

Europäische Integration: zweidirektional und mehrdimensional

*Lisa H. Anders, Annegret Eppler und Thomas Tuntschew**

Die europäische Einigung hat in den vergangenen Jahrzehnten atemberaubende Fortschritte gemacht und für eine zunehmende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern Frieden, Wohlstand und Freiheit in Sicherheit gewährleistet. Dabei war es keine Besonderheit, dass sich Phasen rasch aufeinander folgender Integrationsschritte mit, teilweise langen, Phasen der Stagnation abwechselten. Seit einigen Jahren sieht sich das Einigungswerk mit „multiplen Krisen“¹ und immensen politischen Herausforderungen konfrontiert. Die aktuelle Situation stellt auch für die Europawissenschaften eine Herausforderung dar. Denn bisher standen Krisen, Stagnations- und Rückbauphasen, auch aufgrund der Annahme, dass die Europäische Union aus ihnen stets gestärkt hervorging, kaum im Fokus der Theoriebildung.²

Auf der Suche nach Erklärungen für die aktuellen Entwicklungen werden neuere Integrationstheorien wie der Postfunktionalismus³ und die Ansätze zur flexiblen Integration⁴ herangezogen. Konventionelle Theorien der europäischen Integration werden auf ihre (impliziten) Annahmen über mögliche Ursachen und Mechanismen der Desintegration geprüft.⁵ Erklärungen aus anderen Theoriesträngen, etwa der Forschung über die Stabilität

* Lisa H. Anders, M.A., Akademische Mitarbeiterin, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa, Universität Potsdam.

Dr. Annegret Eppler, Assistenzprofessorin für Europäische Integration, Innsbruck Center for European Research, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

Dipl.-Verw. Wiss. Thomas Tuntschew, Akademischer Mitarbeiter, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa, Universität Potsdam.

Der Beitrag ist entstanden im Rahmen des Jean-Monnet-Moduls „EUDYNAM“ und des Projekts „EU-DISIR“ der Nachwuchsförderung der Universität Innsbruck. Wir danken den Universitäten Potsdam und Innsbruck für Reisemittel.

- 1 Thilo Fehmel: Europäische Integration durch soziale Konflikte, in: Jenny Preunkert/Georg Vobruba (Hrsg.): Krise und Integration. Gesellschaftsbildung in der Eurokrise, Wiesbaden 2015, S. 183-204, hier S. 183; Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza: Scheitern? Bestehen? Weitergehen? Die europäische Integration in der Krise, in: Volker Perthes (Hrsg.): Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik, Berlin 2016, S. 9-13.
- 2 Eine Ausnahme bildet: Hartmut Kaelble: Spirale nach unten oder produktive Krisen? Zur Geschichte politischer Entscheidungskrisen der europäischen Integration, in: *integration* 3/2013, S. 169-182.
- 3 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. 1-23; Frank Schimmelfennig: Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise, in: Politische Vierteljahrsschrift 3/2012, S. 394-413.
- 4 Andreas Maurer: Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union. Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 10/2004; Berthold Rittberger/Dirk Leuffen/Frank Schimmelfennig: Differentiated Integration of Core State Powers, in: Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers, Oxford 2013, S. 189-210.
- 5 Douglas Webber: How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives, in: European Journal of International Relations 2/2014, S. 341-365; Arne Niemann/Julian Bergmann: Zug- und Gegenkräfte im Spiegel der Theorien der europäischen Integration, in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2013, S. 45-70; Henrik Scheller/Annegret Eppler: European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? Preliminary Thoughts for a Research Agenda, Institut für europäische Integrationsforschung: Working Paper 2/2014.

und den Untergang von Imperien,⁶ soziologischen Integrationstheorien⁷ und „dynamischen Föderalismustheorien“⁸ werden auf die europäische Integration übertragen. Daneben werden alle möglichen Szenarien entwickelt, vom ökonomisch motivierten Fortführen der Integration⁹ bis zur Dystopie eines „collapse of the Union“.¹⁰ Eindeutige Definitionen der aktuellen Phänomene oder konzise Konzepte, die ihre Einordnung ermöglichen, sind auch aufgrund der Aktualität der Ereignisse im laufenden Diskurs nicht einfach zu finden. Die Spannbreite der aktuellen europawissenschaftlichen Diskussion spiegelt die Vielfalt integrationstheoretischer Ansätze wider, was die Auswahl, Kategorisierung und Anordnung von Einzelbeobachtungen einerseits, die Erwartungen an und Funktionen von Theorien andererseits angeht.¹¹ Klar scheint aber zu sein: „Bisher kannte die europäische Integration nur eine Richtung: vorwärts.“¹² Plötzlich steht die Frage im Raum: „,[F]ührt die Krise zu mehr oder weniger Integration, und woran liegt das?“¹³ Einmal mehr hinkt die „intellektuelle Baustelle“ der europäischen Integration deren „empirischer Baustelle“ hinterher.¹⁴

Dieser Beitrag bietet (leider) keine Lösungsmöglichkeiten für die politischen Herausforderungen des heutigen Europas, nicht einmal Erklärungen für die aktuellen Phänomene. Unser Ziel ist lediglich, einen Vorschlag für „conceptual containers“¹⁵ zu machen, in die Ergebnisse der aktuellen Dynamiken eingeordnet werden können. Dazu nehmen wir Anleihen bei verschiedenen Theoretikern, die bereits Ende der 1960er Jahre und Anfang der 1970er Jahre Aspekte der europäischen Integration in den Blick genommen haben, die für eine Kartierung der heutigen Lage von Nutzen sein können.¹⁶ Es geht also um Aspekte einer Konzeptbildung, die, angeregt durch die aktuelle Situation, das Ziel verfolgt, den Blick für deren Erfassung und Einordnung zu schärfen. Ausgehend von Gary Goertz’ on-

-
- 6 Hans-Jürgen Bieling: Die krisenkonstitutionalistische Transformation des EU-Imperiums: zwischen autoritärer Neugründung und innerem Zerfall, in: Das Argument 1-2/2013, S. 34-46; Hans Vollaard: Explaining European Disintegration, in: Journal of Common Market Studies 5/2014, S. 1142-1159; Edgar Grande: Das europäische Imperium und seine Grenzen, in: Olaf Asbach/Rieke Schäfer/Veith Selk/Alexander Weiß (Hrsg.): Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft. Festschrift für Michael Th. Greven zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2012, S. 255-274.
- 7 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. 291-343.
- 8 Annegret Eppler: „European where necessary, national where possible“: Vorschläge aus den Niederlanden und Großbritannien zur Reform der EU im Lichte dynamischer Föderalismustheorien, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Renaissance des Föderalismus in Europa?, Baden-Baden, im Erscheinen.
- 9 Andrew Moravcsik: Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency, in: Foreign Affairs 3/2012, S. 54-68.
- 10 Ivan Krastev: European Disintegration? A Fraying Union, in: Journal of Democracy 4/2012, S. 23-30, hier S. 24.
- 11 Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2012, S. 9-31, hier S. 14.
- 12 Schimmelfennig: Neo- und Postfunktionalismus, 2012, S. 394.
- 13 Ebenda, S. 395.
- 14 Zur Differenzierung zwischen „empirischer“ und „intellektueller“ Baustelle siehe Bieling/Lerch: Theorien, 2012, unter Verweis auf Martin List: Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration, Wiesbaden 1999.
- 15 Giovanni Sartori: Concept Misformation in Comparative Politics, in: The American Political Science Review 4/1970, S. 1033-1053.
- 16 Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold: Europe’s Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs 1970; Joseph S. Nye: Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, in: International Organization 4/1968, S. 855-880.

tologischem Verständnis wissenschaftlicher Konzepte¹⁷ fragen wir, was europäische Integration heute ausmacht und wie sie empirisch erfasst werden kann.

Unser Augenmerk liegt dabei auf der Zweidirektionalität und Mehrdimensionalität europäischer Integration. Wir gehen erstens – wie bereits Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold¹⁸ – davon aus, dass die europäische Integration nicht zwingend nur eine Entwicklungsrichtung aufweisen muss, und schlagen eine konzeptionelle Offenheit gegenüber Prozessen der Desintegration vor. Dabei nehmen wir an, dass Integrations- und Desintegrationsprozesse gleichzeitig stattfinden können und ihre Ergebnisse durch dieselben Indikatoren messbar sind. Wir gehen also nicht davon aus, dass Desintegration den kompletten Zusammenbruch des Systems bedeuten muss, und wollen ein normatives Bias in Richtung Desintegration ebenso vermeiden wie in Richtung Integration. Zweitens beziehen wir neben einer politischen Dimension der Integration auch eine ökonomische und soziale ein. Auch das ist nicht neu. Joseph S. Nye,¹⁹ andere frühe Vertreter des Neofunktionalismus²⁰ und auch des Föderalismus²¹ gingen von einem mehrdimensionalen Verständnis der europäischen Integration aus und bezogen sich für ihre Theoriebildung auf den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Integration.

Aktuelle empirische Beobachtungen: gegenläufige Prozesse in unterschiedlichen Bereichen

Die Theorien der europäischen Integration zeichnen „jeweils ein unterschiedliches Bild von jenem Ausschnitt der ‚Welt‘, den sie zu erklären oder zu verstehen beanspruchen.“²² Unser Blick auf die Empirie ist erstens auf Dynamiken nicht nur in Richtung Integration, sondern auch in Richtung Desintegration fokussiert und sieht diese zweitens in verschiedenen Bereichen der Integration angeordnet.

Im ökonomischen Bereich hat die noch immer schwelende Finanz-, Wirtschafts-, Staatsschulden- und Währungskrise²³ zu einer Zunahme der makroökonomischen und fiskalischen Disparitäten innerhalb des Binnenmarkts geführt. Die mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften werden wieder stärker als nationale und weniger als gemeinsamer Markt wahrgenommen und es kommt zu einer Spaltung in „selbst erklärte ‚Geber‘ gegen angezeigte ‚Nehmer‘“.²⁴ Während das Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone (Grexit) immer wieder diskutiert wurde, traten Malta und Zypern (2008), die Slowakei (2009), Estland (2011), Lettland (2014) und Litauen (2015) dem Euroraum bei. Einige Staaten erholten sich von der Wirtschaftskrise, bewältigten die Staatsschuldenproblematik und profitierten von der Euro-Währungsschwäche sowie der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zen-

17 Gary Goertz: Social Science Concepts. A User’s Guide, Princeton 2006.

18 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 in Massachusetts 1971, S. 45-126; Lindberg/Scheingold: Would-Be Polity, 1970.

19 Nye: Regional Integration, 1968.

20 Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957, Notre Dame 2004 [1958].

21 Carl J. Friedrich: Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, in: Politische Vierteljahrsschrift 2/1964, S. 154-187.

22 Bieling/Lerch: Theorien, 2012, S. 16.

23 Richard Baldwin et al.: Rebooting the Eurozone: Step 1 – agreeing a crisis narrative, Centre for Economic Policy Research: Policy Insight 85/2015.

24 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 am Taunus 2016, S. 70-91, hier S. 74.

tralbank (EZB), in anderen Staaten bleibt die Krise virulent oder droht wieder aufzubrechen (Bankenkrise in Italien im Juli 2016).

Politisch gesehen hat die europäische Integration womöglich bereits durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 an Schwung verloren, die für den Verfassungsvertrag als Endpunkt einer langen Kette jeweils von den politischen Akteuren als zu kurz greifend definierter Reformschritte das Aus bedeuteten. Trotzdem wurden durch den Vertrag von Lissabon 2009 Impulse für integrative Fortschritte gesetzt, die sich seither insbesondere durch ‚institutional engineering‘ entfalten. Zugleich wird jedoch die bereits in der Erklärung von Laeken geforderte Überprüfung der europäischen Kompetenzordnung wieder aktuell und seitens der britischen und niederländischen Regierung liegen seit 2013 konkrete Vorschläge für eine Rückverlagerung oder zumindest Nichtwahrnehmung bestehender legislativer Kompetenzen durch die Europäische Union vor.²⁵

Während der ‚Eurokrise‘ wurden im Rahmen intergouvernementaler Krisendiplomatie neue Regulierungsaufgaben geschaffen, bestehende Institutionen wie die Kommission und die EZB gestärkt und neue Institutionen aufgebaut.²⁶ Die Spaltung in Geber und Nehmer setzte sich fort: Während die Austeritätspolitik²⁷ auf der einen Seite gravierende soziale und ökonomische Folgen zeitigt, stößt auf der anderen Seite die Bereitschaft zur finanziellen Solidarität unter Hinweis auf „das Fehlverhalten einzelner unsolider [...] Mitgliedstaaten“²⁸ rasch an ihre Grenzen. Insgesamt wurde der neu geschaffene institutionelle Rahmen einerseits als „eine inkrementalistische Weiterentwicklung der Europäischen Union“²⁹ gewertet, andererseits als „legal overstretch“.³⁰

Während Sicherheitsproblematiken außer- (Ukraine, Naher Osten) und innerhalb der Europäischen Union (Terrorismus) zunehmen, zeichnet sich bei der seit 2015 als ‚Flüchtlingskrise‘ wahrgenommenen Migration aus Kriegs- und Krisengebieten im Gegensatz zur ‚Eurokrise‘ bislang keine europäische Lösung ab. (Re-)distributive Lösungsvorschläge konnten sich nicht durchsetzen, die zuletzt quasi-hegemoniale Stellung Deutschlands ero-

25 Niederländische Regierung: European where necessary, national where possible, 21.6.2013, abrufbar unter: <https://www.government.nl/latest/news/2013/06/21/european-where-necessary-national-where-possible> (letzter Zugriff: 19.5.2016); Regierung des Vereinigten Königreichs: Review of the balance of competences, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences> (letzter Zugriff: 31.5.2016); ein ähnliches Papier der dänischen Regierung behandelt vor allem wirtschaftliche Fragen: Dänische Regierung: Denmark in Europe. 30 Paths to a Better Single Market, Februar 2015, abrufbar unter: <https://www.evm.dk/english/publications/2015/15-02-24-30-paths-to-a-better-single-market> (letzter Zugriff: 3.7.2016).

26 Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs: More integration, less federation: the European integration of core state powers, in: Journal of European Public Policy 1/2016, S. 42-59; Frank Schimmelfennig/Berthold Rittberger: Kontinuität und Divergenz. Die Eurokrise und die Entwicklung europäischer Integration in der Europaforschung, in: Politische Vierteljahrsschrift 3/2015, S. 389-405; Frank Schimmelfennig: Mehr Europa – oder weniger? Die Eurokrise und die europäische Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 52/2015, S. 28-34.

27 Roland Sturm: Austeritätspolitik als gesellschaftliches Projekt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2016, S. 17-23.

28 Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs: Alles ganz normal! Eine institutionelle Analyse der Euro-Krise, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2013, S. 75-88; siehe auch Stefan Immerfall: Mehr Solidarität durch „Mehr Europa“?, in: Wolfgang Aschauer/Elisabeth Donat/Julia Hofmann (Hrsg.): Solidaritätsbrüche in Europa. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde, Wiesbaden 2016, S. 49-71, hier S. 49.

29 Hartmut Marhold: Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2014. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2014, S. 457-475.

30 Daniela Schwarzer: Integration und Desintegration in der Eurozone, in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2013, S. 185-206, hier S. 186.

dert³¹ und es kommt zu teilweise informellen, interessengeleiteten Gruppenverfestigungsprozessen der Balkan-, Visegrád-, Gründerstaaten etc. Während sich die zeitweise Aussetzung des Schengen-Systems im Rahmen der Verträge bewegt, reicht die Politik einzelner Mitgliedstaaten, deren Regierungen sich wie in Polen und Ungarn offen europakritisch zeigen, „[v]on der Regelaversion [bis] zum Regelbruch“.³²

Territorial stehen nach dem ‚Brexit-Referendum‘ der britischen Bevölkerung vom 23. Juni 2016 zum ersten Mal – seit dem Referendum in Grönland 1982, das in einem anderen Licht, nämlich der schrittweisen Loslösung von Dänemark, zu sehen ist – Verhandlungen über den Austritt eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Union an.³³ Weder die weitere Ausdehnung von Sonderrechten und flexibler Integration, die dem früheren britischen Premier David Cameron im Februar 2016 als Alternative zu einem Austritt zugestanden worden waren,³⁴ noch die offensichtlich bevorstehenden wirtschaftlichen Einbußen und innenpolitischen Spaltungen hatten 51,9 Prozent der Briten davon abhalten können, für ‚leave‘ zu votieren. Auch über einen möglichen Austritt Griechenlands aus der Eurozone wird noch immer mehr oder weniger intensiv diskutiert. Andererseits gibt es etliche Beitrittskandidaten (Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Türkei) und über Freihandelsabkommen mit Japan, Kanada, Singapur und den USA wird beraten.

Die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der Europäischen Union erfahren einen vorher unbekannten Aufmerksamkeitsgrad in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten.³⁵ Zwar könnte eine Diskussion europäischer Themen als Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten oder teilweise gar als grenzübergreifender Diskursraum und damit als Schritt in Richtung mehr Integration interpretiert werden.³⁶ Jedoch verzeichnen europaskeptische Strömungen einen hohen Zulauf. Vor allem in den ‚Nehmerstaaten‘ kommt es zu einem Rückgang der Zustimmungswerte sowohl zum jeweiligen nationalen politischen System als auch zur Europäischen Union.³⁷ Zugleich belegen Studien für die krisengeschüttelten Staaten – zumindest zeitweise – eine rückläufige Identifizierung mit der Europäischen Union, die mit einer Rückbesinnung auf die nationale Identität einhergeht.³⁸ Europaskeptische und rechtspopulistische Parteien, deren Protagonisten sich über nationa-

31 Barbara Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass, Stiftung Wissenschaft und Politik: Arbeitspapier FG EU/Europa 7/2015.

32 Andreas Maurer: Von der Regelaversion zum Regelbruch: Perspektiven der EU-Entwicklung im Kontext der Flüchtlingspolitik, Vortrag vom 24. Mai 2016, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

33 Vgl. die Beiträge Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in diesem Band, S. 183-197; Iain Begg: Brexit: warum, was nun und wie?, in diesem Band, S. 230-241.

34 Europäischer Rat: Entwurf eines Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union, 2.2.2016, EUCO 4/16.

35 Christian Rauh/Michael Zürn: Zur Politisierung der EU in der Krise, in: Martin Heidenreich (Hrsg.): Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven, Wiesbaden 2014, S. 121-145; kritischer: Edgar Grande/Hanspeter Kriesi: Die Eurokrise: Ein Quantensprung in der Politisierung des europäischen Integrationsprozesses?, in: Politische Vierteljahresschrift 3/2015, S. 479-505.

36 Martin Große Hüttmann/Thomas Fischer: Das Ende der EU, wie wir sie kannten? Die Europäische Währungsunion im Stresstest und die Folgen für die Integrationstheorien, in: Klaus Brummer/Heinrich Pehle (Hrsg.): Analysen nationaler und supranationaler Politik. Festschrift für Roland Sturm, Opladen/Berlin/Toronto 2013, S. 407-420, hier S. 407.

37 Klaus Arminger/Kai Guthmann/David Weisstanner: Wie der Euro Europa spaltet. Die Krise der gemeinsamen Währung und die Entfremdung von der Demokratie in der Europäischen Union, in: Politische Vierteljahresschrift 2015, S. 506-531.

38 Alina Polyakova/Neil Fligstein: Is European integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the 2007-9 financial crisis, in: Journal of European Public Policy 1/2016, S. 60-83. Zu einer anderen Bewertung gelangt Thomas Risse: No Demos? Identities and Public Spheres in the Euro Crisis, in: Journal of Common Market Studies 6/2014, S. 1207-1215.

le Grenzen hinweg bestärken, wurden in subnationalen und nationalen Wahlen sowie den Wahlen zum Europäischen Parlament nicht selten zweit- oder drittstärkste Kraft. Von eher europafreundlichen Eliten werden in Manifesten neue Großreformen der Europäischen Union vorgeschlagen (Glienicker Gruppe; The Eiffel Group; Autret et al.; Piketty; The EURO 2030 Group).³⁹ In neu gegründeten europaskeptischen Think-Tanks wie „Open Europe“ oder „Fresh Start“ wird dagegen europäischer Rückbau proklamiert.⁴⁰ Referenden wie das niederländische über das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine im April 2016, die knappe Entscheidung der Briten für einen ‚Brexit‘ im Juni 2016 und das angekündigte Referendum in Ungarn zur Flüchtlingspolitik schaffen Plattformen für die Diskussion europakritischer Argumente.

Theoretisch-konzeptionelle Herausforderungen: Argumente für ein zweidimensionales und mehrdimensionales Integrationsverständnis

„Wie ihr Gegenstandsbereich, so unterliegen auch die Theorien der europäischen Integration einem fortlaufenden Veränderungsprozess. Veränderte Kontextbedingungen stimulieren die Entwicklung neuer theoretischer Analyse- und Interpretationsmuster.“⁴¹ Wie in der Vergangenheit⁴² sind es auch heute empirische Entwicklungen, die die Integrationswissenschaft vor neue theoretische Herausforderungen stellen. Unterschiedliche Deutungen der Empirie sind verknüpft mit unterschiedlichen ontologischen Verständnissen darüber, was europäische Integration überhaupt ist und wodurch sie sich verändert.⁴³ Unter Rückgriff auf basale Anforderungen an Konzepte, wie sie in Goertz' wissenschaftstheoretischen Ausführungen zu finden sind, sollen hier der Bedeutungsgehalt von Integration sowie ihre „fundamentalen konstitutiven Elemente“⁴⁴ diskutiert werden.

Goertz plädiert für einen kritischen und reflexiven Umgang mit sozialwissenschaftlichen Begriffen und Konzepten und schlägt dazu vor, komplexe soziale Phänomene in verschiedene Abstraktionsstufen zu zerlegen, um sie empirisch greifbar zu machen. Für gewöhnlich lassen sich dabei drei Ebenen unterscheiden: die erste Ebene, die den grundsätzlichen Bedeutungsinhalt des Konzeptes definiert, die zweite Ebene, die verschiedene Bedeutungsdimensionen aufzeigt, indem sie die konstitutiven Dimensionen des Konzeptes benennt, und eine dritte Ebene, auf der Indikatoren für die Datenerhebung spezifiziert werden. Einige Überlegungen von Goertz erscheinen für eine Konzeptualisierung europäischer Integration von besonderer Bedeutung. So argumentiert er, dass auf der ersten Ebene von Konzepten nicht nur der positive, sondern auch der negative Pol bestimmt werden muss. Außerdem betont er die Relevanz der Reflektion über die Beziehungen der Dimensionen eines Konzeptes.

39 Für Hinweise und Quellen Eppler/Maurer: Spannungsfeld, 2016, S. 77-78.

40 Internetseiten abrufbar unter: <http://openeurope.org.uk/> und <http://www.eufreshstart.co.uk> (letzte Zugriffe: 31.5.2016).

41 Bieling/Lerch: Theorien, 2012, S. 18.

42 Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford 2009; Desmond Dinan: Ever Closer Union. An Introduction to European Integration, Basingstoke 2010; 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. 73-95.

43 Bieling/Lerch: Theorien, 2012, S. 16.

44 Goertz: Concepts, 2006, S. 5.

Integration und Desintegration als Prozesse in zwei Richtungen

Goertz zufolge umfassen sozialwissenschaftliche Konzepte häufig lediglich die positive Ausprägung von Phänomenen, während ihr negativer Pol selten explizit gemacht wird.⁴⁵ Auch für die europäische Integration wurde eine solche Asymmetrie festgestellt. Unter Rückgriff auf Klaus Busch⁴⁶ konstatieren Wolfgang Wessels und Anne Faber sogar ein normatives Bias der Integrationsforschung. Demgemäß teilen bestehende theoretische Ansätze den Fokus auf den Auf- und Ausbau sowie die Funktionsweise des politischen Systems der Europäischen Union, während „Abbau- und Desintegrationstendenzen“⁴⁷ keine Berücksichtigung fänden. Erfolgreiche Integrationsschritte würden damit insgesamt als „untersuchenswerter erachtet als Krisen und rückläufige Entwicklungen“⁴⁸ Jan Zielonka kritisiert vor dem Hintergrund der europäischen Banken-, Schulden- und Finanzkrise: „[W]e have numerous books on European integration, but hardly any on disintegration“.⁴⁹

In logischer Implikation der Konzeptbildung nach Goertz muss auf dem ‚basic level‘ auch festgehalten werden, wie sich die positiven und negativen Ausprägungen eines Phänomens zueinander verhalten. Im Hinblick auf Integration und Desintegration ist insbesondere zu fragen, ob es sich um dichotome, sich gegenseitig ausschließende, Phänomene handelt oder ob ein gradueller Übergang existiert, der über ein Kontinuum mit zahlreichen Graustufen und Mischformen abgebildet werden kann. Grosso modo war die europäische Integration lange Zeit ein forschende Prozess und als Forschungsgegenstand insofern ein „moving target“.⁵⁰ Unabhängig vom konkreten Bedeutungsgehalt verstanden deshalb viele Autoren, insbesondere zu Beginn der europäischen Einigung, Integration als Prozess.⁵¹ Entsprechend ist auch europäische Desintegration als Prozess zu verstehen. Als Prozesse können Integration und Desintegration dabei in Relation zum jeweils vorherigen Integrationsniveau bestimmt werden. Diese Sicht ist keinesfalls neu, vielmehr war ein solches Integrationsverständnis bereits Vertretern des Neofunktionalismus eigen. Lindberg und Scheingold definierten 1970 einen „spill-back“ invers zum „spill-over“ als „an outcome pattern which is characterized by a decrease in sectoral scope or institutional capacities or both“⁵². Zur Messung der Ergebnisse regionaler Integration und Desintegration entwickelte Lindberg zehn Indikatoren: Die Erhöhung des Werts eines Indikators zeigt Integration, sein Rückgang Desintegration an. Er ging davon aus, dass sich die Werte einzelner Indikatoren zeitgleich in unterschiedliche Richtungen entwickeln können.⁵³ Damit wurde von Vertretern des Neofunktionalismus bereits vor Jahrzehnten die Integration als

45 Ebenda, S. 30.

46 Klaus Busch: Integrationstheorien in Interaktion. Ein synoptischer Ansatz, in: Uwe Carstens/Carsten Schlüter-Knauer (Hrsg.): Der Wille zur Demokratie. Traditionslinien und Perspektiven, Berlin 1998, S. 285-314.

47 Anne Faber/Wolfgang Wessels: Die Verfassungskrise der EU als Krise »der« Integrationstheorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/2005, S. 353-359, hier S. 335.

48 Ebenda, S. 355.

49 Jan Zielonka: Europe: a plan for disintegration, in: Le Monde diplomatique, September 2011, abrufbar unter: <https://mondediplo.com/blogs/europe-a-plan-for-disintegration> (letzter Zugriff: 19.5.2016).

50 Bieling/Lerch: Theorien, 2012, S. 9.

51 Zu den unterschiedlichen Verständnissen der Integration als Prozess, Zustand und Konstrukt siehe zum Beispiel Wiener/Diez: Theory, 2009, S. 3.

52 Lindberg/Scheingold: Would-Be Polity, 1970, S. 199; vgl. auch Philippe C. Schmitter: A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.): Regional Integration, 1971, S. 232-264, hier S. 242. Er sieht einen ‚spill-back‘ als „retreat on both dimensions [level and scope], possibly returning to the status quo ante initiation“.

53 Lindberg: Political Integration, 1971.

reversibler Prozess gedeutet, die Richtung der Integration als offen angenommen und vorgeschlagen, Fort- und Rückschritte der Integration mittels derselben Indikatoren zu erfassen. Die Prozesse der Integration und Desintegration stehen in dieser Sicht nicht in einem dichotomen Verhältnis: Sie schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern stellen in Theorie und Empirie parallele und simultane Dynamiken dar.

Werden Integration und Desintegration als Prozesse konzeptualisiert, so stellt sich die Frage, ob und wann diese Prozesse ein Ende finden. Gerade die Frage nach der Finalität der Integration war und ist sowohl in der Integrationsforschung⁵⁴ als auch politisch umstritten. Gleichwohl lassen sich für den Integrationsprozess idealtypische oder gar logische Extreme ausmachen, bei denen der Prozess per Definition nicht weitergeführt werden kann. Bezöge sich Integration beispielsweise nur auf die Kompetenzübertragung von der nationalen auf die europäische Ebene, so könnte per Definition der Prozess nur so lange fortschreiten, wie Kompetenzen verlagert werden könnten. Umgekehrt könnte sich europäische Desintegration nur so weit vollziehen, wie Kompetenzen von der Europäischen Union als übergeordneter politischer Ebene zurückverlagert werden könnten. Die mit dem jeweiligen Integrationsverständnis zugrunde gelegten Extreme der Prozesse begrenzen damit den Raum, innerhalb dessen Integration und Desintegration verlaufen können. Europäische Desintegration bedeutet demnach genauso wenig den kompletten Zusammenbruch der Europäischen Union wie europäische Integration eine wie auch immer geartete ‚Vollintegration‘, sondern lediglich einen Prozess, der im Extrem dazu führen kann.⁵⁵ Ein solches Verständnis lenkt das Forschungsinteresse auf die indikatorengestützte Messung von, üblicherweise schrittweisen, Dynamiken in die eine oder andere Richtung.

Einige dieser Erkenntnisse korrespondieren mit der vergleichenden Föderalismusforschung, die davon ausgeht, dass nationale Mehrebenensysteme einer ständigen Dynamik⁵⁶ gleichzeitig ablaufender Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse unterliegen. Ein „föderales Kontinuum“ wird zur vergleichenden Verortung des Zentralisierungs- und Dezentralisierungsgrads föderaler Systeme genutzt.⁵⁷

Integration und Desintegration als gegenläufige, sich zeitlich überlappende Prozesse zu konzeptualisieren und mit denselben Indikatoren zu messen, bedeutet nicht, dass beide Prozesse gleichen Ursachen und Mechanismen unterliegen müssen. Auch wird etwas ‚Desintegriertes‘ möglicherweise völlig anders aussehen als etwas ‚Nie-Integriertes‘: Der historische Institutionalismus lehrt, zeitliche Faktoren einzubeziehen.⁵⁸ Aus ihm folgt auch, dass aufgrund der Beharrungskraft von Institutionen davon ausgegangen werden

54 In diesem Sinne diskutiert beispielsweise Haas 1970 das „dependent variable problem“ der Integrationsforschung. Die Finalität der Integration lasse sich stets nur idealtypisch definieren, könne in der Realität jedoch nicht beobachtet werden. Ernst B. Haas: *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in: *International Organization* 4/1970, S. 607-646, hier S. 631; vgl. auch Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, Basingstoke/New York 2000, S. 86.

55 Annegret Eppler/Henrik Scheller: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hrsg.): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2013, S. 11-42, hier S. 31.

56 Arthur Benz: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen 1985; Arthur Benz/Jörg Broschek (Hrsg.): *Federal Dynamics. Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford 2013.

57 William H. Riker: *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston 1964; William H. Riker: *Federalism*, in: Fred Greenstein/Nelson Polby (Hrsg.): *Handbook of Political Science*, Reading 1975, S. 93-172; Rainer-Olaf Schultze: Föderalismus, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*. Theorien. Methoden. Begriffe, 3. Auflage, München 2005, S. 252-253.

58 Paul Pierson: *The Limits of Design. Explaining Institutional Origins and Change*, in: *Governance* 4/2000, S. 475-499.

kann, dass der Auf- und Ausbau eines Systems einfacher vonstattengehen als sein Abbau.⁵⁹

Integration und Desintegration als multidimensionale Phänomene

Im Sinne von Goertz gilt es, auf einem ‚secondary level‘ die konstitutiven Elemente des vorgeschlagenen Konzepts der europäischen Integration zu bestimmen. Ein Blick auf die verschiedenen Integrationstheorien zeigt, dass an dieser Stelle Unterschiede bestehen und theoretische Debatten angesiedelt sind. Angesichts der Komplexität empirisch beobachtbarer parallel ablaufender Dynamiken scheint ein lediglich auf konstitutiv-institutionelle Aspekte konzentriertes Integrationsverständnis der heutigen Sachlage nicht gerecht zu werden und ein mehrdimensionales Integrationsverständnis, das weitere Dimensionen auf dem ‚secondary level‘ implementiert, hilfreich.

Zu Beginn der Integration war das Verständnis für deren verschiedene Dimensionen und ihre Zusammenhänge offensichtlich deutlicher ausgeprägt als nach der – mit der Zeit zwangsläufig erfolgenden – Differenzierung der Integrationsforschung in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen. In Abkehr von der Vorstellung der frühen Föderalisten,⁶⁰ dass sich Europa ‚mit einem Schlag herstellen‘ lasse, setzten die Gründungsväter der Union zunächst auf wirtschaftliche Integration, die als Voraussetzung für politische Integration gesehen und mit der Erwartung sozialer Integration verknüpft wurde.⁶¹ Karl W. Deutsch zufolge sollte wirtschaftliche Verflechtung die Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger steigern und hierdurch ein Gefühl der Gemeinschaft kreieren.⁶² Carl Joachim Friedrich sah wiederum die gesellschaftliche Integration als Voraussetzung der politischen.⁶³ Ernst B. Haas nahm an, die politische Integration evoziere einen „shift“ der „loyalties, expectations and political activities“,⁶⁴ und fokussierte auf die „political, social, and economical forces“ des Integrationsprozesses. Die Trias von gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Integration wurde von anderen frühen Integrationsforschern, wie zum Beispiel Nye,⁶⁵ aufgegriffen.

Die politikwissenschaftliche Integrationsforschung scheint das in frühen Arbeiten angelegte dreidimensionale Verständnis von Integration zeitweise aus dem Blick verloren zu haben. Sie konzentrierte sich auf die Analyse politischer Vertiefungs- und Erweiterungsprozesse und damit auf die politische Dimension der Integration.⁶⁶ Erst als nach dem

59 Weitere, die Europäische Union stabilisierende Faktoren bei R. Daniel Kelemen: *Built to Last? The Durability of EU Federalism*, in: Sophie Meunier/Kathleen R. McNamara (Hrsg.): *Making History. European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford 2007, S. 51–66.

60 Dieter Freiburghaus/Markus Grädel: Der Idealismus der frühen europäischen Föderalisten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2005, S. 25–37; Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation, Veröffentlichungen: *Die Europäische Union erklärt. Die Gründerväter der EU*, Luxemburg 2013.

61 Robert Schuman: Erklärung vom 9. Mai 1950, abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_de.htm (letzter Zugriff: 26.5.2016).

62 Karl W. Deutsch et al.: *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957; Karl W. Deutsch: *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge/London 1966.

63 Friedrich: *Föderalismus*, 1964.

64 Haas: *Uniting*, 2004 [1958], S. 16.

65 Nye: *Regional Integration*, 1968, S. 858.

66 Marcus Höreth/Dennis-Jonathan Mann: Die Legitimitätsfrage als Zug- oder Gegenkraft im europäischen Integrationsprozess?, in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hrsg.): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2013, S. 89–116.

Scheitern des Referendums zum Vertrag von Maastricht in Dänemark die Diskussion über das „EU-Demokratiedefizit“ ihren Lauf nahm, wurde der bis dahin angenommene „permissive consensus“⁶⁷ infrage gestellt⁶⁸ und damit die Trias der politischen, ökonomischen und sozialen Dimension der Integration zumindest teilweise revitalisiert. Folgerichtig beziehen neuere politikwissenschaftliche Theorieansätze wie der Postfunktionalismus⁶⁹ oder der Neo-Gramscianismus⁷⁰ die Rolle der Bevölkerungen beziehungsweise der Wirtschaft ein. Auch andere Autoren plädieren für die systematische Berücksichtigung der Mehrdimensionalität europäischer Integration. Neil Fligstein versteht die europäische Integration als Herausbildung von „economic, social, and political fields [...] across Europe“⁷¹, also als die Entstehung von ökonomischen, sozialen und politischen Arenen der Interaktion, während Hans-Jörg Trenz europäische Integration als Projekt charakterisiert „that stretches from market building to polity building and society building“⁷². Einige der oben bereits aufgeführten „dynamischen Föderalismustheorien“⁷³ beziehen ebenfalls verschiedene Dimensionen eines Mehrebenensystems ein. Sie suchen Ursachen für institutionelle Dynamik in anderen Arenen oder Dimensionen,⁷⁴ unter anderem in wirtschaftlichen⁷⁵ und gesellschaftlichen.⁷⁶

Zweifelsohne ist europäische Integration ein vielschichtiger Prozess, in dem institutionelle Innovationen auf europäischer Ebene, wirtschaftliche Verflechtungen und gesellschaftliche Interaktionen Teile einer umfassenderen Entwicklung sind. Die drei hier angenommenen Dimensionen der Integration sind also eng miteinander verknüpft und bedingen sich gegenseitig. Politische Integration bezeichnet dabei allgemein den Prozess der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, also die Integration von Staaten. Ökonomische Integration bezieht sich auf die Formierung einer transnationalen Ökono-

67 Lindberg/Scheingold: *Would-Be Polity*, 1970, S. 62.

68 Karlheinz Reif: Ein Ende des „Permissive Consensus“? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Rudolf Hrbek/Peter Bofinger (Hrsg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse. Beiträge für das Jahressymposium des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.*, 12.-14. November 1992 in Bonn, Baden-Baden 1993, S. 23-40.

69 Hooghe/Marks: *Postfunctionalist Theory*, 2009.

70 Stephen Gill: *Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism*, in: Andreas Bieler/Adam David Morton (Hrsg.): *Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, Basingstoke 2001, S. 47-69.

71 Neil Fligstein: *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford 2008, S. 10.

72 Hans-Jörg Trenz: *Social Theory and European Integration*, in: Virginie Guiraudon/Adrian Favell (Hrsg.): *Sociology of the European Union*, Basingstoke 2011, S. 193-213, hier S. 200. Nicht unwesentlich zu diesem Perspektivwechsel hat das wachsende Interesse der Soziologie an der europäischen Integration beigetragen. Siehe etwa Maurizio Bach: *Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration*, Wiesbaden 2008; Anja Keutel: *Die Soziologie der europäischen Integration. Review Essay*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1/2011, S. 147-165; Adrian Favell/Virginie Guiraudon: *The Sociology of the European Union: An Agenda*, in: *European Union Politics* 4/2009, S. 550-576; Hans-Jörg Trenz: *Soziologische Perspektiven: Auf der Suche nach der europäischen (Zivil-)Gesellschaft*, in: Hans-Jürgen Bieling/Mariika Lerch (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2012, S. 319-338; Guiraudon/Favell (Hrsg.): *Sociology of the European Union*, 2011.

73 Dietmar Braun: *Föderalismus*, in: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.): *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt/New York 2004, S. 130-162, hier S. 136-137.

74 Gerhard Lehmbruch: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2000; Benz/Broschek (Hrsg.): *Federal Dynamics*, 2013.

75 Wallace E. Oates: *Fiscal Federalism*, New York 1972.

76 William S. Livingston: *A Note on the Nature of Federalism*, in: *Political Science Quarterly* 1/1952, S. 81-95; Friedrich: *Föderalismus*, 1964; Carl J. Friedrich: *Trends of federalism in theory and practice*, London 1968; Carl J. Friedrich: *Europa – Nation im Werden?*, Bonn 1972; Charles de Montesquieu: *De l'esprit des loix, ou du rapport que les loix doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce etc.*, Genf 1748 (Erstausgabe anonym erschienen).

mie, also das Zusammenwachsen von einzelnen (nationalen) Wirtschaften in einen regionalen Wirtschaftsraum.⁷⁷ Soziale Integration bezeichnet zunächst allgemein den Prozess, bei dem sich „verschiedene Teile eines sozialen Systems zu einer umfassenden Einheit zusammenschließen“.⁷⁸ Europäische soziale Integration liegt dann vor, „wenn entweder der Integrationsprozess selbst oder aber seine Resultate auf der europäischen Ebene angesiedelt sind“.⁷⁹

Mögliche Indikatoren zur Erfassung der Ergebnisse politischer, sozialer und ökonomischer Integration und Desintegration

Die Zahl möglicher Indikatoren zur Messung der Ergebnisse von Integration und Desintegration ist schier unbegrenzt und für keine der drei von uns angenommenen Dimensionen findet sich ein unumstrittenes Set an Indikatoren. Der Beitrag ist deshalb für die dritte Ebene der Konzeptbildung nach Goertz auf eine beispielhafte Skizzierung möglicher Indikatoren beschränkt und verfolgt nicht das Ziel einer abschließenden Operationalisierung.

Zur Messung politischer Integration wird seit Lindberg und Scheingold zwischen „level“ und „scope“ der Integration unterschieden.⁸⁰ „Scope“, auch als „sectoral integration“⁸¹ bezeichnet, meint die Ausdehnung der Autorität der Europäischen Union auf verschiedene Politikbereiche. Die Zunahme des „scope“ ist der Prozess „through which new policy areas or sectors are increasingly regulated at the EU level“.⁸² Die Operationalisierung nahm Philippe C. Schmitter⁸³ durch Zählung der Entscheidungen auf nationaler und auf EU-Ebene vor, während Tanja A. Börzel⁸⁴ die Anzahl der Politikgegenstände erfasste, die unter die EU-Zuständigkeit fallen. Als „level“ wird „the relative importance of Community decision-making processes as compared with national processes“⁸⁵ definiert. Auch als „vertical integration“ bezeichnet, wird hier mithilfe von Skalen gemessen, auf welcher Ebene die Entscheidungskompetenzen angesiedelt sind. Durch die „horizontale Integration“⁸⁶ wird die territoriale Ausdehnung der Europäischen Union erfasst, operationalisiert als Anzahl der Mitgliedstaaten. Das Ergebnis politischer Integration wäre demnach eine Erhöhung des Wertes der Indikatoren „level“ und/oder „scope“ und/oder der Anzahl der Mitgliedstaaten. Politische Desintegration wird durch einen Rückgang des Wertes dieser Indikatoren angezeigt. Weitere, feinere Indikatoren sind denkbar. Beispielsweise könnte die Problemlösungskapazität gleichbleibender Institutionen gemessen werden.⁸⁷ Auch wä-

77 Nye: Regional Integration, 1968, S. 858; Ali M. El-Agraa: The European Union. Economics and Policies, Harlow 2001, S. 1.

78 Keutel: Soziologie, 2011, S. 150.

79 Ebenda.

80 Lindberg/Scheingold: Would-Be Polity, 1970, S. 65-70; Tanja A. Börzel: Mind the gap! European integration between level and scope, in: Journal of European Public Policy 2/2005, S. 217-236.

81 Schimmelfennig/Rittberger: Theories of European integration, 2006.

82 Ebenda, S. 74.

83 Schmitter: Revised Theory, 1971.

84 Börzel: Mind the gap!, 2005; Tanja A. Börzel: Europäisierung der deutschen Politik?, in: Reimut Zohlnhöfer/ Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 491-509.

85 Lindberg/Scheingold: Would-Be Polity, 1970, S. 68.

86 Schimmelfennig/Rittberger: Theories of European integration, 2006.

87 „Atrophy“ ist nach Kelemen ein Szenario, in dem Institutionen zwar keinem formalen Wandel unterliegen, jedoch zunehmend von den politischen Akteuren ignoriert werden: „Over time, the EU would cease to be a significant forum for policymaking.“ Siehe Kelemen: Built to Last?, 2007, S. 63. Solche Entwicklungen müssten im Idealfall über die Indikatoren erfasst werden.

re eine Einordnungsmöglichkeit von formellen und informellen Flexibilisierungen und Gruppenbildungsprozessen nützlich.

Konventionelle Ansätze erfassen das ökonomische Integrationsniveau unter Rückgriff auf unterschiedliche Stadien der Marktoffnung und politischen Marktkoordination (zum Beispiel Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt und vollständige Wirtschaftsunion).⁸⁸ Ökonomische Integration wird so als Abbau von Handelshemmnissen und Aufbau einer zentralen Koordination mit gemeinsamen „policies“ begriffen.⁸⁹ Die Bestimmung ökonomischer Integration über den jeweiligen rechtlich-institutionellen Rahmen greift allerdings zu kurz. Sie gibt noch keine Auskunft über das tatsächliche Marktverhalten innerhalb des gemeinsam verfassten Wirtschaftsraums.⁹⁰ Zur Erfassung der De-facto-Marktintegration sind unzählige preis- oder mengenbasierte Indikatoren oder Indikatorensets denkbar.⁹¹ Die Herausforderung besteht darin, eine möglichst sparsame, aber nicht unterkomplexe Indikatorenauswahl⁹² zu treffen, die nicht nur Auskunft über die Integration von Teilmärkten, sondern über die ökonomische Integration insgesamt gibt. Ein Versuch, die Komplexität der ökonomischen Integration der Europäischen Union in einem Index empirisch zu erfassen, wurde von Jörg König⁹³ vorgelegt. Neben rechtlich-institutionellen Faktoren bezieht er die Einbindung der nationalen Ökonomien in den gemeinsamen Wirtschaftsraum, die ökonomische Konvergenz und Homogenität zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Symmetrie konjunktureller Entwicklungen ein und misst diese mit 25 Indikatoren. Im Wesentlichen erfassen diese die wirtschaftliche Verflechtung und Ähnlichkeit der einzelnen nationalen Ökonomien in der Europäischen Union.⁹⁴ Obwohl dem EU-Index ein bestimmtes Verständnis über den optimalen Währungsraum zugrunde liegt,⁹⁵ dokumentiert er doch wirtschaftliche Dynamiken, die der politischen Integration bisweilen zuwiderlaufen. So zeigt die Dimension „Homogenität“ beispielsweise unter Berücksichtigung der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, von Preisniveau, Arbeitskosten oder Schuldenstand eine wachsende Kluft zwischen EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum von 1999 bis 2010.⁹⁶ Ökonomische Integration kann in diesem Sinne als Konvergenz ökonomischer Kennzahlen sowie zunehmende Symmetrie konjunktureller Entwicklungen zwischen geografischen Einheiten in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum definiert werden. Ökonomische Desintegration meint demnach das zunehmende Auseinanderdriften dieser Kennzahlen und die konjunkturelle Entkopplung der geografischen Einheiten.

88 Bela A. Balassa: *The theory of economic integration*, London 1962.

89 Für die Unterscheidung von negativer und positiver Integration: Jan Tinbergen: *International Economic Integration*, Amsterdam 1954.

90 Fligstein: *Euroclash*, 2008, S. 68.

91 Paul Schure: *European Financial Market Integration*, in: Amy Verdun/Alfred Tovias (Hrsg.): *Mapping European Economic Integration*, Basingstoke 2013, S. 105-124. Als mengenbasierte Indikatoren können beispielsweise die Entwicklung der zwischenstaatlichen und überregionalen Exportvolumina, der Umfang der grenzübergreifenden Investitionen oder Unternehmensfusionen sowie der Anteil von nationalen und gemeinsam verwalteten Haushaltssmitteln herangezogen werden; Nye: *Regional Integration*, 1968, S. 861; Fligstein: *Euroclash*, 2008, S. 68-88.

92 So ist es zunächst eine normative Frage, inwieweit Konvergenz Ausdruck ökonomischer Integration ist.

93 Jörg König: *Measuring European Economic Integration*. Dissertation, Georg-August-Universität Göttingen 2014, abrufbar unter: <http://ediss.uni-goettingen.de/handle/11858/00-1735-0000-0022-5E5E-0> (letzter Zugriff: 10.5.2016).

94 Jörg König/Renate Ohr: *Different Efforts in European Economic Integration. Implications of the EU Index*, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2013, S. 1074-1090, hier S. 1088.

95 Eine Diskussion der Konvergenzhypothese, der Methodologie oder der Theorien des optimalen Währungsraums sowie eine kritische Einordnung in wirtschaftstheoretische Paradigmen kann hier nicht vorgenommen werden.

96 König/Ohr: *Economic Integration*, 2013, S. 1084.

Geht man mit Deutsch⁹⁷ davon aus, dass grenzüberschreitende wirtschaftliche Kooperation zu verstärkter Interaktion der Unionsbürgerinnen und -bürger führt und hierdurch ein Gefühl der Gemeinschaft entsteht, so lässt sich soziale Integration in drei Bereichen erfassen: grenzüberschreitende Interaktion, grenzüberschreitende Kommunikation und europäische Identität. Erstere kann unter anderem über die Migration zwischen den Mitgliedstaaten, gegenseitiges Wissen und Interesse, Sprachkenntnisse oder grenzüberschreitende Eheschließungen operationalisiert werden.⁹⁸ Für die Erfassung der grenzüberschreitenden Kommunikation stellt die Forschung zur europäischen Öffentlichkeit verschiedene Indikatoren bereit. Sie fasst die grenzüberschreitende Kommunikation beispielsweise als „increased attention for actors and institutions from other European countries in national news media“⁹⁹ Die europäische Identität, allgemein als „Wir-Bewusstsein in der EU-Bevölkerung“¹⁰⁰ bezeichnet, wird in der Regel mittels Umfragen erhoben. So gibt zum Beispiel das Eurobarometer¹⁰¹ regelmäßig Auskunft über die Identifikation der Befragten mit dem Nationalstaat und der Europäischen Union. Wenngleich nicht frei von Kritik,¹⁰² vermittelt es doch einen Eindruck von der Entwicklung der europäischen Identität im Zeitverlauf. Auf Basis dieses Verständnisses zeigt sich soziale Integration in der Zunahme der grenzüberschreitenden Interaktion, der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit sowie der wachsenden Anzahl der Bürgerinnen und Bürger mit (teilweiser) europäischer Identität; soziale Desintegration zeigt sich im Rückgang der Werte dieser Indikatoren.

Durch die skizzierten Indikatoren können europäische Integration und Desintegration, verstanden als Prozesse, die zeitgleich ablaufen und deren Ergebnisse mit den gleichen Indikatoren gemessen werden können, abgebildet werden: Die Erhöhung des Werts eines Indikators wäre das Ergebnis von Integration, sein Rückgang das Ergebnis von Desintegration. Die hier vorgeschlagenen Indikatoren müssen ergänzt und erweitert werden. Mit ihrer Hilfe können die oben beobachteten empirischen Phänomene nur teilweise erfasst werden. Auch sind sie – wie viele Indizes zur Erfassung von Mehrebenensystemen¹⁰³ – lediglich in der Lage, die Ergebnisse von integrativen und desintegrativen Prozessen zu erfassen, nicht die Prozesse – wie etwa Geschwindigkeit, Richtung und Verlauf – an sich.

Integration in den drei Dimensionen muss nicht gleichgerichtet und auch nicht gleich schnell verlaufen. Sowohl ganze Dimensionen als auch einzelne Indikatoren innerhalb einer Dimension können sich unterschiedlich, auch gegenläufig, entwickeln. Empirisch betrachtet verlief Integration in den drei Dimensionen unterschiedlich schnell: Das erreichte Niveau ökonomischer und politischer Integration ist weitaus fortgeschritten als

97 Deutsch: Social Communication, 1966; vgl. Immerfall: Solidarität, 2016, S. 50.

98 Fligstein: Euroclash, 2008, S. 165; Jan Delhey: European Social Integration. From convergence of countries to transnational relations between peoples, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Discussion Paper, Februar 2004.

99 Ruud Koopmans: Who inhabits the European public sphere? Winners and losers, supporters and opponents in Europeanised political debates, in: European Journal of Political Research 2/2007, S. 183–210, hier S. 186. Aktuelle Übersicht über alternative Operationalisierungen in Barbara Pfetsch/Annett Heft: Theorizing communication flows within a European public sphere, in: Thomas Risse (Hrsg.): European Public Spheres. Politics is back, Cambridge/New York 2015, S. 29–52.

100 Viktoria Kaina: »Wir« und »die Anderen« – Europäische Identitätsbildung als Konstruktion von Gemeinsamkeit und Differenz, in: Zeitschrift für Politik 4/2010, S. 413–433, hier S. 414.

101 Eurobarometer abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/> (letzter Zugriff: 4.7.2016).

102 Martin Höpner/Bojan Jurczyk: Kritik des Eurobarometers. Über die Verwischung der Grenze zwischen seriöser Demoskopie und interessengeleiteter Propaganda, in: Leviathan 3/2012, S. 326–349.

103 Vgl. etwa Liesbet Hooghe et al. (Hrsg.): Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance, Oxford 2016.

das der sozialen Integration. Außerdem bestehen empirisch beobachtbare Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen (durch territoriale Erweiterung sinkt beispielsweise das ökonomische Integrationsniveau, durch territoriale Verkleinerung würde politische Entscheidungsfindung erleichtert) und einzelnen Indikatoren („Desintegrationstendenzen in soziostrukturerlicher Hinsicht eröffnen Integrationschancen im Diskursbereich“¹⁰⁴).

Die Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen und einzelnen Indikatoren verdienen Aufmerksamkeit. Goertz mahnt, die konstitutiven Dimensionen von Konzepten nicht nur aufzuzählen, sondern auch ihre Beziehungen zu definieren. Fligstein stellt fest: „It is one thing to assert that there has been economic, social and political fields created across Europe, and quite another to theorize their linkages“.¹⁰⁵ Kausale Zusammenhänge können gerade hier vermutet werden und müssen in einem nächsten Schritt weiter ausgeleuchtet werden.

Die Frage nach den Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Indikatoren und Dimensionen

„Eine zentrale Aufgabe für jedes Fach ist die immer wieder neu vorzunehmende Identifikation des Untersuchungsobjekts“.¹⁰⁶ Im vorliegenden Beitrag wird mit Blick auf die aktuellen empirischen Entwicklungen die Notwendigkeit unterstrichen, einmal mehr zu überprüfen, inwieweit das konzeptionelle Repertoire der Integrationsforschung ihren Gegenstand hinlänglich erfasst. Das Ziel ist ein ontologisches, es geht um das grundsätzliche Verständnis des Phänomens ‚europäische Integration‘.

Während die politikwissenschaftliche Integrationsforschung im Sinne disziplinärer Arbeitsteilung zumindest in den letzten Jahren auf die politisch-institutionelle Dimension europäischer Integration fokussierte und Integration als einen in eine Richtung fortschreitenden Prozess annahm, wird im vorliegenden Beitrag ein zweidirektionales, mehrdimensionales Verständnis europäischer Integration vorgeschlagen. Unter Rückgriff auf frühe Theoretiker wie Lindberg und Scheingold werden Integration und Desintegration als gegenläufige Prozesse begriffen, deren Ergebnisse mit denselben Indikatoren messbar sind. Wie zuvor von Nye, Fligstein und anderen wird europäische Integration in dem Beitrag über die drei Dimensionen der politischen, ökonomischen und sozialen Integration gefasst und es werden beispielhaft Indikatoren zu ihrer Messung genannt. Diese Indikatoren sind mit guten Argumenten veränder- und erweiterbar.

Aufgrund dieser Überlegungen gelangen wir zu einem Integrationsverständnis, das Integration und Desintegration als graduelle und relationale Prozesse einordnet, die simultan in verschiedenen Dimensionen in verschiedene Richtungen verlaufen können. Eine solche zweidirektionale Konzeptualisierung wahrt Neutralität hinsichtlich der Entwicklungsrichtung. Die Mehrdimensionalität erleichtert die Kategorisierung integrativer und desintegrativer Dynamiken und kann in einem späteren Schritt das Verständnis kausaler Zusammenhänge schärfen.

104 Maurizio Bach: Negative Europäisierung. Die Eurokrise und die Paradoxien der institutionellen Überintegration, in: Jenny Preunkert/Georg Vobruba (Hrsg.): Krise und Integration. Gesellschaftsbildung in der Eurokrise, Wiesbaden 2015, S. 205–217, hier S. 214.

105 Fligstein: Euroclash, 2008, S. 10.

106 Wolfgang Wessels/Cyril Gläser: Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderungen für den „acquis académique“, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2012, S. 361–388, hier S. 365.

Dass die Ergebnisse integrativer und desintegrativer Prozesse mit den gleichen Indikatoren gemessen werden können, impliziert nicht, dass die Ursachen für und Mechanismen von Integration und Desintegration die gleichen sind. An dieser Stelle wird deutlich, dass in dem Beitrag lediglich Aspekte eines Konzepts diskutiert werden. Werden die Dynamiken nicht separat betrachtet, sondern als Dimensionen eines umfassenderen Phänomens, drängen sich Fragen nach den komplexen Wechselwirkungen sowohl zwischen den drei Dimensionen als auch zwischen verschiedenen Indikatoren auf.