

Differenzierte Integration in der EU im Spiegel von Austritt – Beitreitt – Assoziierung

Barbara Lippert*

*In the context of the concept and practice of exit, accession and association, the ambivalences of differentiated integration (DI) in the EU become evident. The political appeal of DI lies in its multifunctionality concerning the upgrading or downgrading of the *acquis*, and thus the ambivalence with regard to integration politics. In contrast to this internal flexibility, the EU demonstrates a rigid policy regarding the admission of new members and tolerates exceptions on an interim basis only. The urge for more differentiation inside the Union could, however, open new ways to yet unknown partial memberships. The DI of today is contrasted with the model of a “flexible union” which bears many risks. Whether DI facilitates, impedes or destroys political cohesion, depends on whether the mutual trust between member states suffices and whether acceptable burden sharing can be established across all policy areas.*

Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (EU) hat die Debatte über die differenzierte Integration (DI) in Politik und Wissenschaft befeuert.¹ Die Interessen und Erwartungen der Befürworter von mehr DI oder einer „flexible union“² sind heterogen und nicht nur einer bestimmten integrationspolitischen Grundorientierung zuzuordnen. Die Ambivalenzen zeigen sich auch, wenn DI im Lichte der Konzeption und Praxis von Austritt, Beitreitt und Assoziierung betrachtet wird.

DI multifunktional und integrationspolitisch ambivalent

Seit Langem läuft die vielgestaltige primär- wie sekundärrechtliche Realität differenzierter Integration ihrer konzeptionellen Erschließung voraus.³ Es gibt immer mehr Situationen, in denen sie angewendet wird. Die Attraktivität der DI liegt nicht zuletzt in ihrer Mul-

* Dr. Barbara Lippert, Forschungsdirektorin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

- 1 Vgl. stellv. Pol. Morillas: Shapes of a Union: from ever closer union to flexible differentiation after Brexit, Centre for International Information and Documentation in Barcelona: Notes Internacionals CIDOB Nr. 166, January 2017; sowie das Forschungsprojekt des Instituto Affari Internazionali: EU60: Re-Founding Europe, abrufbar unter: <http://www.iai.it/en/news/eu60-re-founding-europe> (letzter Zugriff: 20.2.2017).
- 2 Einschlägig zur Flexiblen Union als Prinzip: David Cameron: EU speech at Bloomberg, 23. Januar 2013, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (letzter Zugriff: 14.2.2017). Weniger prinzipiell sprach auch Außenminister Steinmeier unmittelbar nach dem Brexit-Referendum davon, dass die Europäische Union flexibler werden müsse. Vgl. Auswärtiges Amt: Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Konferenz „Dialogue on Europe“, 28. Juni 2016, abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/InfoService/Presse/Reden/2016/160628_BM_Dialogue_on_Europe.html (letzter Zugriff: 13.2.2017). In einem gemeinsamen Beitrag plädierten Steinmeier und der französische Außenminister Ayrault zudem dafür, besser mit den „unterschiedlichen Ambitionsniveaus“ in der Europäischen Union umzugehen. Siehe Jean-Marc Ayrault/Frank-Walter Steinmeier: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, Auswärtiges Amt, 27. Juni 2016; außerdem Bundesregierung: Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel beim informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, 3. Februar 2017, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/02/2017-02-04-statement-merkel-malta.html> (letzter Zugriff: 13.2.2017).
- 3 Vgl. Alexander C-G. Stubb: A Categorisation of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies 2/1996, S. 283ff.; Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integration* 3/2016, S. 183ff., hier S. 184; Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): *Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen*, Baden-Baden 2015.

tifunktionalität und ambivalenten integrationspolitischen Verortung. Einige Beispiele zeigen dies: Oft ist DI aus politischer Not geboren, wenn einige Mitgliedstaaten Entscheidungen zur Vertiefung der Zusammenarbeit (Acquis plus) in etablierten Politikfeldern nicht mittragen wollen. DI wird dann im Wege der verstärkten Zusammenarbeit gemäß den EU-Verträgen zur Überwindung einer Blockade genutzt. Nach diesen Bestimmungen ist DI aber nur eine zweitbeste Lösung. Die beste wäre, dass sich alle Mitgliedstaaten an neuen Vorhaben und Regeln beteiligen. Deshalb gilt für die Bildung einer verstärkten Zusammenarbeit und die ständige Strukturierte Zusammenarbeit das Gebot der Offenheit.⁴ Implizit ist das ein Verbot dauerhafter Exklusion von Mitgliedstaaten. Auch die Gewährung von Opt-outs (Acquis minus) folgt der Überlegung, dass es sich um eine Einzelfallregelung handelt. Gemeinsame Ziele in unterschiedlichem Tempo zu erreichen liegt Modellen der verschiedenen Geschwindigkeiten zugrunde. Das ist so bei der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und der Übernahme des Schengen-Acquis. Solche ambitionierten neuen Projekte bedürfen in der Regel der Vertragsänderung und stellen hohe Ratifizierungshürden auf (Acquis plus plus). DI dient dem Umgang mit EU-Mitgliedern, die nicht in der Lage oder nicht willens sind, den aktuellen oder einen angestrebten neuen Acquis anzuwenden. Heute gibt es dauerhafte Opt-outs und intermittierende Opt-ins für einzelne Mitglieder, befristete Übergangsregelungen für neue Mitglieder und unbefristete Übergangsregelungen für Pre-ins bei Politikregimen, die vorübergehend mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten betrieben werden, aber prinzipiell inklusiv angelegt sind. DI kommt demnach sowohl bei der Vertiefung europäischer Integration zum Zuge als auch bei der Erweiterung der EU.

Integrationspolitisch ist DI ambivalent und kann in eine progressive wie regressive Richtung genutzt werden. In der regressiven Variante heißt DI z.B. Opt-out. Mitgliedstaaten reklamieren Opt-outs für sich, um ihre Souveränität oder Identität abzuschirmen. Das Vereinigte Königreich und andere nördliche Mitgliedstaaten haben dies auf dem Verhandlungsweg erreicht, Schweden hat sich allerdings durch einen einseitigen Akt exkulpert, als es ein Referendum über die Einführung des Euro abhielt.⁵ Opt-out-Länder sind solche mit starken EU-skeptischen oder EU-feindlichen politischen Kräften bzw. Teilen der Öffentlichkeit.⁶ Demgegenüber nutzen „Integrationisten“ DI progressiv als Vehikel, um Fortschritte bei der Vertiefung in einzelnen Politikbereichen zu erreichen oder neue Integrationsprojekte zu lancieren. Insofern kann DI sowohl der Lockerung als auch der Stärkung von Integration dienen, zumal die Umsetzung im Modus der Supranationalität wie der intergouver-

4 Art. 20 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Art. 46 EUV.

5 Am 14. September 2003 stimmten 56 Prozent der Schweden gegen und 42 Prozent für die Einführung des Euro, in der Folge des Referendums nimmt Schweden nicht an der dritten Stufe der Währungsunion teil. Vgl. Rutger Lindahl: Schweden, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 381ff.

6 Das gilt beispielsweise für das Vereinigte Königreich, das Opt-outs aus der WWU und Schengen hat und mit der UK Independence Party, weiten Teilen der Tories und mehr als der Hälfte der Bevölkerung starke Anti-EU-Kräfte aufweist; Dänemark nimmt nicht teil an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Schengen, die amtierende Minderheitsregierung ist von der Billigung durch die rechtspopulistische Dänische Volkspartei abhängig; Schweden nimmt nicht teil an der dritten Stufe der WWU, dort hat sich die EU-skeptische Partei der Schwedendemokraten fest etabliert. Vgl. den Überblick zu den europapopulistischen Parteien bei Julia Klein: Europapopulismus – ein genuines Phänomen im europäischen Krisenkontext?, in: *integration* 4/2016, S. 283ff.

nementalen Zusammenarbeit erfolgen kann.⁷ Das Vereinigte Königreich hat im Vorlauf zum Brexit-Referendum in einer inoffiziellen Regierungskonferenz mit den 27 Mitgliedstaaten über einen Abbau des Acquis verhandelt, um u.a. vom Ziel der „immer engeren Union“ dispensiert zu werden.⁸ Diese quasi-konstitutionelle Differenzierung⁹ könnten andere Mitgliedstaaten wieder aufgreifen. Unzufriedene, denen der Preis für einen Austritt zu hoch ist, können bspw. über Referenda Hebel suchen, um die EU zu Neuverhandlungen über ihre Mitgliedschaftsbedingungen zu nötigen. Die 27 verbleibenden Mitgliedstaaten sind sich – wie die klare Position zu den Brexit-Verhandlungen bislang signalisiert¹⁰ – darin einig, dass der Binnenmarkt und ggf. nur der Binnenmarkt die ultimative integrationspolitische Haltelinie ist.

Neue Perspektiven: vom Opt-out zum Austritt

DI wird zum Management von Heterogenität eingesetzt, wobei sich die Unterschiede auf Interessen, Kapazitäten und Ziele der Mitgliedstaaten beziehen können. Das Ziel des Zusammenhalts klingt eher unterschwellig an. Von größeren Freiräumen für Mitgliedstaaten versprechen sich deren Verfechter mehr Akzeptanz und eine bessere Legitimität des EU-Handelns.¹¹ Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon galt DI nicht ausdrücklich als ein Mittel, um Mitgliedstaaten von einem Austritt abzuhalten. Da der neue Art. 50 des EUV erstmals die Möglichkeit für einen geordneten Austritt schafft, eröffnet er vielmehr neue Opportunitäten für Bleibeverhandlungen eines mit dem Austritt drohenden Mitgliedstaats. Das hat das Vereinigte Königreich bis zu der Vereinbarung vom Februar 2016 exerziert.¹² Wäre diese aufgrund eines positiven Ausgangs der Volksabstimmung im Juni 2016 zum Zuge gekommen, hätte dies eine weitere Spielart der DI gebracht. Denn es ging in zwei Punkten¹³ um Abweichungen vom politischen und rechtlichen Acquis. Nachträglich den individuellen Acquis-Abbau zu sanktionieren, könnte auch künftig Schule machen, denn die Europäische Union hat mit der Februar-Vereinbarung politisch eine Linie überschritten, auch wenn deren rechtliche Umsetzung sehr kontrovers und schwierig verlaufen

7 Frank Schimmelfennig: Die Eurokrise: Testfall für Integration und Integrationstheorie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/2015, S. 249ff, hier S. 251.

8 So vereinbart, siehe Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 1/16, Anlagen I-VII.

9 So die Begrifflichkeit *instrumentelle/konstitutionelle Differenzierung* bei Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2/2014, S. 354ff.

10 Vgl. Europäischer Rat: Informelle Tagung der 27, Erklärung, Brüssel, 29. Juni 2016; Europäischer Rat: Erklärung im Anschluss an die informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, Brüssel, 15. Dezember 2016.

11 Vgl. Cameron: EU speech at Bloomberg, 2013: „But far from unravelling the EU, this will in fact bind its Members more closely because such feeble, willing cooperation is a much stronger glue than compulsion from the centre“.

12 Die Verhandlungen zwischen Premierminister David Cameron und dem Europäischen Rat, meist vertreten durch Donald Tusk, begannen im Juni 2015 und endeten im Februar 2016 mit einer Vereinbarung über einen verstärkten Sonderstatus Großbritanniens in der Europäischen Union. Zum genauen Verlauf der Verhandlungen siehe Europäischer Rat: Die Verhandlungen vor dem EU-Referendum im Vereinigten Königreich, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/uk/2016-uk-settlement-process-timeline/> (letzter Zugriff: 13.2.2017).

13 Erstens: Bei einer künftigen Änderung der europäischen Verträge soll das Recht des Vereinigten Königreichs verankert werden, die Vertiefung nicht mitmachen zu müssen. Zweitens: Neu in das Vereinigte Königreich gezogene EU-Bürger können für bis zu vier Jahre von Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, S. 12, 20.

wäre.¹⁴ Die EU-27 könnte jetzt zu dem Ergebnis kommen, dass sich die dem Vereinigten Königreich seit Einräumung des Rabatts 1984 gewährten Sonderregelungen letztlich nicht ausgezahlt haben.¹⁵ Eine eindeutige Lehre lässt sich aber aus dem Fall Brexit noch nicht ziehen. So wie sich der Brexit derzeit abzeichnet, bedeutet er einen klaren Bruch und schafft politisch-rechtlichen Abstand zum Integrationsraum.¹⁶ Hätte „London“ jedoch für eine Nachbildung der Bedingungen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) optiert, nähme das Ex-Mitglied auf der Skala der funktionalen Integrationsbeziehungen zu Drittstaaten einen ähnlichen Platz ein wie Norwegen oder die Schweiz. Allerdings hätte sich dann in neuer Schärfe die Problematik gestellt, dass assoziierte Drittstaaten keinen Sitz in den EU-Organen und keine Stimm- sowie echten Mitwirkungsrechte haben, die über Konsultationen hinausgehen. Bezeichnenderweise bleibt der Vorschlag der Kontinentalen Partnerschaft zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union in diesem Punkt wie auch in dem der Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof ausgesprochen vage und blendet Fragen der Legitimität, Zurechenbarkeit von Entscheidungen, Effizienz und Transparenz für die EU-Seite aus.¹⁷ Damit zeigt der Brexit, dass die Möglichkeiten der Differenzierung innerhalb der Europäischen Union nicht grenzenlos sind.

EU-Beitritt heißt Acquis total

Bei der Aufnahme neuer Mitglieder ist die Europäische Union rigide und hat dafür eine „Erweiterungsdoktrin“¹⁸ entwickelt. Im Streben nach perfekten Neumitgliedern verlangt sie eine am idealtypischen Mitglied orientierte Übernahme des Acquis in toto inklusive der Entwicklungsziele der Union.¹⁹ Was sie im Rahmen von Regelungen zur DI Altmitgliedern individuell zugebilligt hat, verweigert sie Neumitgliedern. Sie vereinbart jedoch auch zum Schutz eigener politikfeldspezifischer und verteilungspolitischer Interessen befristete und teils sehr lange Übergangsregelungen, die zu einer „instrumentellen Differenzierung“²⁰ auch in Kernbereichen wie den vier Freiheiten, z.B. der Personenfreizügigkeit, führen. Zum Repertoire gehören außerdem Regelungen zur stufenweisen Einbeziehung in vorhandene

14 Stefanie Weiss/Steven Blockmans: The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave, Centre for European Policy Studies: CEPS Special Report Nr. 131, Februar 2016, S. 1ff.

15 Vgl. insgesamt Julie Smith: Europa und das Vereinigte Königreich. Kleine Geschichte der Beziehungen seit 1945, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 49-50/2016, S. 11ff, hier S. 14. Premierministerin May resümiert: „It [the EU] bends towards uniformity, not flexibility [...] but the blunt truth, as we know, is, that there was not enough flexibility on many important matters for a majority of British voters.“

16 Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza: Eine europäische »Special Relationship«, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 74, November 2016, S. 4.

17 Vgl. Continental partnership: Teilnahme am Binnenmarkt ohne Personenfreizügigkeit, also Teilanwendung der vier Freiheiten (z.B. durch Quotensystem), vgl. Jean Pisani-Ferry/Norbert Röttgen/André Sapir/Paul Tucker/Guntram B. Wolff: Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, Bruegel External Publication, 29. August 2016, S. 7.

18 Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses, in: *Integration* 4/2007, S. 422ff, hier S. 430.

19 Vgl. Kopenhagener Kriterien: 1) institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten; 2) eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten; 3) die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, einschließlich der Fähigkeit, die zum EU-Recht (dem „Besitzstand“) gehörenden gemeinsamen Regeln, Normen und politischen Strategien wirksam umzusetzen, sowie Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

20 Schimmelfennig/Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation, 2014, S. 361f.

Regelwerke, wie die zur Agrar- und Struktur- bzw. Kohäsionspolitik, wobei sich dies vor allem auf die Schwellenwerte und Höhe der Mittel bezieht. Für die zwölf Länder umfassenden Erweiterungsrunden 2004 und 2007 wurden etwa 350 Übergangsregelungen vereinbart, die knapp die Hälfte der Verhandlungskapitel betrafen.²¹ Die abgestufte Mitgliedschaft bei der WWU und die speziellen Schengen-Entscheidungsmechanismen zur Abschaffung von Binnengrenzkontrollen senken faktisch die Beitrittsschwelle. Bezuglich der Institutionen und der Entscheidungsrechte sind DI-Lösungen ausgeschlossen; DI hat bislang noch nicht die supranationalen Organe erreicht. Auch die in den beiden Verhandlungsrahmen mit der Türkei bzw. Kroatien niedergelegte Rückfall-Option, bei der Regionalpolitik, Landwirtschaft und Personenfreizügigkeit dauerhafte Ausnahmen (zu Lasten der neuen Mitglieder) zu machen, wurde bisher nicht gezogen.²² Damit bleibt das Konzept der Vollmitgliedschaft mit gleichen Rechten und Pflichten für neue Mitglieder intakt und funktioniert praktisch zufriedenstellend.

Integration mit und ohne Mitgliedschaft

Die Europäische Union könnte dennoch überlegen, ob sie das Konzept der Vollmitgliedschaft aufgeben und z.B. politikfeldspezifische Opt-outs für Neumitglieder zulassen oder generell einen neuen Status der Juniomitgliedschaft²³ oder assoziierten Mitgliedschaft²⁴ etablieren will. Der Erweiterungsdruck reicht aber wohl nicht aus, um einen solchen weitreichenden Schritt anzustoßen. Eher geht der Sog von politischen Kräften in der Europäischen Union aus, die mehr Flexibilität fordern. Eine in konzentrischen Kreisen gestaffelte Union mit unterschiedlichen, klar abgegrenzten Integrationstiefen und eigenen „Umlaufbahnen“²⁵ für die Mitgliedstaaten könnte auch neue Perspektiven für Kandidaten eröffnen, die nach heutigem Stand nicht beitrittsreif wären. Dafür müssten zunächst aber primärrechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Zudem sollte ein eigenes Set von niedriger-schweligen Aufnahmekriterien (Kopenhagen II) sowie Regelungen für den Übergang von einem in den anderen Kreis entwickelt werden. Das schafft Anreize für Altmitglieder, den Status zu wechseln und Nachverhandlungen nach britischem Vorbild zu fordern.

Die Alternative für die Europäische Union bleibt, die auf Art. 8 EUV und Art. 217 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union gegründeten politischen Anbindungs- und sektoralen Integrationsmöglichkeiten für europäische Drittstaaten zu erweitern. Im Mittelpunkt stünden nicht die EFTA-/EWR-Staaten²⁶ (mit denen es ja auskömmliche Ar-

21 Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 425ff, hier S. 427.

22 Vgl. zu den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei den Verhandlungsrahmen, in: Rat der Europäischen Union: Enlargement: Accession negotiations with Turkey: General EU Position, Dok. 12823/1/05, Anlage II, Ziff. 12.

23 Vgl. Dušan Reljić: Der Westbalkan ohne Zukunftsplan, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 30, Juli 2005, S. 1; Barbara Lippert: EU-Erweiterung: Das Restprogramm, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven für die EU, Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 18, Juli 2011, S. 118ff.

24 „Such an associate membership requires fidelity to the values and principles of the Union but not adherence to all its political objectives as laid down in Article 3 TEU (which include the euro) nor, of course, the duty to engage in all its activities. Participation in the EU institutions would be limited.“ Andrew Duff: On Governing Europe, Policy Network, London 2012, S. 69.

25 Bulletin Quotidien Europe: A Europe of several orbits would be an opportunity, not a tragedy, says Juncker, 10. Dezember 2016, S. 11.

26 European Free Trade Association bzw. Europäischer Wirtschaftsraum.

rangements gibt²⁷) oder das Vereinigte Königreich (das ggf. durch eine europäische „special relationship“ angebunden wird²⁸), sondern die Kandidatenländer des Westlichen Balkans, die Türkei und die Neu-Assoziierten aus Osteuropa. Deren Anbindung ist für die Europäische Union primär stabilitäts- und sicherheitspolitisch relevant, wobei eine Mitgliedschaft nicht zwingend oder auch nicht in jedem Fall wünschenswert ist.²⁹ Auch deshalb hat die Europäische Union nicht nach dem Vorbild des Perspektivversprechens von Thessaloniki erklärt, dass die Zukunft der osteuropäischen Länder in einer EU-Mitgliedschaft liege.

Auf der schiefen Bahn zur Flexiblen Union

Von DI zu unterscheiden ist die Flexible Union als ein europapolitisches Leitbild. 2013 rief der britische Premierminister David Cameron die „flexible Union“ als Gegenentwurf zur „immer engeren Union der Völker“ oder zum „Superstaat EU“³⁰ aus.³¹ Es geht um Flexibilität als Prinzip für eine Union, die als Netzwerk schnell und flexibel agieren kann und nicht als ein Block schwerfällig und rigide. Die Europäische Union hat den Leitspruch aus dem Verfassungsvertragsentwurf von 2004 „In Vielfalt geeint“ nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen und weder Flexibilität noch Differenzierung zu ihren Zielen oder Leitbildern erhoben. Eine solche Aufwertung der Flexiblen Union wäre das Ende der DI als zweitbeste Lösung und würde sie zur ersten Wahl machen. Die Flexible Union wäre ein Einfallstor für den Abbau des Acquis und die grundlegende Umgestaltung der Europäischen Union in Richtung eines Europa à la carte und käme damit einem Paradigmenwechsel gleich.

Äußerungen, wonach „nicht alle immer an denselben Integrationsstufen teilnehmen werden“³² und es eine „Europäische Union der verschiedenen Geschwindigkeiten geben wird“³³ kann man mit Blick auf die aktuelle Vertragslage als bloße Verlängerung des gegenwärtigen Standes in die Zukunft sehen³⁴ oder aber als Sirenenklänge einer durchgreifenden Neuordnung der Union in Richtung Kern und Peripherie. Eine Europäische Union konzentrischer Kreise müsste von einem Integrationskern zusammengehalten werden, der die systemrelevanten Staaten und Politikfelder einschließt. Insofern werden der Binnenmarkt und die Eurozone sowie die Gründerstaaten, vor allem Frankreich und Deutschland, zum Ausgangspunkt solcher Überlegungen. Unter dem Eindruck des Abschieds von der hegemonialen Führung durch die USA könnten EU-Mitglieder die Kooperation und Integration in der Außen- und Sicherheitspolitik verstärken, ein Feld, das sich seit jeher und auch vertraglich fundiert für differenziertes Vorgehen anbietet. DI führt notwendigerweise zu asymmetrischer Integration und wirft Fragen des Mächtigegleichgewichts und der Füh-

27 Vgl. Barbara Lippert: Mitgliedschaft minus in der Europäischen Union?, in: Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): Heilsame Vielfalt? Formen differenzierter Integration in Europa, Baden-Baden 2014, S. 83ff, hier S. 87ff.

28 Lippert/von Ondarza: Europäische »Special Relationship«, 2016, S. 4ff.

29 Vgl. Barbara Lippert: Grenzwertig: die Fortsetzung der EU-Erweiterung als Stabilitätsexport, in: *integration* 2/2012, S. 123ff.

30 The Guardian: Tony Blair's Speech in Warsaw, 30. Mai 2003; vgl. auch kritisch Waldemar Hummer: Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit, in: *integration* 2/2016, S. 144ff.

31 Cameron: EU speech at Bloomberg, 2013.

32 Bundesregierung: Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel beim informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Valletta, 3. Februar 2017.

33 Ebenda.

34 Siehe Statements von Kanzlerin Merkel beim Besuch in Warschau; Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und der polnischen Ministerpräsidentin, Warschau, 7. Februar 2017.

rungsstruktur innerhalb der Europäischen Union auf. Die strukturellen Umbrüche im internationalen Umfeld und der Brexit führen unter den 27 zu einem Überdenken traditioneller Präferenzen. Jüngst zeigte sich die polnische Regierungschefin offener gegenüber einer Europäischen Union verschiedener Geschwindigkeiten, der PIS-Vorsitzende hingegen noch unbeeindruckt.³⁵ Bezeichnenderweise umschreiben die 27 in der Erklärung von Rom DI als „unterschiedliche [...] Gangart und Intensität“ beim Voranschreiten in dieselbe Richtung (!). Der erneuerte Konsens der 27 über die DI ist skrupulös-affirmativ („wie [...] schon in der Vergangenheit“) und erweitert weder das Spielfeld für DI noch die Spielarten.³⁶

Ohnehin könnten die sachpolitischen Fragen bestimend werden für die Anpassungen des institutionellen Designs und der Entscheidungsverfahren. Das umso mehr, als die Möglichkeiten des geltenden Primärrechts für DI noch nicht ausgeschöpft sind. Das ist die Botschaft des Berichts der beiden Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Mercedes Bresso und Elmar Brok, „über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“³⁷. Zwar fordert er nicht wie der parallele Bericht von Guy Verhofstadt „Schluss mit ‚Europa à la carte‘“ und den Abbau des „Durcheinander[s] bei der Differenzierung im Rahmen der nächsten Überarbeitung der Verträge [...], indem die Praktiken der einzelnen Mitgliedstaaten gewährten Nichtbeteiligungsklauseln, Beteiligungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen im Primärrecht abgeschafft oder zumindest deutlich reduziert werden“.³⁸ Aber die Vorschläge gehen mehr in die Richtung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, voller Ausschöpfung der vorhandenen Regeln für eine engere Zusammenarbeit und den Ausbau der institutionellen Strukturen rund um die Eurozone inklusive von Spezialarrangements für die supranationalen Organe Europäisches Parlament und Kommission.

Das dürfte den Herolden der „wonderful diversity“³⁹ jedoch nicht passen. Diese fordern Souveränitätsschonung und zugleich maximale Inklusion und Partizipation an Entscheidungen. All das läuft auf eine Quadratur des Kreises hinaus: keine exklusiven Clubs in der Europäischen Union, uneingeschränkte Rechte, mehr Varianz und Entpflichtung und zugleich mehr Veto-Möglichkeiten für einzelne Mitgliedstaaten bei maximaler Leistungsfähigkeit der Europäischen Union. DI sollte Spielräume eröffnen, in denen Souveränitätsschonung oder Interessendurchsetzung, sei es auf ein konkretes Thema oder ihre europapolitische Grundorientierung bezogen, demonstriert werden können. Adressaten sind zu meist die nationalen politischen Arenen. Dieser Ansatz hat politische Hochkonjunktur bei souveränitätsorientierten EU-Ländern wie denen der Visegrád-Gruppe. Sie fordern „flexible Solidarität“ in der europäischen Flüchtlingspolitik und die wohlgefällige Einbettung der

35 Ebenda; Konrad Schuller: „Es gilt, dass Frau Merkel für uns das Beste wäre“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. Februar 2017.

36 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission: Erklärung von Rom, 25. März 2017.

37 Europäisches Parlament: Bericht über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon, Berichterstatter: Mercedes Bresso, Elmar Brok, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, A8-0386/2016, 9. Januar 2017.

38 Europäisches Parlament: Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, Berichterstatter: Guy Verhofstadt, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, A8-0390/2016, 20. Dezember 2016, S. 12.

39 Theresa May: Speech, Lancaster House, 17. Januar 2017, abrufbar unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/> (letzter Zugriff: 14.2.2017).

Eigenarten der Mitgliedstaaten in die Europäische Union. Zugleich lehnen sie es ab, dass sich Länder zur vertieften Integration zusammenschließen.⁴⁰

Neue Balancen finden – kein Paradigmenwechsel

Positiv gewendet wäre das Ziel von DI, die Dynamik des Integrationsprozesses, wie in den Kopenhagener Beitrittskriterien gefordert,⁴¹ durch die Anpassungsfähigkeit des EU-Systems zu erhalten. Der Erfolg von DI ist immer wieder anhand der Standardkriterien – Problemlösungsfähigkeit (Effektivität), Effizienz und Legitimität der Europäischen Union – zu diskutieren und zu beurteilen. Mitgliedstaaten werden aber womöglich engere einzelstaatliche Kriterien für Erfolg und Misserfolg zugrunde legen, sodass Zielkonflikte zwischen den Legitimitätsebenen erwachsen.

Welche der aktuellen Probleme ließen sich mit Hilfe DI lösen oder dem Leitbild „Flexible Union“ folgend neu rahmen? Die größten Sorgen bereiten die politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen in vielen Mitgliedstaaten, die eklatanten Defizite bei der Umsetzung bzw. Einhaltung der bestehenden EU-Regeln, die Trittbrettfahrerei einzelner Mitgliedstaaten, das wachsende Misstrauen unter den Mitgliedstaaten sowie ein utilitaristisches Mitgliedschaftsverständnis, das die Europäische Union als kollektives Gut aus den Augen verliert. Die Europäische Union muss neue Governance-Balancen finden, um wieder politisch zusammenzufinden und zusammenzuhalten. Das verlangt Konsolidierung und Neuordnung, wobei partielle Rückbildungen oder Revisionen bei Politikregimen für alle oder einzelne nicht ausgeschlossen sind. Schreitet die Europäische Union differenziert voran, benötigt sie eine starke Kommission. In ihren Mehrfachrollen als Motor, Gatekeeper, Initiator und Wächter des Unionsinteresses ist sie jedoch vielen Regierungen suspekt und zu einer Schwachstelle in der Governance der Union geworden. Eine Forcierung der DI wird allerdings die Ungereimtheiten und Klärungsbedürftigkeit des Institutionen- und Entscheidungssystems der Europäischen Union weiter offenlegen und zugleich abbremsen.

Wer neue Großprojekte wie etwa eine europäische Armee mittels DI anstreben will, sollte bedenken, dass die WWU und Schengen bzw. der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Torsi geblieben sind, weil es nicht gelang, die Integrationsdynamik über einen längeren Zeitraum zu erhalten. Gerade die progressive Variante der DI kann eine Falle sein, insofern sie Mitgliedstaaten dazu verleitet, das eigene Vermögen zu überschätzen und unausgereifte Projekte zu lancieren. Die Europäische Union käme schon weiter, wenn sie ausschöpfte, was die Verträge und die üblichen Paketverhandlungen hinsichtlich einer fallweisen und pragmatischen DI ermöglichen, so hinsichtlich der Umsetzung der drei Politikfelder des Bratislava-Fahrplans, also bei Migration und Außengrenzen, innerer und äußerer Sicherheit und wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.⁴² Eine beinahe alar-

40 Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, 19. September 2016, abrufbar unter: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> (letzter Zugriff: 15.2.2017); Thomas Gutschke: EU-Parlamentspräsident Schulz für flexible Flüchtlingsverteilung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. September 2016.

41 Vgl. das vierte Kriterium von Kopenhagen 1993: „Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoffkraft der europäischen Integration zu erhalten“. Auswärtiges Amt: Grundsätze der Erweiterungspolitik, 1. September 2016, abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung_Nachbarschaft/Erweiterung/Grundsaetze_Erweiterungspolitik.html (letzter Zugriff: 20.2.2017).

42 Europäischer Rat: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, Dok. 517/16, Punkt II-IV, S. 3ff.

mistische Tonlage schlug der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, an, als er die 27 zum informellen Gipfel nach Valletta unter dem Motto „Vereint stehen wir, getrennt fallen wir!“ einlud. Unter den von ihm geforderten „spektakulären Maßnahmen“ finden sich überwiegend solche, die auf „Konvergenz im Euroraum wie auch in Europa insgesamt“⁴³ zielen.

Es bleibt festzuhalten, dass es im Umfeld von Brexit und angesichts der strukturellen Umbrüche in der internationalen Politik, besonders den transatlantischen Beziehungen, sowohl Ansätze für eine stärkere politikfeldbezogene Differenzierung und Gruppenbildung unter den 27 gibt als auch Anstöße für größere Geschlossenheit und die Fähigkeit, kollektiv Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zu verfolgen. Ob DI den politischen Zusammenhalt erleichtert, erschwert oder zerstört, hängt davon ab, ob das gegenseitige Vertrauen unter den Mitgliedstaaten ausreicht und über alle Felder hinweg betrachtet eine akzeptable Lastenteilung gefunden wird.

⁴³ Europäischer Rat: „Vereint stehen wir, getrennt fallen wir“, Schreiben von Präsident Donald Tusk an die 27 Staats- und Regierungschefs der EU zur Zukunft der EU vor dem Gipfeltreffen in Malta, 31. Januar 2017.