deutschland, kann rasch vorangehen: gemeinsame Wirtschaftspolitik, soziale und fiskalische Harmonisierung, europäische Armee. Das ist mit unseren engsten Partnern möglich, Spanien, Belgien, Italien usw.“ (Le Figaro, 7. März 2005). Strauss-Kahn schließlich spricht in einem 2004 erstellten Bericht an den damaligen Kommissionspräsidenten Prodi von der Schaffung „einer stärker integrierten politischen Einheit“ innerhalb der EU, legt jedoch vor allem großes Gewicht auf die Einbeziehung des gesamten Mittelmeer-Raumes in den äußersten Zirkel². Minc spricht in seinem „Euroherz“-Konzept explizit von Kerneuropa, und Adler erweitert in einem anderen Artikel sein regionales Kern-Modell hin zu einer ambitionierteren „Union der sechs Gründungsmitglieder, erweitert um die iberische Halbinsel und Österreich, und warum nicht um Ungarn, Slowenien und Kroatien“ (Le Figaro, 22. Juni 2005). Das Lamy/Verheugen-Konzept schließlich stellt so etwas wie ein „Kern-im-Kern“-Modell dar.

Letzteres ist auch – in Verbindung mit dem „Euroherz“-Konzept – der vielleicht realistischste all dieser Vorschläge. Deutschland und Frankreich kooperieren so eng wie keine anderen europäischen Staaten miteinander. Gemeinsame Kabinettsitzungen, informelle Treffen der politischen Führung („Blaesheim-Prozeß“), Austausch hoher Beamter, Jugendaustausch, Städtepartnerschaften, deutsch-französische Brigade: das ist zweifellos der „Kern des Kerns“, auch wenn ihm ob seiner wirtschaftlichen Schwäche und sozialen Malaise derzeit keine Führungskraft und schon gar nicht der Mut zu neuen Initiativen zugetraut wird.

Die Schnittmenge von Eurozone und „Schengen“ bietet einen weiteren Ansatzpunkt für ein zukünftiges Kerneuropa, denn immerhin haben die Länder, die beiden Systemen angehören, den Willen zu weitergehender Zusammenarbeit bekundet. Und diese Kooperation beinhaltet Souveränitätsverlust in zwei zentralen Bereichen: Währungshoheit und innere Sicherheit. Klar ist aber auch, dass ohne die (Ost-) Mitteleuropäer kein Kerneuropa denkbar ist: Polen, die Tschechische Republik und Ungarn, aber auch die Slowakei, Slowenien und Kroatien gehören historisch und kulturell zur „Mitte Europas“, und damit auch zu einem zukünftigen Kerneuropa, auch wenn die derzeitige politische Konjunktur in Polen und anderswo nicht eben dafür sprechen mag. Ein Kerneuropa ohne mittelosteuropäische Beteiligung wäre Wasser auf die Mühlen derjenigen, die den Kerneuropa-Gedanken als karolingisches Nostalgie-Unternehmen des „alten Europa“ verspotten, dem schon allein deswegen keine Zukunft beschieden wäre, weil es die dynamischen Kräfte des „neuen Europa“ ausschließen würde.

Es ist ja auch kein Zufall, dass es gerade die heftigsten Gegner des Kerneuropa-Gedankens sind, die weitergehende Integrationsschritte ablehnen. Doch ist es auf Dauer nicht akzeptabel, dass diese Länder den Weg zu einer wirklichen politischen Union blockieren und gleichzeitig die anderen daran hindern wollen, auf diesem Weg fortzuschreiten. Auch das Argument, dass Kerneuropa nur auf intergouvernementalem Wege zu erreichen sei und damit hinter die im Verfassungsentwurf erreichten demokratischen Normen zurückfalle, zieht seit dem (vorläufigen) Scheitern der Verfassung nicht mehr. Und im übrigen steht nirgendwo geschrieben, dass Kerneuropa nur auf diesem Wege zu erreichen ist, auch wenn die meisten der dargestellten französischen Modelle zwar nicht explizit so doch offenbar implizit von der Konstruktion Kerneuropas über Regierungsverträge ausgehen. Doch hat Stefan

¹Balladur hat sein Modell inzwischen in einer umfangreichen Studie ausgearbeitet: „L'Europe: Unité et diversité“, A.E.E., Paris, September 2005 (75 S.)

² Construire l'Europe politique, 50 propositions pour l'Europe de demain, Paris, April 2004

Collignon den Weg zu einer demokratisch verfassten „europäischen Republik“ gewiesen, auf dem Konsens von Staaten (und Völkern!) beruhend, der zweierlei beinhaltet: eine klare politische und geographische Finalität³. Nur so – das haben die Referenden in Frankreich und Holland gezeigt – kann eine Mehrheit der Bürger für den europäischen Gedanken gewonnen werden. Das bisherige vage Taktieren in diesen beiden zentralen Fragen hat in die derzeitige Sackgasse geführt und allen Beschwörungen von einem „kosmopolitischen Europa“ zum Trotz⁴: die Menschen wollen wissen, wohin die europäische Reise geht.

Auch ein anderes Argument gegen Kerneuropa ist nicht stichhaltig: es geht nicht darum, andere auszuschließen sondern es geht darum, diejenigen zusammen zu bringen, die integrationswillig sind. Die Türen stehen in jedem der dargestellten Kerneuropa-Modelle weit offen. Und Kerneuropa wäre auch nicht das Ende der großen Union von derzeit 25, demnächst vielleicht 30 und mehr Mitgliedstaaten. Collignon hat dafür das schöne Bild vom „Haus im Garten“ geprägt: das Haus wäre Kerneuropa, der Garten die erweiterte Union. Und schließlich: Kerneuropa – soll es gelingen – darf kein antiamerikanisches Unternehmen sein, wie es in manchen gaullistisch angehauchten Kommentaren anklingt und wie es als Echo allzu gerne von denjenigen zurückklingt, die in dieser Idee das Sinnbild für den europäischen Niedergang, den Rückzug auf „Venus“, sehen wollen. Kerneuropa kann sich nur als – wichtiger! – Partner der Weltmacht Amerika konstruieren, wenn es in den großen Weltangelegenheiten mitreden will.

Vielleicht sollte man aber den Begriff Kerneuropa gar nicht benutzen, weil er bei vielen – vor allem den neuen Mitgliedsstaaten – das Gefühl der Ausgeschlossenheit hervorruft. Aber welchen Begriff man auch immer verwendet, fest steht, dass Europa sich längst schon auf dem Weg der „differenzierten“ Integration befindet. Drei große Kreise oder Formen der Zusammenarbeit existieren: den äußersten Kreis bilden die im Europarat zusammengefassten 46 Länder, zu denen etwa auch Russland, alle westlichen Balkanstaaten, die Türkei und die kaukasischen Staaten (Armenien, Georgien, Aserbeidschan) und – als Beobachter bei der Parlamentarischen Versammlung – Israel gehören. Eine Erweiterung dieses äußersten Zirkels der europäischen Zusammenarbeit um – wie vor allem von Frankreich gewünscht – die Maghreb-Länder (Marokko, Algerien, Tunesien) und den Libanon wäre durchaus vorstellbar, wenn diese irgendwann einmal den Kriterien des Europarates entsprechen. Den zweiten Kreis stellt das Europa der 25 (und demnächst 27 oder 28) dar, das nach dem Scheitern der Verfassung und der Aufnahme immer weiterer Mitglieder mehr und mehr dem „angelsächsischen“ Modell entspricht. Und schließlich der innerste Kern oder Zirkel oder wie immer man es nennen mag, der sich irgendwann aus der Schnittmenge der verschiedenen Formen verstärkter Zusammenarbeit (Euro-Zone, Schengen, zukünftig Außen- und Verteidigungspolitik, Fiskal- und Haushaltsharmonisierung) „herausmenden“ und sich letztendlich auch eine formale Struktur geben wird. Kerneuropa ist also im Werden – ob man es will oder nicht, und sicherlich wäre es sinnvoller, dieses Unternehmen zielgerichtet anzugehen als seine Logik zu leugnen und es quasi im „Wildwuchs“ entstehen zu lassen.

Winfried Veit ist Leiter des Pariser Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung

³ Stefan Collignon, *Vive la République Européenne !*, Paris 2004

⁴ Ulrich Beck/Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt 2004