

Flexible Integration zwischen integrativem Fort- und Rückschritt

Annegret Eppler*

The article categorizes political proposals and scientific concepts of flexible integration using a two-directional and multidimensional concept of EU (dis-)integration. Causalities for (dis-)integration assumed by the theories of European integration – interests of EU states on the one hand and interdependencies between integration dimensions on the other – are applied to the formation of flexible integration. Using these two basic explanations, the article takes existing studies as a basis to discuss theoretical causalities and empirical cases in which flexible integration may lead to further integration or disintegration of the overall EU system.

Das (Des-)Integrationspotential flexibler Integration

Der über Partei- und Staatsgrenzen hinweg geführte politische Streit, ob flexible Integration eine integrierende Wirkung auf das europäische Gesamtsystem entfalten kann, ist seit den 1970er Jahren regelmäßige Begleiterscheinung konzeptioneller und politischer Flexibilisierungsvorschläge. Die eine Seite argumentiert, dass Formen flexibler Integration jeweils zeitlich befristet seien und alle Staaten später ein einheitliches, im Vergleich zu vorher höheres Integrationsniveau erreichen würden. Das „Fahrrad der Integration“ werde durch Flexibilisierung vorangetrieben¹ und eine „voranschreitende Gruppe“ entwickle eine die „Nachzügler“ anspornende „Sogwirkung“.² Der „Geleitzug“ komme insgesamt schneller voran, wenn er sich nicht nach dem langsamsten Schiff richte.³

Die Gegenposition nimmt an, dass flexible Integration eine Spaltung der Union zementieren könne.⁴ Solidarität könne zerstört werden,⁵ kleinere oder schwächere Staaten einem „Direktorium der Großen“⁶ unterliegen und politische Verantwortung sowie die Rolle der europäischen Institutionen durch die Loslösung von den Politikgestaltungsprozessen supranationalen Regierens vernebelt werden.⁷ Es werden nicht nur die Endlichkeit der Flexi-

* Prof. Dr. Annegret Eppler, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und Innsbruck Center for European Research (ICER), Innsbruck.

Der Beitrag ist gefördert vom Jean-Monnet-Modul EUDYNAM und der Nachwuchsförderung der Universität Innsbruck (EU-DISIR). Die Autorin dankt Andreas Maurer für seine sehr hilfreichen Hinweise.

- 1 Christoph Thun-Hohenstein: Die Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen EU-Mitgliedstaaten. Chancen und Gefahren der „Flexibilität“, in: Waldemar Hummer (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 125ff., hier S. 129.
- 2 Theo Sommer: Wer auf alle wartet, kommt nie ans Ziel, in: Die Zeit, 16. September 1994.
- 3 Helmut Kohl: Helmut Kohl défend les thèses de ses amis, in: Le Monde, 9. September 1994.
- 4 Brigid Laffan: Integration and Co-operation in Europe, London/New York 1992, S. 14; Debatte nach Joschka Fischers Kerneuropa-Vorstoß im Mai 2000 überblicksartig in Walter Haubrich: Eine neue Achse? Was José María Aznar und Tony Blair verbindet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Juni 2000.
- 5 Hans-Eckart Scharer: Abgestufte Integration. Eine Einführung, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein/Straßburg 1984, S. 1ff., hier S. 5, 12.
- 6 So der damalige luxemburgische Regierungschef Jean-Claude Juncker: „Im FAZ-Gespräch“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Juni 2000.
- 7 Europäische Kommission: Regierungskonferenz 1996. Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Brüssel 1995.

bilisierung und die Offenheit der „Voranschreitenden“ bezweifelt, sondern auch der Wille der „Nachzügler“, tatsächlich aufzuschließen.⁸ Darüber hinaus wird für möglich gehalten, dass sich eine „Avantgarde“ aufgrund einer nur nach innen gerichteten Eigendynamik zu einem nicht mehr erreichbaren „moving target“ entwickelt.⁹ Im „Geleitzug“ bestehe die Gefahr, dass „die stark motorisierten Schiffe den schwachen davondampfen“.¹⁰ In diesem Sinne argumentierte Hans-Dietrich Genscher 1994 gegen das Schäuble-Lamers-Papier („Kerneuropa“): Wer das Ziel einheitlicher Vertiefung und Erweiterung aufgabe, resigniere. Die Flexibilisierungsdebatte sei „anti-europäisch“.¹¹

Auch im Zusammenhang mit den jüngsten Flexibilisierungsvorschlägen – dem Papier von Frank-Walter Steinmeier und Jean-Marc Ayrault,¹² dem Vorschlag Angela Merkels¹³ und Jean-Claude Junckers fünf Zukunftsszenarien¹⁴ – entbrannte die Debatte über die Folgen flexibler Integration: Während die eine Seite vor dem Auseinanderdriften der Staatengemeinschaft und Hyperkomplexität warnt und in „einer Art Kerneuropa“ die Rettung sieht,¹⁵ argumentiert die andere Seite, die „schwindende gemeinsame Basis“ werde „kassiert mit dem Slogan des Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das „mehr Gefahren als Vorteile“ bringe.¹⁶ Dabei wird die Möglichkeit adressiert, dass flexible Integration für manche Staaten nur eine Zwischenstation auf dem Weg zum Austritt darstellen und dass selbst ein „Voranschreiten“ einiger Staaten desintegrative Dynamiken im Gesamtsystem auslösen könnte.¹⁷

Der vorliegende Text hat zum Ziel, die langanhaltende politische Debatte in den Zusammenhang mit der beginnenden wissenschaftlichen Diskussion über (des-)integrative Folgen flexibler Integration zu stellen. Dazu wird flexible Integration zunächst in ein zweiseitiges, multidimensionales Konzept von Integration eingeordnet.¹⁸ Anschließend werden aus den bestehenden Theorien der europäischen Integration Erklärungen für die Entstehung flexibler Integration geschöpft und Vermutungen über integrative und desintegrative Folgen flexibler Integration dargelegt.

8 Hans-Eckart Scharer: Differenzierte Integration im Zeichen der Schlange. Utopie und Dogma in Tindemans Vorschlägen zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, S. 143ff.

9 Wolfgang Wessels/Birke Jantz: Flexibilisierung: Die Europäische Union vor einer neuen Grundsatzdebatte? Grundmodelle unter der Lupe, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union: Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S. 345ff., hier S. 354.

10 Marcel Donat: Keine Privilegien, in: Die Zeit, 4. November 1994.

11 Hans-Dietrich Genscher: Bedenkliche Debatte, in: Der Spiegel, 12. September 1994.

12 Jean-Marc Ayrault/Frank-Walter Steinmeier: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, 27. Juni 2016.

13 Zeit Online: Merkel für Europa mit verschiedenen Geschwindigkeiten, 4. Februar 2017.

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

15 Albrecht Meier: Auf nach Kerneuropa, in: Der Tagesspiegel, 14. März 2017.

16 Andreas Schwarzkopf: Traurige Bilanz, in: Frankfurter Rundschau, 11. März 2017.

17 Überblick über Meinungen und Nachweise in Deutschlandfunk: Presseschau, 11. März 2017.

18 Mit Erläuterungen und Nachweisen Lisa H. Anders/Annegret Eppler/Thomas Tuentschew: Europäische Integration: zweiseitig und mehrdimensional, in: *integration* 3/2016, S. 198ff.; Henrik Scheller/Annegret Eppler: Ansätze zur theoretischen Konzeptionalisierung europäischer Desintegration, in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2013, S. 291ff.

Flexible Integration als Frage politisch-institutioneller und territorialer (Des-)Integration

Bereits Anfang der 1970er Jahre haben Lindberg und Scheingold Integration und Desintegration als gegenläufige, sich zeitlich überlappende Prozesse konzeptualisiert, deren Ergebnisse mit denselben Indikatoren erfasst werden können.¹⁹ Definiert man „politische Integration“ wie in der Integrationsforschung üblich als „level‘ und/oder ‚scope‘ der Integration und/oder Anzahl der Mitgliedstaaten“,²⁰ kann jede der Variablen von gleichzeitigen Integrations- und Desintegrationsdynamiken betroffen sein, z.B. Austrittsverhandlungen mit Großbritannien versus Beitrittsverhandlungen mit fünf De-facto- und zwei potentiellen Kandidatenstaaten (Anzahl der Mitgliedstaaten); Ausbau supranationaler Institutionen durch „institutional engineering“ versus intergouvernementales Regieren in der Krise („level of integration“); Übertragung weiterer Legislativkompetenzen an die Europäische Union (EU) versus (nur vorgeschlagene) Rückübertragung von Legislativkompetenzen in anderen Bereichen an die nationale Ebene („scope of integration“).²¹

Seit Willy Brandt 1974 die Abkehr von der „mechanische[n] Gleichbehandlung aller Mitglieder“²² vorschlug, wurden verschiedene Formen flexibler Integration unter teilweise „bunten“ Bezeichnungen und mit sehr unterschiedlichem Niveau der Ausarbeitung diskutiert.²³ Über die Jahrzehnte haben sich die Konzepte schrittweise geöffnet, was die möglichen Politikfelder, die denkbaren Gründe und Motive für die Einführung flexibler Integration sowie die Anzahl und Größe der entstehenden unterschiedlichen Integrationsniveaus bzw. -gruppen angeht. Auch hinsichtlich der Fragen, ob Formen der flexiblen Integration über die Grenzen der EU hinaus möglich sind, ob und wie eine zeitliche Begrenzung der Flexibilisierung durchgesetzt werden soll, ob und wie eine vertragliche und institutionelle Einbettung in das Gesamtgefüge stattfinden soll und wer Entscheidungen hinsichtlich der Weiterentwicklung eines „flexibilisierten“ Politikfelds treffen kann, fand eine Öffnung statt.²⁴

-
- 19 Leon N. Lindberg: Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement, in: Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hrsg.): *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge (MA) 1971, S. 45ff.
 - 20 Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold: Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs 1970, S. 64; Tanja A. Börzel: Mind the gap! European integration between level and scope, in: *Journal of European Public Policy* 2/2005, S. 217ff.; Frank Schimmelfennig/Berthold Rittberger: *Theories of European integration. Assumptions and hypotheses*, in: Jeremy Richardson (Hrsg.): *European Union. Power and policy-making*, London/New York 2006, S. 73ff.
 - 21 Vgl. Anders/Eppler/Tuentschew: *Zweidirektional*, 2016, S. 200ff.
 - 22 Willy Brandt: Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris, 19. November 1974, auszugsweise abgedruckt in: *Europa-Archiv* 2/1975, S. D33ff., hier S. D34. Die Idee, dass einige Staaten voranschreiten, ist bereits in den 1950er Jahren entstanden. Vgl. Wilfried Loth: *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Göttingen 1990, S. 3.
 - 23 Lothar Schutz: *Flexibilität in der Europäischen Union: Hintergrund und Entwicklung eines alternativen Integrationskonzeptes*, Aachen 1999.
 - 24 Vgl. für Systematisierungen Alexander C.-G. Stubb: A Categorization of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 2/1996, S. 283ff.; Claus Giering: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn 1997, S. 216; Wessels/Jantz: *Flexibilisierung*, 1997; Katharina Holzinger/Frank Schimmelfennig: Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data, in: *Journal of European Public Policy* 2/2012, S. 292ff., hier S. 296ff.

Seit etwa 30 Jahren²⁵ entstehen empirische Fälle und mittlerweile besteht ein komplexes System sich überlagernder, politikbereichsspezifischer Integrationsformen,²⁶ durch die im Grunde jedes diskutierte Konzept realisiert ist.²⁷

Flexible Integration betrifft alle drei genannten Variablen politischer Integration und ist ein Abweichen von den Prinzipien „Alle oder Keiner“²⁸ bzw. „Alles oder Nichts“. Bei allen Formen flexibler Integration besteht eine Inkongruenz zwischen „territorial extension of European Union (EU) membership and EU rule validity“.²⁹ Werden einer voranschreitenden Gruppe neue Kompetenzen übertragen bzw. wird ein Opt-out vom Acquis unionaire in Anspruch genommen (Auf- und Abbauflexibilisierung³⁰), so wird der „scope of integration“ vergrößert bzw. verkleinert, aber nicht für alle Staaten gleichermaßen. Wird der Wirkungsraum der EU über ihre Grenzen hinaus erweitert („external differentiation“³¹), etwa durch plurilaterale Handels-, Assoziierungs- und Nachbarschaftsabkommen,³² so vergrößert sich der „scope of integration“ für ein Territorium jenseits der EU. Die Variable „level of integration“ spielt insofern eine Rolle, als Formen flexibler Integration oft intergouvernemental oder außerhalb der Verträge geregelt und unabhängig von den supranationalen Institutionen implementiert werden. Aufgrund der Inkongruenz zwischen „scope of integration“ und „Anzahl der Mitgliedstaaten“ kann flexible Integration nur erfasst werden, wenn die in vielen Integrationsindizes als „politische Integration“ zusammengefassten Variablen getrennt und die Ergebnisse (des-)integrativer Dynamiken in einer politisch-institutionellen („level“ und „scope“ der Integration) und einer territorialen Dimension gemessen werden.³³

Erklärungen für die Entstehung flexibler Integration

Hinsichtlich der gleichzeitigen Integration aller Staaten existieren zwei grundsätzliche Erklärungsmöglichkeiten,³⁴ die auf die Entstehung der – von den meisten Theorien der europäischen Integration nicht adressierten – flexiblen Integration übertragen werden

-
- 25 Frank Schimmelfennig/Dirk Leuffen/Berthold Rittberger: The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation, Institute for Advanced Studies: Political Science Series Working Paper 137/2014, S. 8ff.
- 26 Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integration* 3/2016, S. 183ff., hier S. 186.
- 27 Holzinger/Schimmelfennig: Differentiated integration, 2012, S. 297.
- 28 Scharrer: Differenzierte Integration, 1977, S. 153.
- 29 Holzinger/Schimmelfennig: Differentiated integration, 2012, S. 305.
- 30 Wessels/Jantz: Flexibilisierung, 1997, S. 354; Wolfgang Wessels: Verstärkte Zusammenarbeit – Inflexible Flexibilität, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn 1998, S. 187ff.
- 31 Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger: European Union, 2014, S. 10ff.
- 32 Andreas Maurer/Max Haerder: Alternatives to Full Membership of the EU, in: Johannes Varwick/Kai-Olaf Lang (Hrsg.): European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours, Opladen/Farmington Hills 2007, S. 197ff.
- 33 Annegret Eppler/Andreas Maurer: Die „immer engere Union der Völker Europas“ im Spannungsfeld zwischen Integration, Gruppenbildung und Desintegration, in: Anton Pelinka (Hrsg.): Europa – Hoffnung und Feindbild, Schwalbach/Ts. 2016, S. 70ff.
- 34 Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger: European Union, 2014, S. 6, 14. Sie unterscheiden zwischen Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus. Im vorliegenden Beitrag werden verschiedene Ansätze, die wie der Neofunktionalismus Wechselwirkungen verschiedener Integrationsdimensionen berücksichtigen, zusammengekommen.

können. Die erste, von Vertretern des („liberalen“³⁵ und „neuen“³⁶) Intergouvernementalismus³⁷ verfochtene, Erklärungsmöglichkeit sieht Integration vorrangig in den Interessen der Mitgliedstaaten begründet. Die zweite Erklärungsmöglichkeit sieht Zusammenhänge, insbesondere Ungleichzeitigkeiten, zwischen verschiedenen Integrationsdimensionen als Ursache der Integration. Hier sind die Vertreter des Neofunktionalismus mit seinen verschiedenen Spill-over-Mechanismen einzuordnen, aber auch die des Transaktionalismus³⁸ und Föderalismus.³⁹ Unabhängig von den unterschiedlichen Annahmen über spezifische Kausalketten⁴⁰ wäre bei einem mehrdimensionalen Integrationsverständnis gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Integration⁴¹ aus den oben genannten Gründen eine vierte, territoriale Dimension einzubeziehen. Im Hinblick auf beide Erklärungsmöglichkeiten – staatliche Interessen und Zusammenhänge zwischen Integrationsdimensionen – gelten „Interdependenzen“ als Voraussetzung der Integration.⁴²

Mögliche Gründe für Desintegration sind aus den beiden gleichen Erklärungsmöglichkeiten ableitbar. Vertreter des Intergouvernementalismus sahen die Interessen von Staaten schon früh zumindest als Hindernis weiterer Integration. Kausalbeziehungen zwischen Integrationsdimensionen als zweite Möglichkeit wurden von Vertretern des Föderalismus⁴³ und des Neofunktionalismus (Spill-back)⁴⁴ bereits um 1970 als Grund für Desintegration angeführt. Wie in der politisch-institutionellen und territorialen Dimension (s.o.) können gleichzeitig integrative und desintegrative Dynamiken in allen Integrationsdimensionen stattfinden.⁴⁵ In ihren Wechselwirkungen können Gründe für Dynamiken liegen. Neuere Ansätze fokussieren im Rahmen des mehrdimensionalen Verständnisses auf bremsende Auswirkungen der gesellschaftlichen Integrationsdimension auf die anderen Dimensionen, etwa durch die Ablösung des „permissive consensus“ durch einen „constraining dissensus“⁴⁶ oder durch die – früher noch als integrationsfördernd eingeschätzte⁴⁷ – Politisierung.⁴⁸

35 Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1993, S. 473ff.

36 Uwe Puetter: Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2015, S. 406ff.

37 Stanley Hoffmann: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus* 3/1966, S. 862ff.

38 Karl W. Deutsch: Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality, Cambridge (MA) 1966.

39 Carl J. Friedrich: Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2/1964, S. 154ff.

40 Ausführungen und Nachweise bei Anders/Eppler/Tuntschew: *Zweidirektional*, 2016, S. 206.

41 Joseph S. Nye: Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, in: *International Organization* 4/1968, S. 855ff.; vgl. Anders/Eppler/Tuntschew: *Zweidirektional*, 2016, S. 206ff.

42 Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger: *European Union*, 2014, S. 6. Dort werden sie als Externalitäten und transnationaler Austausch aufgeführt. In der Europaforschung wird oft nicht ganz klar, was „Interdependenzen“ meint.

43 Carl J. Friedrich: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York 1968, S. 7f.

44 Lindberg/Scheingold: *Would-Be Polity*, 1970, S. 199; Philippe C. Schmitter: A Revised Theory of Regional Integration, in: Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hrsg.): *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge (MA) 1971, S. 232ff., hier S. 242.

45 Anders/Eppler/Tuntschew: *Zweidirektional*, 2016, S. 206ff.

46 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1/2009, S. 1ff.

47 Philippe C. Schmitter: Three Neo-functional Hypotheses about International Integration, in: *International Organization* 1/1969, S. 161ff., hier S. 166.

48 Timm Beichelt/Irene Hahn-Fuhr/Frank Schimmelfennig/Susann Worschech: *Civil Society and Democracy Promotion*, Basingstoke 2014; Francis Cheneval/Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig: *Democracy in the*

Stellt man mit der ersten Erklärungsmöglichkeit die Interessen der Staaten ins Zentrum, wird argumentiert, dass flexible Integration in Verhandlungsprozessen Blockaden aufbrechen kann.⁴⁹ In verflochtenen Mehrebenensystemen wie dem der EU (aber auch in verflochtenen Föderationen) kann eine Entscheidungsstruktur gegeben sein, „die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch [...] ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern, weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf mehr Desintegration“.⁵⁰ Scharpf definiert eine solche „Politikverflechtungsfälle“ als Situation, in der erstens hohe Hürden eine Veränderung des Status quo erschweren (z.B. Einstimmigkeit), zweitens alle Akteure rational handeln, Reformen also nur möglich sind, wenn durch sie keiner schlechter gestellt wird (je heterogener die Gruppe, desto mehr Vetospieler und desto schwieriger eine Entscheidung), und der Status quo drittens kein „Verfallsdatum“ hat. Asymmetrische Regelungen wie flexible Integration in der EU werden in einer solchen Konstellation als Ausweg gesehen.⁵¹ Steht eine flexible Regelung an, hat der einzelne Staat die Wahl zwischen „influence and autonomy“.⁵²

Die zweite Erklärungsmöglichkeit führt flexible Integration auf Spannungen zwischen verschiedenen Integrationsdimensionen zurück. Die frühen Konzepte der „abgestuften Integration“ (Brandt, Tindemans, Grabit) sahen ihre Ursache vor allem in der ökonomischen Dimension der Integration. Manche Staaten seien wirtschaftlich nicht „in der Lage“ zu weiterer politisch-institutioneller Integration.⁵³ Folgerichtig sollten flexible Regelungen nur in der Wirtschaftspolitik möglich sein und anhand objektiver Kriterien sollte festgestellt werden, wann ein Staat von den Nachzüglern zu den Voranschreitenden wechseln müsste (Integrationszwang). Für die Langsameren wurden Unterstützungsmaßnahmen

European Union. Principles, Institutions, Policies, in: *Journal of European Public Policy* 1/2015, S. 1ff. Politisierung wird definiert als „polarization of opinions, interests or values and the extent to which they are publicly advanced towards the process of policy formulation within the EU“. Vgl. Pieter De Wilde: No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration, in: *Journal of European Integration* 5/2011, S. 559ff., hier S. 560.

- 49 Kenneth Dyson/Angelos Sepos: Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hrsg.): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke 2010, S. 3ff., hier S. 5f., 14f.; Stubb: *Categorization*, 1996. Vgl. das ebenfalls rationale Argument Gierings, flexible Integration könne ein „Versuchsballon“ sein, bei dessen Scheitern nicht die Union scheitert: Giering: *Zweckverband*, 1997, S. 100ff.
- 50 Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1985, S. 323ff., hier S. 350; vgl. auch George Tsebelis: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley/Los Angeles/Oxford 1990.
- 51 Neben Opt-outs, Aufbau von Parallelstrukturen, Informalisierung der Konfliktregelung und „level shift“, vgl. Arthur Benz: *Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen*, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Frankfurt/New York 2003, S. 205ff. Für Blockadesituationen in nationalen Föderalsystemen gelten die gleichen Vermutungen (ein Beispiel ist das Abweichungsrecht der deutschen Länder von Bundesgesetzen).
- 52 Helen Wallace: *Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?*, in: Karlheinz Neunreither/Antje Wiener (Hrsg.): *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford 2000, S. 175ff., hier S. 181.
- 53 Brandt: Rede, 1974; Leo Tindemans: Bericht über die Europäische Union (Tindemans-Bericht). Ein gemeinsames Leitbild für Europa, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Sonderbeilage* 1/1976, S. 11ff.; Eberhard Grabit (Hrsg.): *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*, Kehl am Rhein/Straßburg 1984. Während für Brandt und Tindemans Flexibilisierung nur im wirtschaftlichen Bereich möglich sein sollte, sahen Grabit und seine Kollegen auch andere Politikfelder als „flexibilisierungsfähig“ an. Ob die Staaten „willens“ sind, wurde erstmals in Scharrs „differenzierter Integration“ mit einbezogen. Vgl. Scharr: *Differenzierte Integration*, 1977.

eingepplant. Eine andere Erklärung stellt das Verhältnis zwischen der politisch-institutionellen und der territorialen Dimension von Integration ins Zentrum,⁵⁴ verbildlicht in Wessels' Vier-Felder-Matrix⁵⁵ oder im Modell der konzentrischen Kreise:⁵⁶ Je dichter das Regelwerk ist, umso schwieriger wird die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, während mit jedem neuen Mitgliedstaat die Heterogenität zunimmt und gemeinsame Regelungen schwieriger werden. Jüngste Studien sehen Erklärungen für flexible Integration in der gesellschaftlichen Integrationsdimension. Schimmelfennig, Leuffen und Rittberger weisen nach, dass unterschiedliche Grade an Politisierung bei bestehendem Integrationsimpuls (Interdependenzen) zu flexibler Integration führen, und erklären damit Flexibilisierungen insbesondere in den Kernbereichen staatlicher Souveränität.⁵⁷ Die einzelnen Integrationsdimensionen können sich im Hinblick auf integrative und desintegrative Dynamiken in Richtung und Geschwindigkeit unterscheiden. Ihre gegenseitigen Wechselwirkungen und ihre Auswirkungen auf flexible Integration verdienen mehr Aufmerksamkeit.

Theoretische Spekulationen über (des-)integrative Effekte flexibler Integration

Trotz der kurzen Zeitspanne der empirischen Entwicklung⁵⁸ können aus beiden dargestellten Erklärungsmöglichkeiten für die Entstehung flexibler Integration Annahmen über ihre Folgen abgeleitet werden, die bislang allerdings nur bruchstückhaft durch Studien belegt sind. Vieles bleibt – ähnlich wie die frühen Überlegungen Tarltons zum „secession potential“ asymmetrischer Föderalstaaten – im Bereich der „theoretical speculation“.⁵⁹

Es muss genauer geprüft werden, wie sich Interdependenzen – die in beiden Erklärungsmöglichkeiten als Integrationsvoraussetzungen gelten – durch flexible Integration entwickeln. Aufgrund der engeren Zusammenarbeit innerhalb der Kerngruppe spricht viel für einen Anstieg der Interdependenzen innerhalb des Kerns, zumindest bei Aufbauflexibilisierung. Das heißt nicht zwangsläufig, dass Interdependenzen zwischen Kern und Peripherie bzw. innerhalb der Peripherie abnehmen. Kosten,⁶⁰ die der Peripherie durch Flexibilisierung entstehen, können neue Interdependenzen schaffen. Ob Interdependenzen in einer Gruppe, die durch Abbauflexibilisierung zurückgelassen wurde, zunehmen, wäre ebenso zu prüfen wie die Annahme, dass sich pure „external differentiation“ wenig auf das Interdependenz-Niveau zwischen den EU-Staaten auswirkt.

Nach der ersten Erklärungsmöglichkeit (s.o.) ist eine integrative Sogwirkung zeitlich vor der tatsächlichen Umsetzung flexibler Integration durch die Interessen der Staaten – Sicherung von Blockade- und Einflussmöglichkeiten – zu erklären. Als Drohkulisse wirkte dementsprechend etwa das Schäuble-Lamers-Papier, das die Ausdehnung der qualifizierten

54 Giering: Zweckverband, 1997, S. 138ff.

55 Wessels/Jantz: Flexibilisierung, 1997, S. 354.

56 Gianni De Michelis: Die EG als Gravitationszentrum: Für ein Europa der vier Kreise, in: *integration* 4/1990, S. 143ff., aufgegriffen etwa von Edouard Balladur: Interview des französischen Premierministers Edouard Balladur, in: *Le Figaro*, 30. August 1994, auszugsweise abgedruckt in: *Europa-Archiv* 18/1994, S. D542ff.

57 Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger: *European Union*, 2014.

58 Holzinger/Schimmelfennig: *Differentiated integration*, 2012, S. 303.

59 Charles D. Tarlton: *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in: *The Journal of Politics* 4/1965, S. 861ff.

60 Robert Owen Keohane/Joseph S. Nye: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston 1977.

Mehrheitsentscheidungen durch den Amsterdamer Vertrag maßgeblich beförderte.⁶¹ Ähnliche deutsch-französische Vorstöße wurden oft strategisch als Blockadebrecher eingesetzt, wobei Maurer nachweist, wie die Vieldeutigkeit des gemeinsamen Vortrags die Extreme der Positionen aller Mitgliedstaaten einfangen konnte.⁶² Bei bestehender Aufbauflexibilisierung wird von Kölliker eine Sogwirkung durch Externalitäten erklärt, etwa durch Kosten, die der Peripherie durch die Politik des Kerns entstehen, und die Möglichkeit, die Peripherie von der Nutzung der entstehenden Güter auszuschließen.⁶³ Gehring untersucht das später in die Verträge integrierte Schengensystem als solche „incentive structure“, in der durch verstärkte Außenkontrollen Kosten für die Nichtteilnehmer entstanden und keine Trittbrettfahrer-Effekte möglich waren.⁶⁴ Neben solchen integrativen Effekten kann bestehende Flexibilisierung auch desintegrative Folgen haben.⁶⁵ Staaten der Peripherie verlieren aufgrund des Wegfalls ihrer Blockademöglichkeiten Verhandlungsstärke in Verhandlungsprozessen des aus Peripherie und Kern zusammengesetzten Verbunds. Leuffen und Kroll weisen in diesem Sinne für den Fall der Abbauflexibilisierung nach, dass Großbritannien bei der Vorbereitung des Europäischen Rates im Februar 2016 im Vergleich zu früheren Verhandlungsrunden schwächer geworden ist und seine eigentlichen Forderungen gar nicht artikuliert hat.⁶⁶ Als Erklärung führen sie an, dass David Cameron zwar mit innenpolitischem Druck argumentieren konnte (Referendumsausgang ungewiss),⁶⁷ die potentiellen Kosten einer Nichteinigung für die anderen Staaten jedoch aufgrund der bereits bestehenden, zahlreichen Opt-outs Großbritanniens und des damit zusammenhängenden Verlusts an Blockademöglichkeiten gering waren. Die Erkenntnis, nach der in Nationen, die sich selbst innerhalb der EU als einflusslos ansehen, Politisierung insbesondere entlang der „ultimate question of membership“⁶⁸ auftritt, zeigt, dass Einflussverlust durch Flexibilisierung in eine Austrittsdynamik münden kann.

Folgt man der zweiten Erklärungsmöglichkeit – Wechselwirkungen zwischen Integrationsdimensionen – erscheint eine dauerhafte Spaltung durch flexible Integration auch in Fällen der Aufbauflexibilisierung möglich. Lippert und Wessels weisen darauf hin, dass politikfeld- und dimensionsübergreifende Koppelgeschäfte („package deals“) zwischen Kern

61 Schutz: Flexibilität, 1999, S. 276. Im Falle Italiens mischten sich rationale Argumente (z.B. die Sorge um Einfluss auf die Eurozone) mit idealistischen (wie als einziger Gründerstaat nicht für Kerneuropa vorgesehen zu sein).

62 Andreas Maurer: Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union. Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 10/2004, S. 2.

63 Alkuin Kölliker: Bringing together or driving apart the Union? Towards a theory of differentiated integration, in: West European Politics 4/2011, S. 125ff.

64 Thomas Gehring: Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/1998, S. 43ff.

65 Wallace: Flexibility, 2000.

66 Daniela Annette Kroll/Dirk Leuffen: Ties that bind, can also strangle: the Brexit threat and the hardship of reforming the EU, in: Journal of European Public Policy 9/2016, S. 1311ff.

67 Vgl. Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 3/1988, S. 427ff.

68 Pieter de Wilde/Anna Leupold/Henning Schmidtke: Introduction: the differentiated politicisation of European governance, in: West European Politics 1/2016, S. 3ff., hier S. 14; Benjamin Leruth: Operationalizing national preferences on Europe and differentiated integration, in: Journal of European Public Policy 6/2015, S. 816ff.

und Peripherie schwieriger werden,⁶⁹ weil der Policy-Mix, der das Zusammenschüren von Kompromissen ermöglicht, kleiner wird. Schimmelfennig argumentiert,⁷⁰ durch die Begründung flexibler Integration in einem Politikfeld würden die Gruppen auf verschiedene Entwicklungspfade gesetzt,⁷¹ innerhalb derer die historisch-institutionalistische Rückkoppelungsdynamik wirke. Er weist einen Spill-over von einem flexibilisierten auf ein bisher nicht flexibilisiertes Politikfeld nach, das dadurch ebenfalls flexibilisiert wird. Die Dynamiken innerhalb der Eurozone führten demnach unter dem Eindruck der Finanzkrise zur Einführung der Bankenunion, an der nur Mitglieder der Eurozone teilnehmen, obgleich das betroffene Politikfeld in der bislang von allen Staaten gemeinsam geregelten Finanzmarktregulierung liegt.

Zu klären sind die Auswirkungen von Flexibilisierungen auf die gesellschaftliche Integrationsdimension, die ihrerseits Rückwirkungen auf andere Integrationsdimensionen des Gesamtsystems hat. Giering vermutet, dass die entstehende Intransparenz, die unklare Rolle der supranationalen Institutionen und mangelnde parlamentarische Mitwirkung zu einer Abnahme der europäischen Identität und ihrer „Subdimension der gegenseitigen Solidarität“ führen könnte, und befürchtet deswegen eine „Flexibilisierungsfalle“.⁷² De Wilde, Leupold und Schmidtke geben zu bedenken, dass Politisierung nicht nur Ursache (s.o.), sondern auch Resultat von Flexibilisierung sein kann. Durch flexible Integration verändern sich institutionelle, staatspezifische, ökonomische und soziokulturelle Faktoren der Politisierung (z.B. unterschiedliches Maß an Autoritätstransfers): „Differentiated Europe leads to differentiated politicisation across times, countries, and settings.“⁷³ Genauer zu untersuchen wäre, welche integrative, desintegrative und flexibilisierende Wirkung „differenzierte Politisierung“ hat.

Die Auswirkungen flexibler Integration auf die Interessen der EU-Staaten und auf die Wechselwirkungen zwischen den Integrationsdimensionen, die ihrerseits auf die (Des-)Integration des Gesamtsystems durchschlagen können, sind weitestgehend unbeabsichtigt und kaum steuerbar. Der einzige Hebel, Einfluss auf die Optionen rational handelnder Akteure einerseits und das Zusammenspiel der Integrationsdimensionen andererseits auszuüben, liegt in der (ihrerseits von politischen Entscheidungen abhängigen) politisch-institutionellen Gestaltung flexibler Integration. In Zeiten, in denen einige Protagonisten die Abkehr vom Ziel der „immer engeren Union der Völker Europas“ fordern,⁷⁴ ist eine Verpflichtung flexibler Integration auf die Prinzipien der Solidarität und der loyalen Zusammenarbeit analog zum Sozialprotokoll zum Maastrichter Vertrag mit seiner „sauberen“ Organleihe kaum durchsetzbar. Dennoch wird angenommen, eine möglichst enge formale⁷⁵

69 Barbara Lippert/Wolfgang Wessels: Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Cord Jakobeit/Alparslan Yenil (Hrsg.): Gesamt Europa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Bonn 1993, S. 439ff., hier S. 448.

70 Frank Schimmelfennig: A differentiated leap forward: spillover, path-dependency, and graded membership in European banking regulation, in: West European Politics 3/2016, S. 483ff.

71 Paul Pierson: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective, in: Comparative Political Studies 2/1996, S. 123ff.

72 Giering: Zweckverband, 1997, S. 217ff.

73 De Wilde/Leupold/Schmidtke: Introduction, 2016, S. 3.

74 Z.B. Regierung der Niederlande: European where necessary, national where possible, 21. Juni 2013.

75 Maurer: Gravitationskraft, 2004, S. 4ff.

und informelle⁷⁶ Einbindung⁷⁷ aller Akteure in die Entscheidungsprozesse und damit flexibler Integration in die politisch-institutionelle Dimension des Gesamtsystems könne weitere Spaltungen verhindern. Dieser Gedanke liegt den mit dem Amsterdamer Vertrag erstmals primärrechtlich fixierten Regelungen zur Verstärkten Zusammenarbeit⁷⁸ zugrunde. Aber auch im Hinblick auf andere Formen flexibler Integration wird erwartet, dass durch Mitbestimmungsmöglichkeiten, grenzüberschreitende Diskursmöglichkeiten, neutrale Schiedsrichter und eine möglichst starke Einbindung „schwächerer“ Staaten nationale Fundamentalpositionen nicht entstehen oder aufgespalten bzw. Probleme segmentiert und entlang sachorientierter Konfliktlinien bearbeitet werden können.⁷⁹ In die gleiche Richtung gehen Überlegungen, bei allen Formen flexibler Integration den entstehenden Kern möglichst über den Gerichtshof der Europäischen Union, die Kommission, das Europäische Parlament oder zumindest Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit kontrollierbar zu halten.⁸⁰

Flexible Integration: „Utopia or Dystopia?“ – „Poison or Panacea?“⁸¹

Die Frage nach den (des-)integrativen Folgen flexibler Integration hat erhebliche politische Bedeutung, insbesondere nach dem Brexit-Referendum (ist Großbritannien aufgrund seiner Opt-outs so lange in der EU geblieben oder haben diese den Austritt befördert?) und angesichts der aktuellen Flexibilisierungsdebatte, bei der es einigen weniger um die Statuierung einer Ungleichzeitigkeit der Integration und mehr um Dynamiken in verschiedene Richtungen geht.

Der Beitrag hat die seit Jahrzehnten andauernde politische Debatte über mögliche des-integrative Folgen flexibler Integration mit der beginnenden wissenschaftlichen Diskussion verknüpft. Dazu wurde das Phänomen flexible Integration in ein zweidirektionales, mehrdimensionales Verständnis europäischer Integration eingeordnet, das davon ausgeht, dass Integration und Desintegration gegenläufige Prozesse sind, deren Ergebnisse mit denselben Indikatoren messbar sind und die sich in den Dimensionen der politisch-institutionellen, territorialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Integration abspielen.

Die Suche nach Erklärungen für die Entstehung flexibler Integration und nach Vermutungen hinsichtlich ihrer Folgen in den Interessen der Mitgliedstaaten und im Wechselspiel der Integrationsdimensionen hat verdeutlicht, dass auch aus wissenschaftlicher Perspektive des-integrative Folgen für das Gesamtsystem oder zumindest dauerhafte Spaltungen zwischen den entstehenden Integrationsgruppen möglich erscheinen. Eine Option, bewusst in

76 Rebecca Adler-Nissen: Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs, in: *Journal of European Public Policy* 1/2009, S. 62ff., hier S. 68ff.

77 Wallace: Flexibility, 2000, S. 182ff.

78 Heute geregelt in Art. 20 Vertrag über die Europäische Union und näher ausgeführt in Art. 326-334 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

79 Vgl. die parallele Diskussion über (des-)integrative Trends in asymmetrischen Föderalstaaten: Tarlton: Symmetry and Asymmetry, 1965; Andreas Heinemann-Grüder: Föderalismus als Konfliktregelung, Opladen 2011, S. 25ff.; Jan Erk/Lawrence Anderson: The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?, in: *Regional & Federal Studies* 2/2009, S. 191ff.

80 Maurer: Gravitationskraft, 2004, S. 4ff.; Maurer/Haerder: Alternatives to Full Membership, 2007, S. 212ff.; vgl. auch Andreas Maurer: Europäisches Parlament, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2013, Baden-Baden 2013, S. 57ff., hier S. 59.

81 Christopher Lord: Utopia or dystopia? Towards a normative analysis of differentiated integration, in: *Journal of European Public Policy* 6/2015, S. 783ff., hier S. 783.

Richtung mehr Integration durch flexible Integration zu gehen, ist die formale oder zumindest informelle Einbindung aller Betroffenen – Kern und Peripherie – in Entscheidungsprozesse. Eine von allen getragene und deswegen schwer durchsetzbare politisch-institutionelle Einbindung flexibler Arrangements kann weitere Spaltungen verhindern und eine sachorientierte Problembearbeitung jenseits eines Grabens zwischen innen und außen ermöglichen.