

Konsequenzen flexibler Integration: geringe Chancen, hohe Risiken

Timm Beichelt*

Flexibility within the EU is often judged as a possibility to foster integration and to overcome stagnation. This text in contrast takes a more pessimistic position and argues from a theoretical and empiric perspective that many forms of differentiated integration would go at the expense of peripheral member states. It is also argued that empiric examples of selective integration have not shown convincing results. Consequences of flexible integration are therefore generally judged as ambivalent.

Differenzierte Integration und politisches Entscheiden

Welche Konsequenzen hat es, wenn einzelne oder Gruppen von EU-Mitgliedstaaten Formen flexibler Integration¹ eingehen? Bevor wir uns einigen spezifischen Folgen differenzierter Integration zuwenden, muss zunächst an allgemeine Erkenntnisse der Theorie politischen Entscheidens erinnert werden.² Wenn wir uns in der europäischen Politik in einem auf Konsens und Überzeugung geeichten Feld bewegen (im Gegensatz etwa zu Zwang oder Sanktionen), dann müssen Institutionen der Machtausübung vorausgesetzt werden, die auf Aushandlung zwischen im Prinzip gleichberechtigten Partnern beruhen. Anders lassen sich weder Stabilität noch Legitimität generieren. Eine gewisse prozedurale Schwerfälligkeit stellt daher eine untrennbare Eigenschaft des europäischen Verhandlungssystems dar: Unter Gleichen zu verhandeln, bedeutet, Stück für Stück an Kompromissen zu arbeiten. Zu balancieren ist dabei allerdings das Verhältnis von (internen) Entscheidungskosten und externen Risiken, also möglichen Nachteilen für Betroffene. Im Kontext der Europäischen Union (EU) bedeutet dies traditionell, dass Minderheiten (z.B. einzelne Regierungen im Rat der 28) externe Kosten für sich reklamieren und so die Entscheidungskosten in die Höhe treiben können.³

Die meisten der realpolitischen Konzepte differenzierter Integration arbeiten sich an diesem Punkt ab. Ein in verschiedenen Geschwindigkeiten operierendes Europa könne, so die Hoffnung, Entscheidungsprozesse beschleunigen, indem der Kreis möglicher Betroffener verringert und so externe Kosten vermieden würden. In der deutschen politischen Öff-

* Prof. Dr. Timm Beichelt, Professur für Europa-Studien, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder.

Der Autor dankt Christiane Barnickel und Karoline Winter für Kommentare zu einer früheren Version dieses Beitrags.

- 1 Die Adjektive der „flexiblen“ bzw. „differenzierten“ Integration werden im folgenden Text weitgehend synonym verwendet. Sie stehen für denselben Prozess, betonen aber unterschiedliche Aspekte. Bei Flexibilität steht allgemein die Anpassungsfähigkeit im Vordergrund, bei Differenzierung die (system- und modernisierungstheoretisch hinterlegte) ungesteuerte Reaktion auf die Auseinanderentwicklung von institutionellen Funktionen sowie von Rollenbildern.
- 2 Vgl. Frank R. Pfetsch: Handlung und Reflexion. Theoretische Dimensionen des Politischen, Darmstadt 1995, S. 80ff.
- 3 Ausführlich Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323ff.; Fritz W. Scharpf: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/Main 1999.

fentlichkeit, die zumindest bis vor wenigen Jahren überaus integrationsaffin war,⁴ ist das Grundargument traditionell auf fruchtbaren Boden gefallen. Durch Vertiefung in Form eines „feste[n] Kern[s] von integrationsorientierten und kooperationswilligen Ländern“⁵ verspricht man sich politische Zugriffsmöglichkeiten und erhöhte Entscheidungseffizienz.

Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass diese Grundidee in verschiedenen Teilen Europas von Anfang an als unterschiedlich attraktiv angesehen wurde. Dafür gab und gibt es mehrere Gründe. Auf der symbolischen Ebene werden nicht teilnahmebereite und/oder -fähige Staaten gewissermaßen in die zweite Reihe gestellt. In der Tat fällt auf, dass z.B. das Schäuble-Lamers-Papier⁶ oder auch die Humboldt-Rede von Joschka Fischer⁷ den vermeintlichen Kern mit idealistischem Vokabular belegen und für den Kreis der übrigen Länder nur wenige Seitenbemerkungen übrig haben. Auch der damalige Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso bemühte in vielen Reden das Bild vom „Voranschreiten“ integrationswilliger Staaten, denen „langsame“ oder „zögerliche“ Länder gegenüberstehen.⁸ Hier die Energischen, dort die Zurückgebliebenen. Dass (vermeintlich) periphere Staaten an dieser Rhetorik keinen Gefallen finden können und folglich gegen sie ankämpfen, liegt auf der Hand.

Ein weiterer Grund findet sich auf der ökonomischen Ebene. In den peripheren Regionen eines asymmetrischen Wirtschaftsraums, der auch in den 1990er Jahren bereits eine beträchtliche Integration aufwies, wird es nicht unbedingt als Vorteil angesehen, künftig nicht mehr zum Integrationskern zu gehören. Schließlich befand (und befindet) sich der Motor wirtschaftlicher Innovationen im Kern. Immer engere Verflechtungen innerhalb des Kerns führen dazu, dass Wirtschaftspolitikern und Unternehmen in peripheren Wirtschaftsregionen letztlich die Rolle von Zulieferern zugewiesen wird. Während im Zentrum Innovationsrenditen eingestrichen werden, geraten Wirtschaftsakteure außerhalb des Kerns in eine zunehmend abhängige Position. Der weitere wirtschaftliche Aufholprozess, der zweifellos ein starkes Motiv und Zwischenresultat des EU-Beitritts der süd- und mitteleuropäischen Staaten ist,⁹ würde damit ernsthaft in Frage gestellt. Aus Sicht der fortan nicht mehr Entscheidungsbeteiligten handelt es sich um eine Vereinbarung zu ihren Lasten: Für die „Voranschreitenden“ reduzieren sich Entscheidungskosten, die an die vermeintlich „Zögerlichen“ in Form externer Kosten weitergereicht werden.

Wenn in einem supranationalen Entscheidungsverbund wie der EU in mehreren Politikfeldern nicht mehr alle Mitgliedstaaten involviert sind, steigt für die Beteiligten sowie für das Publikum die Unübersichtlichkeit. Die Möglichkeiten zur Kompromissbildung bei kontroversen Fällen sinken, da nicht mehr alle Mitgliedstaaten an den Verhandlungen beteiligt sind. Während innerhalb der segmentierten Gruppen Mehrheitsentscheidungen möglich werden, steigt im Gesamtgefüge die Tendenz zu Entscheidungen, die sich am Sta-

4 Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Auflage, Wiesbaden 2015, S. 119ff.

5 CDU/CSU-Fraktion, Wolfgang Schäuble/Karl Lamers: Überlegungen zur europäischen Politik, Berlin 1994, S. 5.

6 Ebenda.

7 Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede in der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000, in: *integration* 3/2000, S. 149ff.

8 Vgl. Anja Keutel: Geschichte und Theorie der abgestuften Integration Europas, Sozialraum Europa/Universität Leipzig: SEU Working Paper 2/2012, S. 2.

9 Hans-Jürgen Wagoner/Thomas Eger: Europäische Integration. Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik, 2. Auflage, München 2009, S. 121.

tus quo orientieren.¹⁰ Da in einer tief integrierten Wirtschafts- und Wertegemeinschaft immer Wechselwirkungen zwischen einzelnen (Politik-)Bereichen bestehen, steigt die Zerklüftung; die Komplexität des Institutionensystems erhöht sich weiter.

Aus der Systemtheorie wissen wir, dass komplexe Systeme einen gewissen Grad an Organisiertheit benötigen, um sich selbst steuern und vor Instabilität oder Untergang bewahren zu können.¹¹ Eine solche ist der EU zwar gegeben, z.B. wird sie durch starke rechtliche Normen und gemeinsame wirtschaftliche Interessen zusammengehalten. Aber es lässt sich kaum bestreiten, dass die rapide Erweiterung der EU sowie der rasche gesellschaftliche Wandel in allen Mitgliedstaaten zu innerer Differenzierung beigetragen haben. Komplexität entsteht (auch in Europa) nicht deshalb, weil vermeintlich ahnungslose Politiker und/oder Bürokraten eine Präferenz für vielschichtige und verwickelte institutionelle Lösungen haben. Vielmehr ist sie das Resultat sozialer Differenzierung moderner Gesellschaften. Die politisch-bürokratische Reaktion der Eliten besteht darin, die „Resultate der Differenzierung zu einem höheren Gebilde“¹² zusammenzuschließen. Genau darin liegt die Bedeutung der gesellschaftlichen – und damit auch der europäischen – Integration: Sie stellt eine Reaktion auf Zentrifugalkräfte dar, die nicht nur abwehrend ist, sondern den Risiken von Vereinzelung und Autonomieverlust aktiv entgegenwirkt.

Ist jedoch davon auszugehen, dass differenzierte – im Gegensatz zu ganzheitlicher – Integration die Entscheidungs- und externen Kosten senken wird? Hier lassen sich Zweifel durchaus anmelden. Bereits ohne länderbezogene Ausnahmen kennt das EU-Entscheidungssystem laut dem geltenden Primärrecht die beträchtliche Zahl von 303 fallspezifischen Einzelermächtigungen.¹³ Über die Jahre hat es – durch Vertragsrevisionen und Erweiterungen – an die 200 Fälle differenzierter Integration gegeben, in denen allein die Verträge länder- oder ländergruppenspezifische Ausnahmen vorsehen.¹⁴ Diese betreffen vor allem den Binnenmarkt, den Schengen-Acquis (einschließlich des Vertrags von Prüm) sowie die Wirtschafts- und Währungsunion, haben aber durchaus Auswirkungen auf weitere Politikfelder.¹⁵ Auf der Grundlage dieser Daten sehen wir: Den geringeren Entscheidungskosten im „Kern“ stehen nicht nur erhöhte externe Kosten gegenüber, sondern auch eine insgesamt verringerte Entscheidungstransparenz. Diese wiederum kann einen negativen Einfluss auf die Legitimität des Gesamtsystems ausüben.¹⁶

Es lässt sich also schlussfolgern, dass der differenzierten Integration nicht grundsätzlich erhöhte Problemlösungsfähigkeit zugeschrieben werden kann. Positive Effekte hat sie im Hinblick auf bestimmte Aspekte der Entscheidungsfindung (z.B. deren Effizienz), was aber im europäischen Verbund vorherigen Entscheidungsbeteiligten zusätzliche externe Kosten

10 Vgl. Pfetsch: Handlung und Reflexion, 1995, S. 104, 114.

11 Warren Weaver: Science and Complexity, in: American Scientist 4/1948, S. 536ff.; Niklas Luhmann: Soziale Systeme, Frankfurt/Main 1981.

12 Georg Simmel: Über soziale Differenzierung, Leipzig 1890, zitiert nach Helmut Willke: Systemtheorie, Jena/Stuttgart 1993, S. 20.

13 Andreas Maurer: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, in: Julia Lieb/Andreas Maurer (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommentar, 3. Auflage, Berlin 2009, S. 46f., hier S. 47.

14 Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2/2014, S. 354ff., hier S. 365; Frank Schimmelfennig/Dirk Leuffen/Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, in: Journal of European Public Policy 6/2015, S. 764ff.

15 Ebenda.

16 David Easton: A Systems Analysis of Political Life, New York/London/Sydney 1965.

aufbürdet. Ambivalent sind die Wirkungen auch, wenn Integrationsräume nicht aus gleichwertigen, sondern aus zentralen und peripheren Teilräumen bestehen. Denn dann führt die Differenzierung eines vorher gleichförmigen Entscheidungsraums von sich aus zu Ungleichgewichten.

Integration versus Desintegration

Vor diesem Hintergrund lassen sich nun die unterschiedlichen Formen differenzierter Integration etwas genauer betrachten. Subsumiert wird unter dem Begriff eine Reihe von Formen und Prozessen, die vom Prinzip der gleichförmigen Integration auf unterschiedliche Weise abweichen. Sie lassen sich nach Zeit, Raum und Inhalt gruppieren.¹⁷ Überwiegend temporärer Natur sind Übergangsbestimmungen, die mitunter an Kriterien gebunden sind und ein „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ markieren. Hier bleibt das Ziel gemeinsam definiert, lediglich der Weg dorthin ist unterschiedlich lang. Räumliche Formen der selektiven Integration werden durch den Terminus eines „Europa der konzentrischen Kreise“ markiert, das auf Dauer angelegt ist. Das Konzept eines „Kerneuropa“ stellt hier einen Untertyp dar. Inhaltlich orientiert sind dagegen Opt-outs, die mit dem Begriff „Europe à la Carte“ verbunden sind, das von David Cameron im Jahr 2013 mit dem Terminus „Flexible Europe“ belegt wurde.¹⁸

Tabelle 1: Konzepte differenzierter Integration und ihre Eigenschaften

	Bereich und Intensität der Differenzierung	Status im Hinblick auf (Des-) Integration der EU
„Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“	Vorübergehendes Auseinanderfallen von Integrations-schritten, häufig durch Übergangsbestimmungen	Integrationsaffin: Weitere Vertiefung wird als Ziel beibehalten; „Kern“ als Vorbild
„Europa der konzentrischen Kreise“, „Kerneuropa“	Räumliche Differenzierung	Integrationsaffin im Hinblick auf den „Kern“; relative Desintegration zwischen Kern und Peripherie
„Flexible Union“, „Europe à la Carte“	Inhaltliche Opt-outs	Allgemeine relative Desintegration

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 stellt dar, wie sich diese unterschiedlichen Formen im Hinblick auf die Integration der EU als Ganzes auswirken. *Zeitliche* Differenzierungen, wie sie etwa im Zuge der Osterweiterung eingesetzt wurden, erweisen sich als wenig schädlich. Sie entlasten wirtschaftlich schwächere Staaten während ihres Transformationsprozesses und sind von vornherein zeitlich begrenzt. Tatsächlich sind die Übergangsregelungen der Osterweiterung mittlerweile zu guten Teilen ausgelaufen.¹⁹ Zur Bilanz dieses Aspekts der verschiedenen

17 Nicolai von Ondarza: Die zerfasernde Union – Differenzierung als Realität des Integrationsprozesses, in: Timm Beichelt/Bozena Choluj/Gerard C. Rowe/Christina Ücker/Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.): Europa-Studien. Eine Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden 2013, S. 149ff., hier S. 150ff.
18 Siehe David Cameron: EU speech at Bloomberg, 23. Januar 2013.
19 Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Eastern enlargement and differentiated integration: towards normalization, in: Journal of European Public Policy 2/2017, S. 239ff.

Geschwindigkeiten gehört allerdings auch, dass sich einige der „neuen“ Mitgliedstaaten ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht stellen (z.B. indem sie nicht den Euro einführen). Weiterhin fällt ins Gewicht, dass zwischen den meisten 2004 bzw. 2007 beigetretenen Staaten und Westeuropa weiterhin ein großer sozioökonomischer Unterschied besteht.²⁰ Die erreichte Einheitlichkeit des Integrationsraums hat nur bedingt dazu geführt, dass sich Zentrum und Peripherie einander angenähert hätten.

Auf die *räumlichen* Differenzierungen treffen die Ausführungen des ersten Abschnitts zu. Sie gehen nicht auf identitäre Differenzen und politische Konflikte zurück.²¹ Sie betreffen z.B. die vertraglichen Opt-outs Großbritanniens und Dänemarks.²² Die Beispiele weisen insgesamt in unterschiedliche Richtungen. Einerseits haben die Opt-outs dazu geführt, gesellschaftliche und politische Akteure in den betroffenen Mitgliedstaaten nicht zu überfordern, wodurch die Entscheidungskosten für teilnehmende Staaten gesenkt wurden. Andererseits sind die identitären und politischen Unterschiede zwischen dem jeweils integrierten „Kern“ und den hinausoptierten Ländern nicht wirklich geringer geworden.

Es ist nicht recht zu erkennen, wo die Ausgliederung einzelner Politikbereiche in den Opt-out-Staaten (also z.B. das Recht auf eine eigenständige Identitätspolitik in Polen oder eine separate Sozialpolitik in Großbritannien) zu eindeutig produktiven Entwicklungen geführt hätte. Das Ausscheiden Polens und der Tschechischen Republik aus der Grundrechtcharta hat die einheimischen chauvinistischen Kräfte keine aufgeschlosseneren Haltung gegenüber der EU einnehmen lassen, sondern im Gegenteil deren Wahlerfolge befeuert. Die Nichtbeteiligung Dänemarks am Euro sowie an weiten Teilen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat den Rechtspopulismus im Land nicht zurückgedrängt. Auch alle auf das Vereinigte Königreich bezogenen Opt-outs haben die Entscheidung für einen EU-Austritt nicht verhindern können.²³ Meine These lautet daher: Der Keim der Spaltung, der allen dauerhaften Konzepten räumlicher Differenzierung innewohnt, dürfte sich durch weitere Differenzierungen kaum austrocknen lassen. Ein Resultat der räumlich differenzierten Integration ist die abnehmende Attraktivität des Integrationsgedankens.

Konsequenzen für die deutsche Europapolitik

Soll die deutsche Europapolitik vor diesem Hintergrund weitere Schritte differenzierter Integration anstreben, sei es auf vertraglicher oder sekundärrechtlicher Ebene? Die Antwort hängt von der Einschätzung ab, wie hoch Entscheidungskosten in (vermeintlich) blockierten Gremien auf der einen und wie wahrscheinlich Desintegrationsrisiken auf der anderen Seite sind.

Zunächst ist festzustellen, dass es in der jüngeren Vergangenheit nicht sehr viele Beispiele gibt, bei denen sich eine deutsche Regierung in „Brüssel“ nicht hätte durchsetzen können. Im Gegenteil, die Stärke Deutschlands ist so ausgeprägt, dass das Land allseits als He-

20 Siehe Internationaler Währungsfonds: World Economic Outlook Database, April 2017, abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weoselgr.aspx> (letzter Zugriff: 18.5.2017).

21 Dirk Leuffen/Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig: Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union. Basingstoke 2012; Thomas Winzen/Frank Schimmelfennig: Explaining differentiation in European Union treaties, in: European Union Politics 4/2016, S. 616ff.

22 Eine Liste findet sich bei von Ondarza: Die zerfasende Union, 2013, S. 163.

23 Iain Begg: Brexit: warum, was nun und wie?, in: *integration* 3/2016, S. 230ff.

gemon tituiert wird.²⁴ Dass die deutsche Regierung in den Jahren 2015/2016 ihre Vorstellungen in der europäischen Flüchtlingspolitik nicht verwirklichen konnte, ist gewiss eine Ausnahme von dieser Regel. Allerdings handelt es sich hier um ein Politikfeld, in dem die Nichtbeachtung europäischer Beschlüsse – übrigens auch durch Deutschland selbst – endemisch ist.²⁵

Insofern ist es wenig verwunderlich, dass sich die deutsche Regierung in den letzten Jahren für zwei Wege stark gemacht hat, die weniger eine realpolitische als eine rhetorische Bedeutung haben. Der erste Weg, der als Schäuble-Strategie bezeichnet werden kann, bestand darin, zu mehreren Anlässen ein Konzept von Kerneuropa zu deutschen Stabilitätsbedingungen vorzuschlagen. Dieses Europa „der Willigen“²⁶ war/ist allerdings so stark auf deutsche Interessen zugeschnitten, dass seine Realisierung von Anfang an ausgeschlossen erschien. Davon abzugrenzen ist die Merkel-Strategie, die das Propagieren zeitlich begrenzter Formen differenzierter Integration und/oder die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 Vertrag über die Europäische Union (EUV) zum Inhalt hatte.²⁷ Im Vergleich zur Schäuble-Strategie agierte Angela Merkel also konservativer im Hinblick auf die bestehenden Verträge und rücksichtsvoller gegenüber vermeintlich peripheren Staaten. Bei ihr ist klarer zu erkennen, dass es zur Doktrin aller Bundesregierungen gehört, keine aktive Spaltungspolitik innerhalb der EU zu betreiben. Aber auch bei Merkel handelte es sich um eine rhetorische Herangehensweise mit lediglich begrenzten realpolitischen Implikationen. Zur Durchsetzung der moderaten Differenzierungsstrategie hätte es einer aktiven Suche nach gemeinsamen Linien mit wichtigen Partnern, z.B. Frankreich oder Italien, bedurft. Dass dies nicht geschah, liegt natürlich einerseits an der vorübergehenden politischen Lähmung in wichtigen Nachbarstaaten. Andererseits kann sie darauf zurückgeführt werden, dass der Status quo für die deutsche Politik recht komfortabel ist.

Die deutschen Akteure stehen damit vor einer verschachtelten Situation. Auf der faktischen Ebene halten sie sich mit effektiven Vorstößen zu weiterer Differenzierung zurück. Rhetorisch müssen dagegen andere Register gezogen werden. Den Partnern muss signalisiert werden, dass ihre Sorgen wenigstens in Ansätzen wahrgenommen werden. Daher sind von Zeit zu Zeit vorsichtige Signale nötig, die auf die externen Kosten einzelner Partner zugeschnitten sind. Vor dem deutschen Publikum wird dagegen immer wieder die Idee ei-

24 Ulrich Beck: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin 2012; Herfried Münkler: Deutsche Hegemonie in Europa? Über die Rolle und Aufgaben einer „Macht in der Mitte“, in: Jürgen Rüttgers/Frank Decker (Hrsg.): Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union, Frankfurt/Main 2017, S. 103ff.

25 Timm Beichelt: Zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Interessen: Die europäische Politik im Kontext der Flüchtlingskrise, in: Jürgen Rüttgers/Frank Decker (Hrsg.): Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union, Frankfurt/Main 2017, S. 89ff.

26 Siehe Nikolaus Piper: Koalition der Willigen, in: Süddeutsche Zeitung, 24. Januar 2016.

27 Angela Merkel äußert sich immer wieder einschlägig im Zusammenhang mit Regierungserklärungen oder Staatsbesuchen. So in Warschau am 7. Februar 2017: „Was die unterschiedlichen Geschwindigkeiten angeht, möchte ich nur Folgendes sagen: Wir haben heute schon die Situation, dass es Mitgliedstaaten gibt, die am Euro teilnehmen, und Mitgliedstaaten, die nicht am Euro teilnehmen. Wir haben die Situation, dass einige Mitgliedstaaten nicht Teil des Schengen-Abkommens sind. Das heißt also, dass wir unterschiedliche Situationen haben. Wir haben in den Verträgen auch den Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit. [...] Jedem Mitgliedstaat muss die Mitarbeit in einem neuen Feld offenstehen. Vielleicht sagt ein Mitgliedstaat manchmal: Ich möchte das jetzt nicht. Aber es kann nicht sein, dass man sozusagen exklusive Klubs bildet, in die andere nicht hineinkommen. Das ist die Basis unserer Zusammenarbeit.“ Siehe Torsten Krauel: Wie Merkel die EU zukunftsfähig machen will, in: WELT.de, 9. Februar 2017.

nes Kerneuropas wachgehalten. Dieses Konzept hat den Vorteil, das – nach wie vor – positiv besetzte Bild weiterer Vertiefung mit einer gemeinschaftlichen Wirtschaftsordnung zu verbinden, in der nicht zu viele Ausgleichszahlungen an Mitgliedstaaten mit geringerer Wirtschaftskraft anstehen.

Ausblick: Differenzierung mit begrenztem Potenzial

Europaweit lässt sich eine dominante Reformstrategie beobachten: das faktische Aussitzen bei gleichzeitigem rhetorischem Engagement. Die Strategie lässt sich durch gegenläufige Interessen der Mitgliedstaaten erklären, zieht aber dennoch problematische Konsequenzen nach sich. Erstens beseitigt sie nicht den allgemeinen Krisenzustand in der Wirtschafts- und Währungspolitik. Der Status quo beschert den Volkswirtschaften im Norden der EU seit einigen Jahren immense Vorteile, während er den Staaten im Süden überproportionale Lasten aufbürdet. Durch die Kohäsionspolitik der EU und durch die Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank wird den Verteilungseffekten zwar teilweise entgegengesteuert, aber dennoch behält das wirtschaftspolitische Regime seinen prozyklischen Charakter. Die Teilregionen innerhalb der EU bewegen sich, was die wirtschaftliche Leistungskraft angeht, weiter auseinander. Der Gedanke der europäischen Solidarität leidet entsprechend. Wenn differenzierte Integration an dieser Stelle – wegen der zu hohen externen Kosten für nicht beteiligte Mitglieder – unmöglich ist, müsste nach einer anderen Lösung gesucht werden: Das Regime der Währungsunion müsste so verändert werden, dass innere Ungleichgewichte nicht verstärkt, sondern abgeschwächt werden – was wiederum deutschen Interessen widerspricht.

Zweitens wird die bereits bestehende Entfremdung zwischen (Teilen der) Bevölkerungen und Eliten verstärkt, wenn die Debatte über mögliche Vertiefungs- bzw. Differenzierungsschritte immer wieder geführt wird, ohne dass sich daraus konkrete Initiativen ergeben. Dies hemmt die allseits gewünschte Politisierung der EU von Neuem. Die Diskussion über die gegenwärtigen Krisen der EU könnte zwar als Chance begriffen werden, innerhalb der EU-Institutionen geeignetere Formen der demokratisch legitimierten Konfliktaustragung zu finden. Eine Voraussetzung dafür ist aber, dass sich politische Argumente wenigstens von Zeit zu Zeit auch in konkret wahrnehmbaren Politiken niederschlagen. Sicherlich ist die deutsche Regierung dafür nicht allein verantwortlich. Das ändert aber nichts daran, dass das Vorspiegeln notwendiger Reformen bei gleichzeitigem institutionellen Stillstand zu Unmut in Form von EU-Skepsis und Rechtspopulismus führt.

In der Summe zeigt die Debatte über die differenzierte Integration, dass die europäische Politik an einem Scheideweg angekommen ist. Wenn differenzierte Integration – aus den im ersten Abschnitt genannten Gründen – wenig wahrscheinlich und in ihren Konsequenzen ambivalent ist und wenn man sich gleichzeitig nicht allfälliger Stagnation hingeben möchte, dann sind andere Initiativen gefragt. Nicht wenige Vertreter der deutschen Europawissenschaft empfehlen eine Rückverlagerung einzelner Souveränitätsrechte, also letztlich Desintegration. So, und vielleicht nur so, sei politisches Handeln im EU-Kontext wie-

der besser legitimierbar.²⁸ Der Ansatz dieser Autoren, bei zukünftigen Reformen zuallererst die Demokratiequalität der EU im Auge zu haben, verträgt sich gut mit der theoretischen Skepsis gegenüber differenzierter Integration. Wenn politische Räume allzu unübersichtlich werden, leidet die demokratische Autonomie, die in spätmodernen Demokratien als Voraussetzung für Partizipation und Legitimität angesehen wird.²⁹

Das Ergebnis dieser kurzen Betrachtung der Konsequenzen differenzierter Integration fällt damit recht negativ und sicherlich nicht im Sinne der bedingungslosen Verteidiger der EU-Integration aus. Es lautet: In der gegenwärtigen EU lassen sich aus theoretischen Gründen und vor dem Hintergrund vieler empirischer Beispiele kaum Bereiche finden, in denen dauerhafte Flexibilität bei der Vertragsausgestaltung mehr gebracht hätte als das Vertagen von Problemen. Zugleich fehlt es an überzeugenden Szenarien, die für die Zukunft anderes verheißen würden.

Es wäre allerdings verfehlt, aus diesem Befund eine Pauschalkritik an der überdehnten und/oder zu stark vertieften EU abzuleiten. Wenngleich das EU-Verhandlungssystem in seiner gegenwärtigen Form recht unvollkommen ist, so ist es doch auf der Basis leidlich vernünftiger politischer Entscheidungen entstanden. „Maastricht“ inklusive der Wirtschafts- und Währungsunion war (nicht zuletzt) eine Antwort auf die deutsche Wiedervereinigung. Die Süd- und Osterweiterungen zu verschiedenen Zeitpunkten fanden statt, um periphere Regionen zu stabilisieren, um dort wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen und um den Handlungsspielraum latent feindseliger Mächte (z.B. Russlands) zu begrenzen. Die Überdehnung der EU ist real, aber sie wäre nur um den Preis viel größerer Nachteile zu vermeiden gewesen. Die These dieses Textes lautet, dass man sich nicht allzu viele Hoffnungen machen sollte, der Überdehnung mit einer Flexibilisierung der Integration beikommen zu können. Insofern könnte eine Schlussfolgerung der mageren Bilanz der differenzierten Integration darin bestehen, die Finalität der EU nicht immer weiter auf Spielarten von Integration zu richten. Es wäre möglicherweise produktiver, wenn die Debatten in der europäischen Politik über alternative Ziele geführt würden. In Frage kämen Begriffe wie Solidarität, Demokratie oder Partizipation.³⁰

28 Unter vielen siehe Christoph Möllers: Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung, Weilerswist 2008; Jürgen Neyer: Wider die Vereinigten Staaten von Europa. Europas demokratische Rechtfertigung, in: *Leviathan* 4/2011, S. 479ff.; Fritz W. Scharpf: Eurokrise: Die Währungsunion selbst ist das Problem, in: Max-Planck-Gesellschaft, 18. August 2011.

29 David Held: *Models of Democracy*, 3. Auflage, Stanford 2006; Ingolfur Blühdorn: *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*, Frankfurt/Main 2013.

30 Ich danke Karoline Winter für diese Anregung, die ich hiermit einem weiteren Leserkreis zur Diskussion stelle.