



Dossier: Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Die Idee eines „Europa der zwei (oder verschiedenen) Geschwindigkeiten“ bzw. eines „Kerneuropa“ ist laut der [Bundeszentrale für Politische Bildung](#) eine „europapolitische Vorstellung, wonach eine Gruppe von Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union („Kern“) eine verstärkte Integration anstrebt, während andere, weniger integrationswillige Staaten eine weitreichende Zusammenarbeit z.B. in den Bereichen Währungs- oder Verteidigungspolitik ablehnen“.

Obwohl sich eine ganze Reihe von Vorschlägen seit den 1980er Jahren der grundsätzlichen Idee im weiteren Sinne zuordnen lassen, verbirgt sich hinter den Begriffen „Kerneuropa“ oder „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ bis heute kein einheitliches Konzept. Verschiedentlich wird dennoch auf angebliche Unterschiede zwischen den Begriffen „Kerneuropa“ und „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ hingewiesen; in Ermangelung klarer Unterscheidungsmerkmale soll aber an dieser Stelle auf eine solche begriffliche Trennung verzichtet werden.

Die Entwicklung verschiedener Modelle

Seitdem am 14.06.1985 das Schengener Übereinkommen von nur fünf der zehn EG-Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde, dem sich nach und nach immer mehr Mitgliedsstaaten anschlossen, gibt es unterschiedliche Integrationstiefen innerhalb Europas. Es stellt sich die Frage, ob – vor allem nach der Osterweiterung – überhaupt noch alle Mitgliedsstaaten das gleiche Integrationsziel haben.

Am 07.02.1992 wurde der Vertrag über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) unterzeichnet. Da man sich mit der konservativen britischen Regierung unter Margaret Thatcher nicht über neue sozialpolitische Bestimmungen einigen konnte, wurde ein Sozialprotokoll beigelegt, das die übrigen elf Mitgliedsstaaten unterzeichneten. Obwohl es zunächst keinen Konsens gab und nur ein Teil der Mitgliedsstaaten den Integrationsprozess beschleunigte, ließ man den Nationen, die der EU später beitraten und

auch dem Vereinigten Königreich die Möglichkeit, sich im Nachhinein anzuschließen. Fünf Jahre später gab der amtierende britische Premierminister Tony Blair den Widerstand auf. So konnte der Text des Sozialabkommens schließlich in den Vertrag von Amsterdam (unterzeichnet am 02.10.1997) übernommen werden.

Auch als im Jahr 1990 die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) gegründet wurde, da man weiterführende wirtschafts- und währungspolitische Regelungen treffen wollte, weigerte sich das Vereinigte Königreich zu kooperieren. So unterzeichneten wiederum nur elf von zwölf Staaten das Papier.

Die EWWU hat sich im Laufe der Jahre ebenfalls weiterentwickelt. Formal gehören mittlerweile alle Mitgliedsstaaten der EU auch der EWWU an, teilweise unter verschiedenen Konditionen, die beispielweise dem Vereinigten Königreich, Dänemark und Schweden erlauben ihre Währung zu behalten.

Diese Vorgehensweise wird als abgestufte Integration bezeichnet. Staaten schließen auf Ebene des Primärrechts Verträge, denen sich andere später anschließen können. So entsteht zwar das Problem eines „Flickenteppichs“ von Rechtsbeständen, was unübersichtlich werden kann. Allerdings wird so der Integrationsprozess flexibilisiert und beschleunigt. Verträge können für andere Staaten erweitert und individuell angepasst werden, was den Prozess der Integration vereinfacht.

Zentrale Bedeutung erlangte die Idee eines „Kerneuropa“ durch ein [gemeinsames Papier](#) von Wolfgang **Schäuble** und Karl **Lamers** aus dem Jahre 1994. Ausgangspunkt war die folgende, erstaunlich aktuelle Beobachtung:

„Der europäische Einigungsprozess ist an einen kritischen Punkt seiner Entwicklung gelangt. Wenn es nicht gelingt, in den nächsten zwei bis vier Jahren eine Lösung für die Ursachen dieser gefährlichen Entwicklung zu finden, dann wird die Union sich entgegen der im Maastrichter Vertrag beschworenen Zielsetzung eines immer engeren

Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel informiert



Zusammenwachsens unaufhaltsam zu einer lockeren, im Wesentlichen auf einige wirtschaftliche Aspekte beschränkten Formation mit verschiedenen Untergruppierungen entwickeln. Mit einer solchen "gehobenen" Freihandelszone wären die existentiellen Probleme der europäischen Gesellschaften und ihre äußeren Herausforderungen nicht zu bewältigen."

Als Lösung schlugen Schäuble und Lamers vor, einen festen Kern von integrationsorientierten und kooperationswilligen Staaten zu bilden, der eine Auseinanderentwicklung der Union in eine Süd-West-Gruppe und eine Nord-Ost-Gruppe verhindern kann. Dafür sollten Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten die Integration in neue Bereiche ausweiten, aber auch die Zusammenarbeit in der Währungsunion über das bisherige Maß hinaus verstärken. Das Funktionieren der Währungsunion stelle nämlich die Basis für eine politische Union dar und nicht einfach nur ein zusätzliches Integrationselement neben der politischen Union und könne durch eine tiefere Integration in den Bereichen Geldpolitik, Fiskal- und Haushaltspolitik sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik verstärkt werden. Doch „die Bildung einer Kerngruppe ist kein Ziel an sich, sondern ein Mittel“ und sollte deshalb integrationswilligen Mitgliedstaaten jederzeit offenstehen, sobald sie bestimmte derzeitige Probleme gelöst haben und soweit ihre Bereitschaft reicht, sich in dem beschriebenen Sinne zu engagieren. Dies gelte insbesondere für das Vereinigte Königreich und Italien.

Schäuble und Lamers forderten also keine dauerhaft ungleichen Integrationsniveaus, sondern eine größere Initiative einzelner Staaten, an der sich die anderen Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten beteiligen können.

Mit dem **Vertrag von Amsterdam** im Jahr 1997 wurde auch die Möglichkeit einer **verstärkten Zusammenarbeit** eingeführt, mit der mindestens neun EU-Staaten eine erweiterte Integration oder Zusammenarbeit in einem Bereich innerhalb der EU-Strukturen vereinbaren können, ohne dass sich die anderen EU-Staaten daran beteiligen müssen. Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach

Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt, sofern der Bereich nicht zu einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU gehört. Zwar wurde das Verfahren in den Bereichen Scheidungsrecht und Patente angewendet und ist für den Bereich der Finanztransaktionssteuer genehmigt, grundsätzlich bleibt die Anwendung aber eine Seltenheit. Zudem ist fraglich, ob eine verstärkte Zusammenarbeit nicht eher zu einem „Europa à la carte“ führt, da Verstärkte Zusammenarbeiten nicht zwangsläufig darauf ausgelegt sind, dass sich alle Mitgliedstaaten langfristig beteiligen.

In den Verträgen von Nizza (2003) und Lissabon (2009) wurde dieser Mechanismus ausgeführt und erweitert. Außerdem gibt es seit 2007 für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Sonderform der ständigen strukturierten Zusammenarbeit.

Aktuelle Tendenzen

In Zeiten existentieller Krisen der Europäischen Union wurde immer wieder die Forderung formuliert, das Konzept des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ stärker als bisher umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Eurozone. In einem Beitrag für die Stiftung Wissenschaft und Politik von November 2015 stellte Nicolai von Ondarza Optionen für eine „verschleierte Integration“ der Eurozone dar.

Aktuelles Beispiel für dahingehende Forderungen ist der **Bericht der Präsidenten von fünf EU-Institutionen** von Juni 2015, der Schlussfolgerungen zur Vervollständigung der Wirtschafts- und Währungsunion vorsieht und in der Praxis auf eine Vertiefung der Eurozone hinauslaufen würde.

Auch eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Eurozone wurde diskutiert. Eine Möglichkeit dafür bestünde in der Schaffung eines Eurozonen-Parlamentes, wie es u.a. vom Wirtschafts- und Währungskommissar Moscovici ins Spiel gebracht worden ist. Eine abgeschwächte Variante dieser Idee wäre eine Euro-Kammer innerhalb des Europäischen Parlamentes. Eine solche wurde in einem gemeinsamen Papier der Wirtschaftsminister von Deutschland (Sigmar **Gabriel**) und Frankreich (Emmanuel **Macron**) vorgeschlagen.

Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel informiert



Auch aus der Zivilgesellschaft kamen Appelle für eine Vertiefung der Eurozone. Wichtigster deutschsprachiger Beitrag war das Manifest der **Glienicker Gruppe** aus dem Jahre 2013.

Neben diesen Ideen für eine Stärkung der Eurozone, die als Kerneuropa verstanden wird, hatten die Entwicklungen seit Sommer 2015 zur Folge, dass das Konzept eines „Kerneuropa“ nun von Politikern und Wissenschaftlern auch für andere Bereiche gefordert wird. Mit Blick auf die neue Regierung in Polen äußerte der Grünen-Politiker Wolfgang Rzehak am 20.12.2015 in einem ZDF-Beitrag: *„Länder, die Partikularinteressen und Sonderwünsche zu stark vertreten, oder die sogar in vordemokratische Zeiten zurückfallen wie Ungarn oder zum Teil auch Polen, müssen die Europäische Union dann auch (vorerst) verlassen. [...] Ein Kerneuropa mit starken Idealen und getragen von einer großen Bürgerbeteiligung und einer starken Zivilgesellschaft - das ist ein Europa der Zukunft.“* Aktuell wird auch über die Schaffung eines sog. Mini-Schengen diskutiert. Besondere Unterstützung erfährt diese Idee aus den Niederlanden, Gegenwind kommt jedoch aus der Europäischen Kommission. Auch die Bundesregierung bleibt (bisher) eher skeptisch.

Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union

Am 01.03.2017 hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker das „Weißbuch zur Zukunft der EU“ vorgestellt. Fünf mögliche Szenarien werden entworfen. In Szenario 3 **„Wer mehr will, tut mehr“** wird vorgeschlagen, dass sich einige Mitgliedstaaten als „Koalition der Willigen“ zusammenschließen können, die in bestimmten Politikbereichen enger zusammenarbeiten, z.B. in den Bereichen Verteidigung, Innere Sicherheit, Steuern oder Soziales. Hierzu könnten spezifische Rechts- und Finanzregelungen vereinbart werden, welche die Rechte und Pflichten präzisieren. Wie im Falle des Schengen-Raums oder der Eurozone kann eine solche Zusammenarbeit auf dem bestehenden Rahmen aufbauen. Der Status der übrigen Mitgliedstaaten bliebe gewahrt. Sie könnten sich der engeren Zusammenarbeit im Laufe der Zeit anschließen.

Position des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat am 16.02.2017 gleich mehrere Vorschläge verabschiedet, die zu abgestuften Integrationsformen Stellung beziehen.

Die von Berichterstatter Guy Verhofstadt (ALDE, Belgien) erstellte Entschließung für eine „umfassende und gründliche Überarbeitung des Vertrags von Lissabon“ fordert u.a., dass der „Europa à la carte“-Praxis Einhalt geboten werden müsse, indem keine Ausnahmen für einzelne Mitgliedsstaaten im Bereich der ausschließlichen EU-Kompetenzen zugelassen werden. Die Entschließung der Berichterstatter Mercedes Bresso (S&D, Italien) und Elmar Brok (EVP, Deutschland) sprechen sich hingegen dafür aus, dass allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit für eine differenzierte Integration offen stehen sollte.

Erklärung von Rom

Zum 60-jährigen Jahrestag der Verträge von Rom am 25.03.2017 haben die führenden Vertreter der 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission in einer gemeinsamen Erklärung betont, dass die Europäische Union durch noch mehr Einheit und Solidarität untereinander und durch die Achtung gemeinsamer Regeln stärker und widerstandsfähiger gemacht werden soll. Gemeinsame Zielsetzungen seien ein sicheres und geschütztes Europa, ein wohlhabendes und nachhaltiges Europa, ein soziales Europa sowie ein stärkeres Europa in der Welt. Die Union sei ungeteilt und unteilbar. Die Erklärung betont:

„Wir werden gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität - handeln, während wir uns in dieselbe Richtung bewegen, so wie wir es schon in der Vergangenheit getan haben.“

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker betonte in seiner Rede zum 60. Jahrestag, dass nur ein geeintes Europa ein souveränes Europa gegenüber dem Rest der Welt sein könne. Die Einheit sei ein Bündel von gemeinsamen Werten und demokratischen Standards. Es reiche nicht, Einheit einzufordern und gegen unterschiedliche

Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel informiert



Geschwindigkeiten zu protestieren. Das eigentliche Fundament der Einheit sei der Respekt gegenüber den gemeinsamen Regeln, wie die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit.

Weiterführende Informationen

Schäuble/Lamers-Papier (1994)

<https://sozialkunde.jimdo.com/2016/10/24/eu-das-positionspapier-von-sch%C3%A4uble-und-lamers-1994-eine-noch-noch-aktuelle-krisenanalyse-unterrichtsstunde-vom-28-10-2016-sozi-ik-13/>

Nicolai von Ondorza „Und ewig droht die Vertragsänderung?“ (2015)

https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A89_orz.pdf

Bericht der fünf Präsidenten (2015)

<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/emu-report-2015/>

Gemeinsames Papier Gabriel und Macron (2015)

<https://www.welt.de/wirtschaft/article141919414/Warum-Europa-zu-einer-Sozialunion-werden-muss.html>

Manifest der Glienicker Gruppe (2013)

<http://www.zeit.de/2013/43/glienicker-gruppe-europaeische-union/komplettansicht>

Weißbuch zur Zukunft der EU (2017)

<http://europa.eu/rapid/attachment/IP-17-385/de/Weissbuch%20zur%20Zukunft%20Europas.pdf>

EntschlieÙungen des Europäischen Parlaments (2017)

- EntschlieÙung Bresso/Brok (de)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0049+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>

- EntschlieÙung Verhofstadt (de)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>

- EntschlieÙung Böge/Berés (de)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0050+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>

Gemeinsame Erklärung von Rom (25.03.2017)

<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

Rede von Jean-Claude Juncker zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge

<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/25-tusk-ceremony-rome-speech/>

Weitere Quellenangabe

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16845/kerneuropa>