

Die „Kerneuropa“-Idee in der europäischen Diskussion

Wilfried LOTH

In der öffentlichen Diskussion ist differenzierte Integration vorwiegend im Zusammenhang mit der Vorstellung einer Kernbildung thematisiert worden. Kernbildung meint verstärkte Kooperation und Integration eines Teils der Gemeinschaftsmitglieder in strategischer Absicht: als Vorangehen in einzelnen oder mehreren Integrationsbereichen nicht in der Absicht, die bestehende Gemeinschaft zu spalten, sondern mit der Perspektive, die Gemeinschaftsmitglieder, die nicht beteiligt sind, früher oder später zur Mitwirkung bewegen zu können. Über eine solche Kernbildung ist häufig diskutiert worden. Insbesondere unter dem Eindruck anhaltender Stagnation des europäischen Integrationsprozesses sind Politiker und Gruppierungen unterschiedlicher Couleur mit dem Vorschlag zur Bildung eines „Kerneuropa“ an die Öffentlichkeit getreten. Auch unter dem Eindruck der „schlechten Verfassung“, die Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker der Europäischen Union jüngst attestiert hat, wird wieder über die Möglichkeit und den Sinn einer Kernbildung diskutiert.¹

Aus historischer Perspektive ist zu fragen, wie solche Vorschläge entstanden sind und was sie bislang bewirkt haben. Daraus lassen sich dann auch Einschätzungen der Bedeutung und der Realisierungschancen der Kerneuropa-Vorschläge ableiten, die gegenwärtig auf dem Markt der Meinungen gehandelt werden.²

„Kerneuropa“ avant la lettre

Im Grunde lässt sich schon die Schaffung des „Europa der Sechs“ mit der Gründung der Montanunion 1950/51 als Kernbildung beschreiben. Wie genauere Untersuchungen des Meinungsbildes und des Abstimmungsverhaltens zeigen, war ein europäischer Zusammenschluss mit supranationaler Qualität in den Ländern der späteren Sechser-Gemeinschaft schon seit dem Frühjahr 1948 mehrheitsfähig – freilich nur unter der Voraussetzung, dass der europäischen Gemeinschaft über Frankreich, Westdeutschland, die Benelux-Staaten und Italien hinaus zumindest auch noch Großbritannien angehören würde; weitere Mitgliedsländer der OEEC und des Europarats waren ebenfalls willkommen. Eine Gemeinschaft ohne Großbritannien erschien einem mehrheitsbildenden Sektor des politischen Kräftefelds zu schwach, um weltpolitisch eine eigenständige Rolle spielen zu können, zu konservativ in seiner inneren

1. Rede vor dem Europäischen Parlament, 09.09.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-56_14_de.htm.
2. Zur Geschichte des Begriffs und zu seiner Problematik siehe H. SCHNEIDER, „Kerneuropa“ – Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: *Journal für Rechtspolitik*, 2(2004), S. 136-161.

Ausrichtung, zu stark von dem deutschen Partner abhängig, der sie wirtschaftlich zu dominieren drohte.

Es bedurfte über zwei Jahre zunehmender Frustration über das britische Abseitsstehen, ehe sich die französische Politik mit Robert Schuman dazu durchrang, einen Durchbruch zur supranationalen Gemeinschaftsbildung ohne britische Beteiligung zu wagen. In der Bereitschaft zu einem Beginn ohne Großbritannien liegt die politische Bedeutung des Schuman-Plans. Er wurde in der Hoffnung lanciert, dass die Sechser-Gemeinschaft bei entsprechendem Erfolg mit der Zeit weiteren Zulauf erhalten würde.³ Die gleiche Hoffnung stand im Hintergrund der Römischen Verträge, mit denen die Sechs 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft ins Leben riefen.⁴

In den ersten Jahren nach der Bildung der Sechser-Gemeinschaft wurde die Kern-europa-Frage nicht explizit diskutiert. Innerhalb eines Europas der Sechs schien Kernbildung nicht sonderlich plausibel; und es gab vorerst auch keinen Anlass, eine solche Operation in die Wege zu leiten. Implizit wurde aber durchaus über Kernbildung nachgedacht, und zwar im Zusammenhang mit der Erweiterung der EWG, die spätestens seit den Beitrittsgesuchen Irlands, Großbritanniens und Dänemarks im Sommer 1961 auf der Tagesordnung stand. Man kann Charles de Gaulles Projekt einer Politischen Union durchaus als Versuch verstehen, der Gefahr einer atlantischen Orientierung der Wirtschaftsgemeinschaft durch das Hinzutreten der Beitrittskandidaten durch die Bildung eines politischen Kerns der Sechs zuvorzukommen, der die Eigenständigkeit Europas gegenüber den amerikanischen Verbündeten garantieren sollte. Sein erstes Veto gegen den britischen Beitritt legte der französische Staatspräsident erst ein, nachdem dieser Versuch gescheitert war.⁵

Sodann stellt der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 die erste praktische Anwendung des Kernbildungs-Konzepts dar. Beide Initiatoren, sowohl de Gaulle als auch Konrad Adenauer, verstanden ihn als ersten Schritt zu der Politischen Union, die im ersten Anlauf nicht gelungen war. Die enge Konzertierung der Außen- und Verteidigungspolitik beider Länder, die im Mittelpunkt des Vertragswerks stand, sollte auf die anderen Partner der Sechsergemeinschaft ausstrahlen, sodass die Verhandlungen über die Fouchet-Pläne einer Politischen Union der Sechs früher oder später wieder aufgenommen werden konnten.⁶

3. Vgl. W. LOTH, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1990, S. 69-90; A. WILKENS (Hrsg.), *Le Plan Schuman dans l'histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Bruylant, Bruxelles, 2004.

4. W. LOTH, *Der Weg nach Europa...*, op.cit., S. 113-133; IDEM., *Deutsche und französische Interessen auf dem Weg zu EWG und EURATOM*, in: A. WILKENS (Hrsg.), *Die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen 1945-1960*, Thorbecke, Sigmaringen, 1997, S. 171-187.

5. Grundlegend hierzu M. VAÏSSE, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, Paris, 1998, S. 175-224.

6. Ibid., S. 248-262. Vgl. auch H.-P. SCHWARZ, *Präsident de Gaulle, Bundeskanzler Adenauer und die Entstehung des Elysée-Vertrags*, in: W. LOTH, R. PICHT (Hrsg.), *De Gaulle, Deutschland und Europa*, Leske + Budrich, Opladen, 1991, S. 169-179; U. LAPPENKÜPER, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963. Von der Erbfeindschaft zur „Entente élémentaire“*, Bd.2, 1958-1963, Oldenbourg, München, 2001.

Politische und wirtschaftliche Kernbildung

Nachdem auch dieser zweite Anlauf zur Bildung eines politischen Kerns der erweiterten EWG im Ansatz stecken geblieben war – diesmal im wesentlichen aufgrund der Bedenken in der Bundesrepublik Deutschland, die zur Verabschiedung der einseitigen Präambel zum deutsch-französischen Vertrag geführt hatten –, trat Kurt-Georg Kiesinger als Bundeskanzler der Großen Koalition im Frühjahr 1969 mit einem Kerneuropa-Vorschlag an die Öffentlichkeit, der die Kernbildung erstmals explizit thematisierte. Kiesinger schlug vor, Großbritannien zur bestehenden Sechsergemeinschaft heranzuziehen und mit dieser eine Politische Union zu schaffen. Weitere Beitrittskandidaten wie Irland, Dänemark und Norwegen, aber auch Schweden, Österreich, Portugal und Spanien, die Interesse an den wirtschaftlichen Vorteilen eines Gemeinsamen Marktes gezeigt hatten, sollten nur an einer „ökonomisch-organisatorische[n] Lösung“ beteiligt werden, die sich um den „Kern“ der künftigen politischen Gemeinschaft herumgruppierte.⁷ Kiesinger bekam für diesen Vorschlag viel Beifall von den neutralen Staaten. Die Regierungen Dänemarks und Norwegens lehnten es dagegen ab, in eine zweite Klasse der Wirtschaftsgemeinschaft abgeschoben zu werden. Als sich Frankreich unter Georges Pompidou dazu durchrang, die britische Beteiligung ohne politische Vorbedingungen zu akzeptieren, lief Kiesingers Vorstoß ins Leere.⁸

Größere Resonanz erfuhr der Vorschlag einer „Abstufung“ der wirtschaftlichen Integration, den Willy Brandt am 19. November 1974 auf einem Kongress der französischen Sektion der Europäischen Bewegung vortrug. Nach der Entscheidung Italiens, Großbritanniens und Irlands gegen eine Beteiligung an der „Währungsschlinge“ im März 1973 schien Brandt der weitere Zusammenhalt der Gemeinschaft gefährdet, wenn nicht diejenigen Mitgliedsländer, die wirtschaftlich dazu in der Lage waren, „die wirtschaftliche Integration voranbringen“. Als Länder, die eine solche Pionierfunktion bei der Vertiefung der wirtschaftlichen Integration wahrnehmen konnten, bezeichnete er die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Benelux-Länder; bei Großbritannien und Italien schienen ihm weniger „günstige Voraussetzungen eines aufeinander abgestimmten Verhaltens“ gegeben. Die wirtschaftlich schwächeren Länder sollten freilich nicht abgekoppelt, sondern durch „aktive Unterstützung“ bei der Lösung ihrer Probleme auf den späteren Beitritt zur vertieften Integration vorbereitet werden.⁹

Brandts Votum für eine Pionierstrategie im wirtschaftlichen Bereich wurde von Leo Tindemans aufgegriffen, als er am 29. Dezember 1975 seinen Bericht an den Europäischen Rat vorlegte. Tindemans bezeichnete es geradezu als die „Pflicht“ der

7. K.G. KIESINGER, *Grundprobleme der deutschen Politik*, in: *Politisch-Soziale Korrespondenz*, 06.05.1969. Vgl. H. TÜRK, *Kurt Georg Kiesingers Kerneuropakonzept – War der Bundeskanzler der Großen Koalition seiner Zeit voraus?*, in: W. LOTH (Hrsg.), *Europäische Gesellschaft. Grundlagen und Perspektiven*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S. 230-244.

8. Vgl. C. HIEPPEL, *In search of the most common denominator. Germany and the Hague Summit Conference 1969*, in: *Journal of European Integration History*, 1(2003), S. 63-81.

9. Text in: *Europa-Archiv*, 30(1975), S.D 33–38, Zitate S.D 36.

Staaten, „welche die Möglichkeit haben, Fortschritte [in der Wirtschafts- und Währungspolitik] zu machen“, dies auch zu tun. Deutlicher als Brandt beschrieb er, dass dies „im Rahmen des Gemeinschaftsrechts“ geschehen sollte. Die Kommission sollte feststellen, welche Staaten aus „als objektiv anerkannten Gründen“ an solchen Fortschritten beteiligt sein würden. Diese sollten „von den anderen Staaten Hilfe und Beistand erhalten, [...] damit sie die anderen einholen können“, und sie sollten „in den Gemeinschaftsorganen an der Beurteilung der auf dem betreffenden Gebiet erzielten Ergebnisse teilnehmen“. Konkret empfahl er, „die ‚Gemeinschaftsschlange‘ als Kern der Währungsstabilität als Ausgangspunkt für diese Aktion“ zu nehmen.¹⁰

Praktiziert wurde die Bildung einer Pioniergruppe allerdings zunächst außerhalb der bestehenden Verträge und ohne eine vereinbarte Heranführungsstrategie in einem Bereich, der partiell über die Wirtschaftsgemeinschaft hinauswies: der Ersetzung der Grenzkontrollen innerhalb der Gemeinschaft durch ein zentrales Informationssystem und gemeinsame Kontrollen der Außengrenzen. An dem Schengener Abkommen von 1985, das die Vergemeinschaftung der Grenzkontrollen vorsah, waren zunächst nur fünf Staaten beteiligt – die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten, also diejenigen Mitgliedsländer, die Brandt elf Jahre zuvor als Mitglieder der Pioniergruppe gesehen hatte. Als das Schengener Abkommen 1995 nach langer Verzögerung in Kraft trat, waren erst sieben Staaten dabei; Großbritannien und Irland blieben dem Abkommen aus praktischen Gründen bis zum heutigen Tag fern.¹¹

Im Maastricht-Vertrag wurde diese Praxis insofern legitimiert, als zwei oder mehreren Staaten engere Zusammenarbeit im Bereich des „Dritten Pfeilers“ der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gestattet wurde, sofern sie dies wollten. Ansonsten erhielt der Vertrag von Maastricht Bestimmungen, die auf ein Zurückbleiben einzelner Mitgliedsstaaten hinausliefen: Großbritannien und Dänemark wurde ein *Opting out* hinsichtlich der dritten Stufe der Währungsunion eingeräumt, von dem sie dann trotz Erreichung der Kriterien für eine Mitgliedschaft 1998 auch Gebrauch machten. Die britische Regierung weigerte sich darüber hinaus, das Sozialprotokoll zu unterzeichnen, das zusammen mit dem Maastricht-Vertrag verabschiedet wurde; Dänemark sicherte sich weitere Vorbehaltsrechte hinsichtlich der Beteiligung an der Gemeinsamen Sicherheitspolitik und der Europäischen Staatsbürgerschaft.¹²

10. *Bulletin der EG*, Beilage 1/76, Zitate S. 22.

11. A. PUDLAT, *Der lange Weg zum Schengen-Raum. Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell*, in: *Journal of European Integration History*, 2(2011), S. 303-325; IDEM., *Schengen. Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa*, Olms, Hildesheim, 2013.

12. See W. LOTH, *Negotiating the Maastricht Treaty*, in: *Journal of European Integration History*, 1(2013), S. 67-83.

Die „Kerneuropa“-Diskussion vor Amsterdam

Die institutionelle Differenzierung, die sich damit ergab, war umso problematischer, als insbesondere die britische Regierung weitere Ausbauprojekte blockierte und gleichzeitig mit den absehbaren Beitritten zunächst der bisherigen EFTA-Staaten und dann der ostmitteleuropäischen Staaten eine beträchtliche Erweiterung der Europäischen Union bevorstand. Dies führte 1994 zu einer Wiederbelebung der Kerneuropa-Diskussion in strategischer Absicht: Durch verstärkten Rückgriff auf die Möglichkeit, auch ohne den Konsens aller Mitgliedsländer weiter zu gehen, sollte die britische Blockade unterlaufen werden; gleichzeitig sollten Großbritannien und andere Opponenten der politischen Gemeinschaftsbildung durch die Perspektive weiterer Integration ohne ihre Beteiligung gedrängt werden, ihren Widerstand gegen Mehrheitsprojekte früher oder später aufzugeben.

Den Anfang in dieser neuerlichen Diskussionsrunde machte der französische Premierminister Édouard Balladur. In einem Interview, das *Le Figaro* am 30. August 1994 veröffentlichte, sprach er von einem Europa der „drei Kreise“, das es zu entwickeln gelte: Als ersten Kreis bezeichnete er das Europa der Wirtschaftsgemeinschaft und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, wie es im Vertrag von Maastricht fixiert worden war. Innerhalb dieser Europäischen Union sollten die Staaten, die das wollten, entsprechend den Initiativen von Frankreich und Deutschland „eine besser strukturierte Organisation im Währungsbereich wie im militärischen Bereich“ schaffen; dies sollte der zweite Kreis sein. Der dritte Kreis sollte demgegenüber über die Union hinausgehend alle Staaten des europäischen Kontinents umfassen, „auch diejenigen, die noch sehr lange nicht Mitglied der Europäischen Union sein werden“. Hier sollte ausgehend von der OSZE eine „Organisation der Diplomatie und der Sicherheit entstehen, und es sollten die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen verstärkt werden.“¹³

Offensichtlich ging es hier zunächst einmal darum, das Projekt der Währungsunion zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und in Fortführung der „Eurokorps“-Initiative endlich eine eigenständige Militärorganisation der Gemeinschaft auf den Weg zu bringen, beides gegen britischen Widerstand und deutsches Zögern. Im November 1994 korrigierte sich Balladur dahingehend, dass dazu nicht eine Organisation verstärkter Integration notwendig sei, sondern mindestens zwei: Die Möglichkeiten, an der Währungsunion teilzunehmen, seien anders definiert als die Bedingungen für die Verteidigungsunion. Weitere „Kreise“ verstärkter Zusammenarbeit wurden ebenfalls angesprochen, blieben aber inhaltlich unbestimmt.¹⁴ Darüber hinaus sollte der „dritte Kreis“ aber auch einer „vorzeitigen“ Aufnahme der ostmitteleuropäischen Länder in den ersten Kreis vorbeugen bzw. als Instrument dienen, sie möglichst lange hinauszuzögern.

Die Debatte über Balladurs Vorschläge vermengte sich sogleich mit den „Überlegungen zur europäischen Politik“, die Wolfgang Schäuble als Fraktionsvorsitzen-

13. *Le Figaro*, 30.08.1994.

14. É. BALLADUR, *Pour un nouveau traité d'Elysée*, in: *Le Monde*, 30.11.1994.

der und weitere führende Politik der Bundestagsfraktion der CDU/CSU am 1. September 1994 veröffentlichten. Hauptautor war der außenpolitische Sprecher der Fraktion Karl Lamers; daher wurde die Initiative bald als „Schäuble-Lamers-Papier“ etikettiert. Hier wurde von einem „festen Kern der integrationsorientierten und kooperationswilligen Länder“ gesprochen, der sich „weiter festigen“ sollte. Gemeint war damit, dass Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Staaten bei allen Projekten verstärkter Integration oder Kooperation dabei sein sollten. Weitere Länder sollten je nach Möglichkeit und Interesse hinzutreten, wobei davon auszugehen war – dies war der Punkt, den sich dann auch Balladur zu eigen machte –, dass der weitere Teilnehmerkreis nicht bei allen Projekten identisch sein würde. Schäuble und Lamers betonten ebenso wie Balladur, dass verstärkter Integration und Kooperation eine Pionierfunktion zukommen sollte: Der Kern an Mitgliedsländern, die an allen Vorhaben beteiligt waren, sollte so bald wie möglich ausgeweitet werden; und grundsätzlich sollte der Beitritt zu verstärkten Integrationsbereichen allen Mitgliedsländern offen stehen.¹⁵

Das Schäuble-Lamers-Papier wurde heftiger diskutiert als das Balladur-Interview. Das war vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die christdemokratische Fraktionsführung anders als der französische Premier gleichzeitig für eine „institutionelle Weiterentwicklung“ der gesamten EU – also nicht nur des „Kerns“ – aussprachen. In einem „verfassungsähnlichen Dokument“, so ihre vorausschauende Bezeichnung, sollte eine stärkere Ausrichtung „am Modell eines föderativen Staatsaufbaus“ festgehalten werden. „Die Reformen müssen sich an Vorstellungen von einer Neugewichtung der Institutionen ausrichten, nach denen sich das Europaparlament schrittweise zu einem neben dem Rat gleichberechtigten Gesetzgeber entwickelt, nach denen der Rat – neben anderen Aufgaben vor allem im intergouvernementalen Bereich – Aufgaben einer zweiten, d.h. einer Staatenkammer übernimmt und die Kommission Züge einer europäischen Regierung annimmt“.

Das war selbst für die französische Regierung eine Provokation, von den Reaktionen in Großbritannien und Dänemark ganz zu schweigen. Staatspräsident François Mitterrand zeigte sich „beunruhigt“; Balladur gab zu bedenken, dass das erweiterte Europa „nicht föderal“ sein könne. Jacques Chirac, damals Balladurs Konkurrent im Wahlkampf um die Nachfolge Mitterrands, lehnte das deutsche Konzept pauschal ab: Ein Kerneuropa nur aus Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten sei „weder mit den Interessen noch mit der Kultur der Franzosen“ in Einklang zu bringen, sagte er in einem Rundfunk-Interview. Noch heftiger fiel die Reaktion in den Ländern aus, die von Schäuble und Lamers nicht zum Kern Europas gerechnet wurden. Italiens Ministerpräsident Silvio Berlusconi beschwerte sich sogleich bei Bundeskanzler Helmut Kohl über den Versuch, ausgerechnet das Gründungsmitglied Italien in die zweite Klasse der weniger integrierten Länder abzuschieben.¹⁶

15. www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/SchaeubleLamers94.pdf.

16. Zur Resonanz vgl. S. HONECKER, *Die Debatte um das „Kerneuropa“-Papier der CDU/CSU-Fraktion*, in: R. ERNE u.a. (Hrsg.), *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Realutopia Verlag, Zürich, 1995, S. 330-341.

In der Sache waren sich freilich Franzosen und Deutsche näher, als es die Schlagzeilen der Debatte suggerierten. Balladur ließ sich durch seine Polemik gegen die Wiederbelebung angeblich überholter föderalistischer Konzepte nicht davon abhalten, in dem gleichen Beitrag eine „doppelte Verantwortlichkeit“ der Europäischen Kommission gegenüber dem Rat und dem Parlament zu wünschen. Als Präsident ließ sich Jacques Chirac dafür gewinnen, gemeinsam mit Helmut Kohl einen Brief an den Präsidenten (und die Kollegen) des Europäischen Rates zu schreiben, in dem sie im Hinblick auf die anstehende Reform des Maastricht-Vertrages verlangten, „in den Vertrag eine allgemeine Klausel einzufügen, die Staaten, die dies wünschen und dazu in der Lage sind, die Möglichkeit eröffnet, unter Wahrung des einheitlichen institutionellen Rahmens der Union eine verstärkte Zusammenarbeit zu entwickeln“. Begründet wurde dies mit dem Postulat, dass „zeitweilige Schwierigkeiten eines Partners, Schritt zu halten, die Handlungsfähigkeit der Union und ihre Möglichkeiten, Fortschritte zu erzielen, nicht beeinträchtigen“ dürften.¹⁷

Die britische Regierung unter John Major reagierte auf diesen deutsch-französischen Vorstoß mit der Forderung, dass die Einrichtung von Bereichen verstärkter Zusammenarbeit von der Zustimmung aller Unionsmitglieder abhängig bleiben müsste. „Es mag Bereiche geben“, räumte sie in einem Weißbuch vom März 1996 ein, „in denen es für einige Mitgliedsländer vollkommen angebracht ist, sich enger und schneller als andere zu integrieren“. Solche Politikbereiche dürften jedoch nur dann „zu Unionspolitiken werden und unter die Institutionen der Gemeinschaft, insbesondere auch den Haushalt, fallen, wenn sie von allen beschlossen werden“.¹⁸ Mit anderen Worten: Verstärkte Integration ohne britische Beteiligung sollte es innerhalb der Union nur geben, wenn auch die Briten dies den integrationsfreudigeren Mitgliedern gestatteten.

In den Verhandlungen der Regierungskonferenz konnte die britische Regierung dieses Vetorecht zunächst nicht durchsetzen. Der Vertragsentwurf vom 12. Juni 1997 sah nur für den zweiten Pfeiler der Union, also für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein einstimmiges Votum des Rates auf Empfehlung der Kommission als Bedingung für die verstärkte Zusammenarbeit einzelner Mitgliedsstaaten vor. Im ersten und dritten Pfeiler sollte eine qualifizierte Mehrheit genügen. Allerdings sollte verstärkte Zusammenarbeit überhaupt nur möglich sein, wenn sich mehr als die Hälfte der Mitgliedsstaaten daran beteiligen wollten; und im ersten Pfeiler wurde sie nur unter sehr einschränkenden Bedingungen gestattet: Sie durfte nicht in Bereichen eingerichtet werden, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen; sie durfte die Gemeinschaftspolitiken nicht beeinträchtigen; sie durfte nicht die Unionsbürgerschaft betreffen und auch keine Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten zur Folge haben; sie durfte nicht zu einer Überschreitung der Kompetenzen führen, die der Gemeinschaft vertraglich zugewiesen

17. Gemeinsamer Brief des deutschen Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten an den Vorsitzenden des Europäischen Rates, 06.12.1995, in: M. JOPP, O. SCHMUCK (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1996, S. 115-117.

18. Ibid., S. 169-176, hier S. 170.

waren; und sie durfte weder den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten behindern noch die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft verzerren.¹⁹

Auf der Amsterdamer Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 1997 setzten Tony Blair und Jacques Chirac dann aber eine weitere einschränkende Bestimmung hinsichtlich des ersten Pfeilers durch, die die Initiierung verstärkter Zusammenarbeit durch Mehrheitsvotum ziemlich unwahrscheinlich machte: Es wurde festgelegt, dass über einen Antrag auf Einrichtung verstärkter Zusammenarbeit keine Abstimmung erfolgt, wenn ein Mitglied des Rates erklärt, „dass es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik [...] die Absicht hat, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen“.²⁰ Was bei dem sogenannten „Luxemburger Kompromiss“ vom Januar 1966 nur eine Protokollnotiz gewesen war, wurde damit zumindest hinsichtlich der Flexibilitätsklausel in Vertragsform gegossen. Außerdem wurde die Vorlage eines Antrags auf Einrichtung verstärkter Zusammenarbeit im ersten Pfeiler auf Betreiben der kleineren integrationswilligen Staaten von einem entsprechenden Votum der Kommission abhängig gemacht.²¹

Dass der deutsche Bundeskanzler und die Regierungschefs der kleineren integrationswilligen Staaten dem britischen Beharren auf einem Vetorecht letztlich keinen Widerstand mehr entgegensetzten – der Tagesordnungspunkt „Verstärkte Zusammenarbeit“ war auf der Ratstagung in weniger als zehn Minuten erledigt –, ist darauf zurückzuführen, dass keine neuen Politikfelder in Sichtweite waren, in denen die jetzt beschlossene Prozedur angewandt werden sollte. Die Währungsunion war nicht mehr gefährdet, auch wenn Großbritannien und Dänemark nicht dabei sein würden; gegen eine eigenständige Sicherheitspolitik hatte die britische Regierung ihr kategorisches Veto eingelegt. Im übrigen schien die Schaffung eines Instruments zur Umgehung der britischen Blockadehaltung nach der Ablösung John Majors durch den sichtlich integrationsfreudigeren Tony Blair im Mai 1997 auch nicht mehr so vordringlich.

„Kerneuropa“ vor und nach Nizza

Das hielt die Befürworter stärkerer Integration aber nicht davon ab, bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz des Jahres 2000, die die „left overs“ von Amsterdam regeln sollte, auch die Beseitigung des Vetorechts bei der Einführung verstärkter Zusammenarbeit zu fordern. Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker und David Simon schrieben in ihrem Bericht an den Kommissionspräsidenten vom 18. Oktober 1999, dass die Einführung verstärkter Zusammenarbeit generell „durch qualifizierte Mehrheit oder eine ‚superqualifiziert‘ Mehrheit ohne Vetorecht eines einzelnen Mit-

19. CONF 400 1997.

20. EG-Vertrag von Amsterdam, Artikel 11(2).

21. Vgl. A.C.-G. STUBB, *Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty*, in: K. NEUNREITHER, A. WIENER (Hrsg.), *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2000, S. 153-174.

gliedsstaates“ möglich sein sollte; auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollte „in das Feld der engeren Zusammenarbeit einbezogen werden“. ²² Die Kommission machte sich diese Vorstellungen zu eigen und ergänzte sie um die Forderung, die Mindestzahl der Teilnehmer an einer verstärkten Zusammenarbeit auf ein Drittel der Mitgliedsstaaten zu senken. ²³

Jacques Delors verlangte demgegenüber mit Blick auf das fortdauernde Zögern mancher Mitgliedsländer und die absehbaren Schwierigkeiten bei der Integration der ostmitteleuropäischen Länder Ende 1999 die Schaffung einer europäischen „Avantgarde“. Diese sollte, „um jegliche Verwechslung zu vermeiden“, über „eigene Institutionen“ verfügen, die die Institutionen der bestehenden Union praktisch verdoppelten. Sie sollte durchaus offen sein für diejenigen, die „eines Tages zu ihr aufschließen möchten“, aber ansonsten auf dem Weg der Wirtschafts- und Währungsunion, der Schaffung von europäischen Streitkräften, gemeinsamer Aktionen in der Außenpolitik und der Schaffung eines Raumes der inneren Sicherheit entschlossen vorangehen. Die Avantgarde sollte damit eine „Föderation der Nationalstaaten“ bilden. ²⁴

Für den europapolitischen Entscheidungsprozess zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde es entscheidend, dass der deutsche Außenminister Joschka Fischer diese Vorstellung in seiner Rede in der Berliner Humboldt-Universität am 12. Mai 2000 aufgriff – nicht als Forderung für die nächste Regierungskonferenz, wie Delors sie gestellt hatte, sondern als subtile Drohung für den Fall, dass sich „eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten“ nicht „innerhalb der nächsten Dekade [...] auf einen europäischen Verfassungsvertrag zur Gründung einer Europäischen Föderation“ einigt. Fischer nannte die Avantgarde „Gravitationszentrum“ und bezeichnete sie als eine „Staatengruppe“, die einen „neuen europäischen Grundvertrag“ schließt, der „bereits alle Elemente der späteren Föderation“ umfasst. Fischer deutete die Möglichkeit an, dass ein solcher Grundvertrag bei fehlendem Einverständnis der nicht beteiligten Unionsmitglieder auch außerhalb der bestehenden Verträge geschlossen werden könnte, und schrieb ihm im übrigen Schrittmacherdienste auf dem Weg zu einer „Föderation der Nationalstaaten“ zu. ²⁵

Nach Fischer machte sich auch Jacques Chirac die Idee einer „Avantgarde-Gruppe“ zu eigen. In seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000 rief er dazu auf, „bereits im kommenden Jahr“ eine Reihe von verstärkten Kooperationen in Angriff zu nehmen: „Verbesserung der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Stärkung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sowie Gewährleistung einer größeren Effizienz bei der Bekämpfung der Kriminalität“. Die Avantgarde-Gruppe sollte

22. Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, zitiert nach W. LOTH, *Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz*, Europa-Union Verlag, Bonn, 2002, S. 227-240, hier S. 236.

23. KOM (2000) 34, Stellungnahme der Kommission, 26.01.2000, S. 36 f. und 56 ff.

24. Rede in Berlin, 14.11.1999, zitiert nach H. MARHOLD (Hrsg.), *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Europa-Union Verlag, Bonn, 2001, S. 157-171, hier S. 170; der Begriff „Föderation der Nationalstaaten“ erstmals in einem Interview in *Le Monde*, 19.01.2000.

25. Text u.a. in: W. LOTH, *Entwürfe...*, op.cit., S. 241-252, Zitate S. 250 f.

die Vertiefung in all diesen Bereichen vorantreiben, entweder gemäß dem Verfahren zur verstärkten Zusammenarbeit oder „erforderlichenfalls“ auch „außerhalb“ des Unionsvertrags. Den Abschluss eines zusätzlichen Vertrages der Avantgarde, wie ihn Fischer skizziert hatte, lehnte der französische Staatspräsident allerdings ab. Ein „Sekretariat, das zwischen den Standpunkten und den Politiken der Länder dieser Gruppe für Kohärenz zu sorgen hätte“, sollte genügen. Gleichzeitig schlug Chirac vor, „gleich nach dem Gipfel von Nizza“ die Arbeit an einer „Europäischen Verfassung“ in Angriff zu nehmen, mit der „die Effizienz der Union und deren demokratische Kontrolle gestärkt werden“ sollte.²⁶

Der Vorschlag von Chirac war damit im Zielbild wesentlich ungenauer als das Programm des deutschen Außenministers; die Drohkulisse, die auch er aufbaute, war längst nicht so eindrucksvoll. In der strategischen Ausrichtung folgte die französische Antwort aber der deutschen Initiative: Der Avantgarde-Gedanke wurde bemüht, um die Stärkung der Gemeinschaftspolitiken und die institutionelle Reform über die bereits absehbaren mageren Ergebnisse der laufenden Regierungskonferenz und der Ratstagung in Nizza hinaus voranzutreiben.

Die dazu erforderliche Lockerung der einschränkenden Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages zur verstärkten Zusammenarbeit gelang bei der Arbeit am Vertrag von Nizza zumindest teilweise. Die erforderliche Mindestzahl teilnehmender Staaten wurde auf acht festgelegt, das heißt: das bestehende Quorum sollte nach der Erweiterung über 15 Mitgliedsstaaten hinaus unverändert weiter gelten. Die Bedingungen für verstärkte Zusammenarbeit wurden weniger restriktiv formuliert: Aus der Forderung, sie dürfe die Gemeinschaftspolitiken „nicht beeinträchtigen“, wurde das Gebot, „die Ziele der Union und der Gemeinschaft zu fördern“; das Verbot des Überschreitens der Befugnisse der Gemeinschaft und der Ausschluss der Unionsbürgerschaft als Gegenstandsbereich entfielen.²⁷ Hinsichtlich des ersten und des dritten Pfeilers wurde das *de facto*-Vetorecht gegen die Einrichtung verstärkter Zusammenarbeit aufgeben. Bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik blieb die Einrichtung verstärkter Zusammenarbeit an die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten gebunden; sie durfte nur „die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes“ betreffen, nicht jedoch „Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“.²⁸

Von dem besonders sensiblen Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik abgesehen hatte die Drohung, notfalls auch außerhalb der bestehenden Verträge voranzugehen, also genügt, um die Blockierung verstärkter Zusammenarbeit durch einzelne Mitgliedsstaaten aufzuheben. Die weitergehende Drohung, das Instrument verstärkter Zusammenarbeit tatsächlich zu nutzen und nötigenfalls auch in der Frage der institutionellen Reform mit einer Kerngruppe voranzugehen, führte dann dazu, dass

26. Text u.a. in H. MARHOLD, *Neue Europadebatte*..., op.cit., S. 284-294, Zitate S. 290 f.

27. EU-Vertrag von Nizza, Artikel 43.

28. Ibid., Artikel 27b. Zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zu diesem Punkt vgl. U. DERPA, *Die verstärkte Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union. Dogmatik, Interpretation und Praxis eines alternativen Integrationskonzepts*, Steiner, Stuttgart, 2003, S. 158-166.

der von Schröder und Chirac erzwungene Post-Nizza-Prozess tatsächlich mit der Durchsetzung eines Vertrages endete, der eine substantielle Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und der gleichberechtigten Mitwirkung des Parlaments vorsah – so der Kern der Neuerungen im „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, der auch in dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon erhalten blieb.²⁹ Die Drohung, einen europäischen Verfassungsvertrag erforderlichenfalls zunächst nur mit einer Avantgarde-Gruppe zu schließen, wurde damit hinfällig. Die reale Entwicklung der Union ging über die von Fischer im Jahr 2000 für wahrscheinlich gehaltene Variante hinaus.³⁰

Kernbildungsstrategien im Zeichen des Lissabon-Vertrags

Verstärkte Zusammenarbeit nach den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon würde insofern in stärkerem Maße kernbildend wirken als die Zusammenarbeit gemäß dem Vertrag von Nizza, als sie auch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und voller Mitwirkung des Parlaments in Bereichen vorsieht, für die sie nach den allgemeinen Bestimmungen des Vertrages noch nicht gelten. Voraussetzung für eine solche institutionelle Stärkung der verstärkten Zusammenarbeit ist ein entsprechender einstimmiger Beschluss des Rates. Lediglich hinsichtlich verstärkter Zusammenarbeit „mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ bleibt der Übergang zu supranationaler Integration ausgeschlossen.³¹ Wer hier vorankommen möchte, muss dies auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon außerhalb des Vertrages versuchen.

Bislang ist das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit jedoch nicht in strategischer Absicht zur Errichtung eines Gravitationszentrums der größer gewordenen Europäischen Union eingesetzt worden. Vielmehr diente es dazu, einige bereichsspezifische Blockaden im politischen Alltag der Union aufzulockern oder zu umgehen – etwa im Hinblick auf die Harmonisierung von Scheidungsregelungen für multinationale Ehepartner, im Bereich des Umweltschutzes und bei Regelungen zum Verbraucherschutz. Es wirkt damit als Instrument funktional-pragmatischer Differenzierung in nachgeordneten politischen Bereichen ohne große Signalwirkung und trägt damit eher lautlos zur Steigerung der Handlungsfähigkeit der Union bei. Die Sorge um die Kohärenz der Union und die Furcht vor Marginalisierung lässt die

29. Text u.a. in: K.H. FISCHER, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Nomos, Baden-Baden, 2008.

30. Vgl. die Analysen in M. JOPP, S. MATL (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Nomos, Baden-Baden, 2005; W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden 2008. Zur Entstehung des Lissabon-Vertrags, W. LOTH, *Building Europe. A History of European Unification*, De Gruyter-Oldenbourg, Berlin-Boston, 2015, S. 404–417.

31. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 333.

Mitgliedsländer jedoch davor zurückschrecken, im großen Maßstab auf das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit zurückzugreifen.³²

Im Zeichen der Euro-Krise seit 2010 gingen Forderungen nach Bildung eines Kerneuropas von einer Vollendung der Banken-, Wirtschafts- und Fiskalunion aus. Die „Glienicker Gruppe“, ein Zusammenschluss deutscher Wissenschaftler und Europapolitiker, plädierte in ihrem Manifest vom Oktober 2013 für ein Gemeinschaftsbudget im Umfang von etwa 0,5 Prozent des Budgets der beteiligten Mitgliedsstaaten. Mit diesem Budget sollte eine gemeinsame Wirtschaftspolitik finanziert werden, mit antizyklischer Krisensteuerung, partieller Harmonisierung der Arbeitsmärkte und Rentensysteme, gemeinsamer Arbeitslosenversicherung und Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte.³³ Die französische „Groupe Eiffel“ forderte in ihrem Programm „Für eine politische Euro-Gemeinschaft“ vom Februar 2014 darüber hinaus die Verantwortung für Forschung, Kommunikation, Transport und Infrastruktur ganz auf die Gemeinschaftsebene zu verlagern. Die Exekutive dieser vertieften Wirtschafts- und Fiskalunion sollte, so die übereinstimmende institutionelle Ausgestaltung beider Vorschläge, bei einer eigenen Wirtschaftsregierung liegen, die Legislative bei einem eigenen Parlament.³⁴

Frankreichs ehemaliger Staatspräsident Valéry Giscard d’Estaing hat die Forderung nach einem Kerneuropa, das sich auf die Vertiefung der Wirtschaftsunion und die Schaffung einer Fiskalunion konzentriert, in einer Ende 2014 erschienenen Streitschrift präzisiert und zugleich radikalisiert. Nach ihm sollen die Steuern in der engeren „Wirtschaftsmacht EUROPA“ bis 2030 von lokalen und regionalen Abgaben abgesehen vollständig vereinheitlicht werden. Auf diese Weise würde eine Haushalts- und Steuerunion mit gemeinsamen öffentlichen Finanzen entstehen. Über einen Finanzausgleich nach deutschem Vorbild sollen Ungleichheiten in den Steueraufkommen der beteiligten Länder abgemildert werden.³⁵

Eindeutiger als die Angehörigen der Glienicker und der Eiffel-Gruppe sagte Giscard d’Estaing, dass dieser engeren Union keineswegs alle Mitgliedsländer der Eurozone angehören sollten. Als Mitglieder sieht er für absehbare Zeit maximal 12 Länder, die seiner Auffassung nach über genügend europapolitische Energie und Entschlossenheit für einen solchen fundamentalen Integrationsschritt aufbringen würden: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal und Spanien, eventuell auch Irland und Finnland. Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Slowenien, die Slowakei und Zypern hält er offensichtlich für politisch zu instabil und/oder wirtschaftlich zu schwach, um sich auf eine Haushalts- und Steuerunion einlassen zu können.

32. F. TEKIN, *Differentiated Integration at Work: The Institutionalisation and Implementation of Opt-Outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice*, Nomos, Baden-Baden, 2012.

33. Glienicker Gruppe, *Aufbruch in die Euro-Union*, in: *Die Zeit*, 27.10.2013.

34. Groupe Eiffel, *Pour une communauté politique européenne de l’Euro*, www.groupe-eiffel.eu.

35. V. GISCARD D’ESTAING, *Europa. La dernière chance de l’Europe*, Compagnie 12, Paris, 2014.

Für die Lenkung dieser vertieften Eurozone schlug er einen Ministerrat der Eurozone vor, für den die Bezeichnung „Direktorium“ eingeführt werden sollte. Hier sollte mit doppelter Mehrheit abgestimmt werden; gleichzeitig sollte das Direktorium einen Präsidenten aus einem der großen Mitgliedsländer wählen und einen Vizepräsidenten aus einem der kleineren. Ein „Kongress“ aus einem Drittel direkt gewählter Abgeordneten und zwei Dritteln Abgeordneten der nationalen Parlamente sollte einmal im Jahr über die Grundlinien der Wirtschafts- und Finanzpolitik debattieren. Eventuell sollte der Kongress in späteren Zeiten auch das Recht erhalten, den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Direktoriums zu wählen. Zu den Mitwirkungsrechten der Parlamente bei der Aufstellung der Haushalte und der Regelung der Steuereinnahmen finden sich in dem Projekt freilich keine klaren Aussagen.

Bilanz

Im Rückblick erweist sich die Kerneuropa-Diskussion als eine unvermeidliche Begleiterscheinung der Heterogenität von Interessen und Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der jeweils gegenwärtigen wie der potentiellen. Ihre Akzentsetzung war und ist darum in starkem Maße kontextabhängig. In den 1960er Jahren ging es in erster Linie um die Wahrung der Perspektive einer Politischen Union angesichts der unterschiedlichen politischen Orientierungen der potentiellen Beitrittskandidaten zur Wirtschaftsgemeinschaft. In den 1970er Jahren rückten die unterschiedlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten und Interessen auf dem Weg zur Währungsunion in den Vordergrund. In den 1990er Jahren führte die Frustration über die Blockadehaltung Großbritanniens und Dänemarks zu einer Wiederbelebung der Kerneuropa-Diskussion. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert schließlich war es die Furcht vor einer Überdehnung der Union, die die Diskussion vorantrieb.

Tendenziell lassen sich zwei Arten von Kerneuropa-Konzeptionen unterscheiden: Solche, die eher statisch angelegt sind und ein langes Nebeneinander von „Kern“ und weiterer Gemeinschaft vorsehen, wie etwa die Vorschläge von Kurt Georg Kiesinger und Édouard Balladur; und Konzeptionen, die die Pionierfunktion eines Kern im Hinblick auf die gesamte Gemeinschaft betonen, wie die Vorschläge von Willy Brandt und Joschka Fischer. Beide stimmen aber dahingehend überein, dass die Kernbildung nur als ein transitorisches Phänomen betrachtet wird, eine Etappe auf dem Weg zur Übernahme der Struktur des Kerns durch die gesamte Gemeinschaft.

Mit einem solchen Zuschnitt sind Kerneuropa-Vorstellungen durchaus zielführend – sei es, dass man sie tatsächlich verwirklicht (was bislang nur in einzelnen Integrationssektoren geschah), oder sei es auch nur, dass man glaubhaft mit ihrer Verwirklichung drohen kann. In beiden Fällen hat die Bereitschaft zur Kernbildung bislang stets zur Integration über den ursprünglich vorgesehenen Kern hinaus geführt. Wo freilich die Bereitschaft fehlte oder nachließ, blieben auch die Kerneuropa-Pläne auf dem Papier.

Als pragmatische Lösung spezifischer Integrationsprobleme wird die differenzierte Integration sicherlich fortgeführt werden – sei es außerhalb der Verträge und in der Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit, in der *de facto*-Differenzierung des Schengen-Abkommens und der Währungsunion und möglicherweise auch unter tatsächlicher Nutzung des bislang vorwiegend theoretischen Instruments der verstärkten Zusammenarbeit. Als strategisches Konzept hingegen scheinen Kern-europa-Pläne gegenwärtig nicht sinnvoll zu sein. Eine Unterscheidung zwischen Eurozonen-Ländern, die zu weiterer Integration bereit sind, und solchen, die davor zurückschrecken, ist *de facto* nicht möglich; und es ist auch höchst fragwürdig, ob eine solche doppelte Kernbildung – eine Haushaltsunion innerhalb der Währungsunion innerhalb der Europäischen Union – in der Sache sinnvoll und politisch praktikabel ist. Nicht auszuschließen ist, dass es Frankreichs Staatspräsident François Hollande bis zum Ende seiner Amtszeit 2017 doch noch gelingt, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel von der Notwendigkeit einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion zu überzeugen.³⁶ Dies wäre dann aber eine Wirtschaftsunion, die alle Mitglieder der Eurozone umfasst und damit die Idee der Kernbildung im engeren Sinne hinter sich lässt.

36. Vgl. dazu die Konkretisierung von Hollandes Forderung nach einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ im Interview des französischen Wirtschaftsministers Emmanuel Macron im Interview mit der *Süddeutschen Zeitung*, 31.08.2015.