

Die differenzierte Integration und die Zukunft der Europäischen Union: Konsolidierung, Krisen und Erweiterung

Frank Schimmelfennig und Funda Tekin*

Differentiated integration is a central feature of the European Union (EU). This article starts with an analysis of current developments in differentiated integration. We observe a trend of consolidation thanks to Brexit, the expiration of exemptions from Eastern enlargement, and the absence of new treaty changes and accessions. We further argue that the recent crises of the EU did not lend themselves to differentiated solutions because they affected highly integrated policies and constitutional and redistributive conflicts. We discuss the EU's enlargement as an important driver of differentiation and argue in view of past trends and the current reform proposals that so far, no comprehensive model of differentiated membership is at the horizon and hence the current plans for enlargement are likely to increase temporary differentiation and demand institutional reforms.

Die differenzierte Integration ist fester Bestandteil des Instrumentenkastens und Strukturmerkmal der europäischen Integration geworden. In der differenzierten Integration nehmen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nicht gleichermaßen an allen integrierten Politiken teil. Einige genießen sogenannte Opt-outs, rechtliche Ausnahmen von ganzen Politikbereichen oder spezifischen Regeln. Die dänischen Ausnahmen vom Maastrichter Vertrag (1993) in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), bei der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), der Innen- und Rechtspolitik und der Unionsbürgerschaft sind der Prototyp solcher Opt-outs. Andere Mitgliedsländer sind von der Teilnahme an Politiken der EU ausgeschlossen, entweder für einen festgelegten Zeitraum – wie es typischerweise bei neuen Mitgliedstaaten für die Öffnung des Arbeitsmarktes der Fall ist – oder bis sie bestimmte Bedingungen erfüllt haben – wie bei den Konvergenzkriterien der Eurozone. Neben dieser „internen Differenzierung“ können Nicht-Mitglieder durch Assoziationsabkommen und die Übernahme von EU-Recht selektiv an EU-Politiken teilnehmen. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist die weitreichendste Form einer solchen „externen Differenzierung“. Der Schengenraum, in welchem die Staaten auf Grenzkontrollen an den Binnengrenzen verzichten, verbindet die interne mit der externen Differenzierung. Die EU-Staaten Rumänien, Bulgarien, Irland und Zypern nehmen (noch) nicht teil, während die Nicht-EU-Staaten Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz Schengenstaaten sind. In anderen Worten: Die EU ist ein „System differenzierter Integration“, in dem die formale Mitgliedschaft in der Organisation

* Prof. Dr. Frank Schimmelfennig, Professor für Europäische Politik, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich.

Dr. Funda Tekin, Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

und die rechtliche Teilhabe an EU-Politiken inzwischen in den meisten Politikfeldern auseinanderfallen.¹

In diesem einleitenden Beitrag zum Themenheft „Differenzierte Integration“² fragen wir uns, wie sich dieses System differenzierter Integration angesichts der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der europäischen Integration entwickelt. Verbleibt die differenzierte Integration auf dem hohen Stand, den sie mit der Osterweiterung in den 2000er Jahren erreicht hat? Wird die differenzierte Integration weiter auf dem Weg einer „immer lockeren Union der Völker Europas“ fortschreiten? Oder beobachten und erwarten wir eine Konsolidierung der Integration?

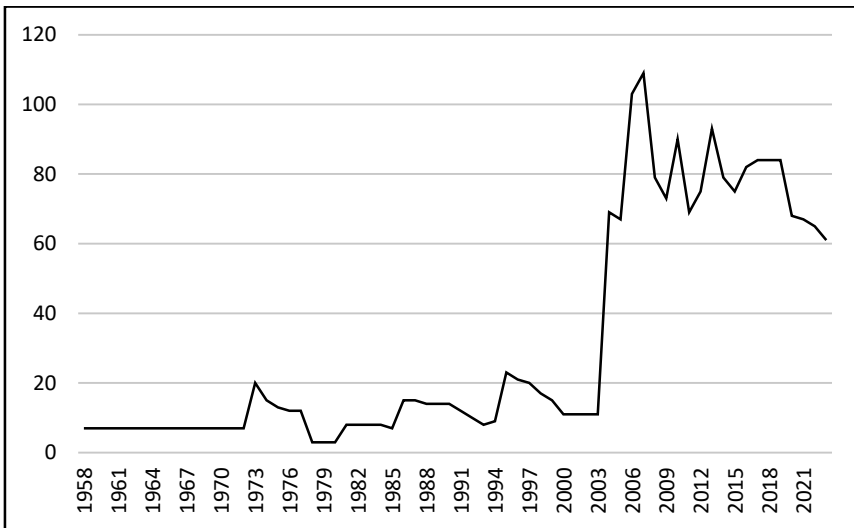
Wir gehen diesen Fragen in drei Schritten nach. Im ersten Abschnitt des Beitrags zeichnen wir die Entwicklung der vertraglichen differenzierten Integration anhand aktueller Daten nach. Wir finden Anzeichen dafür, dass sich die EU im Hinblick auf die differenzierte Integration in der Tat in einer Konsolidierungsphase befindet und das aktuelle Niveau der differenzierten Integration geringer ist als jemals seit der Osterweiterung von 2004/2007. Neben dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU (Brexit) sind die Stagnation des Erweiterungsprozesses und die auslaufenden Differenzierungen aus der Osterweiterung die wichtigsten Faktoren dieser Konsolidierung. Eine weitere Ursache liegt darin, dass nach der Eurokrise die weiteren EU-Krisen des vergangenen Jahrzehnts³ keine neue Differenzierung hervorgebracht haben und in vielen Fällen sogar durch uniforme Integrationsschritte bearbeitet wurden. Im zweiten Abschnitt erklären wir diese Entwicklung dadurch, dass die differenzierte Integration für die Reform bereits stark und uniform integrierter EU-Politiken und zur Bearbeitung der in den Integrationskrisen vorherrschenden konstitutionellen und redistributiven Konflikte generell wenig geeignet ist. Der dritte Abschnitt setzt schließlich an der Frage an, welche Folgen für die differenzierte Integration der EU die Erweiterung haben könnte, die im Zuge des Krieges in der Ukraine wieder an Aktualität gewonnen hat. Der Abschnitt zeigt die Integrationsprobleme auf, die sich bei einer zukünftigen Erweiterung stellen und diskutiert den Beitrag, den unterschiedliche Modelle der differenzierten Integration bei ihrer Bewältigung leisten können. Allerdings können die diskutierten Modelle die konstitutionellen Konflikte auch nicht auflösen. So ist davon auszugehen, dass sich anstelle einer Differenzierung der Erweiterungspolitik selbst langwierige Beitrittsprozesse fortsetzen und Übergangsfristen nach der Erweiterung zu einem Differenzierungsschub führen werden.

-
- 1 Frank Schimmelfennig/Dirk Leuffen/Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization, and differentiation, in: *Journal of European Public Policy* 6/2015, S. 764–782; Dirk Leuffen/Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig: *Integration and Differentiation in the European Union: Theory and Policies*, London 2022.
 - 2 Die Analysen in diesem Heft basieren auf Forschungsergebnissen der drei durch das Horizon-2020-Programm der Europäischen Kommission geförderten Projekte: *Integrating Diversity in the European Union (InDivEU)*, *Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability (EUIDEA)*, *EU Differentiation, Dominance and Democracy (EU3D)*.
 - 3 Zum Begriff der Krisen siehe Hartmut Kaelble: Spirale nach unten oder produktive Krisen? Zur Geschichte politischer Entscheidungskrisen in der europäischen Integration, in: *integration* 3/2013, S. 169–182.

Die Entwicklung der differenzierten Integration: Die Europäische Union auf dem Weg der Konsolidierung?

In diesem Abschnitt beschreiben wir die Entwicklung der differenzierten Integration anhand aktueller Daten.⁴ Abbildung 1 zeigt die absolute Anzahl der in jedem Jahr aktiven Differenzierungen. Von einer „Differenzierung“ sprechen wir, wenn ein Mitgliedstaat für einen kontinuierlichen Zeitraum rechtlich von einer EU-Politik (bzw. mindestens einem relevanten Vertragsartikel) ausgenommen ist. Die genannte dänische Ausnahme von der WWU, die zahlreiche Vertragsartikel betrifft, zählt also als eine einzige Differenzierung, die seit 1993 andauert. Das britische Opt-out von der WWU, das zur gleichen Zeit begann, zählt als eine weitere Differenzierung. Spätere Ausnahmen von vertraglichen Änderungen, die die WWU betreffen, wie bspw. der Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von 2012, werden als zusätzliche Differenzierungen kodiert.

Abbildung 1: Absolute Differenzierungen in den europäischen Verträgen



Anmerkung: Jährliche Anzahl der aktiven Differenzierungen.

Quelle: EUDIFF1.

Abbildung 1 zeigt, dass die absolute Zahl der Differenzierungen in den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration gering war. Die Erweiterungen der EU sorgten jeweils

⁴ Wir verwenden dazu den EUDIFF1-Datensatz, der die rechtliche Differenzierung im Vertragsrecht der EU umfasst. Der Datensatz und das dazugehörige Codebook sind in der ETH Research Collection unter <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000538188> zugänglich. Dort findet sich auch eine Liste der berücksichtigten Politiken. Der Datensatz ist außerdem beschrieben in Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2014, S. 354–370 und Thomas Winzen/Frank Schimmelfennig: Vertragsentwicklung und Differenzierung in der europäischen Integration. Nationale Identität, staatliche Autonomie und die Entstehung einer Kern-Peripherie-Struktur in der Europäischen Union, in: *integration* 2/2014, S. 138–151. Die hier gezeigten Abbildungen sind Aktualisierungen der Abbildungen in Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford 2020.

für eine sichtbare Zunahme: die Norderweiterung 1973, die Süderweiterung 1981/1986 und die Erweiterung um die Länder aus der Europäischen Freihandelszone (EFTA) von 1995. Der jeweilige Anstieg an Differenzierung war allerdings nur vorübergehend und nach wenigen Jahren war das Ausgangsniveau wieder erreicht – mit dem Unterschied, dass die Opt-outs aus den Verträgen von Maastricht und Amsterdam (1999) zusätzlich zu einer höheren Zahl von dauerhaften Differenzierungen führten. Mit der Osterweiterung 2004/2007 kam es jedoch zu einem qualitativen Sprung in der differenzierten Integration. Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 erreichte die differenzierte Integration ein Allzeithoch. Zusätzlich sorgten der Vertrag von Lissabon (2009) und die neuen Verträge im Kontext der Eurokrise für Wachstumsspitzen. Weiterhin schwankt die Zahl der aktiven Differenzierungen von Jahr zu Jahr stark – allerdings auf einem Basisniveau, das etwa sechsmal höher liegt als vor der Osterweiterung.

Die differenzierte Integration verläuft parallel zum allgemeinen Integrationswachstum und wird von spezifischen Vertiefungs- und Erweiterungsschritten angetrieben. Insbesondere haben sich die Erweiterungen der EU als Differenzierungsmotor erwiesen. Vertiefungen und Erweiterungen erhöhen typischerweise die Unterschiede und Konflikte unter den Mitgliedstaaten. Zum einen schürten Vertiefungen Konflikte zwischen solchen Mitgliedern, die die Integration im Wesentlichen auf den gemeinsamen Markt begrenzt wissen wollten, und solchen, die bereit waren, auch Kernbereiche staatlicher Souveränität zu vergemeinschaften. Zum anderen wuchs mit den Erweiterungen – vor allem mit der Süd- und Osterweiterung – die sozio-ökonomische Heterogenität der EU-Mitglieder. Wären ihnen keine Opt-outs gewährt worden, hätten die vertiefungsskeptischen Mitgliedstaaten die Integration staatlicher Kerngewalten (wie die Währungspolitik und die Grenzkontrollen) wahrscheinlich verhindert. Die Erweiterungen um ärmere Länder im Süden und Osten wäre von den reicheren Altmitgliedern aus Furcht vor Migration und vor Belastungen aus der Kohäsions- und Agrarpolitik der EU vermutlich zumindest hinausgezögert worden. Während allerdings vertiefungsbasierte Differenzierungen im Bereich staatlicher Kerngewalten dauerhaft sind (mehr als 40 Prozent der jemals vereinbarten Differenzierungen in diesem Bereich sind aktuell noch aktiv), waren Anfang 2023 fast 90 Prozent der erweiterungsbasierten Differenzierungen bereits ausgelaufen. So ist die Erweiterung der EU quantitativ betrachtet die wichtigste Ursache für die differenzierte Integration, wobei ihre Auswirkungen nur temporär sind. Die Vertiefung der EU erzeugt hingegen weit weniger Differenzierungen, die dafür von längerer Dauer sind.

Es ist bemerkenswert, dass die Zahl der aktuell aktiven Differenzierungen (61) auf den niedrigsten Stand seit der Osterweiterung gesunken ist. Dafür gibt es zwei unmittelbare Ursachen: den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und den Beitritt Kroatiens zur Eurozone und zum Schengenraum. Diese Ereignisse stehen allerdings für eine allgemeine interne und externe Konsolidierung der europäischen Integration.

Zum einen hat seit den Zusatzverträgen zur Bewältigung der Eurokrise zwischen 2012 und 2016 (ESM-Vertrag, Fiskalpakt und Übereinkommen zum Bankenabwicklungsfonds) keine vertragliche Vertiefung der EU mehr stattgefunden. Diese Zusatzverträge haben der differenzierten Integration noch einmal einen Schub verliehen, weil sie von Mitgliedstaaten außerhalb des Eurogebiets in der Regel entweder nicht unterzeichnet oder zumindest nicht vollständig angewandt wurden. Das Management der weiteren Krisen, die die EU nach der

Eurokrise betrafen, fand ohne Vertragsrevisionen oder neue Verträge statt. Generell ist zu beobachten, dass die Mitgliedstaaten bei Reformen der EU den Weg der Vertragsrevision scheuen – nicht zuletzt aufgrund der Unwägbarkeiten des Ratifikationsprozesses. Ohne neue oder revidierte Verträge kann es jedoch auch nicht zu primärrechtlichen Differenzierungen kommen.

Von größerer Bedeutung für den Rückgang der differenzierten Integration ist der erlahmte Erweiterungsprozess. Seit dem Beitritt Kroatiens 2013 hat die EU keine Neumitglieder mehr aufgenommen und ein Abschluss der laufenden Beitrittsverhandlungen mit den Staaten des westlichen Balkans – geschweige denn mit der Türkei – ist nicht in Sicht. Einerseits sind somit keine neuen erweiterungsbedingten Differenzierungen hinzugekommen, andererseits wurden die temporären Differenzierungen aus der Osterweiterung schrittweise abgebaut.

Schließlich haben der Brexit und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine zur Konsolidierung beigetragen. Das Vereinigte Königreich war der wichtigste Protagonist der differenzierten Integration in der EU. Vor dem Austritt 2020 war es für ein Siebtel aller aktiven Differenzierungen verantwortlich. Außerdem war es Premierminister David Cameron in den Verhandlungen im Vorfeld des Brexit-Referendums gelungen, die EU auf eine vertragliche Verankerung des Prinzips der differenzierten Integration zu verpflichten.⁵ Mit dem Brexit wurden die britischen Differenzierungen und die Zugeständnisse der EU hinfällig. Schließlich zügelten die geschlossene und harte Haltung der EU sowie die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexits für das Vereinigte Königreich den Appetit auf weitere Austritte oder Austrittsdrohungen.⁶

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine verstärkt den Konsolidierungstrend weiter. Zum einen stimmte die Bevölkerung in Dänemark in einem Referendum am 1. Juni 2022 dafür, das Opt-out von der GSVP nach knapp 30 Jahren zu beenden. Zum ersten Mal überhaupt wurde ein dänisches Opt-out durch ein Referendum kassiert, nachdem dies 2015 bei der Frage über die Teilnahme an der Justiz- und Innenpolitik noch gescheitert war. Dänemark ist damit ein wenig näher an den Rest der EU herangerückt. Darüber hinaus hatte der Krieg in der Ukraine massive Auswirkungen auf die externe Differenzierung der EU. Zuvor befanden sich die Staaten der östlichen Nachbarschaft der EU in einer Grauzone der abgestuften Assoziation mit partieller Übernahme des EU-Rechts und Teilnahme an EU-Politiken, aber ohne ausdrückliche Beitrittsperspektive. Infolge der russischen Invasion wurden die Ukraine und die Republik Moldau im Juni 2022 zu offiziellen Beitrittskandidaten; Georgien erhielt eine konditionale Beitrittsperspektive. Auf der anderen Seite führten die Sanktionen gegen Belarus und die Russische Föderation zu einer weiteren Entflechtung und Abgrenzung der EU gegenüber diesen Staaten. Damit beschleunigte sich die Sortierung der östlichen Nachbarschaft der EU in eine EU-Erweiterungszone und eine russische Einflusszone, die bereits mit der Östlichen Partnerschaft 2009 und den Assoziations- und Freihandelsverträgen eingesetzt hatte.

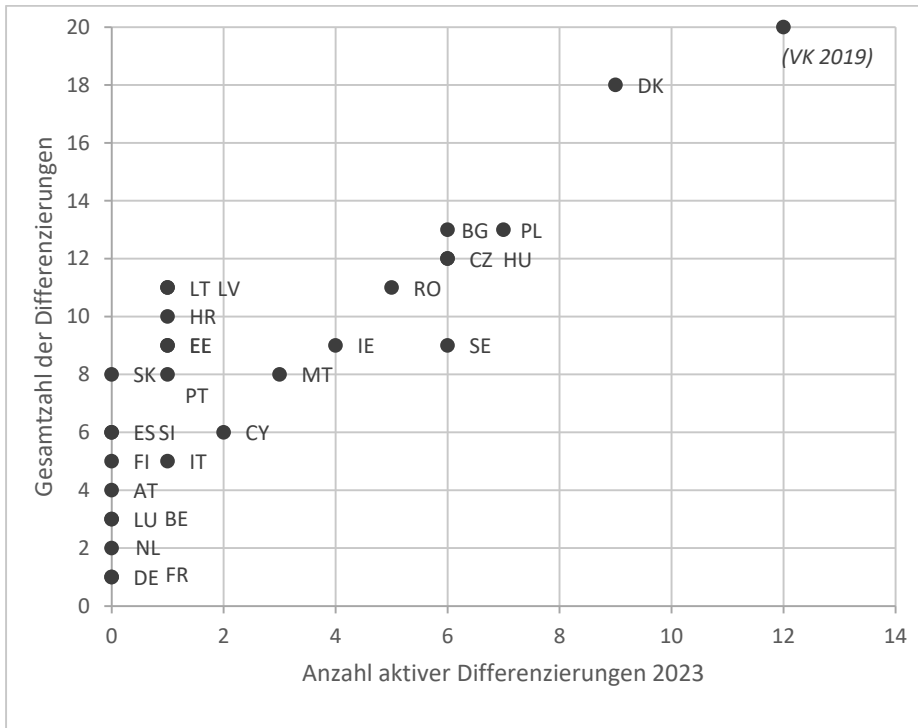
Abbildung 2 zeigt die Verteilung der internen differenzierten Integration über die Mitgliedstaaten der EU. Seit den 1990er Jahren bildete sich eine dreistufige Struktur heraus: ein „Kerneuropa“ mit Ländern ohne oder mit minimaler Differenzierung; eine „Semiperi-

5 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/16, 19.2.2016.

6 Brigid Laffan/Stefan Telle: The EU's Response to Brexit. United and Effective, Cham 2023.

pherie“ mit Staaten, die entweder kürzlich beigetreten waren oder an einzelnen Politiken nicht teilnahmen; und eine „Peripherie“ bestehend aus Dänemark und dem Vereinigten Königreich mit Opt-outs von mehreren Politiken.

Abbildung 2: Differenzierte Integration in den Mitgliedstaaten



Quelle: EUDIFF1.

Auch nach dem Brexit besteht die dreistufige Struktur weiter, wenn auch weniger eindeutig. Zur Peripherie gehört nunmehr allein Dänemark. Im Gegensatz zur GSVP ist eine formelle dänische Teilnahme an der gemeinsamen Währung und der Innen- und Justizpolitik in naher Zukunft nicht zu erwarten. Dennoch relativieren die Teilnahme am Europäischen Wechselkursmechanismus, die Schengenmitgliedschaft und das Kooperationsabkommen mit Europol die formelle Differenzierung und den dänischen Außenseiterstatus erheblich.⁷ Auch tritt Dänemark anders als das Vereinigte Königreich nicht als Protagonist eines alternativen Integrationsmodells in Erscheinung.

Die „Semiperipherie“ besteht aktuell vor allem aus den Mitgliedstaaten, die nicht der Eurozone angehören. In der Tat hat sich die Währungsunion zur wichtigsten Trennlinie innerhalb der EU entwickelt. Eine Rückkehr zu einer weitgehend uniformen EU würde

7 Marta Migliorati: Postfunctional differentiation, functional reintegration: the Danish case in Justice and Home Affairs, in: *Journal of European Public Policy* 7/2022, S. 1112–1134; vgl. Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs/Marta Migliorati: Nur Symbolpolitik? Differenzierung und Reintegration staatlicher Kerngewalten, in: *integration* 2/2023, S. 146–161.

daher eine Ausdehnung der Währungsunion über die aktuell 20 Euroländer hinaus erfordern. Dafür gibt es aber momentan keine Anzeichen. Bulgarien und Rumänien, die an der Einführung des Euro interessiert sind, kämpfen mit der Erfüllung der Konvergenzkriterien. In Dänemark und Schweden, die diese Kriterien problemlos erfüllen würden, fehlt die Unterstützung der Bevölkerung. In Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn mangelt es am politischen Willen der Regierungen. Es ist daher zu erwarten, dass die Zahl der Differenzierungen in den kommenden Jahren nur weiterhin leicht sinkt – z. B. wenn Bulgarien und Rumänien in den Schengenraum aufgenommen werden – aber nicht, dass sie das Niveau der frühen 2000er Jahre erreicht.⁸ Im Weiteren nehmen wir an, dass die Zukunft der differenzierten Integration in der EU von zwei wesentlichen Entwicklungen abhängt: vom Management der Krisen der EU, die die Integration im vergangenen Jahrzehnt wesentlich bestimmt haben, und von der zukünftigen Erweiterung der EU, die die differenzierte Integration in der Vergangenheit wesentlich geprägt hat und mit dem Krieg in der Ukraine erneut einen prominenten Platz auf der Tagesordnung der EU erhalten hat.

Integrationskrisen und Differenzierung

Viele Krisen, wenig Differenzierung

Die europäische Integration war im vergangenen Jahrzehnt maßgeblich durch die Bewältigung einer ununterbrochenen Reihe von Integrationskrisen geprägt. Die „Polykrise“⁹ stellte die wichtigsten Integrationsprojekte der 1990er und frühen 2000er Jahre infrage. In der Eurokrise bestand die Gefahr, dass einzelne Mitglieder aus der Eurozone ausscheiden würden oder dass die Währungsunion – die Krönung der wirtschaftlichen Integration der EU – insgesamt auseinanderfallen könnte. Kaum war die Eurokrise nach der dramatischen Zuspitzung durch das griechische Referendum über das dritte Hilfspaket im Sommer 2015 abgewendet, drohte das europäische Grenz- und Asylregime („Schengen“ und „Dublin“) – ein anderes Vorzeigeprojekt der 1990er Jahre – angesichts der wachsenden Fluchtbewegungen über das Mittelmeer zusammenzubrechen. Als die Migration abflaute, brach mit dem britischen Brexit-Votum im Juni 2016 eine neue Krise über die EU herein. Fast zeitgleich mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs stellte die COVID-19-Pandemie die wirtschaftliche Integration und die offenen Grenzen der EU Anfang 2020 erneut vor fundamentale Herausforderungen. Als sich die Pandemie Anfang 2022 ihrem Ende zuneigte, eskalierte Russland den Ukraine-Konflikt, der bereits seit 2014 auch ein Angriff gegen die Expansion der europäischen Integration nach Osten war. Neben diesem äußeren Angriff auf das EU-Projekt der friedlichen und demokratischen Einigung des Kontinents drohte die Rechtsstaatlichkeitskrise dieses Projekt in einigen der neuen Mitgliedstaaten – vor allem Polen und Ungarn – von innen auszuhöhlen.¹⁰

8 Für einen ausführlicheren deskriptiven Überblick über die Entwicklung der differenzierten Integration in der EU vgl. Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Differentiated Integration in the European Union: Trends and Patterns, in: *EuZ – Zeitschrift für Europarecht* 11/2022, S. M1–M32.

9 Europäische Kommission: Rede von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker beim Festakt des Europäischen Forums Alpbach, *Speech/16/2863*, 21.8.2016.

10 Vgl. Gabriel N. Toggenburg: Rechtsstaatlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 2022*, Baden-Baden 2022, S. 279–284.

In all diesen Krisen stand neben der Desintegration auch die weitere Differenzierung der EU als mögliche Krisenfolge im Raum – z. B. das Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone oder aus dem Schengenraum, ein britisches Opt-out von der Freizügigkeit im Binnenmarkt oder das faktische Ausscheiden Polens und Ungarns aus der Rechtsintegration. Darüber hinaus brachte die Europäische Kommission die differenzierte Integration aktiv als Mittel der Krisenbewältigung und Weiterentwicklung der Integration ins Spiel – vor allem im Weißbuch zur Zukunft Europas von 2017, in dem „Wer mehr will, tut mehr“ als eines der Entwicklungsszenarien fungierte.¹¹

In Krisen werden die Interessengegensätze der Mitgliedstaaten in der Regel besonders deutlich. Gemeinsame Lösungen und Reformen sind hoch umstritten, der erforderliche Konsens ist schwer zu erzielen. Differenzierte Integration bietet unter solchen Umständen grundsätzlich einen Ausweg, um zumindest partielle Einigungen zu erzielen und die Krisen zu entschärfen. Auch wenn anzunehmen ist, dass die differenzierte Integration aus Sicht der Kommission nicht das präferierte Szenario für die Zukunft Europas war, wurden in den Krisen der EU von politischer oder akademischer Seite immer wieder Vorschläge zur Differenzierung gemacht, um Funktionsdefizite bestehender Integrationsarrangements und politische Blockaden zu überwinden.¹²

Aus ökonomischer Sicht wurde früh argumentiert, dass die Eurozone von den Merkmalen eines „optimalen Währungsgebiets“ weit entfernt war.¹³ In der Eurokrise waren daher zahlreiche Vorschläge für eine Aufspaltung der Währungsunion zu vernehmen. Roger Bootle gewann bspw. den „Wolfson Economics Prize“ mit seinem Vorschlag für eine nördliche Währungsunion unter Führung Deutschlands.¹⁴ Fritz Scharpf favorisierte die Auflösung der bestehenden Währungsunion zugunsten einer zweistufigen europäischen Währungsgemeinschaft.¹⁵ Joseph Stiglitz machte sich für eine „freundschaftliche Scheidung“, am besten durch den Austritt Deutschlands und anderer Nordstaaten, im Falle einer gescheiterten Reform der Eurozone stark.¹⁶ Der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble plädierte im Juli 2015 für eine „Auszeit“ Griechenlands von der Eurozone.¹⁷

In der Migrationskrise propagierten die Regierungen der ost- und mitteleuropäischen Visegrad-Staaten die „flexible Solidarität“, um eine Einigung über die Reform der europäischen Asylpolitik zu erzielen, die es den Mitgliedstaaten freistellen würde, ob sie im Zuge einer Umverteilung Asylbewerber:innen aufnehmen.¹⁸ Andererseits brachte der französische Präsident Emmanuel Macron 2019 eine Reform des Schengenraums ins Spiel, in der

11 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017)2025, 1.3.2017.

12 Z. B. Jannis A. Emmanouilidis: Differentiated EUrope 2035: Elaboration and Evaluation of Five Potential Scenarios, EUIDEA Policy Papers 16/2021.

13 Paul Krugman: Revenge of the Optimum Currency Area, in: New York Times, 24.6.2012.

14 Roger Bootle: The Trouble with Markets. Saving Capitalism from Itself, 2. Aufl., London/Boston 2012.

15 Fritz W. Scharpf: Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: MPIfG Discussion Paper 15/2016.

16 Joseph E. Stiglitz: The Euro: And Its Threat to the Future of Europe, London 2016, S. 292.

17 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schäuble bringt „Grexit“ auf Zeit ins Gespräch, 11.7.2015.

18 Visegrad Group: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 countries, 16.9.2016, abrufbar unter: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> (letzter Zugriff: 28.4.2023).

Mitgliedschaft auf die Staaten beschränkt sein sollte, die ihren Verpflichtungen sowohl bei der Kontrolle der Grenzen als auch bei der Solidarität nachkommen.¹⁹

In der Brexit-Krise wiesen Ökonom:innen schließlich darauf hin, dass eine Differenzierung bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit durchaus mit einem funktionsfähigen Binnenmarkt vereinbar sei, zumal das Vereinigte Königreich nicht Mitglied der Eurozone sei.²⁰ In jedem Fall wäre eine solche Differenzierung ökonomisch für beide Seiten nützlicher gewesen als das Freihandelsabkommen, das stattdessen ausgehandelt wurde. Vermutlich hätte auch das Brexit-Referendum einen anderen Ausgang genommen, hätte die EU ein formales britisches Opt-out zugelassen – zumal wenn man bedenkt, wie zentral diese Frage für die Leave-Kampagne war und dass führende Tories sich dieser Kampagne erst anschlossen, nachdem die Verhandlungen über das „New Settlement“ keine Einigung über ein solches Opt-out erbracht hatten.²¹

Aus heutiger Perspektive ist allerdings auffällig, wie wenig die Krisen zu differenzierter Integration führten. Schon die quantitative Analyse (Abbildung 1) zeigt, dass das Krisenjahrzehnt zu keinen neuen Höchstständen der Differenzierung führte, sondern der Trend in Richtung Konsolidierung geht. Als einzige Krise brachte die Eurokrise zahlreiche Differenzierungen hervor, die aber lediglich die bestehende differenzierte Integration zwischen dem Eurogebiet und den übrigen EU-Mitgliedern bestätigten und vertieften. Kein Staat hat die Eurozone im Zuge der Krise verlassen (müssen). Vielmehr ging der bereits vorher geplante Beitritt der baltischen Staaten weitgehend planmäßig voran.

In der COVID-19-Pandemie, die zunächst ebenfalls die Eurozone erneut bedrohte, wurden sogar uniforme, EU-weite Programme wie die Bereitstellung von Impfstoffen und vor allem der Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ (NGEU) ins Leben gerufen. Die Grenzkontrollen, die während der Migrationskrise und der Pandemie im Schengenraum wiedereingeführt wurden, hatten zwar faktisch eine Differenzierung zur Folge, waren aber durch den bestehenden Rechtsrahmen gedeckt. Weder schieden Staaten aus dem Schengenraum aus, noch kam es zu einer differenzierten Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik.²² Die Brexit-Krise, in der die britische Regierung eine Differenzierung im Binnenmarkt anstrebte, führte stattdessen zu einem Austritt des Vereinigten Königreichs und die Ukraine-Krise hatte die Wiederbelebung der Erweiterungspolitik statt einer Neuorientierung der externen Differenzierung zur Folge. In der Rechtsstaatlichkeitskrise beobachten wir zwar dauerhafte Regelverstöße der ungarischen und polnischen Regierungen; auf formelle Ausnahmen von ihren Rechtsstaatsprinzipien lässt sich die EU jedoch nicht ein.

19 Élysée: Pour une renaissance Européenne, 9.3.2019, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (letzter Zugriff: 28.4.2023).

20 Gabriel Felbermayr et al.: Hard Brexit ahead: breaking the deadlock, ifo Institut: EconPol Policy Brief 12/2019; Wilhelm Kohler/Gernot Müller: Brexit, the four freedoms, and the indivisibility dogma, 8.11.2017, abrufbar unter: <https://voxeu.org/article/brexit-four-freedoms-and-indivisibility-dogma> (letzter Zugriff: 28.4.2023).

21 Geoffrey Evans/Anand Menon: Brexit and British Politics, Cambridge 2017, S. 50.

22 Vgl. Marie de Somer/Funda Tekin/Vittoria Meissner: Schengen under Pressure: Differentiation or Disintegration?, EUIDEA Policy Papers 7/2020.

Integrationsniveau, Konflikttypen und differenzierte Integration

Für den geringen Rückgriff auf die differenzierte Integration im Krisenmanagement der EU gibt es zwei wesentliche Gründe:²³ *Zum einen* eignet sich die differenzierte Integration besonders gut, wenn es um die umstrittene Integration neuer Politiken und neuer Mitglieder geht. Die spätere Differenzierung bereits (uniform) integrierter Politiken trifft hingegen auf gewichtige Widerstände und Hindernisse. Denn erstens intensiviert Integration die Verflechtungen und Interdependenzen zwischen den beteiligten Staaten. Wenn integrierte Politiken differenziert werden (also z. B. eine gemeinsame Währung in einigen Staaten wieder durch nationale Währungen ersetzt und Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten wieder eingeführt werden), ist mit (zu) hohen Kosten für die betroffenen Länder zu rechnen. In der Eurokrise hätte ein Ausscheiden der Defizitstaaten aus der Eurozone bspw. zu enormen Verwerfungen nicht nur in den Defizitstaaten selbst geführt, sondern auch zu massiven Kosten für ihre in der Eurozone verbleibenden Gläubigerstaaten. Daher scheuten die Nordländer der Eurozone vor einem Austritt Griechenlands oder einer Aufspaltung der Eurozone zurück.

Zweitens werden zusammen mit der Integration von Politiken gemeinsame supranationale Institutionen geschaffen, die ein starkes Interesse daran haben, die uniforme Integration zu bewahren. Die supranationalen Akteure der EU – Kommission, Parlament, Gerichtshof – gelten als differenzierungsskeptisch. In der Eurokrise war es etwa vor allem den Rettungsprogrammen der Europäischen Zentralbank zu verdanken, dass die Defizitländer die Krise überstanden.²⁴

Drittens ist in der EU die uniforme Integration nach wie vor die Norm. Differenzierung gilt nur dann als legitim, wenn andernfalls keine Integration zustande käme, wenn ein Großteil der Mitgliedstaaten an der differenzierten Integration teilnimmt und wenn die differenzierte Integration offen für die spätere Teilnahme zunächst nicht beteiligter Staaten bleibt. Die hohen Hürden für die Verstärkte Zusammenarbeit gemäß Art. 20 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und die prinzipiell temporären Ausnahmebestimmungen in den Erweiterungsverträgen sind Ausdruck dieser Norm. Wenn eine Politik aber einmal uniform integriert ist, bestehen gegenüber einer nachträglichen Differenzierung, z. B. durch Ausnahmen für einzelne Mitgliedsländer, erhebliche normative Vorbehalte. Das bekam z. B. die britische Regierung angesichts ihrer Forderungen nach Ausnahmen von der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu spüren.

Viertens verändert sich die Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten, je nachdem ob es um die Etablierung oder die Reform integrierter Politiken geht. Wenn eine Politik neu integriert wird, können integrations-skeptische Staaten ein Opt-out aushandeln und integrationsfähige Staaten Hürden für die Teilnahme von Staaten mit geringerer Integrationsfähigkeit errichten. Die im Maastrichter Vertrag vereinbarte WWU zeigt, wie auf diese Weise differenzierte Integration entsteht. Selbst wenn sich die unwilligen und ausgeschlossenen Mitgliedstaaten wehren, steht den integrationswilligen und -fähigen Mitgliedern

23 Frank Schimmelfennig: Overcoming Crisis in the European Union. The Limits of Differentiated Integration, in: Mark Dawson/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Autonomy without Collapse in a Better European Union*, Oxford 2022, S. 43–62.

24 Frank Schimmelfennig: European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, in: *Journal of European Public Policy* 7/2018, S. 969–989.

immer der Weg einer intergouvernementalen Vereinbarung außerhalb der EU-Verträge offen. Das ursprüngliche Schengener Übereinkommen ist dafür genauso wie der Fiskalpakt ein Beispiel. Ist aber eine Politik uniform integriert und bedarf eine Reform des Konsenses der EU-Mitglieder, liegt die Verhandlungsmacht bei den Mitgliedern, die eine Präferenz für die Bewahrung des Status quo haben. Weder können integrations skeptische Staaten ihre Forderungen nach einer Aufweichung der Integration oder individuellen Ausnahmen durchsetzen, noch können die leistungsstarken Staaten leistungsschwächere Staaten ausschließen.

Zum anderen spielte eine wesentliche Rolle, dass die Krisen durch konstitutionelle Konflikte ausgelöst wurden oder Umverteilungskonflikte provozierten, für die die differenzierte Integration ein ungeeignetes Instrument der Konfliktlösung ist. Konstitutionelle Politiken betreffen die fundamentalen Werte und Prinzipien sowie organisatorischen Strukturen und institutionellen Regeln eines politischen Gebildes. Die Grundwerte der Gemeinschaft gelten als unteilbar und nicht verhandelbar. Selbst wenn eine Differenzierung technisch machbar wäre und keine direkten Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten hätte, fehlt es ihr an Legitimität. Zu solchen Grundwerten gehört u. a. die in Art. 2 EUV aufgeführte Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Auch die Unteilbarkeit der vier Freiheiten des Binnenmarktes hat in der EU „Verfassungsrang“.²⁵ Entsprechend finden sich im Bereich der konstitutionellen Politiken in der EU keine nennenswerten vertraglichen Differenzierungen. Das polnische Opt-out von der Grundrechtecharta wird generell als deklaratorisch und ohne praktische Wirkung gesehen.²⁶ Die Erweiterungsverträge, die ansonsten etliche Differenzierungen enthalten, sparen den Bereich der politischen und institutionellen Rechte und Verpflichtungen aus.

In der Brexit-Krise, der Rechtsstaatlichkeitskrise und auch der Ukraine-Krise standen und stehen fundamentale Werte und Prinzipien der EU und der europäischen Integration auf dem Spiel. Die differenzierte Integration als Kompromisslösung kam für die Verteidiger:innen dieser Werte und Prinzipien daher nicht infrage. Das Ergebnis dieser konstitutionellen Konflikte ist ansonsten ambivalent. So sehr es den Verteidiger:innen gelungen ist, eine formelle rechtliche Differenzierung der Integration zu verhindern, so wenig waren sie bisher in der Lage, die Herausforderer:innen in die uniforme Integration einzubinden. An die Stelle der differenzierten Integration tritt vielmehr die Ausgrenzung. In der Brexit-Krise waren der Austritt und die Beschränkung auf ein Freihandelsabkommen der Preis für die Integrität des Binnenmarktes. In der Rechtsstaatlichkeitskrise verweigerte die EU Polen und Ungarn Leistungen aus NGEU und teilweise aus dem regulären Haushalt – der konstitutionelle Konflikt dauert jedoch an. Als Reaktion auf die russische Invasion der Ukraine korrespondiert die zunehmende Inklusion der Ukraine mit der nahezu vollständigen Exklusion Russlands aus der europäischen Integration.²⁷

In der redistributiven Politik geht es um die zwischenstaatliche Umverteilung. Hier erweist sich differenzierte Integration als selbstzerstörerisch. Arrangements der Risikoteilung sind am effizientesten, wenn sie eine große Zahl von Teilnehmern mit diversen Risikopro-

25 Christophe Hillion: Withdrawal under Article 50 TEU: An integration-friendly process, in: Common Market Law Review Special Issue/2018, S. 29–56.

26 Paul Craig/Gráinne de Búrca: EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford 2015, S. 395.

27 Christian Freudlsperger/Frank Schimmelfennig: Rebordering Europe in the Ukraine War: community building without capacity building, in: West European Politics 5/2023, S. 843–871.

filen zusammenbringen. Wenn sie nur geringe Risiken bündeln, sind sie unnötig. Wenn sie nur wenige Teilnehmer haben oder ausschließlich hohe Risiken bündeln, sind sie entweder zu teuer oder unwirksam. In ähnlicher Weise müssen Arrangements zur Lastenteilung Mitglieder mit geringer Kapazität und hoher Last und solche mit hoher Kapazität und geringer Last zusammenbringen, sodass die Umverteilung für tragbare Lasten aller sorgt. Arrangements differenzierter Integration in redistributiven Politiken führen typischerweise dazu, dass sich die Mitglieder mit den geringsten Risiken und Lasten und der höchsten eigenen Kapazität nicht oder nicht hinreichend beteiligen. Sie sind damit zum Scheitern verurteilt.

In der Euro-, Migrations- und Pandemiekrise standen Konflikte über die solidarische Lasten- und Risikoteilung bei der Krisenbewältigung im Vordergrund. Sollten die besonders hart getroffenen südlichen Mitgliedstaaten die Lasten selbst tragen oder würde die Union sie durch Solidarleistungen entlasten? Eine differenzierte Integration, bei der nur eine kleine Gruppe der Mitgliedstaaten sich in Solidarität üben würde oder die am wenigsten betroffenen Länder sich ganz aus der Verantwortung stehlen würden, hätte hier keinen nennenswerten Beitrag zur Lastenteilung erbracht – und kam entsprechend auch nicht zustande. Entweder einigten sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Maßnahmen – wie in der Eurokrise und mit einem höheren Maß an Solidarität in der Pandemie – oder sie einigten sich gar nicht – wie in der Migrationskrise.

Insgesamt hat sich die Polykrise also aufgrund der Dominanz konstitutioneller und redistributiver Konflikte und der Hürden, die einer nachträglichen Differenzierung bereits hochintegrierter EU-Politiken entgegenstehen, nicht als Treiber einer weiteren differenzierten Integration erwiesen.

Differenzierungsausblick auf eine erweiterte Union

Neun der zwölf Länder aus der östlichen Nachbarschaft und dem Westbalkan sind Anfang 2023 (mögliche) Beitrittskandidaten – mit vier von ihnen wurden mittlerweile Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Entsprechende Verhandlungen mit der Türkei, die im Jahr 2005 begonnen haben, sind seit 2018 hingegen de facto eingefroren. Diese Erweiterungsperspektive der Union von 27 auf letztendlich mehr als 35 Staaten ist für die Betrachtung der Differenzierungswahrscheinlichkeit und -realität in der EU relevant. Mit Blick auf die vorangegangene Darlegung zum Konsolidierungstrend trotz Krisen in der EU überprüfen wir die These, dass die Erweiterung der EU in naher Zukunft die prominenteste Ursache für mögliche Formen der Differenzierung darstellt.

Der Zusammenhang zwischen Erweiterung und Differenzierung

In der Literatur lassen sich drei Faktoren identifizieren, die Erweiterung mit Differenzierung in Zusammenhang setzen: die Handlungsfähigkeit der EU – auch Absorptions- bzw. Integrationsfähigkeit genannt²⁸ –, die Erweiterungsmüdigkeit in den EU-Mitgliedstaaten

28 Vgl. Tanja Börzel/Antoaneta Dimitrova/Frank Schimmelfennig: European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications, in: *Journal of European Public Policy* 2/2017, S. 157–176.

(öffentliche Meinung, aber auch politische Positionen)²⁹ sowie die stagnierende Reformentwicklung in den Beitrittskandidatenländern.³⁰

Für die Betrachtung der *Handlungsfähigkeit* der EU spielt vor allem die zunehmende Heterogenität durch Erweiterungsrounds eine Rolle. Allein numerisch betrachtet erscheint es logisch, dass eine EU mit den sechs Gründerstaaten leichter Entscheidungen treffen konnte als mit den heutigen 27 oder den zukünftigen „30+“-Mitgliedstaaten. Qualitativ betrachtet nimmt die Heterogenität in Bezug auf Integrationswilligkeit und -fähigkeit zu. Die Einführung von qualifizierter Mehrheitsentscheidung kann hier eine Differenzierungsnotwendigkeit ersetzen. Allerdings spielt auch die Bevölkerungsgröße der beitretenden Staaten eine Rolle. Für eine qualifizierte Mehrheit müssen sowohl 55 Prozent der Mitgliedstaaten als auch 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU erreicht werden (Art. 238 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU, AEUV). Während der Beitritt Kroatiens mit ca. 4 Millionen Einwohner:innen im Sommer 2013 fast unbemerkt vonstattengegangen ist, hat die Beitrittsperspektive für die Ukraine mit knapp 40 Millionen Einwohner:innen die Frage der prospektiven Machtverteilung innerhalb der EU wieder relevant gemacht. Kleinere Mitgliedstaaten würden vermutlich durch einen Beitritt der Ukraine relativ gesehen an Macht gewinnen, während größere Staaten – und hier insbesondere die Staaten, die eine ähnliche Einwohnerzahl wie die Ukraine aufweisen (Polen oder Spanien) – Einfluss verlieren würden.³¹ Zudem sind Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit nicht unumstritten. Zwei qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Migrations- und Asylpolitik aus dem September 2015 haben die Problematik dieser Entscheidungsfindung verdeutlicht: Sie wurden zunächst von den überstimmten Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten und später nicht oder unzureichend umgesetzt. Die Ausweitung von qualitativen Mehrheitsentscheidungen in der EU erfordert, unabhängig davon, ob dies über sogenannte Passerelle-Klauseln oder Vertragsänderungen passiert, einen einstimmigen Beschluss und ist somit alles andere als ein Selbstläufer.

In den Jahren nach der Osterweiterung und dem Scheitern der Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrages im Jahr 2006 wurden weitere Erweiterungsrounds weniger proaktiv verfolgt. Differenzierungskonzepte einer „Avantgarde“³² oder eines „Gravitationszentrums“³³ für die weitere Vertiefung der EU und das Konzept einer „privilegierten Partnerschaft“³⁴ als Ersatz für einen Beitritt der Türkei wurden prominent diskutiert. In der Politik

29 Vgl. Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung, in: *integration* 2/2007, S. 103–116.

30 Für eine detaillierte Studie zu den Westbalkanstaaten siehe European Stability Initiative: The Balkan Turtle Race. A Warning for Ukraine, ESI Report, 13.7.2022; zur Türkei siehe Funda Tekin/Yesil Deniz: Tracing Ebbs and Flows in Political and Legislative Reforms in Turkey in View of EU-Turkey Relations, Barcelona Centre for International Affairs: FEUTURE Online Paper 30/2019.

31 Vgl. ausführliche Studie von Werner Kirsch: The distribution of power within the EU: perspectives on a Ukrainian accession and a Turkish accession, in: *International Economics and Economic Policy* 2/2022, S. 401–409.

32 Deutscher Bundestag: Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag, 27.6.2000, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/chirac/chirac1-244734> (letzter Zugriff: 9.6.2023).

33 Die Bundesregierung: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer in der Humboldt-Universität in Berlin, 12.5.2000, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150> (letzter Zugriff: 9.6.2023).

34 Karl-Theodor zu Guttenberg: Preserving Europe: Offer Turkey a 'privileged partnership' instead, in: *The New York Times*, 15.12.2004.

und Wissenschaft wurde dieses Phänomen als Ausdruck einer „*Erweiterungsmüdigkeit*“ interpretiert.³⁵ Am deutlichsten lässt sich diese am öffentlichen Meinungsbild zur Erweiterungsfrage in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten ablesen. Diese ist nicht nur für die nationalstaatlichen Politiken in Bezug auf die Erweiterung ein wichtiger Gradmesser, sondern auch aufgrund der nationalstaatlichen Ratifizierungsnotwendigkeit der Beitrittsabkommen (Art. 49 EUV), die in einigen Mitgliedstaaten per Referendum erfolgt, ein entscheidender Faktor. Seit 2007 haben die Zustimmungswerte in den Standard-Eurobarometerumfragen für weitere Erweiterungen kontinuierlich abgenommen. Seit dem Jahr 2009 sind die Werte für deren Ablehnung sogar größer als für deren Zustimmung und liegen im Bereich von 50 Prozent.³⁶ Erst im Winter 2021/2022 hat sich dies wieder zugunsten der Zustimmung umgekehrt. Im Sommer 2022 stieg die Befürwortung für eine EU-Erweiterung auf bemerkenswerte 57 Prozent, während die Ablehnung bei 33 Prozent lag.³⁷ Ob die Erweiterungsmüdigkeit in der öffentlichen Meinung nun überwunden ist oder ob es sich um eine Momentaufnahme im Lichte der geopolitischen Bedrängnis durch den russischen Aggressor im Jahr 2022 handelt, bleibt abzuwarten. Ein Referendum über eine Erweiterung wäre in Frankreich mit einer Zustimmungsrate von lediglich 40 Prozent bereits im Sommer 2022 schwierig geworden.³⁸ Aktuellste Zahlen für Deutschland zeigen, dass sich der positive Trend bereits wieder umgekehrt hat. Befürworteten im Sommer 2022 noch 52 Prozent eine Erweiterung, waren im Winter 2022/2023 52 Prozent dagegen.³⁹

Im politischen Diskurs ist von Erweiterungsmüdigkeit aktuell wenig zu spüren. Der frühere Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, bremste im Jahr 2014 eine EU-Erweiterung zwar noch aus, indem er für den bevorstehenden institutionellen Zyklus weitere Erweiterungsrunden deutlich ausschloss.⁴⁰ Die aktuelle Kommissionpräsidentin, Ursula von der Leyen, hingegen kann als klare Triebfeder für die Beitrittsperspektive der Ukraine gesehen werden.⁴¹ Unter den Mitgliedstaaten gibt es jedoch noch immer sowohl Befürworter – die baltischen und osteuropäischen Staaten – als auch Skeptiker in Bezug auf die Erweiterung der EU um die Länder aus der östlichen Nachbarschaft und die Staaten des Westbalkans. Darüber hinaus haben in der Vergangenheit immer wieder bilaterale Konflikte zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten zu Verzögerungen in den Beitrittsverhandlungen geführt. Insbesondere Nordmazedonien ist hierfür ein Beispiel. Es änderte zunächst seine Flagge und danach seinen Namen, um einen Konflikt mit

35 Vgl. Heinz Kramer: Wie ‚erweiterungsmüde‘ ist die EU?, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 16/2007.

36 Siehe hierzu auch die Zusammenstellung basierend auf Daten des „Standard Eurobarometer“ bei Eduard Soler i Lecha/Funda Tekin/Melike Janine Sökmen: It Takes Two to Tango: Political Changes in Europe and their Impact on Turkey’s EU Bid, FEUTURE Online Paper 17/2018, S. 3.

37 Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 97, Sommer 2022: Die Ansichten der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union, S. 20.

38 Ebenda, S. 21.

39 Statista: Umfrage in Deutschland zum Vorschlag einer zusätzlichen EU-Erweiterung 2023, 1.3.2023, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153842/umfrage/haltung-in-deutschland-zu-einer-zusaetzlichen-eu-erweiterung/> (letzter Zugriff: 25.4.23).

40 Jean-Claude Juncker: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15.7.2014, abrufbar unter: <https://www.parlamentairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf> (letzter Zugriff: 25.4.23), S. 11.

41 Siehe Funda Tekin: Die „Zeitenwende“ in Europa: Ein Momentum für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?, in: *integration* 2/2022, S. 91–105.

Griechenland zu lösen. Nun fordert Bulgarien eine Verfassungsänderung für die Anerkennung der in Nordmazedonien lebenden bulgarischen Minderheit. Die Politisierung solcher bilateraler Fragen stellen nicht unerhebliche Stolpersteine im Rahmen des Erweiterungsprozesses dar.

Für die *Reformnotwendigkeit* in den Beitrittskandidatenstaaten ist der stetig anwachsende Umfang des Besitzstandes der EU („acquis communautaire“) entscheidend. Auch in diesem Zusammenhang wird von Integrationsfähigkeit – nämlich die der Beitrittskandidaten – gesprochen.⁴² Die Anpassungserfordernis ist im Verlauf der Jahrzehnte größer geworden. Die Beitrittsverhandlungen sowie das Instrument zur Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) dienen dazu, die Integrationsfähigkeit der Beitrittskandidatenstaaten zu etablieren. Die Methodik der Beitrittsverhandlungen wurde im Jahr 2020 hierfür grundlegend überarbeitet. Die 35 Verhandlungskapitel werden nun in sechs Einheiten gruppiert. Dabei soll die Einheit der „Grundsätze“ mit den Kapiteln zu funktionierenden demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit oder wirtschaftlichen Kriterien als erstes eröffnet und als letztes geschlossen werden. Klar definierte Benchmarks sollen die Transparenz des Verhandlungsfortschrittes erhöhen. Diese Reform der Methodik der Beitrittsverhandlungen soll zwar die Dynamik des Prozesses stärken, dennoch bleibt die Anpassungserfordernis hoch.

EU-Erweiterung und Formen der Differenzierungsnotwendigkeiten

Wie in der Einleitung dargelegt, wird in der Literatur allgemein zwischen zwei Arten von Differenzierung unterschieden: interne und externe Differenzierung. Darüber hinaus werden zwei Logiken der Differenzierung identifiziert und maßgeblich entweder der Erweiterung oder der Vertiefung der EU zugesprochen.⁴³ Instrumentelle Differenzierung ist durch Effizienz- und Verteilungsfragen motiviert und drückt sich in Übergangsfristen oder sekundärrechtlicher Differenzierung aus. Dabei wird der Differenzierung ein diskriminierender oder ausschließender Charakter zugunsten der neuen Mitgliedstaaten zugesprochen. Konstitutionelle Differenzierung bezieht sich auf Vertragsänderungen und somit auf die Vertiefung der europäischen Integration. Europaskepsis und nationale Souveränitätsreflexe gepaart mit dem Einstimmigkeitserfordernis bei den notwendigen Beschlüssen sind hierfür die vordergründigen Ursachen.⁴⁴

Die Fragen, die sich in der aktuellen Erweiterungsdebatte stellen, umspannen das gesamte Feld beider Differenzierungsformen (intern und extern) sowie -logiken (instrumentell und konstitutionell). Aufgrund des Umfangs und der Komplexität des „acquis“ ist im Falle eines Beitritts von langen Übergangsregelungen auszugehen. Gleichzeitig wird eine Vertragsreform diskutiert, um die EU für eine Mitgliedschaft von „30+“ Staaten vorzubereiten. Letztlich werden auch Reformnotwendigkeiten für den Beitrittsprozess selbst bzw. für Formen von Mitgliedschaften diskutiert, die die externe Differenzierung erhöhen und verändern können.

42 Börzel/Dimitrova/Schimmelfennig: European Union enlargement and integration capacity, 2017.

43 Siehe Schimmelfennig/Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation, 2014.

44 Ebenda, S. 354.

Differenzierung durch die Einbindung neuer Mitgliedstaaten

Wie bereits oben dargelegt und in Abbildung 1 und 2 veranschaulicht, kommt es im Zuge von Erweiterungsrounds zu instrumentellen Differenzierungsschüben. Diese beinhalten hauptsächlich sogenannte Übergangsfristen, die die neuen Mitgliedstaaten für einen definierten Zeitraum aus bestimmten – meistens den Binnenmarkt betreffenden – Bereichen ausschließen, um die Kosten der Integration für beide Seiten – alte sowie neue Mitgliedstaaten – so gering wie möglich zu halten. Bei der Aufhebung solcher Übergangsfristen kann es aber auch zu politisch motivierten Verzögerungen kommen. Gemäß der Bewertung der Europäischen Kommission erfüllen z. B. Rumänien und Bulgarien seit Jahren die formalen Kriterien für den Beitritt in den Schengenraum. Dennoch blockieren immer wieder einzelne Mitgliedstaaten im Rat der EU deren Aufnahme. Zuletzt war dies im Dezember 2022 der Fall, als Kroatien in den Schengenraum aufgenommen wurde und Österreich und die Niederlande ein Veto für die anderen beiden Staaten einlegten. Die aktuellen Blockadehaltungen Polens und Bulgariens hinsichtlich der zollfreien Einfuhren von Getreide aus der Ukraine verdeutlichen bereits, dass im Falle eines Beitritts der Ukraine längere Übergangsfristen in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erwarten sind. Der Rahmen für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei definiert sogar die Möglichkeit permanenter Schutzklauseln für diesen Politikbereich sowie für die Bewegungsfreizügigkeit.⁴⁵ Der Abbau der instrumentellen Differenzierung ist somit kein Automatismus. Auch wenn wir zeigen konnten, dass es in den bisherigen Erweiterungen zu einer weitgehenden Konsolidierung gekommen ist, so ist mit zunehmender Komplexität des „acquis“ zumindest von langen – wenn nicht permanenten – Übergangsfristen auszugehen.

Wie oben bereits dargelegt, wird die anstehende EU-Erweiterung grundlegende institutionelle Reformen erforderlich machen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu wahren. Vertragsänderungen können anders als bspw. in den Krisen der Eurozone oder in der Migrationspolitik nicht unbedingt ausgeschlossen werden. Neben der Notwendigkeit, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit auszuweiten, erfordert ein prospektiver Zuwachs um mindestens neun weitere Staaten eine Neugestaltung der Brüsseler Institutionen – hier vor allem die Zusammensetzung der Europäischen Kommission sowie die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament. Bei einem solchen umfassenden Reformvorhaben muss es nicht zwangsläufig zu einer Ausweitung von Differenzierung wie im Falle des Maastrichter Vertrages kommen. In der Tat gab es in institutionellen Fragen aus naheliegenden Gründen bisher keine nennenswerte Differenzierung (s. o. Abschnitt über die Krisen). Allerdings wird dies auch davon abhängen, wie die Mitgliedstaaten das Dilemma zwischen „Problemlösungsinstinkt“ und „Souveränitätsreflex“⁴⁶ lösen. Auch wenn kein EU-weiter Trend festzustellen ist, haben sich doch bei nationalen Wahlen in vereinzelt Ländern wie in Italien oder Frankreich zuletzt rechtspopulistische Parteien durchsetzen oder einen Stimmenzuwachs verzeichnen können. Dies stärkt den Souveränitätsreflex der Mitgliedstaaten und wird durch die Erweiterung befeuert. Sowohl bei den anstehenden Beitrittsverträgen als auch bei einem möglichen neuen Vertrag der EU müssen zumindest Szenarien bedacht werden, in denen nicht alle Mitgliedstaaten (zeitnah) den entspre-

45 Europäische Kommission: Negotiating framework, Luxemburg, 3.10.2005, § 12.

46 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – Eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3–20.

chenden Vertrag ratifizieren. Eine solche Blockade könnte durch verschiedene Differenzierungsformen gelöst werden. So wird die Möglichkeit des Inkrafttretens, nachdem eine kritische Mindestanzahl an Mitgliedstaaten die Verträge ratifiziert hat, diskutiert. Eine solche Lösung wäre vorteilhaft, weil sie zunächst dem Prinzip der vorübergehenden mehreren Geschwindigkeiten entspräche. Sie birgt aber auch das Risiko einer permanenteren Form der Differenzierung, sodass sich ein De-facto-Kerneuropa bilden würde. Außerdem eignet sich dieses Verfahren für Vertragsänderungen bei konstitutionellen und redistributiven Politiken nur bedingt (s. o. Abschnitt über Krisen). Eine weitere Möglichkeit der Blockadelösung wäre das Maastrichter Prinzip, bei dem sofort Opt-out-Regelungen ermöglicht werden. Wie oben dargelegt, erscheint es im Hinblick auf den Konsolidierungsgrad in der europäischen Integration jedoch unwahrscheinlich, dass es zu fundamentalen Blockaden kommen sollte, die nicht durch die für die EU-Verhandlungen typischen Verhandlungspakete, die sowohl den Problemlösungsinstinkt als auch den Souveränitätsreflex der Mitgliedstaaten adressieren, aufgefangen werden könnten. Inwiefern im Rahmen einer möglichen Vertragsänderung tatsächlich auf die verschiedenen Szenarien des Weißbuches der Kommission zurückgegriffen werden muss, wird auch davon abhängen, ob eine Vertiefung vor, im Gleichschritt mit oder nach der nächsten Erweiterungsrunde in Angriff genommen werden wird.

Differenzierung durch Reform des EU-Erweiterungsprozesses

Letztlich könnte sich der EU-Erweiterungsprozess selbst als neuer und vielleicht vordergründiger Rahmen für zukünftige Differenzierungsformen erweisen. Um dieser Frage nachzugehen, ordnen wir den Erweiterungsprozess in die „variablen Geometrien Europas“⁴⁷ ein, legen die Methodik der Beitrittsverfahren dar und diskutieren verschiedene Reformkonzepte. Die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn und Drittstaaten lassen sich in grundlegende Modelle einordnen, die sich durch unterschiedliche Anbindungsgrade sowie Ordnungsrahmen auszeichnen. Das EWR-Modell stellt dabei die bisher engste Form der Anbindung dar, weil es die Teilhabe am Binnenmarkt und am Schengenraum ermöglicht. Der entsprechende „acquis“ wird übernommen, die Staaten beteiligen sich finanziell und können bei relevanten Verhandlungen im Rat der EU anwesend sein – allerdings ohne Abstimmungsrechte. Die Drittstaaten, die durch dieses Modell angebunden sind, haben grundsätzlich keine Beitrittsbestrebungen. Island hat im Jahr 2013 in einem Referendum beschlossen, keine weiteren Beitrittsverhandlungen mit der EU mehr zu verfolgen und die Assoziation zur EU durch das EWR-Modell zu präferieren. Das Erweiterungsmodell strebt die Vollmitgliedschaft der Beitrittskandidatenstaaten an und führt diese über Verhandlungen basierend auf klaren Beitrittskriterien sowie administrative, strukturelle und finanzielle Beitritts Hilfen an eine solche heran. Vor den Entwicklungen im Jahr 2022 ließ sich dieses Modell auch als das „Westbalkanmodell“ kategorisieren. Das Modell der Europäischen Nachbarschaft bzw. Östlichen Partnerschaft bindet die Staaten der östlichen Nachbarschaft durch Assoziationsabkommen mit unterschiedlicher Tiefe an die EU. Es stellt keine Mitgliedschaft in Aussicht, strebt aber eine engst mögliche Assoziierung insbesondere in den Wirtschaftsbeziehungen an. Die Einhaltung von rechtsstaatlichen Normen

47 Yves Bertoni: *Differentiated Integration and the EU: A Variable Geometry Legitimacy*, Istituto Affari Internazionali, 10.3.2017.

sowie Korruptionsbekämpfung werden auch bei diesem Modell eingefordert. Letztlich hat die EU auch formelle strategische Partnerschaften mit Drittstaaten etabliert. Diese zielen vor allem auf wirtschaftliche Beziehungen ab und sind am wenigsten normbasiert.⁴⁸

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine im Jahr 2022 hat diesen variablen Geometrien Europas ein weiteres Modell hinzugefügt. Bei der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), die auf einer Idee des französischen Präsidenten Emmanuel Macron basiert, geht es weniger um eine Anbindung von einzelnen Staaten an die EU als um die Etablierung eines Rahmens, in dem sich die europäischen Staaten zu verschiedenen geopolitischen Fragen und strategischen Politikbereichen wie Sicherheit, Energie oder Umwelt austauschen können. Auch wenn das ursprüngliche Konzept von Macron Bezug auf die Erweiterungsfrage der EU genommen hat, wird mittlerweile betont, dass die EPG nicht mit der Erweiterung im Zusammenhang stehe und vor allem kein Ersatz darstellen soll. Dies ist eine nicht unerhebliche Klarstellung, weil die aktuellen Beitrittskandidaten befürchten, über die EPG Mitglieder zweiter Klasse in der EU zu werden. So ist zwischen den hier dargelegten Modellen eine Hierarchie festzustellen, bei der ein Aufstieg eines Drittstaates von der strategischen Partnerschaft in die Europäische Nachbarschaftspolitik bis hin zum Beitrittskandidaten zwar an strikte norm- und wohlfahrtsstaatliche Kriterien geknüpft ist, aber politisch eine Möglichkeit darstellt. Die Ukraine, die Republik Moldau und zu einem gewissen Grad auch Georgien sind markante Beispiele dafür. Umgekehrt stellt der freiwillige Austritt aus dem Erweiterungsmodell wie im Falle Islands eine absolute Ausnahme dar. In der Regel wird ein EU-Beitritt angestrebt und eingefordert. Anderweitige Formen von externer Differenzierung werden daher von den Beitrittskandidatenstaaten mit höchster Skepsis betrachtet.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auf ein den Verhandlungsrahmen inhärentes Paradox hinzuweisen. Für jedes Beitrittsverfahren wird einerseits festgehalten, dass das gemeinsame Ziel der Beitritt sei. Gleichzeitig sind die Verhandlungen ergebnisoffen angelegt. In Abhängigkeit von den Reformfortschritten in den Beitrittskandidatenländern behält sich die EU vor, am Ende zu prüfen, ob eine Mitgliedschaft tatsächlich möglich sein wird. Implizit kann dies auch bedeuten, dass differenzierte Integration das Ergebnis sein könnte. Eine weitere Besonderheit des Verhandlungsrahmens mit der Türkei ist darin zu sehen, dass § 5 diese Möglichkeit explizit konkretisiert und festhält: „[I]f Turkey is not in a position to assume in full all the obligations of membership it must be ensured that Turkey is fully anchored in the European structures through the strongest possible bond.“⁴⁹ Auch wenn die Idee jeglicher Form einer privilegierten Partnerschaft mit der Türkei schnell aus der politischen Debatte verschwunden war, wurde sie nie gänzlich zu den Akten gelegt.⁵⁰ Im Kontext der Erweiterung der EU um die Staaten des Westbalkans sind ebenfalls verschiedene Formen und Modelle externer Differenzierung konzipiert worden und in der Debatte zu finden.

48 Für eine Diskussion der Modelle siehe Funda Tekin: Differenzierte Integration, in: Barbara Lippert/Peter Becker (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 667–684.

49 Europäische Kommission: Negotiating framework, 2005.

50 Für eine Diskussion siehe Funda Tekin: Differentiated Integration: An Alternative Conceptualization of EU-Turkey Relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 157–181.

Die verschiedenen Vorschläge zur Reform der Methodik des Erweiterungsprozesses zielen auf keine grundlegende Differenzierung ab. In verschiedenem Ausmaß fordern sie eine Dynamisierung des Prozesses, eine Erhöhung der Transparenz und Objektivität durch die Einführung von Benchmarks, eine graduelle Annäherung durch ein sogenanntes „phasing-in“, bei dem die Beitrittskandidatenstaaten als Beobachter institutionell eingebunden werden sollen, sowie die Einführung des Prinzips der Reversibilität, durch das nationale Reformrückschritte den Weg in die EU verlangsamen sollen.⁵¹ Differenzierung kommt erst dann ins Spiel, wenn das Konzept des „phasing-in“ die Teilhabe an einzelnen Politikfeldern wie z. B. dem Binnenmarkt vorsieht, sobald die entsprechenden Reformen in den Kandidatenstaaten die Voraussetzungen dafür erfüllen.⁵² In diesem Falle würde sich das Erweiterungsmodell beim EWR-Modell bedienen.

Zwei Reformvorschläge für den Erweiterungsprozess gehen über die reine Methodik der Beitrittsverhandlungen hinaus und brechen das grundlegende Prinzip der Einheitlichkeit des EU-Rechts für alle Mitgliedstaaten auf. Dabei können die Vorschläge jeweils der „Auf- bzw. Abbauflexibilisierung“⁵³ zugeordnet werden. Das Konzept des abgestuften Beitritts („staged accession“) sieht eine stufenweise Eingliederung der Beitrittskandidaten in den „acquis“ der EU und einen entsprechend abgestuften Zugriff auf EU-Finanzmittel vor.⁵⁴ Dabei soll der entsprechend der Kapitel quantifizierte Reformfortschritt über die Einstufung der Beitrittskandidaten entscheiden. Die Stufen 1 und 2 sind Beitrittsstufen vor einer Mitgliedschaft, wobei Staaten auf Stufe 2 bereits 75 Prozent der EU-Mittel einer Vollmitgliedschaft erhalten und in EU-Institutionen eingebunden werden, wenn auch ohne Abstimmungsrechte. Stufe 3 stellt eine „neue Mitgliedschaft“ mit voller Eingliederung in das EU-Budget und Teilhabe an EU-Politiken dar. Staaten auf dieser Stufe sind an der Entscheidungsfindung beteiligt, haben aber keine Vetorechte. Erst mit Stufe 4 erreicht man die konventionelle Mitgliedschaft.⁵⁵ Dieses Konzept wird intensiv diskutiert und ist dabei insbesondere bei den Vertreter:innen der Beitrittskandidatenstaaten nicht ganz unumstritten. Die Sorge ist, dass man auf einer der Stufen „stecken bleibt“ oder am Ende die Stufe 3 eine Mitgliedschaft zweiter Klasse darstellt. Die Autor:innen des Konzepts versuchen diese Sorge durch das Argument zu entkräften, dass sich bei umfassender Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung letztendlich alle Mitgliedstaaten auf Stufe 3 einfinden würden. Somit würden die Beitrittskandidaten eher eine Avantgarde als eine zweite Klasse darstellen.⁵⁶ Auch der von uns in diesem Beitrag diskutierte Konsolidierungstrend von der Peripherie über die Semiperipherie hin zum Kern kann als Gegenargument betrachtet werden. Allerdings muss dabei anerkannt werden, dass das Modell des abgestuften Beitritts diese drei Bereiche stärker und deutlicher differenziert.

51 Für eine Übersicht siehe Michael Emerson: Next Steps for EU Enlargement – Forwards or Backwards?, Stockholm Centre for Eastern European Studies: SCEEU Guest Report 2/2022.

52 Siehe z. B. European Stability Initiative: Scoreboard – the true state of accession – What the Commission assessments reveal, 17.3.2023.

53 Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbauflexibilisierung: der Europäische Rat vor einem Trilemma, in: *integration* 2/2017, S. 89–100.

54 Michael Emerson et al.: A Template for Staged Accession to the EU, Centre for European Policy Studies/European Policy Centre, Oktober 2021.

55 Ebenda.

56 Ebenda, S. 18.

Während dieses Konzept aber dennoch eindeutig einen Pull-Effekt beinhaltet und somit der Aufbauflexibilisierung zugesprochen werden kann, ist der Vorschlag von Andrew Duff einer „affilierten Mitgliedschaft“⁵⁷ als Alternative zur EU-Mitgliedschaft konzipiert. Eine solche Angliederung würde keine vollständige Einhaltung der Kopenhagener Kriterien oder der politischen Ziele der Union erfordern. Anders als in den Anfängen der Entwicklung seines Konzepts propagiert Duff die angegliederte Mitgliedschaft nicht mehr als mögliches „Sprungbrett“⁵⁸ für eine eventuelle Vollmitgliedschaft in der EU, sondern als eine dauerhafte Form der Anbindung.⁵⁹ Der Unterschied zum bereits existierenden EWR-Modell liegt in der institutionellen Einbindung der angegliederten Staaten. Diese haben Stimmrecht im Rat der EU in den Bereichen, die ihre Angliederung betreffen. Ein solches Konzept differenziert die bereits existierenden Assoziierungsformen und somit die variablen Geometrien Europas weiter aus und differenziert auch den Status einer Mitgliedschaft in der EU. Aufgrund des klaren Ausschlusses einer Vollmitgliedschaft wird dieses Konzept jedoch noch schwieriger aktuellen Beitrittskandidatenstaaten politisch zu vermitteln sein. Es widerspricht auch dem in den Beitrittsverhandlungsrahmen definierten gemeinsamen Ziel einer Mitgliedschaft in der EU.

Solche Konzepte würden nicht nur Änderungen in den Rahmenvereinbarung für die Beitrittsverhandlungen notwendig machen, sondern darüber hinaus auch Änderungen der EU-Verträge. Auch diese Konzepte können jedoch den konstitutionellen Konflikt nicht vollständig auflösen. Konstitutionelle Differenzierung in Bezug auf die in Art. 2 EUV festgehaltenen Werte der EU bietet sich auch für eine Teilmitgliedschaft z. B. im Binnenmarkt *nicht* an. Denn seine vier Grundfreiheiten müssen gewährleistet werden und der Brexit hat gezeigt, dass die EU-Mitglieder nicht bereit sind, zwischen diesen zu differenzieren. Somit ist eher von der Fortdauer der langwierigen Beitrittsprozesse als von zügigen Reformen für Teilintegrationsmöglichkeiten auszugehen.

Zusammenfassende Überlegungen zur differenzierten Integration und der Zukunft der Europäischen Union

Oft schwingt in Diskussionen zur differenzierten Integration in der EU die Befürchtung mit, dass die Einheit der Union gefährdet werden und sich Desintegrationstendenzen manifestieren könnten. Wir haben in diesem Beitrag dargelegt, dass Differenzierung schon immer ein Teil des europäischen Integrationsprozesses gewesen ist und dass diese zu Zeiten der Osterweiterung ihren Höchststand erreicht hatte. Auflockerungs- bzw. sogar Auflösungstendenzen konnten wir jedoch empirisch nicht nachweisen. Im Gegenteil ist ein Konsolidierungstrend festzustellen, der sich auch in den mannigfaltigen Krisen der letzten Dekaden bewiesen hat. Die These der Konsolidierung belegen auch Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs und Marta Migliorati in ihrem Beitrag zu diesem Heft. Basierend auf einem neuen Datensatz zeichnen sie Reintegrationstendenzen nach Differenzierungen auf, die durch Kosten-Nutzen-Kalküle motiviert sind.

57 Andrew Duff: Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe, Cham 2022, S. 88–90.

58 Andrew Duff: The case for an associate membership of the European Union, 6.3.2013, abrufbar unter: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/03/06/associate-eu-membership/> (letzter Zugriff: 9.5.2023).

59 Duff: Constitutional Change, 2022, S. 89.

Wir haben ebenfalls diskutiert, dass die öffentliche Meinung und Politisierung der EU-Erweiterungspolitik Faktoren sind, die die Erweiterungsmüdigkeit in der EU bedingen. Die Beiträge in diesem Themenheft diskutieren die Einflussnahme dieser Faktoren auf die Differenzierung in der EU. Thomas Winzen zeigt detailliert, dass differenzierte Integration in der öffentlichen Meinung als eine umstrittene Handlungsoption – insbesondere in bestimmten Politikfeldern – gilt. Wenn sowohl Erweiterung als auch Differenzierung kritisch gesehen werden, bietet sich eine Differenzierung des Erweiterungsprozesses nicht automatisch als Lösung für zukünftige Erweiterungen an. Dieses würde zumindest Datensätze erfordern, die diesen Zusammenhang gezielter und näher beleuchten. Stefan Telle deckt auf, dass Differenzierung als ein wenig politisiertes Gut betrachtet werden kann. Der sprunghafte Anstieg der Differenzierung durch die Osterweiterung hat zu keiner Salienz des Phänomens im politischen Diskurs geführt. Erst Krisen wie die Verfassungskrise oder die Eurozonenkrise haben dazu geführt, dass differenzierte Integration in nationalen Parlamenten diskutiert worden ist. Betrachtet man diese Erkenntnis zusammen mit den Darlegungen in diesem Beitrag, muss man feststellen, dass diese erhöhte Salienz zu keinem Anstieg in der Differenzierung, sondern im Gegenteil zu einer Konsolidierung der Integration geführt hat. Der Krieg in der Ukraine hat in der akademischen Debatte das Konzept der Differenzierung in der Erweiterungspolitik prominenter werden lassen. In der politischen Debatte in den EU-Mitgliedstaaten sind Begriffe wie „abgestufter Beitritt“ jedoch nicht wirklich zu finden. In den Beitrittskandidatenstaaten stoßen sie auf klare Ablehnung. Es lässt sich annehmen, dass die aktuelle Salienz der Differenzierung im (akademischen) Diskurs nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Differenzierung führen muss.

Mit Blick auf die externe Differenzierung wurde mit der EPG ein neues Format begründet. Barbara Lippert diskutiert, ob und, wenn ja, welchen Mehrwert die EPG im Hinblick auf die Vorbereitung der derzeit zehn (potenziellen) Beitrittskandidaten auf die EU-Mitgliedschaft entfalten kann. Auch sie setzt dies in den Zusammenhang der Betrachtung der politischen Debatte über Teilintegration und Teilmemberschaft. Sie kommt zu dem Schluss, dass eine kollektive Position der EU fehlt, wie sie mit dem Nexus von Reform, Erweiterung und geopolitischer Rolle der EU umgehen will.

Auf Grundlage der in diesem Beitrag sowie in diesem Themenheft dargelegten Analysen können wir feststellen, dass die EU als „System differenzierter Integration“ die nötige Flexibilität bietet, um die EU auch in Krisen und bei Herausforderungen zu konsolidieren und, wo nötig, weiter zu vertiefen. Die Salienz dieses Themas in politischen und akademischen Debatten ist wichtig, um den Prozess der Differenzierung zu überdenken und als Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, ohne dabei die Einheit der EU zu gefährden. Gleichzeitig konnte deutlich nachgezeichnet werden, dass sich Differenzierungsschübe über die Zeit abgebaut haben und weitere primärrechtliche bzw. konstitutionelle Differenzierungen sich nicht unbedingt als Lösungen anbieten. Auch mit Blick auf die aktuellen Debatten zur Erweiterungspolitik ist eine Zunahme der externen Differenzierung nicht zwangsläufig gegeben. Im Falle einer nächsten Erweiterungsrunde ist aber von einem instrumentellen Differenzierungsschub auszugehen. Damit auch dieser dem Konsolidierungstrend folgt, ist es wichtig, dass die EU Reformen in Angriff nimmt, um ihre Handlungsfähigkeit auch mit „30+“ Mitgliedstaaten zu gewährleisten.