

Eine Vision für Europa

Was kommt nach dem 31. Dezember 1992 - jenem Zeitpunkt, bis zu dem der europäische Binnenmarkt vollendet sein soll? Sieht man von den Extrempositionen am rechten und am linken Rand des Parteienspektrums ab, dann scheint es in dieser Frage hierzulande einen breiten Konsens zu geben: Fast alle sprechen von der Europäischen Union, die nach Artikel 1 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) eine verbindliche Zielvorgabe für die Europäischen Gemeinschaften (EG) und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) darstellt. Unterschiedliche Auffassungen gibt es allenfalls über den Termin, bis zu dem dieses Ziel sich verwirklichen läßt.

Und doch: Die Vorstellungen über den Weg, der dorthin führt, bleiben bislang seltsam verschwommen. Das Bekenntnis zur Europäischen Union scheint überdies bei vielen eine Pflichtübung zu sein, die man eher lustlos absolviert. Welch ein Unterschied zu den Hoffnungen und Erwartungen, die sich mit dem gegenwärtigen Wandel in Staaten des Warschauer Paktes - in der Sowjetunion selbst, in Polen und in Ungarn - verbinden. Während in den fünfziger Jahren die Vision der "Vereinigten Staaten von Europa" die Phantasie der Menschen beflügelte, ist es heute der Traum vom "gemeinsamen Haus Europa".

Inwieweit kann die Aufbruchsstimmung, die mittlerweile auch große Teile der östlichen Hälfte unseres Kontinents erfaßt hat, dem Prozeß der europäischen Integration zugute kommen? Gibt es einen gemeinsamen Nenner für die Vision der "Vereinigten Staaten von Europa" und den Traum vom "gemeinsamen Haus Europa"? In welchem Verhältnis stehen beide Konzeptionen zueinander? Auf diese Frage ist eine Antwort nötig, mit der die verschiedenen Wandlungsprozesse auf ein schlüssiges Ziel hin ausgerichtet werden.

Probleme bereitet dabei vor allem die östliche Grenze des Raumes, von dem die Rede ist: Das "gemeinsame Haus Europa" reicht zweifellos vom Atlantik bis zum Ural, und sogar die Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada haben dort, wie es in der von Kohl und Gorbatschow am 13. Juni unterzeichneten "Bonner Erklärung" heißt, "ihren Platz". Aber gilt diese Demarkation in gleicher Weise für die Europäische Gemeinschaft, die eines - vielleicht nicht allzu fernen - Tages die Frage wird beantworten müssen, wie sie es mit ihrer "Osterweiterung" einerseits und einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik andererseits halten will? Die gegenwärtige sowjetische Führung hat offenbar einen ausgeprägten Sinn dafür, daß die Sowjetunion diesseits des Urals tatsächlich zu Europa gehört, doch die Frage bleibt: Läßt sich - dies ist ein Kernproblem - eine eurasische Großmacht in eine Gemeinschaft europäischer Mittelmächte integrieren, ohne daß das ganze System über kurz oder lang instabil wird? Es gibt darauf zwei Antworten:

- Die erste nimmt an, daß jeder Integrationsfortschritt im Europa der Zwölf den Beitritt neuer Mitglieder weiter erschwert. Man kann dies bedauernd (oder erleichtert)

hinnehmen und sagen: Die Integration muß auf jeden Fall weitergehen. Allenfalls für "westliche" Staaten wie Österreich, Norwegen, Schweden oder Finnland, die als Neulinge wohl keine allzu großen Schwierigkeiten hätten, lassen wir die Tür eine Zeitlang offen - aber dann wird sie fest verriegelt. Man kann auch die entgegengesetzten Konsequenzen ziehen und sagen: Wir müssen nach 1992 erst einmal ein "Integrationsmoratorium" einlegen, damit potentielle Beitrittsinteressenten den Anschluß nicht verpassen. Erst einmal bauen wir das "gemeinsame Haus Europa", und dann sehen wir weiter. Diese Auffassung wird hierzulande vor allem von jenen vertreten, die einen Widerspruch zwischen fortschreitender (west)europäischer Integration und wiederherzustellender (national)staatlicher Einheit Deutschlands entdeckt zu haben glauben. Das Fazit aus dieser Sicht: Das "gemeinsame Haus Europa" und die "Vereinigten Staaten von Europa" sind - zumindest vorläufig - nicht miteinander zu vereinbaren.

Die Europäische Gemeinschaft als Gravitationszentrum

- Dem steht die zweite - wohl zutreffende Antwort gegenüber. Sie bejaht die Vereinbarkeit beider Konzeptionen, denn es geht hier zunächst um verschiedene Dinge: Das "gemeinsame Haus Europa" ist die Kurzformel für eine gesamteuropäische Friedensordnung, in der, wie es in der "Bonner Erklärung" heißt, "das Recht aller Völker und Staaten, ihr Schicksal frei zu bestimmen und ihre Beziehungen zueinander auf der Grundlage des Völkerrechts souverän zu gestalten", sichergestellt ist. Bei der Europäischen Union, den "Vereinigten Staaten von Europa", hingegen geht es um weitaus mehr: um einen Bundesstaat mit einer eigenen Außen- und Verteidigungspolitik sowie einer eigenen, parlamentarisch-demokratisch legitimierten Regierung.

Für die Vereinbarkeit beider Konzeptionen spricht nicht zuletzt der Befund, daß die Dynamik des westeuropäischen Integrationsprozesses in den Staaten Ost-, Mittel- und Südosteuropas offenbar großen Eindruck macht: Mittlerweile wird in Ungarn und demnächst wohl auch in Polen - ernsthaft darüber nachgedacht, wie man sich "an den europäischen Zug anhängen" könnte. Die Renaissance politischer Visionen vom Kulturraum "Mitteleuropa" weist in dieselbe Richtung: "Solange die ostmitteleuropäischen Völker gute Gründe haben zu fühlen, daß sie mit Gewalt aus ihrer historischen Kontinuität gerissen worden sind, so lange bleibt ganz Europa krank" (Leszek Kolakowski).

Noch vor wenigen Jahren wäre eine solche Entwicklung unvorstellbar gewesen. Bemerkenswert und ermutigend ist vor allem, daß die Reformer in Budapest oder Warschau für solche Ideen allem Anschein nach auf die Nichteinmischung der Reformer in Moskau rechnen dürfen, während die - jedenfalls im Vergleich - spätstalinistisch anmutende Führung in Ost-Berlin zunehmend ins Abseits gerät. Was sich hier zu Zeit vollzieht - dokumentiert auch durch öffentliche Äußerungen von Generalsekretär Gorbatschow -, könnte man als

“langsamen Abschied von der Breschnew-Doktrin“ bezeichnen. Es ist weniger eine bewußte Absage an das Prinzip “Einmal rot, immer rot - oder tot“, sondern ein Sich-Fügen ins Unvermeidliche, das unmerklich in eine Neudefinition der sowjetischen Interessen in bezug auf den von Stalin geschaffenen “cordon sanitaire“ übergeht. So gesehen ist der “Weg zum postkommunistischen Europa“ (Hans-Peter Schwarz) bereits eingeschlagen.

Die Europäische Gemeinschaft erweist sich als Gravitationszentrum, dessen Sogwirkung auf die östliche Hälfte unseres Kontinents unverkennbar ist. In der Tat: Diese Gemeinschaft ist das überzeugende Modell einer Friedensordnung, in der Staaten, die jahrhundertlang immer wieder Krieg gegeneinander geführt haben, ihre geistigen und materiellen Ressourcen zum Wohl ihrer Bevölkerungen bündeln. Der beispiellose wirtschaftliche Erfolg der Europäischen Gemeinschaft spricht für sich, und auch kulturell eröffnen sich neue Horizonte einer multinationalen Einheit in Europa.

Ein Haus der Freiheit für alle Europäer

Die Idee der westeuropäischen Integration war freilich nie darauf gerichtet, die Teilung des Kontinents zu akzeptieren oder gar zu zementieren: “Unser Ziel ist, daß Europa einmal ein großes, gemeinsames Haus für alle Europäer wird, ein Haus der Freiheit.“ Konrad Adenauer, der diese Worte auf dem Deutschlandtreffen der Schlesier am 11. Juni 1961 sprach, kann für sich beanspruchen, die Metapher vom “gemeinsamen Haus Europa“ als Kurzformel für eine gerechte und dauerhafte Ordnung in Europa in Umlauf gesetzt zu haben. In diesem Sinne ist auch der Begriff des “vereinten Europa“ zu verstehen“ von dem in der Präambel des Grundgesetzes die Rede ist (“... als gleichberechtigtes Mitglied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“): nicht beschränkt auf West- oder EG-Europa, sondern bezogen auf das geteilte Gesamteuropa.

Spätestens mit der Vollendung des Binnenmarktes Ende 1992 wird der Integrationsprozeß im Europa der Zwölf den “point of no return“ erreicht haben. Zugleich verstärkt sich die Dynamik in Richtung auf eine Europäische Union – eben die “Vereinigten Staaten von Europa“. Vor allem bedarf die dann erforderliche gemeinsame Außenhandelspolitik der Ergänzung durch eine gemeinsame Außenpolitik, die diese Bezeichnung auch verdient. Abzusehen ist auch, daß die Vereinigten Staaten von Amerika im Interesse einer besseren Lastenverteilung im Bündnis ihre europäischen Partner bedrängen werden, endlich Ernst zu machen mit der Idee, daß die westliche Allianz auf zwei Pfeilern - und nicht, wie heute noch, auf einer großen und vielen kleinen Säulen - ruhen muß, wenn die Brücke über den Atlantik auf Dauer halten soll. Beim Thema “Lastenverteilung“ geht es natürlich um mehr als um Tiefflüge hüben oder ein ausuferndes Verteidigungsbudget drüben. Vielmehr stellt man sich in Amerika mit wachsender Ungeduld die Frage, wie lange die EG noch “Trittbrettfahrer der Nato“ zu sein beabsichtige. Ein wirtschaftlich saturiertes Binnenmarkt-Europa, das es sich bequem macht und die Wahrnehmung seiner “Out of area“-Interessen anderen überläßt: das ist aus amerikanischer Sicht keine herzerwärmende Perspektive.

Der Binnenmarkt erzwingt gemeinsames Handeln in den Außenbeziehungen; nicht zuletzt die Drittstaaten erwarten das von diesem großen Markt. "Internes Druckpotential" und "Druckpotential von außen" (Werner Weidenfeld) kommen hier zusammen. Zu diesen Erwartungen zählen mehr und mehr auch jene von Staaten wie Polen und Ungarn. Wie soll sich die EG zu deren berechtigtem Wunsch stellen, bei zunehmender Demokratisierung im Innern an den Errungenschaften des Europa der Zwölf teilzuhaben?

Auf den ersten Blick könnte man meinen, mit einer Fortsetzung des Integrationsprozesses sollte gewartet werden, bis diese historische Chance genutzt worden ist. Denn es ist offensichtlich, daß es Ländern wie Ungarn und Polen - aber auch einem neutralen Land wie Österreich - vorläufig nicht zugemutet werden kann, in eine Entwicklung einbezogen zu werden, die unter anderem auf eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik hinausläuft, auch wenn sich vorläufig die Westeuropäische Union (WEU) als Träger verteidigungspolitischer Kompetenzen anbietet.

Einen Ausweg aus dem Dilemma weist das Konzept eines "Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten". Viele Anzeichen sprechen ohnehin dafür, daß sich nicht alle Mitglieder des Europa der Zwölf die Vision der "Vereinigten Staaten von Europa" ernsthaft zu eigen machen - nicht zuletzt aus Furcht vor Einbrüchen in die letzten Reservate nationaler Souveränität. Das bedeutet: Über kurz oder lang wird sich die Frage stellen, ob es im Interesse europäischen Fortschritts nicht besser wäre, wenn nur der wirklich überzeugte Teil des Europa der Zwölf einen europäischen Bundesstaat anstrebte - immer vorausgesetzt, daß die übrigen EG-Mitglieder herzlich eingeladen bleiben, diesen Schritt eines Tages nachzuholen.

Für den EG-Beitritt eines Landes wie Österreich würde dies bedeuten, daß sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Neutralitätsverpflichtungen nicht - oder nicht mit gleicher Intensität - stellt. Unabhängig davon stellt sich natürlich die Frage, ob nicht dem Begriff "Neutralität" in einem Europa, das aus dem Schatten des Ost-West-Konflikts heraustritt, auf Dauer die Grundlage entzogen wird. Vielleicht sind daher gerade aus der Schweiz demnächst pointierte Beiträge zum Thema "Vision für Europa" zu erwarten.

Warum sollte es eigentlich nicht möglich sein, daß diesseits eines europäischen Bundesstaates weiterhin an bewährten Formen westeuropäischen Miteinanders - von der Vollmitgliedschaft in der EG bis hin zur losen Assoziierung - festgehalten wird? Die Vereinigten Staaten von Amerika haben fast zweihundert Jahre gebraucht, um zu dem Bund von fünfzig Staaten zu werden, der sie heute sind. Aus dieser - im übrigen kaum vergleichbaren - Geschichte können wir Europäer lernen, daß eine Kernföderation Kristallisationspunkt und Gravitationszentrum einer immer weiter wachsenden Gemeinschaft werden kann.

Eine Vision für Europa sollte sowohl die "Vereinigten Staaten von Europa" als auch das "gemeinsame Haus Europa" umfassen. Beides markiert die Bandbreite, innerhalb deren ein ganzes Spektrum möglicher Integrationsformen und -intensitäten sich entfalten kann. Der dynamische Charakter eines solchen Modells beruht auf dem Prinzip, daß jeder europäische Staat - unter bestimmten Voraussetzungen - eingeladen ist, sich auf die jeweils "höhere" Stufe der Integration zu begeben. Vorbild hierfür ist Artikel 4 der Satzung des Europarates, wonach "jeder europäische Staat, der für fähig und gewillt befunden wird", den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit sowie die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu respektieren, vom Ministerkomitee eingeladen werden kann, Mitglied oder - gemäß Artikel 5 "assoziiertes Mitglied" des Europarates zu werden.

Ein System von vier konzentrischen Kreisen

Man kann sich dieses Modell als System konzentrischer Kreise vorstellen oder als ein Ineinander von "Puppen in der Puppe". Es geht dabei nicht so sehr um den Entwurf von etwas völlig Neuem als vielmehr um ein Konzept, das die unübersichtliche Vielfalt teilweise sich überschneidender Kooperations- und Integrationszusammenhänge in Europa - EG, WEU, in gewisser Weise Nato, Europarat, EFTA, KSZE und KVAE - in einer schlüssigen Struktur zusammenfaßt.

1. Herzstück dieses Modells sind die "Vereinigten Staaten von Europa" als europäischer Bundesstaat. Sie könnten das alte Europa der Sechs umfassen zuzüglich jener Staaten, die ebenfalls ernsthaft gewillt sind, einen solchen Aufbruch zu wagen.
2. Auf der zweiten Stufe steht die Europäische Gemeinschaft als europäischer Staatenbund. Er würde selbstverständlich auch die "Vereinigten Staaten von Europa" umfassen. Dieser Staatenbund entspräche dem gegenwärtigen Europa der Zwölf, eventuell erweitert um neue Mitglieder wie beispielsweise Österreich und Norwegen. Trotz aller Schwierigkeiten, die sich im Blick auf ökonomisch-kulturelle Unterschiede ergeben, kann hier auf Dauer auch die Türkei nicht außer Betracht bleiben. Dabei muß auch berücksichtigt werden, welche große Bedeutung dieses Land für die Interessen der Europäischen Gemeinschaft in der Golfregion hat. Kurz- und mittelfristig sollte wenigstens das Potential von Artikel 238 des EWG-Vertrages voll ausgeschöpft werden: Diese Bestimmung ermöglicht auch stärkere Formen der Assoziierung, die bis knapp unter die Schwelle der Mitgliedschaft gehen können.
3. Die dritte Stufe wird gebildet von einer "Assoziation Europäischer Staaten". Diese könnte sich am Vorbild der EFTA orientieren. Sie schlosse die EG ein und stünde insbesondere den Ländern Ostmitteleuropas - aber selbstverständlich auch Ländern wie Finnland, Schweden oder der Schweiz - offen.

4. Am Ende der Skala steht das "gemeinsame Haus Europa" als gesamteuropäische Friedensordnung. Es wäre - cum grano salis - kongruent mit dem "Europa des KSZE-Prozesses", würde also auch den beiden großen nordamerikanischen Demokratien Platz bieten.

Die Mitglieder der zweifellos stark föderalistisch geprägten "Vereinigten Staaten von Europa", des europäischen Bundesstaates, hätten eine gemeinsame Bundesverfassung und betrieben eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik, was natürlich auch die Schaffung einer Bundesarmee erforderlich machen würde. Hinzu kämen Gemeinschaftsorgane wie Bundesregierung, -parlament und -gericht. Für das Parlament böte sich das Zweikammermodell an.

Den bundesstaatsfremden Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft, eines europäischen Staatenbundes, würde ein Beobachterstatus bei den politischen Organen der "Vereinigten Staaten von Europa" eingeräumt. Sie bildeten eine Wirtschafts- und möglichst auch eine Währungsunion - mit anderen Worten: einen vollkommenen Binnenmarkt -, arbeiteten außenpolitisch im Rahmen der EPZ zusammen, betrieben eine gemeinsame Umweltpolitik und kooperierten bei der inneren Sicherheit mit Hilfe einer europäischen Polizei nach dem Modell des amerikanischen FBI. Rechtliche Grundlagen wären die entsprechend angepaßten Gemeinschaftsverträge, was die Beibehaltung der bestehenden Gemeinschaftsorgane (namentlich Straßburger Parlament, Ministerrat, Brüsseler Kommission) einschloße.

Den Mitgliedern der "Assoziation Europäischer Staaten" würde ein Konsultativstatus bei den politischen Organen der EG eingeräumt (eventuell das Rede- und Antragsrecht, aber kein Stimmrecht im Europäischen Parlament). Ziel dieser Assoziation wäre die Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft, Kultur und Umwelt, ihre rechtliche Grundlage eine Satzung (Gründungsvertrag). In bezug auf die wirtschaftliche Kooperation könnte man sich das angestrebte Beziehungsgeflecht zunächst als Freihandelszone vorstellen, die zu einem gemeinsamen Markt fortzuentwickeln wäre.

Die Mitgliedschaft in der "Assoziation Europäischer Staaten" könnte eine Vorstufe zur Integration ostmittel- und nordeuropäischer Länder in die Europäische Gemeinschaft bilden. In diese Richtung scheinen ungarische Überlegungen zu weisen, die eine Assoziierung mit oder eine Mitgliedschaft in der EFTA (Artikel 41 des EFTA-Übereinkommens) als Möglichkeit zum späteren "Seiteneinstieg" in die Europäische Gemeinschaft zum Gegenstand haben.

Im Zentrum des Konzepts einer "Assoziation Europäischer Staaten" steht Ostmitteleuropa; denn selbst wenn der Traum Wirklichkeit würde, daß Staaten wie Ungarn oder Polen in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht "westliche" Ordnungsmuster übernehmen: es dürfte dann immer noch viele Jahre dauern, bis das Ost-West-Gefälle in Europa sich so weit abgebaut hätte, daß für diese Länder eine EG-Mitgliedschaft ernsthaft in Betracht gezogen werden könnte. So gesehen wäre die "Assoziation" auch eine Art

Marshall-Plan für Ostmitteleuropa. Wenn die "Assoziation" eines Tages ihren Zweck erfüllt hat, ist sie nicht unbedingt funktionslos geworden. Denn warum sollte für alle Zukunft ausgeschlossen sein, daß einzelne europäische Sowjetrepubliken wie die baltischen Staaten dieser Assoziation beitreten können? Langfristig sollte man sogar an jene Länder des Mittelmeerraumes denken, deren Geschichte besonders eng mit der Europas verflochten ist und deren Zukunft für die Europäische Gemeinschaft schicksalhafte Bedeutung erlangen könnte - zum Beispiel die Staaten des Maghreb oder auch Israel.

Gegenstand der gesamteuropäischen Friedensordnung wäre die Sicherung des Friedens in Europa - unter Einbeziehung der Vereinigten Staaten von Amerika und Kanadas. Hinzukommen könnten Aufgaben wie der gemeinsame Schutz der Umwelt oder eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Sicherheit kerntechnischer Anlagen. Rechtliche Grundlage wäre hier ein Vertragsgeflecht, durch welches übergreifende Sicherheitsstrukturen begründet und Regeln der wirtschaftlichen Kooperation definiert werden. Die auf europäischer Ebene beteiligten Staaten sollten - soweit dies noch nicht der Fall ist - der Konvention des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitreten und sich der Judikatur der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterwerfen.

Die Konzeption eines "Europa der vier Geschwindigkeiten" hat nicht zuletzt den Vorteil, daß sie die Frage, ob es eine Europäische Gemeinschaft "bis zum Ural" geben kann, weder abschließend bejaht noch abschließend verneint. Die Antwort bleibt, um es mit einem Wort von Generalsekretär Gorbatschow zu sagen, der Geschichte überlassen. Sie kann in zwanzig, in fünfzig oder in hundert Jahren auf die Tagesordnung kommen - oder vielleicht auch nie. Fest steht nur, daß Europa eines Tages von Portugal bis Polen in einer Gemeinschaft vereint sein sollte.

Bis hierher ist - namentlich bei der Darstellung der Aufgaben, die der "Assoziation Europäischer Staaten" zugedacht sind - die Frage ausgeklammert worden, wo eine DDR einzuordnen wäre, die sich im Zuge des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in Ostmitteleuropa den Forderungen ihrer Bevölkerung nach Freiheit und Selbstbestimmung nicht mehr verschließen kann.

Die Wiedervereinigung und die Westintegration

Einmal angenommen, das Thema "Wiedervereinigung" käme schon morgen auf die Tagesordnung (was aus politischen und rechtlichen Gründen nur mit Zustimmung der Sowjetunion geschehen könnte): Wie ließe sich mit dem West-Ost-Gefälle in Deutschland, das das europäische West-Ost-Gefälle im kleinen widerspiegelt, für eine Übergangszeit vernünftig umgehen? Das Problem ist nicht ohne Dramatik: Am bedrückenden Beispiel

“Aussiedlerfeindlichkeit”³ wird deutlich, daß ausgerechnet jene rechtspopulistischen Strömungen hierzulande, die sich besonders “national” geben, auf einmal unpatriotisch werden können, wenn sich der “kleine Mann” in der Bundesrepublik durch deutsche oder deutschstämmige Zuwanderer sozial bedroht fühlt.

Wem es wirklich Ernst ist mit der Forderung, den Status quo friedlich zu überwinden, der muß sich auch mit dem Gedanken auseinandersetzen, daß die unvermittelte Aufhebung der innerdeutschen Grenze, womöglich verbunden mit einer großen Ost-West-Migration etwa von Ärzten, Ingenieuren und Facharbeiten, aber auch von vielen anderen, eine sozial- und wirtschaftspolitische Herausforderung ersten Ranges darstellen würde.

Wer überdies behauptet, die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in einem europäischen Bundesstaat stelle (auch) ein “tatsächliches Hindernis” für die Wiederherstellung der deutschen Einheit dar, der muß sich fragen lassen, weshalb er eigentlich nicht schon das gegenwärtige West-Ost-Gefälle in Deutschland für ein solches Hindernis hält. Denn eines dürfte sich kaum bestreiten lassen: Die wirtschaftliche Wiedervereinigung Deutschlands wird aus “tatsächlichen”, in über vierzig Jahren der Teilung verfestigten Gründen weitaus schwerer zu bewerkstelligen sein als die politische Wiedervereinigung - und das nicht etwa wegen der EG-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland, sondern wegen jahrzehntelanger kommunistischer Mißwirtschaft in der DDR.

Auch die politische Wiedervereinigung ist übrigens nicht so unkompliziert, wie es manche Forderung nach Wiederherstellung der nationalstaatlichen Einheit Deutschlands vermuten läßt. Das beginnt bei dem Selbstbestimmungsakt selbst, voraussichtlich also bei einer freien Abstimmung des ganzen deutschen Volkes. Entschiede sich - sowenig wahrscheinlich das sein mag - bei einer solchen Abstimmung die Mehrheit der Stimmberechtigten in der DDR für die Beibehaltung der Eigenstaatlichkeit und gegen die Wiedervereinigung, dürfte dann ihr Willen mißachtet werden, auch wenn das Ergebnis in Gesamtdeutschland anders aussähe? Und wie ginge es, wäre die Grundsatzentscheidung für die staatliche Einheit Deutschlands gefallen, anschließend weiter? Das Grundgesetz verliert nach ausdrücklicher Bestimmung seine Gültigkeit erst an dem Tage, “an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist”. Wie würde diese Verfassung entstehen? Dürften die Menschen in der DDR dabei majorisiert werden? Das Grundgesetz bedurfte seinerzeit “der Annahme durch die Volksvertretungen in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll”. Welche Regel wäre für eine gesamtdeutsche Verfassung angemessen?

Weitere Frage: Müßten nicht auf dem Boden der jetzigen DDR Bundesländer entstehen, und wenn ja, welche? Und wie wäre das ganze Verfahren völkerrechtlich? Fragen über Fragen - und so manche von jenen, die zur Zeit (gelegentlich recht weltfremd anmutende)

³ “Aussiedler” sind ethnische Deutsche, die aus Mittel- und Osteuropa sowie aus Sibirien und Zentralasien in die Bundesrepublik einwandern. Dort haben sie ein von der Verfassung verbürgtes Recht auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. “Aussiedlerfeindlichkeit” ist eine Form von Fremdenfeindlichkeit.

Überlegungen zur Vereinbarkeit von Wiedervereinigung und europäischer Integration anstellen, täten wohl besser daran, sich Gedanken darüber zu machen, was die freie Selbstbestimmung des deutschen Volkes mit Blick auf die Menschen in der DDR konkret bedeutet, die immerhin - ob willig oder unwillig - jahrzehntelang ein staatliches Eigenleben geführt haben. Wird hier nicht zumindest ein starker Minderheitenschutz notwendig sein: etwa in Gestalt des Erfordernisses qualifizierter Mehrheiten bei allen Fragen, die die Bewohner der heutigen DDR besonders nachhaltig berühren - jedenfalls für eine Übergangszeit (wie lang auch immer)?

Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit

Die Deutschen werden die Uhren nicht auf die "Stunde Null" zurückdrehen können, sondern die konkret vorzufindende Situation zum Ausgangspunkt nehmen müssen. Und das ist auch gut so: Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit dürfen nicht zur Disposition stehen, ebensowenig wie die außen- und europapolitischen Bindungen, die die Bundesrepublik Deutschland eingegangen ist und die ihr vierzig Jahre lang Frieden und Freiheit, Wohlstand und internationales Ansehen garantiert haben. Nur so können die Menschen in der heutigen DDR erreichen, was wir schon haben, ohne daß die Grundlagen des politischen und gesellschaftlichen Erfolgs der Bundesrepublik in Frage gestellt werden.

Die Frage, ob Wiedervereinigung und europäische Integration miteinander zu vereinbaren seien, geht am Kern der Sache vorbei. Entscheidend ist die Frage, wie die Menschen in der heutigen DDR in einem künftigen Europa am politischen und gesellschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik teilhaben können. Eine denkbare Antwort hierauf wäre, daß jener Teil Gesamtdeutschlands, der der heutigen DDR entspricht, zunächst einmal in die "Assoziation Europäischer Staaten" aufgenommen würde, bei völliger Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit in Deutschland sowie mit dem Ziel, ihn nach Abschluß der notwendigen Anpassungsprozesse in die Europäische Gemeinschaft und danach in die "Vereinigten Staaten von Europa" zu integrieren. Eine gesamteuropäische Bundesverfassung müßte ihm dieses Recht garantieren.

Unabhängig davon, ob diese vorläufig nur hypothetische Entwicklung tatsächlich stattfindet oder nicht, muß für die Bundesrepublik der Prozeß der Integration in Richtung auf einen europäischen Bundesstaat weitergehen. Denn es gilt weiterhin, was Adenauer in seinen Erinnerungen geschrieben hat: "In Deutschland waren Auffassungen vertreten, nach denen es für uns entweder nur eine Politik für Europa oder eine Politik für die deutsche Einheit gäbe. Ich hielt dieses ‚Entweder-Oder‘ für einen sehr verhängnisvollen Irrtum. Es konnte niemand erklären, wie ohne ein starkes und einiges Europa die deutsche Einheit in Freiheit zu verwirklichen wäre."

Zum Schluß bleibt die Frage, ob die Zugehörigkeit der Bundesrepublik zu den "Vereinigten Staaten von Europa" ein "rechtliches Hindernis" dafür bilden könnte, in freier

Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Dieses Problem erscheint lösbar - mit einem Minimum an juristischer Phantasie: Weshalb sollte es eigentlich nicht möglich sein, in einer europäischen Bundesverfassung die Möglichkeit einer staatlichen Wiedervereinigung der Deutschen ausdrücklich festzuschreiben, ein Vetorecht der übrigen Mitgliedstaaten hiergegen auszuschließen und dem so gebildeten "gesamtdeutschen" Mitglied der "Vereinigten Staaten von Europa" das Recht zum Abschluß des noch ausstehenden Friedensvertrages einzuräumen?

Eines ist nämlich klar: Stünden unsere Nachbarn jemals vor der Wahl, ob sie einen nichtintegrierten deutschen Nationalstaat im Herzen Europas akzeptieren oder den Deutschen in ihrer Gesamtheit die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft oder den "Vereinigten Staaten von Europa" gestatten sollten – sie würden sich selbstverständlich für die Integrationslösung entscheiden. Das ist auch die Quintessenz von Artikel 7 des Deutschlandvertrages, der als gemeinsames Ziel der Unterzeichnerstaaten definiert: ein "wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist".

Die Westintegration - also die Bewahrung der Freiheit - ist Voraussetzung der Einheit; sie darf nicht ihr Preis sein. Wer diesen seit Jahrzehnten bestehenden Konsens in Frage stellt, rührt an die Grundlagen der rechtsstaatlichen Demokratie in Deutschland.

*Michael Mertes und Norbert J. Prill sind im Bundeskanzleramt tätig;
sie geben hier ihre persönliche Meinung wieder.*

Anmerkungen zum Text von Michael Mertes

Den obigen Text haben mein Freund und Kollege Norbert J. Prill und ich Ende Juni 1989 gemeinsam verfasst. Damals zeichneten sich epochale Umbrüche in Mittel- und Osteuropa ab. Kurz zuvor hatte Generalsekretär Michail S. Gorbatschow die Bundesrepublik Deutschland besucht. In ihrer "Bonner Erklärung" vom 13. Juni betonten er und Bundeskanzler Helmut Kohl das Selbstbestimmungsrecht der Völker und das Recht jedes Staates, "das eigene politische und soziale System selbst zu wählen".

Doch wie ließen sich die vielfältigen Entwicklungen auf unserem Kontinent in einem kohärenten Muster zusammenführen? Prill und ich schlugen eine Antwort vor, die als "Modell der konzentrischen Kreise" bekannt geworden und immer wieder aufgegriffen worden ist¹:

- Der innerste Kreis sollte eine Europäische Föderation ("Vereinigte Staaten von Europa") aus dazu bereiten EG-Mitgliedern sein;*
- der zweite die Europäische Gemeinschaft als Konföderation;*
- der dritte eine "Assoziation Europäischer Staaten" (vor allem aus Ländern, die einen EG-Beitritt anvisieren);*
- der vierte, äußere schließlich das "Europa des KSZE-Prozesses" als Ring in der nördlichen Hemisphäre von Bering-Straße zu Bering-Straße.*

Diese Antwort war zugleich der Versuch, zwei Probleme zu lösen, die seit den 1950er Jahren immer wieder zu intensiven Debatten geführt hatten:

Erstens: Wie lässt sich die Aufnahme neuer Mitglieder, also die "Erweiterung" der Europäischen Gemeinschaft (auf der die Europäische Union aufbaut, die seit November 1993 besteht), mit einer "Vertiefung" der internen Zusammenarbeit harmonisieren? Zwischen beidem scheint ein Widerspruch zu bestehen: Wenn die Europäische Gemeinschaft ihre Kräfte darauf konzentriert, zur Europäischen Union zusammenzuwachsen, dann vernachlässigt sie die (demnächst möglichen) Beitrittswünsche ihrer Nachbarn in Osten. Konzentriert sie sich hingegen auf die Ausdehnung nach Osten, dann vernachlässigt sie das Projekt der verstärkten Integration im eigenen Innern.

Zweitens: Wie lässt sich für die Bundesrepublik Deutschland der Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union mit dem Ziel der deutschen Einheit in Übereinstimmung bringen? Bedeutet nicht jeder Schritt zur verstärkten Integration ein Mehr an Entfernung und Entfremdung zwischen den Deutschen in der Bundesrepublik und den Deutschen in der DDR? Wird dadurch nicht die (demnächst vielleicht ebenfalls mögliche) Wiedervereinigung Deutschlands erschwert oder gar verhindert? In den 1950er Jahren

¹ Zu nennen sind hier vor allem zwei Konzeptionen: Erstens das so genannte "Schäuble/Lamers-Papier" vom Sommer 1994 (benannt nach dem CDU-Bundestagsabgeordneten Karl Lamers und dem damaligen Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Wolfgang Schäuble), in dem die Idee eines zunächst aus Frankreich, Deutschland und den Benelux-Ländern bestehenden, für weitere Mitglieder offenen "Kerneuropas" präzisiert wird. Zweitens die programmatische Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer am 12. Mai 2000 in Berlin; dort präsentierte er die Idee einer "Europäischen Föderation", die innerhalb der Europäischen Union ein "Gravitationszentrum" bilden solle. (Prill und ich hatten 1989 eine "Kernföderation (als Kristallisationspunkt und Gravitationszentrum einer immer weiter wachsenden Gemeinschaft" vorgeschlagen.)

wurde dieser Einwand von links gegen Konrad Adenauer erhoben; jetzt kam er von rechts gegen Helmut Kohl – den “Enkel Adenauers”, wie er sich einmal selbst genannt hatte.

Prill und ich veröffentlichten diesen Text als Privatpersonen, nicht in unserer Eigenschaft als Berater von Kanzler Kohl, in der “Frankfurter Allgemeinen Zeitung”². In unserem Text sprachen wir offen Gedanken aus, die in regierungsamtlichen Äußerungen so nicht zu finden waren. Alsbald wurden wir mit der Frage konfrontiert, ob unser “Modell der konzentrischen Kreise” mit den Vorstellungen unseres Chefs vereinbar sei.

Was die Idee eines “Kerns”, eines “Gravitationszentrums” anbetrifft, so konnten wir auf Kohls Rede zum 25. Jahrestag des Deutsch-Französischen Freundschaftsvertrags im Januar 1988 verweisen. Dort hatte sich der Kanzler eindeutig zum Ziel einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer Politischen Union bekannt und dann erklärt: “Deutsche und Franzosen müssen gemeinsam den Kern einer Europäischen Union bilden... Wir laden unsere europäischen Partner herzlich ein, an diesem Werk mitzuarbeiten – aber wir werden uns nicht davon abbringen lassen, diese Union voranzubringen und sie gemeinsam mit jenen zu vollenden, die daran mitwirken wollen.”

Auch zur Frage der Offenheit der EG für die Staaten Mittel- und Osteuropas hatte Kohl sich schon in deutlicher Weise öffentlich geäußert. So hatte er im November 1988 bei der Verleihung des Internationalen Karlspreises der Stadt Aachen an Staatspräsident François Mitterrand und ihn selbst gesagt: “Wenn wir heute auf dem Weg zur Europäischen Union mit neuem Tatendrang vorangehen, handeln wir nach meiner festen Überzeugung auch im Interesse der Menschen in jenem anderen Teil unseres Kontinents – und in der Hoffnung, daß sie eines Tages in freier Selbstbestimmung dieses Werk des Friedens mitgestalten können.”

Unsere Annahmen vom Frühsommer 1989 waren, wie sich inzwischen gezeigt hat, teils zu vorsichtig, teil zu kühn.

- Zu vorsichtig: Zwar konnten wir uns vorstellen, dass ein demokratisches Polen sich zehn Jahre später auf dem Weg zur EG-Mitgliedschaft befinden würde – aber dass es dann schon Mitglied der Nato sein könne, kam uns nicht in den Sinn.
- Zu kühn: Zwar gibt es unterdessen eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – aber eine Politische Union, die einer Europäischen Föderation (“Vereinigte Staaten von Europa”) gleichkäme, liegt leider noch in weiter Ferne.

² “Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder. Eine Vision für Europa”, in “Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 19. Juli 1989, Seite 8. Wir selbst haben dieses Modell zweimal aktualisiert: “Es wächst zusammen, was zusammengehören will. ‘Maastricht Zwei’ muß die Europäische Union flexibel machen”, in “Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 9. Dezember 1994, Seite 11, und “Ein Potpourri mit hartem Kern. Wie die große Europäische Union sich im nächsten Jahrhundert organisieren wird”, in: “Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 8. Dezember 1999, Seiten 11 – 12.