

Europa – Politik – Gesellschaft

Anja Riedeberger

Die EU zwischen einheitlicher und differenzierter Integration



Springer VS

Europa – Politik – Gesellschaft

Herausgegeben von

M. Bach, Passau, Deutschland

Weitere Bände in dieser Reihe
<http://www.springer.com/series/11707>

Die Begriffe Europa und Europäisierung stehen für einen paradigmatischen Prozess des sozialen Wandels, der Transnationalisierung und der gesellschaftlichen sowie politisch-institutionellen Modernisierung – Dynamiken, die das historische Vergesellschaftungsmodell des Nationalstaates transzendieren und transformieren. Staatlichkeit und Märkte, Recht und Sozialpolitik, Öffentlichkeit, Migration, Bildung, Wissenschaft und Forschung, die gesellschaftlichen Konfliktregimes, kollektive Identitäten und Geschlechterverhältnisse sind mittlerweile unter den Einfluss der europäischen Governance und nachhaltiger Europäisierung geraten. Für die Sozialwissenschaften sind damit neue Forschungsfelder und Problemstellungen entstanden. Die Reihe Europa – Politik – Gesellschaft versammelt innovative und wissenschaftlich gehaltvolle Forschungsarbeiten aus Soziologie, Politik- und Verwaltungswissenschaft, Kultur-, Medien und Kommunikationswissenschaft sowie aus einschlägigen interdisziplinären Forschungsverbänden, wie den European Studies, der Osteuropaforschung und den Europawissenschaften. Die Reihe ist dem state of the art der sozialwissenschaftlichen Europaforschung verpflichtet und öffnet neue Forschungshorizonte an den Schnittstellen von nationaler Gesellschaft, europäischen Institutionen und globalen Arenen.

Anja Riedeberger

Die EU zwischen einheitlicher und differenzierter Integration

Anja Riedeberger
Leipzig, Deutschland

Zugl. Dissertation, Universität Leipzig 2015

Europa – Politik – Gesellschaft
ISBN 978-3-658-12778-7 ISBN 978-3-658-12779-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-12779-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	15
2	Die Ideengeschichte der differenzierten Integration	19
2.1	Die 20er - 40er Jahre: von der Paneuropabewegung zur Gründung des Europarates	20
2.2	Die 50er Jahre: Jean Monnets Strategie eines sektoral differenzierten Europas	22
2.3	Die 60er und 70er Jahre: differenzierte Integration als Lösung für die Stagnation der wirtschaftlichen Integration?	23
2.4	Die 80er Jahre: differenzierte Integration als Thema der Europaforschung	26
2.5	Die 90er Jahre: differenzierte Integration als Bedingung der Möglichkeit der Europäischen Osterweiterung?	30
2.6	Die 2000er Jahre: differenzierte Integration als Drohung gegenüber integrationsunwilligen Mitgliedstaaten	35
2.7	Die Idee der differenzierten Integration in der aktuellen Euro-Krise	46
2.8	Zusammenfassung zur Ideengeschichte der differenzierten Integration	49
3	Die Theorie der differenzierten Integration	53
3.1	Die Entwicklungsgeschichte der differenzierten Integration in der aktuellen Europaforschung	54
3.2	Die Theorie der differenzierten Integration.....	57
3.3	Kritik des aktuellen Forschungsstandes	70
4	Die empirische Analyse der Entwicklung der differenzierten Integration	73
4.1	Methodologische Ansätze der Europaforschung.....	74
4.2	Die zentralen Begriffe und Gegenstände der Analyse	77
4.3	Zur Methode der empirischen Analyse der europäischen Integrationsstruktur	85
4.4	Zusammenfassung zur empirischen Analyse der Entwicklung der differenzierten Integration	102
5	Die Integrationsstruktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	103
5.1	Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.....	103
5.2	Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	105

5.3	Die Integrationsstruktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	108
5.4	Zusammenfassung zur Integrationsstruktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	123
6	Die Integrationsstruktur der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.....	127
6.1	Die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	127
6.2	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.....	129
6.3	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	131
6.4	Zusammenfassung zur Integrationsstruktur der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	163
7	Die Integrationsstruktur der europäischen Verträge der 60er, 70er und 80er Jahre.....	167
7.1	Die Integrationsstruktur der europäischen Verträge in den 60er Jahren.....	167
7.2	Die Integrationsstruktur der europäischen Verträge in den 70er Jahren.....	171
7.3	Die Integrationsstruktur der europäischen Verträge in den 80er Jahren.....	176
7.4	Zusammenfassung zur Entwicklung der europäischen Integrationsstruktur in den 60er, 70er und 80er Jahren.....	182
8	Die Integrationsstruktur der Europäischen Union nach dem Maastricht-Vertrag 1992.....	185
8.1	Die rechtliche und institutionelle Struktur der Europäischen Union 1992.....	185
8.2	Die inhaltlichen Schwerpunkte des Maastricht-Vertrages.....	187
8.3	Die Integrationsstruktur der Europäischen Union 1992.....	192
8.4	Zusammenfassung zur Integrationsstruktur der Europäischen Union 1992	217
9	Die Integrationsstruktur der Europäischen Union nach dem Amsterdam-Vertrag 1997 und dem Nizza-Vertrag 2001.....	219
9.1	Der Vertrag von Amsterdam	219
9.2	Der Vertrag von Nizza.....	255
9.3	Zusammenfassung zur Integrationsstruktur der Europäischen Union nach dem Amsterdam-Vertrag 1997 und dem Nizza-Vertrag 2001	259

10	Die Integrationsstruktur der Europäischen Union nach dem Lissabon-Vertrag 2007.....	261
10.1	Die historischen und politischen Entstehungsbedingungen des Lissabon-Vertrages.....	261
10.2	Die Bestimmungen des Lissabon-Vertrages	264
10.3	Die Integrationsstruktur der Europäischen Union 2007.....	273
10.4	Zusammenfassung zur Integrationsstruktur der Europäischen Union nach dem Lissabon-Vertrag 2007	282
11	Die historische Entwicklung der differenzierten Integration	285
11.1	Die quantitative Entwicklung der differenzierten Integration	285
11.2	Zur empirischen Verifikation der Theorie der differenzierten Integration.....	286
11.3	Die Verteilung der differenzierten Integrationsschritte auf die europäischen Mitgliedstaaten.....	295
11.4	Die Differenzierung der europäischen Politikbereiche	298
11.5	Die historische Entwicklung der europäischen Differenzierungsformen	300
11.6	Zusammenfassung zur historischen Entwicklung der differenzierten Integration	303
12	Zusammenfassung	307
	Literaturverzeichnis	315

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die primärrechtlichen Gründungs- und Reformverträge der europäischen Integrationsgeschichte	84
Tabelle 2: Die fünf Dimensionen der einheitlichen Integration	92
Tabelle 3: Die fünf Formen der differenzierten Integration	101
Tabelle 4: Die differenzierten Integrationsschritte im EGKS-Vertrag	117
Tabelle 5: Die Differenzierungsformen im EGKS-Vertrag	118
Tabelle 6: Durchschnittliche Zollbelastung und Zollbefreiung in der EWG 1958, in %	140
Tabelle 7: Die differenzierten Integrationsschritte im EWG-Vertrag	151
Tabelle 8: Die Differenzierungsformen im EWG-Vertrag	155
Tabelle 9: Die differenzierten Integrationsschritte im Maastricht-Vertrag	208
Tabelle 10: Die Differenzierungsformen im Maastricht-Vertrag	210
Tabelle 11: Die differenzierten Integrationsschritte im Amsterdam-Vertrag	248
Tabelle 12: Die Differenzierungsformen im Amsterdam-Vertrag	249
Tabelle 13: Die differenzierten Integrationsschritte im Lissabon-Vertrag	276
Tabelle 14: Die Differenzierungsformen im Lissabon-Vertrag	277
Tabelle 15: Anzahl der differenzierten Integrationsschritte im Vergleich zur Anzahl der Artikel und Bestimmungen in den europäischen Verträgen	285
Tabelle 16: Die Anzahl der differenzierten Integrationsschritte und die Anzahl der europäischen Mitgliedstaaten im historischen Vergleich	292
Tabelle 17: Historisches Verteilungsmuster der differenzierten Integrationsschritte auf die Mitgliedstaaten und die europäischen Verträge	297
Tabelle 18: Verteilung der Differenzierungsformen auf die europäischen Verträge	302

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die zentralen Fragestellungen der vorliegenden Analyse	73
Abbildung 2: Zuordnungslogik des einheitlichen und differenzierten Integrationsmusters	86
Abbildung 3: Differenzierungsformen im EGKS-Vertrag	120
Abbildung 4: Verteilung der differenzierten Integrationsschritte auf die Mitgliedstaaten der EGKS	121
Abbildung 5: Differenzierung der Politikbereiche im EGKS-Vertrag	122
Abbildung 6: Verteilung der Differenzierungsformen im EWG-Vertrag	158
Abbildung 7: Verteilung der differenzierten Integrationsschritte auf die Mitgliedstaaten der EWG	159
Abbildung 8: Die Differenzierung der Politikbereiche in der EWG	160
Abbildung 9: Die Integrationsstruktur der EWG als Muster konzentrischer Kreise	165
Abbildung 10 Verteilung der Differenzierungsformen im Maastricht-Vertrag	212
Abbildung 11: Verteilung der differenzierten Integrationsschritte auf die Mitgliedstaaten der EU	
1992	214
Abbildung 12: Die Differenzierung der Politikbereiche in der EU 1992	216
Abbildung 13: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach den Bestimmungen des Amsterdam-Vertrages	238
Abbildung 14: Verteilung der Differenzierungsformen im Amsterdam-Vertrag	250
Abbildung 15: Verteilung der differenzierten Integrationsschritte auf die Mitgliedstaaten der EU	
1997	252
Abbildung 16: Die Differenzierung der Politikbereiche in der EU 1997	253
Abbildung 17: Entwicklung der Beschlussfassungsmodi im Rat der EU 1952-2009	266
Abbildung 18: Verteilung der Differenzierungsformen im Lissabon-Vertrag	278
Abbildung 19: Verteilung der differenzierten Integrationsschritte auf die Mitgliedstaaten der EU	
2007	279
Abbildung 20: Die Differenzierung der Politikbereiche in der EU 2007	281
Abbildung 21: Die zentralen Fragestellungen der vorliegenden Analyse	287
Abbildung 22: Die historische Entwicklungslinie der differenzierten Integration	289
Abbildung 23: Die Anzahl der differenzierten Integrationsschritte und die Anzahl der europäischen Mitgliedstaaten im historischen Vergleich	291
Abbildung 24: Verteilung der Gesamtzahl an differenzierten Integrationsschritten auf die	
europäischen Mitgliedstaaten bis 2007	295

Abbildung 25: Verteilung der Gesamtzahl an differenzierten Integrationsschritten auf die	
europäischen Politikbereiche	299
Abbildung 26: Verteilung der nicht-einheitlichen Integrationsschritte auf die einzelnen	
Differenzierungsformen	301

Abkürzungsverzeichnis

AEUVL	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CEE	Central and Eastern Europe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DOM	Die französischen überseeischen Departements, les Départements d'outre-mer
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECSA	European Community Studies Association
ECU	European currency unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESZB	System Europäischer Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUVA	Vertrag über die Europäische Union, Amsterdamer Version
EUVL	Vertrag über die Europäische Union, Lissabonner Version
EUVM	Vertrag über die Europäische Union, Maastrichter Version
EUVN	Vertrag über die Europäische Union, Nizzaer Version
EVP	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Währungssystem

EZB	Europäische Zentralbank
FiV	Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften
FuV	Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GRCh	Charta der Grundrechte
GSPV	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HaV	Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften
InV	Vertrag zur Änderung bestimmter Vorschriften des Protokolls über die Satzung der Europäischen Investitionsbank
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
ssZ	ständige strukturierte Zusammenarbeit
ÜA	Abkommen über die Übergangsbestimmungen im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
UEBL	Belgisch-Luxemburgische Wirtschaftsunion
vZA	verstärkte Zusammenarbeit
WWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz

1 Einleitung

Der europäische Integrationsprozess ist ein historisch einmaliges Projekt, das sich neben der weltpolitischen Singularität vor allem durch seinen unvergleichlichen Erfolg auszeichnet. In nur 60 Jahren ist es gelungen, eine Europäische Union (EU) aufzubauen, in deren Rahmen heute 28 europäische Nationalstaaten in vielen wesentlichen Bereichen ihrer politischen Souveränität zusammenarbeiten. Die Zukunft dieser Erfolgsgeschichte wird gegenwärtig durch die Euro-Krise erstmals fundamental in Frage gestellt. So wurde die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften zwar immer wieder von Krisen und Stagnation begleitet, niemals zuvor wurde allerdings der Mehrwert des europäischen Integrationsprojektes an sich so grundlegend hinterfragt, wie dies gegenwärtig im Rahmen der Euro-Krise geschieht. So argumentiert beispielsweise Werner Weidefeld, die Euro-Krise habe das Fundament des europäischen Integrationsprojektes so tief greifend erschüttert, dass die wichtigste Aufgabe der Europapolitik aktuell darin besteht, die Legitimationsgrundlage der europäischen Einigung mit einer neuen identitätsstiftenden Zielprojektion wieder zu festigen (Weidenfeld 2012).

Seit dem Beginn der Euro-Krise debattieren die Politik und die Forschung nicht nur über die Ursachen derselben, auch die Frage, welche Lösungsmöglichkeiten der Union zur Verfügung stehen, ist stark umstritten. Dabei wird zunehmend die Ansicht vertreten, dass die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien einen Ausweg aus der Krise eröffnen könnte. So erklärt José Manuel Barroso, im September 2011, die dringend notwendigen wirtschafts- und währungspolitischen Reformen könnten angesichts der Blockadehaltung einiger Mitgliedstaaten nur durch die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien umgesetzt werden:

„Es steht Mitgliedstaaten selbstverständlich frei, Entscheidungen nicht mitzutragen. Das ist, wie es so schön heißt, eine Frage der nationalen Souveränität. Sie haben aber nicht das Recht, die anderen am Voranschreiten zu hindern. Auch die anderen Staaten sind souverän, und wenn sie voranschreiten wollen, sollten sie das tun dürfen.“ (Barroso 2011a, S. 7)

Auch in seiner Berliner Rede betont Barroso die Vorteile einer differenzierten Reform:

„The speed of the European Union, and a fortiori of the Euro area, cannot be the speed of its slowest member or its most reluctant member.“ (Barroso 2011b, S. 6)

Nicht nur in der Politik, auch in der Europawissenschaft wird gegenwärtig darüber nachgedacht, inwieweit differenzierte Integrationsstrategien einen Lösungsansatz für die Euro-Krise darstellen können. Jürgen Habermas spricht sich 2011 in seiner Reflexion der Euro-Krise beispielsweise für die Entwicklung einer europäischen Wirtschaftspolitik aus, die nach dem Modell der differenzierten Integration organisiert ist:

„In einem Wirtschaftsraum von kontinentalem Ausmaß und riesiger Bevölkerungszahl ist ein gemeinsamer Markt mit teilweise gemeinsamer Währung entstanden, ohne dass auf europäischer Ebene Kompetenzen eingerichtet worden wären, mit denen die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten auch wirklich wirksam koordiniert werden könnte... Eine Verstärkung der Sanktionen wird nicht genügen, um die unerwünschten Folgen einer gewollten Asymmetrie zwischen der vollständigen ökonomischen und der unvollständigen politischen Einigung Europas auszubalancieren... Da ich die abgestufte Integration nach Lage der Dinge für den einzig möglichen Weg zu einer handlungsfähigen Europäischen Union halte, bietet sich Sarkozys Vorschlag zu einer Wirtschaftsregierung der Eurozone an.“ (Habermas 2011, S. 109ff)

Auch Michael Hüther, Direktor des Institutes der Deutschen Wirtschaft, vertritt 2011 in der Süddeutschen Zeitung die These, die aktuelle Euro-Krise sei nur durch „die Bildung eines Kerneuropas“ zu lösen. Ähnlich wie Habermas möchte er auf diesem Weg eine verstärkte Entwicklung der politischen Integration erreichen:

„Der Ausweg kann nur in einem Europa unterschiedlicher Integrationsräume liegen. Wir müssen den Mut aufbringen, Kerneuropa unter Anbindung an frühere Einigungsschritte als Vision neu zu denken und damit als Vehikel für die politische Einigung zu sehen, um zugleich die heutige Union als ökonomische Zweckgemeinschaft stabilisieren zu können.“ (Hüther 2011, S. 2)

Diese Beispiele zeigen, dass die aktuelle Euro-Krise sowohl die Europapolitik als auch die Europaforschung dazu veranlasst, die bisherigen Integrationsmethoden verstärkt in Frage zu stellen und zunehmend über die Etablierung differenzierter Integrationsstrategien nachzudenken. Hinter den Forderungen nach einem „Kerneuropa“ oder einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ steht dabei meist die Argumentation, die Blockadehaltung einzelner Staaten dürfe nicht die Reform der gesamten Union behindern. Um eine Verschärfung der Krise oder gar den Zerfall der Gemeinschaft zu verhindern, sollen sich die reformwilligen Staaten zu einer politischen Führungsgruppe zusammenschließen, die der Union durch die Anwendung differenzierter Strategien einen neuen Weg in die Zukunft eröffnet. Die aktuelle Brisanz dieser Debatten und die steigende Anzahl der Forderungen nach einem differenzierten Europa führen zu der Frage, welche politischen Konzepte hinter diesem Begriff der „Differenzierung“ konkret stehen. Was genau ist unter einer „abgestuften Integrationsstrategie“ oder einem „Kerneuropa“ zu verstehen? Welche integrationspolitischen Modelle wurden in diesem Bereich bisher entwickelt und welche Erfahrung hat die EU mit der An-

wendung dieser Strategien? Wurde diese Methode in der europäischen Geschichte bereits realisiert oder betritt die EU mit der Verwirklichung einer differenzierten Euro-Reform, wie beispielsweise mit der Gründung des Fiskalpakts, integrationspolitisches Neuland?

Diese Fragen sollen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung beantwortet werden. Ein detaillierter Überblick über die Ideengeschichte der differenzierten Integration wird dabei zunächst zeigen, unter welchen politischen und historischen Rahmenbedingungen die Strategie der differenzierten Integration in der Europapolitik entstanden ist, welche verschiedenen Konzeptionen im Laufe der Integrationsgeschichte entwickelt wurden und welcher Stellenwert der differenzierten Integration im Gesamtkontext des europäischen Diskurses zugewiesen werden kann.

Anschließend verlässt die Untersuchung den Bereich des europapolitischen Diskurses und wendet sich mit der Frage, inwieweit die Strategie der differenzierten Integration bisher tatsächlich angewandt wurde, der realpolitischen Integrationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften zu. Ein Überblick über den aktuellen Forschungsstand soll zunächst zeigen, welche empirischen Untersuchungen zu dieser Fragestellung bisher vorliegen und welche theoretischen Perspektiven in diesem Forschungsfeld entwickelt wurden. So vertritt die Europaforschung aktuell drei zentrale Thesen zur historischen Entwicklungslinie der differenzierten Integration. Prinzipiell geht die Forschung davon aus, dass bis heute ein Paradigma der einheitlichen Integration besteht, dass also die überwiegende Mehrzahl der europäischen Integrations Schritte einheitlich von allen Mitgliedstaaten gemeinsam vollzogen wurde (Hypothese 1). Einige Forscher vertreten zudem die These, dass im Rahmen dieses Paradigmas auch differenzierte Integrations Schritte entstanden sind und verweisen dabei beispielsweise auf die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion oder das Schengen-Abkommen (Hypothese 2). Schließlich wird in den meisten Abhandlungen die Ansicht vertreten, die Anzahl der differenzierten Integrations Schritte sei im Verlauf der europäischen Integration in Abhängigkeit zur Entwicklung der Anzahl der Mitgliedstaaten signifikant angestiegen (Hypothese 3). Hinter dieser These steht die Annahme, dass mit einer steigenden Anzahl von Mitgliedstaaten eine Zunahme der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Heterogenität innerhalb der Gemeinschaft einhergeht und das damit ansteigende Konfliktpotential die Voraussetzungen für eine einheitliche Integrationsentwicklung immer stärker abbaut, während sich die Wahrscheinlichkeit für die Anwendung differenzierter Lösungen erhöht. Im Rahmen einer kritischen Reflexion des aktuellen Forschungsstandes soll anschließend gezeigt werden, dass in der Europaforschung bis heute keine konkreten Daten zum Entwicklungsprozess der differenzierten Integration vorliegen und für diese drei Thesen deshalb kein hinreichendes empirisches

Fundament nachgewiesen werden kann. Die wenigen empirischen Studien, die zu diesem Thema bisher vorliegen, analysieren lediglich einzelne Integrations-schritte oder kleine Bereiche der Integrationsgeschichte. Wann und wie diese Strategie entstanden ist, unter welchen Bedingungen sie von den politischen Akteuren konkret eingesetzt wurde und in welchem Umfang sie die Entwicklung der europäischen Integration unterstützen konnte, das sind bis heute offene Fragen geblieben, die anhand des aktuellen Forschungsstandes nicht beantwortet werden können. Diese europawissenschaftliche Leerstelle soll durch die vorliegende Arbeit gefüllt werden, indem im Rahmen einer empirischen Analyse der Entwicklungsprozess der differenzierten Integration detailliert rekonstruiert wird. Da ein solches Forschungsprojekt in der bisherigen Europawissenschaft noch nicht realisiert wurde, besteht die besondere Herausforderung zunächst in der Entwicklung einer analytischen Methode, die einen empirischen Zugang zur historischen Entwicklung der differenzierten Integration eröffnet. Im Ergebnis der vorliegenden Analyse wird es anschließend nicht nur möglich sein, den Entwicklungsprozess der differenzierten Integration detailliert darzustellen, es wird sich auch zeigen, dass die bisherigen Annahmen der Europaforschung auf Grund dieser Daten neu formuliert werden müssen.

2 Die Ideengeschichte der differenzierten Integration

Das politische Leitbild der „Einheit“ bestimmt als zentrales Element die Entwicklung der Europäischen Union seit ihren Anfängen. So wird der Prozess der europäischen Integration von jeher als ein Prozess der Einheitsbildung beschrieben. In seinem Ergebnis soll die Europäische Union als politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Einheit entstehen, die sich innenpolitisch immer stärker harmonisiert und außenpolitisch als geschlossenes Subjekt auftritt. Die Etablierung einer europäischen Einheit ist jenseits der Diskussionen um ihre finale ordnungspolitische Gestaltung das zentrale Ziel der europäischen Integration, das auch in dem Europamotto „In Vielfalt geeint“ verewigt wurde. Dieses Motto verweist zugleich auf eine weitere, zentrale Dimension der Europäischen Union: die Vielfalt in Europa. So vereinen sich in der EU eine Vielzahl von Nationalstaaten mit unterschiedlichen politischen Traditionen, kulturellen Gepflogenheiten und wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Diese Vielfalt, so ist es im Europamotto festgeschrieben, soll auch in einem vereinten Europa erhalten bleiben.

Diese politische Zielsetzung steht allerdings im Widerspruch zu der Tatsache, dass „Vielfalt“ und „Einheit“ nur bedingt gleichzeitig in einer institutionellen Struktur verwirklicht werden können. Vereinheitlichung bedeutet immer auch einen Abbau der Vielfalt und wo die Vielfalt erhalten bleiben soll, ist Vereinheitlichung nur begrenzt möglich. Dieses widersprüchliche Verhältnis hat den Verlauf der europäischen Integration nachhaltig geprägt und immer wieder dazu geführt, dass der Versuch, die teilweise sehr heterogenen politischen und wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten zu Gunsten einer gemeinsamen Politik zu vereinheitlichen, misslang. Wie nachfolgend gezeigt werden soll, wurde das Leitbild der „Einheitlichkeit“ in diesen Krisensituationen durch die Europapolitik und die Europaforschung regelmäßig in Frage gestellt. In teilweise breit angelegten Debatten wurde stattdessen darüber nachgedacht, alternative Integrationsstrategien anzuwenden, die der Einheitlichkeit der Union nicht um jeden Preis verpflichtet sind und die Entwicklung von differenzierten Integrationsstrukturen ermöglichen.

Die Entstehung dieser differenzierten Integrationsstrategien wurde in der Forschung bisher nicht systematisch rekonstruiert. So verweisen die meisten Ab-

handlungen zu diesem Thema standardisiert auf die Rede von Willy Brandt 1974 und das Strategiepapier von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers 1994 (bspw. Kellerbauer 2003, Scharrer 1977). Ein systematischer Überblick über die Entstehung und Entwicklung dieser Strategie, der zudem die historischen und politischen Rahmenbedingungen rekonstruiert und der Frage nachgeht, welchen Stellenwert sie im Prozess der europäischen Integration einnimmt, fehlt bis heute. Der nachfolgende Überblick soll diese Forschungslücke schließen, indem die Entwicklungslinie der differenzierten Integrationsstrategie historisch detailliert von ihren Anfängen in den 40er Jahren bis zu ihrer gegenwärtigen Aktualität in der Euro-Krise dargestellt wird. Dabei soll gezeigt werden, dass diese Strategie den Prozess der europäischen Integration seit seinen Anfängen begleitet.

2.1 Die 20er - 40er Jahre: von der Paneuropabewegung zur Gründung des Europarates

Der Traum von einem „Vereintes Europa“ hat eine lange historische Tradition. Eine der wichtigsten ideengeschichtlichen Wurzeln der heutigen Europäischen Union ist dabei die Paneuropa-Bewegung von Richard Coudenhove-Kalergi, die in den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts eine bedeutsame Gegenbewegung zu der nationalistischen Europaperspektive der europäischen Staaten darstellt (Coudenhove-Kalergi 1931). Die Idee von einer Europäischen Union kann sich zu diesem Zeitpunkt politisch allerdings nicht durchsetzen, stattdessen findet eine Stärkung nationalistischer Perspektiven statt, die 1939 schließlich im Zweiten Weltkrieg mündet. Bereits während des Zweiten Weltkrieges kommt es zu einem deutlichen Aufschwung der Europaidee. In der Vielzahl der sich etablierenden Europabewegungen bildeten sich drei zentrale Gruppierungen heraus. Dabei steht die nationalsozialistische Europaidee (NSDAP 1942) den europäischen Plänen der Exilregierungen (Monnet 1943) und der Europaidee der sozialistischen (Spinelli und Rossi 1941) und kommunistischen Widerstandskämpfer gegenüber.

In der politischen Umbruchzeit nach dem II. Weltkrieg entsteht anschließend eine wahre Europa-Euphorie. Es entwickeln sich viele politische Gruppen, die aktiv für ein „Vereintes Europa“ eintreten. Zentral ist dabei die Auseinandersetzung zwischen Föderalisten und Unionisten. Während die Föderalisten die Vereinten Staaten von Amerika als das tragende Vorbild für ein Vereintes Europa ansehen (Union Europäischer Föderalisten 1946, Hamon 1948), lehnen die Unionisten die Idee eines europäischen Bundesstaates ab und sprechen sich stattdessen für eine Union der Europäischen Staaten aus, die vor allem durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit gekennzeichnet sein soll (Sandys 1947). Diese zwei Leitkonzepte standen gleichzeitig in Konkurrenz zu den konservativen, sozialis-

tischen und katholischen Europa-Bewegungen. Auch die europäische Regierungspolitik wies vergleichbare Differenzen auf und konnte sich nicht darüber einigen, welchen Weg Europa künftig einschlagen sollte. Frankreich und Großbritannien, die als „Siegermächte“ des Zweiten Weltkrieges in der zukünftigen Europapolitik eine leitende Stellung einnahmen, waren durch den Krieg geschwächt und konzentrierten sich eher auf die nach Unabhängigkeit strebenden Kolonien als auf die Schaffung eines Vereinten Europas. Angesichts dieser anhaltenden politischen und weltanschaulichen Differenzen in der Europa-Frage formuliert *Winston Churchill* 1946 erstmals die Idee, auf ein einheitliches Europa, das alle europäischen Staaten umfasst, zu verzichten und stattdessen vorerst mit einer Pioniergruppe von integrationswilligen Staaten voranzuschreiten:

“If at first all the States of Europe are not willing or able to join a union we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and who can.” (Churchill 1946, S.4)¹

Ganz im Sinne dieser Idee gründen am 05. Mai 1949 Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Schweden und das Vereinte Königreich den Europarat, der sich damals „als Schwungrad der europäischen Einigung“ versteht. Anfangs von den meisten Europa-Aktivisten begeistert aufgenommen, bleibt der Europarat aber letztlich vor allem durch die Blockadehaltung von Großbritannien weit hinter diesem Anspruch zurück und kann außer der „Konvention zum Schutz der Menschenrechte“ keine nennenswerten Integrationsfortschritte verzeichnen (Brunn 2004, S. 73; Schneider 1998, S. 232ff; Wesels 1977, S. 60). “It was little more than a caricature of the original idea“ schreibt Spierenburg zusammenfassend (Spierenburg und Poidevin 1994, S. 2). Die Machtlosigkeit des Europarates verdeutlicht den damaligen Europagruppen, dass selbst zwischen dieser geringen Anzahl an Nationalstaaten keine dauerhafte Zusammenarbeit möglich ist² und die erhoffte Einheit aller europäischen Staaten damit in weite Ferne rückt. Die meisten Europa-Gruppen lösen sich daraufhin auf.

¹ In der Europaforschung wird im Gegensatz dazu meist die These vertreten, dass Willy Brandt 1974 der erste Politiker war, der die Idee der differenzierten Integration entwickelt und geäußert hat. So schreibt beispielsweise Kellerbauer: „In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass die Pariser Rede des früheren deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt von 1974, gemeinsam mit ihrer Weiterentwicklung und Konkretisierung durch den ein Jahr darauf veröffentlichten Bericht des damaligen belgischen Premierministers Leo Tindemans die Geburtsstunde der Debatte um moderne Differenzierungsformen darstellt.“ (Kellerbauer 2003, S. 26) Die Strategie der differenzierten Integration wurde allerdings bereits 1946 von Winston Churchill als politische Option diskutiert.

² Schneider zeigt, dass in dieser Situation auch innerhalb des Europarates Diskussionen über „Teilabkommen zwischen einzelnen Nationen“ und “Specialized Authorities“ entstanden, die er als Vorgänger der differenzierten Integrationsstrategie einordnet (Schneider 1998, S. 233).

2.2 Die 50er Jahre: Jean Monnets Strategie eines sektoral differenzierten Europas

In dieser Krisensituation entwirft *Jean Monnet* eine Integrationsstrategie, die sich von den damals üblichen Konzepten eines einheitlichen Europas deutlich unterscheidet. Nach seiner Vorstellung würde die Gründung eines Vereinten Europas unter den damaligen politischen Umständen immer wieder scheitern, wenn diese Union von Anfang an alle europäischen Staaten umfassen und alle politischen Ebenen durchdringen soll. Er schlägt stattdessen die Gründung einer Gemeinschaft vor, die zunächst in ihrer Mitgliederzahl und ihrer politischen Reichweite stark differenziert strukturiert ist. Ähnlich wie Churchill vertritt er die Ansicht, diese Gemeinschaft könne langfristig als Integrationsavantgarde dienen und die Voraussetzungen für ein Vereintes Europa schaffen. Nur wenige Zeit später wird diese Idee mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) verwirklicht:³

„Europa kann nicht auf einmal oder als ein umfassender Bau erstehen. Es wird kommen, wenn konkrete Leistungen zunächst eine tatsächliche Verbundenheit schaffen (...) Zu diesem Zweck beabsichtigt die französische Regierung, auf einem zwar begrenzten, aber entscheidenden Gebiet sofort Maßnahmen zu ergreifen.

Die französische Regierung schlägt daher vor, die gesamte französisch-deutsche Kohle- und Stahlerzeugung in einer den anderen europäischen Ländern offenstehenden Organisation einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen. Das Zusammenlegen der Kohle- und Stahlerzeugung wird zwangsläufig zur ersten Etappe des Europäischen Staatenbundes, der sofortigen Schaffung gemeinsamer Grundlagen für den Ausbau der Wirtschaft, und zu einem Wandel im Geschick dieser Länder führen, die so lange an der Herstellung von Waffen für Kriege gearbeitet haben, denen sie selbst immer wieder zum Opfer gefallen sind.“ (Schuman 1950⁴, S. 2)⁵

Nachdem *Konrad Adenauer* diesem Plan sofort zustimmt, wird 1952 von Frankreich, Deutschland, Italien und den Beneluxstaaten der Vertrag zur Gründung der

³ Laut Schneider wird die bevorstehende Gründung der EGKS im Europarat auch als „kleineuropäische Blockbildung“ und „Kern-Europa“ bewertet und es entsteht die Befürchtung, dies könne zu einer Spaltung Europas führen. Später lenkt der Europarat ein und beschließt, dass „(...) jene Staaten, die den Wunsch haben, (...) engere organische Bindungen zu schaffen, frei sein [sollten], dies unter sich zu tun (...)“ wenn es in Absprache mit dem Europarat vollzogen wird. (Schneider 1998, S. 233)

⁴ Der „Schuman-Plan“ wurde von Jean Monnet entwickelt und basiert unter anderem auf dem Monnet-Memorandum von 1950 (siehe Monnet 1950).

⁵ Einige Historiker vertreten die Ansicht, dass Monnet bei der Entwicklung des Schuman-Plans nicht nur von „europäischen Interessen“ geleitet wird, sondern vor allem Frankreichs Befürchtungen, die französische Kohle- und Stahlproduktion sei neben der wiederauflebenden deutschen Montanindustrie nicht konkurrenzfähig, zu der Idee führt, im Rahmen einer solchen Union, die deutsche Produktion kontrollieren zu können (Bührer 1986, S. 166f; Wessels 2008, S.62).

Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterzeichnet.⁶ Schon nach kurzer Zeit erwies sich die EGKS vor allem durch ihre Kombination von supranationalen und intergouvernementalen Strukturelementen als so erfolgreich, dass bereits 1957 die Gründung zwei weiterer europäischer Gemeinschaften nach diesem Vorbild erfolgt. Spätestens mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) wird deutlich, dass es sich bei Monnets Strategie der sektoral differenzierten Integration um ein langfristiges Erfolgskonzept handelt, das schon in kürzester Zeit eine nachweisbare integrationsfördernde Wirkung entfalten konnte. Diese integrationspolitische Erfolgsgeschichte der 50er Jahre wird deshalb in späteren Debatten immer wieder als Argument für die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien angeführt.

2.3 Die 60er und 70er Jahre: differenzierte Integration als Lösung für die Stagnation der wirtschaftlichen Integration?

Während die Europäische Atomgemeinschaft nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als sektoral begrenzte Gemeinschaft gestaltet wurde, erreichen die Mitgliedstaaten mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine neue Entwicklungsstufe der europäischen Integration. So besteht die zentrale Zielsetzung der EWG in der umfassenden Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften ihrer Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen europäischen Markt und einer europäischen Wirtschaftspolitik (EWGV, Art. 3).⁷ Dieses Ziel konnten die Mitgliedstaaten in den darauf folgenden Jahren allerdings nur vereinzelt umsetzen. Während die Beseitigung der Binnenzölle und die Errichtung eines gemeinsamen Zolls im Außenhandel sogar vor den vertraglich festgelegten Fristen verwirklicht werden, gelingt es bis in die 80er Jahren nicht, die wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen, wie die Freizügigkeit des Arbeitsmarktes, des Kapitals und des Verkehrs zu etablieren. Neben der Stagnation der wirtschaftspolitischen Entwicklung, scheitern auch die Versu-

⁶ Wie Schneider zeigt, bemüht sich Großbritannien, den intergouvernementalen Europarat als institutionellen Rahmen für die EGKS und die kommenden Integrationsinitiativen zu etablieren, um den föderalen Charakter dieser Gemeinschaften abzuschwächen und Entscheidungsbefugnisse zu behalten (Schneider 1998, S. 235).

⁷ Während also die Zahl der europäischen Integrationsfelder im Laufe der 50er Jahre durchaus ansteigt, fällt auf, dass die Anzahl der Mitglieder mit der Gründung der neuen Gemeinschaften nicht zunimmt. Obwohl Monnet die EGKS und auch die nachfolgenden Gemeinschaften als Organisationen geplant hatte, die auch den anderen europäischen Ländern offen stehen, wurde während der gesamten 50er Jahre kein neues Gemeinschaftsmitglied aufgenommen. Das Vereinte Europa blieb zunächst auf die 6 Gründungsmitglieder begrenzt.

che, die Integration auf andere Bereiche auszudehnen. So können sich die Mitgliedstaaten letztlich nicht darauf einigen, die im *Fouchet-Plan* vorgesehene, umfassende politische Integration der Gemeinschaft umzusetzen. Diese integrationspolitische Stagnation verdichtet sich im Laufe der 60er Jahre vor allem auf Grund von politischen Interessendifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten und mündet 1965 in der *Politik des leeren Stuhls* von *Charles de Gaulle* und dem *Luxemburger Kompromiss* von 1966 (Brunn 2004, Kohler 1981). Auf dem Haager-Gipfel beschließen die Staats- und Regierungschefs 1969, diese festgefahrene Situation durch neue Integrationsinitiativen aufzubrechen. Im Zentrum sollen dabei die erste Erweiterung der Gemeinschaften und die Etablierung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) stehen. Während die erste Erweiterung 1973 mit dem Beitritt von Dänemark, Irland und dem Vereinten Königreich erfolgreich verwirklicht wird, scheitert das Projekt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Zwar erarbeitet der luxemburgische Finanzminister *Pierre Werner* 1970 dem Haager Beschluss folgend einen detaillierten Plan zur Verwirklichung der WWU, die Umsetzung misslingt allerdings auf Grund von starken Differenzen in den wirtschafts- und währungspolitischen Standpunkten der Mitgliedstaaten (Schneider 1977, S. 13ff) und durch externe Probleme, wie den Ölpreisschock 1973 (Kellerbauer 2003, S. 27ff). Das ursprüngliche Vorhaben, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion bis zum Ende der 70er Jahre zu vollenden, wird deshalb bereits 1974 von den Staats- und Regierungschefs aufgegeben (Pfetsch 2001). Vor dem Hintergrund dieses wiederholten Scheiterns entsteht in der Europapolitik eine erhöhte Bereitschaft, nach alternativen Integrationsmethoden zu suchen. So denkt *Willy Brandt* am 19. November 1974 in einer Rede vor der „Organisation Française du Mouvement Européen“ in Paris darüber nach, die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Integration nicht einheitlich, sondern differenziert zu gestalten:

„Die Gemeinschaft sollte sich (...) die Einsicht zu eigen machen, daß sie nicht geschwächt, sondern gestärkt wird, wenn die ihrer Wirtschaftslage nach objektiv stärkeren Länder die wirtschaftliche Integration voranbringen, während andere Länder aufgrund ihrer objektiv abweichenden Lage hieran zunächst in Abstufung teilnehmen.“ (Brandt 1974)

Brandt bezeichnet seinen Vorschlag als „Notprogramm zur Selbstbehauptung“ der Gemeinschaft und argumentiert, dies sei dringend erforderlich, da sich die Europäische Gemeinschaft in der „schwierigsten Bewährungsprobe der Nachkriegszeit“ befindet. Seiner Meinung nach könnte der „Zusammenhalt der Neun“ ernsthaft gefährdet sein, wenn die Gemeinschaft ihren bisherigen, einheitlichen Integrationsmodus beibehält (siehe dazu auch Kellerbauer 2003, S. 26ff). Auf der Suche nach einem geeigneten Lösungsansatz beauftragen die Staats- und Regierungschefs noch im gleichen Jahr den damaligen belgischen Premierminister *Leo Tindemans*, einen Entwurf für die Etablierung einer Europäischen Union zu

erarbeiten, die der komplexen Struktur der Europäischen Gemeinschaften, Entwicklungen und Initiativen einen einheitlichen Rahmen verleihen kann. In seinem 1975 vorgelegten „Bericht über die Europäische Union“ argumentiert Tindemans nach einer detaillierten Prüfung der damaligen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die wirtschaftspolitische Stagnation könne nur durch die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien aufgelöst werden:

„Es ist unmöglich, heute ein glaubwürdiges Aktionsprogramm zu entwickeln, wenn man davon ausgeht, dass es absolut erforderlich ist, dass in allen Fällen alle Etappen von allen Staaten zum gleichen Zeitpunkt zurückgelegt sein müssen. Objektiv gesehen bestehen in der Wirtschafts- und Finanzlage derart große Unterschiede, dass mit dieser Forderung jeder Fortschritt unmöglich wird und Europa weiter zerfällt. Man muss sich dazu bereithalten können: dass (...) 1. Die Staaten, welche die Möglichkeit haben, Fortschritte zu machen, auch die Pflicht haben, dies zu tun. 2. Die Staaten, welche vom Rat auf Vorschlag der Kommission als objektiv anerkannte Gründe haben, nicht weiter vorzurücken, dies nicht tun, wobei sie von den anderen Staaten Hilfe und Beistand erhalten, soweit diese dazu in der Lage sind, damit sie die anderen einholen können, (...)“ (Tindemans 1975, S. 17f)

Die Idee, zwischen der wirtschaftlichen Heterogenität der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den Integrationsanforderungen der Gemeinschaft auf der anderen Seite durch eine Differenzierung der Integration zu vermitteln, deren Strukturen nach der wirtschaftlichen Stärke der Mitgliedstaaten organisiert sind, ist, wie bei Brandt zusehen war, keineswegs neu. Dennoch kommt dem Tindemans-Bericht in der Ideengeschichte der differenzierten Integration eine besondere Bedeutung zu, da es sich hier um das erste detailliert ausgearbeitete Konzept handelt, das differenzierte Integration nicht nur schlagwortartig als Option nennt, sondern Möglichkeiten für eine konkreten Umsetzung dieser Strategie erarbeitet.

Die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien wurde in den 70er Jahren nicht nur von europapolitischen Akteuren sondern auch in der Europaforschung diskutiert. So erscheint 1977 der Sammelband „Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht“, in dem Autoren wie *Hans-Eckart Scharrer*, *Heinrich Schneider* und *Wolfgang Wessels* die aktuelle Integrationsqualität der EWG kritisch rekonstruieren und die Lösungsvorschläge von Tindemans diskutieren. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass „(...) der desolate Zustand, in dem die Gemeinschaft sich schon seit Beginn dieses Jahres befindet, inzwischen nicht mehr zu übersehen (...)“ ist (Scharrer 1977, S. 150). Scharrer begrüßt daher Tindemans Vorschlag, die Stagnation durch Anwendung differenzierter Integrationsstrategien zu überwinden, bemerkt aber gleichzeitig kritisch:

„Die Frage stellt sich, ob der Ansatz in dieser Ausprägung politisch eigentlich tragfähig ist. Seine Realisierung hätte zur Konsequenz, dass die ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten künftig von Kommission und Rat öffentlich bestätigt bekommen, dass sie schwach sind – sicher kein erstrebenswertes Aushängeschild für Regierungen, die wiedergewählt werden wollen.“ (Scharrer 1977, S. 153)

Scharrer thematisiert damit zum ersten Mal die potentiell „abwertende und ausgrenzende Wirkung“ der differenzierten Integration für diejenigen Staaten, die nicht Teil der Pioniergruppe sind. Er schlägt deshalb eine alternative Methode der differenzierten Integration vor, die diesen Effekt vermeiden soll. Seine Idee besteht darin, die differenzierte Integrationsmethode nicht nur im Bereich der Wirtschaft anzuwenden, sondern alle Politikbereiche der EWG für die Anwendung dieser Strategien zu öffnen und gleichzeitig:

„(...) den Ansatz von der ‚abgestuften‘ oder ‚hierarchischen‘ in Richtung auf eine ‚differenzierte‘ Integration weiterzuentwickeln, wobei das Kriterium der ‚Stärke‘ oder ‚Schwäche‘ eines Mitgliedstaates nur eines unter mehreren möglichen Kriterien wäre, die unterschiedliche Integrationswege begründen könnten.“ (ebd.)

Zusammenfassung

In den 70er Jahren entsteht damit erstmals eine breitere Diskussion über die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien und es werden bereits verschiedene Konzepte dieser Strategie entwickelt. Gleichzeitig erreicht das Thema der differenzierten Integration erstmals die Europaforschung. Insgesamt ist bereits hier der Zusammenhang zwischen der Akzeptanz differenzierter Integrationsstrategien und der Akteursdeutung, dass sich die europäische Integration in einer Krise befindet, nachweisbar.

2.4 Die 80er Jahre: differenzierte Integration als Thema der Europaforschung

Mit dem Beginn der 80er Jahre gelingt es der Gemeinschaft schließlich, die wichtigsten Projekte des EWG-Vertrages zu verwirklichen. Die Grundfreiheiten werden realisiert, zentrale Politikbereiche, wie die Landwirtschaft, die Kohle- und Stahlindustrie, die Zollpolitik und der Außenhandel werden erfolgreich vergemeinschaftet (Weidenfeld 1980, S. 19). Trotz dieser Integrationsfortschritte sehen viele Europawissenschaftler die Entwicklung der europäischen Integration zu diesem Zeitpunkt eher kritisch. So schreibt *Werner Weidenfeld* 1980 in seiner „Bilanz der Europäischen Integration“:

„Daneben ist nicht zu übersehen, daß ihr [der Europäischen Gemeinschaft] der Durchbruch zu einer Wirtschafts- und Währungsunion bis heute versagt geblieben ist. In vielen weiteren Bereichen blieb die Gemeinschaft bisher bei einer begrenzten Koordinierungsfunktion mit einigen ergänzenden Aktionen stehen. So muß bisher ihre Energie- und Industriepolitik, ihre Regional-

und Sozialpolitik, ihre Umweltschutz- und Bildungspolitik als unzureichend angesehen werden." (Weidenfeld 1980, S. 19)

Auch *Hans-Eckart Scharrer* diagnostiziert im Rahmen seiner Gegenwartanalyse nicht nur eine Stagnation des Integrationsprozesses, sondern verweist darüber hinaus auf einzelne Integrationsrückschritte, die die zukünftige Tragfähigkeit des europäischen Integrationsprozesses seiner Meinung nach generell in Frage stellen:

„Und selbst das schon Erreichte, der „acquis communautaire“ erscheint heute gefährdet. Die Einführung verdeckter Handelsbeschränkungen, auch gegenüber EG-Partnerländern, der wachsende Unmut über die Fehlentwicklung der europäischen Agrarpolitik und das ungelöste Problem der angemessenen Aufteilung der Finanzlasten der Gemeinschaft, drohen in Frage zu stellen, was als gesicherter Bestand galt. Ist der Vorrat an Gemeinsamkeiten erschöpft?“ (Scharrer 1984a, S.2)

In der Tat gelingt es der Gemeinschaft in den 80er Jahren nicht, in den zentralen Integrationsbereichen wie der Errichtung einer Europäischen Union, der Wirtschafts- und Währungsunion oder der gemeinsamen Außenpolitik Fortschritte zu erzielen. Lediglich die Erweiterung der Gemeinschaft ist erfolgreich. 1981 wird Griechenland und 1986 Portugal und Spanien in die Europäische Gemeinschaft (EG) aufgenommen. Erst 1987 gelingt es den Staats- und Regierungschefs wieder einen Vertrag mit gesteigertem integrationspolitischem Potential auf den Weg zu bringen. Die „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) soll vor allem die kleinen, bis dahin vertraglich nicht fixierten Integrationsschritte der letzten Jahre in einem einheitlichen Vertrag zusammenzufassen. So wird beispielsweise der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs mit diesem Vertrag zum offiziellen Organ der EG und die Rolle des Europäischen Parlaments wird gestärkt. Das Festhalten am Ziel einer Europäischen Union und einer Wirtschafts- und Währungsunion wird im Vertrag zwar erneut bekräftigt, insgesamt bleibt die „Einheitliche Europäische Akte“ allerdings weit hinter der Integrationsdynamik des EGKS-Vertrages oder des EWG-Vertrages der 50er Jahre zurück.

Einige Europaforscher, wie bspw. Scharrer, deuten diese nachhaltige Stagnation der 80er Jahre als Symptom einer einheitlichen Integrationsstrategie, die den aktuellen Anforderungen nicht mehr gewachsen ist und fordern deshalb eine generelle Reform der europäischen Integrationsmethode:

„Der Fortgang der Gemeinschaftsbildung (...) wird unter diesen Bedingungen umso mehr gehemmt, als das herkömmliche Integrationskonzept vom Grundsatz ‚Alle oder Keiner‘ bestimmt wird: Entweder alle Mitgliedstaaten schreiten gemeinsam und im Gleichschritt auf dem Integrationsweg voran oder auf eine gemeinschaftliche Regelung wird überhaupt verzichtet. Ist die Gemeinschaft damit auch in Zukunft zur Stagnation oder gar zur Rückbildung oder zum Scheitern verurteilt? Oder gibt es einen Weg, durch die Schaffung ‚dynamischer Ungleichgewichte‘ innerhalb der Gemeinschaft den Integrationsprozess neu zu beleben?“ (Scharrer 1984aS.4ff)

Als 1985 fünf der zehn europäischen Mitgliedstaaten das *Schengener-Abkommen* unterzeichnen, in dem sie sich darauf verständigen, die Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen abzuschaffen, sehen viele Europaforscher darin einen ersten wichtigen Schritt in Richtung eines differenziert integrierten Europas. Vor diesem Hintergrund wird Anfang der 80er Jahre eine Forschungsinitiative, bestehend aus Ökonomen, Politik- und Rechtswissenschaftlern wie *Eberhard Grabitz*, *Fritz Franzmeyer*, *Bernd Langeheine*, *Ulrich Weinstock*, *Hans-Eckart Scharrer* und *Georg Koopmann*, ins Leben gerufen, die erstmals die Möglichkeiten einer umfassenden Reform der europäischen Integrationsstrategie detailliert und systematisch untersuchen. Im Besonderen geht es dabei um die Frage, inwieweit vor allem Strategien der differenzierten Integration die Stagnation der Gemeinschaft auflösen und eine dauerhafte Fortschrittsperspektive für die EG eröffnen könnten. Dabei prüfen die Forscher auch, inwieweit die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien überhaupt mit dem „acquis communautaire“ vereinbar wäre. 1984 veröffentlichen sie ihre Ergebnisse unter dem Titel *„Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?“* und empfehlen der Gemeinschaft, zukünftig auch differenzierte Integrationsstrategien anzuwenden:

„Bei dem von der Arbeitsgruppe vertretenem Konzept handelt es sich demgegenüber um einen dynamischen, institutionellen Ansatz. Sein Ziel ist es, den ‚toten Punkt‘ in der Integration dadurch zu überwinden, dass integrationsbereiten Mitgliedstaaten ein Instrument angeboten wird, ihre ordnungs- und prozesspolitische Zusammenarbeit notfalls auch ohne (sofortige) aktive Mitwirkung der übrigen Länder zu intensivieren und damit der Gemeinschaft selbst neue Impulse zu geben.“ (Scharrer 1984a, S. 19)

Gleichzeitig weist die Forschungsgruppe darauf hin, dass nicht alle Politikbereiche in gleichem Maße für die Anwendung dieser Methode geeignet sind. Nur in der Währungspolitik (Scharrer 1984b) und der Steuerpolitik (Franzmeyer 1984a), wäre es demnach möglich, durch die Anwendung dynamischer Integration deutliche Fortschritte zu erzielen. Im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik wird diese Methode hingegen als völlig ungeeignet angesehen (Franzmeyer 1983) und in vier Fällen, der Handelspolitik (Koopmann 1984), der Energiepolitik (Franzmeyer 1984b), der Umweltpolitik (Weinstock 1984a) und der Verkehrspolitik (Weinstock 1984b), ist sie nur teilweise einsetzbar.

Diese Ergebnisse und Vorschläge lösen eine breite Debatte innerhalb der Europaforschung aus, die nicht nur von Zustimmung geprägt ist. Auf dem Jahreskolloquium des *„Arbeitskreises Europäische Integration e.V.“* werden die Vorschläge der Forschungsgruppe unter dem Motto *„Integrationskonzepte auf dem Prüfstand“* sehr kontrovers diskutiert. So sieht *Martin Seidel* zwar durchaus den integrationsrelevanten Nutzen von befristeten Übergangsregelungen, er warnt aber vor einer Aufspaltung der Gemeinschaft:

„Eine dauerhafte Nicht-Geltung bestimmter EG-Regelungen für bestimmte Länder kann hingegen der Integration schaden. Wenn – um in einem bekannten Bild zu sprechen – Schiffe in einem Geleitzug fahren, dann bestimmt das langsamste Schiff das Tempo des Geleitzuges. Wenn jedoch der Geleitzug dauerhaft gekappt wird, entfernen sich die einzelnen Teile des Geleitzuges immer weiter. Außerdem besteht dann die Gefahr einer Aufspaltung und Atomisierung der Befugnisse, so dass eine Vielzahl von internationalen Verbänden schließlich die EG ersetzt.“ (von der Schulenburg 1983, S. 131)

Auch *Jürgen Schwarze* steht der dynamischen Integration kritisch gegenüber und befürchtet ein langsames Auseinanderbrechen der Gemeinschaft (von der Schulenburg 1983, S. 132). *Meinhard Hilf* gibt zu bedenken, dass die dynamische Integration den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben könnte,

„(...) aus Verhandlungspaketen nur die für sie vorteilhaften Regelungen herauszupicken, während sie sonst dem Verhandlungspaket mit allen seinen Vor- und Nachteilen zustimmen oder es aber ablehnen müssten. Dadurch könnte letztlich ein Weniger an Integration herauskommen.“ (von der Schulenburg 1983, S. 131f)

Jürgen Schiemann äußert sich vor allem in Bezug auf die Anwendung dynamischer Integrationsstrategien im Bereich der Währungsintegration kritisch:

„Das Konzept der ‚abgestuften Integration‘ ohne zeitliche Befristung würde zudem einigen Ländern erlauben, in der Währungsintegration weiter fortzuschreiten als andere, wodurch es letztgenannten immer schwerer fallen würde, sich zu reintegrieren.“ (von der Schulenburg 1983, S. 132)

Zusammenfassung

Die 80er Jahren sind von einer breiten integrationsstrategischen Debatte in der Europaforschung geprägt. Dabei werden das Potential und die Folgen der differenzierten Integration von den einzelnen Forschern sehr unterschiedlich bewertet. Im Rahmen dieser frühzeitigen Debatte entstehen dabei insgesamt charakteristische Argumentationsmuster, die in späteren Diskussionen zwischen den Befürwortern und den Kritikern der differenzierten Integration immer wieder auftreten. So argumentieren die Verfechter der differenzierten Integration, wie bspw. Scharrer und Grabitz, es sei gerade die einheitliche Integration, die die Entwicklung der EG nachhaltig behindert und nur die Anwendung differenzierter Konzepte würde dem Integrationsprozess wieder die notwendige Dynamik verleihen. Die Kritiker befürchten hingegen, differenzierte Integrationsstrategien könnten das Integrationsniveau der Gemeinschaft langfristig schwächen, weil die Gemeinschaft durch ihre Anwendung nicht mehr dazu gezwungen ist, einheitliche Standpunkte zu entwickeln. Deshalb betonen sie die Gefahr einer dauerhaften Spaltung der Gemeinschaft. In der Debatte der 80er Jahre kristallisieren sich

damit die zentralen Positionen der integrationsstrategischen Debatten der Zukunft heraus.

2.5 Die 90er Jahre: differenzierte Integration als Bedingung der Möglichkeit der Europäischen Osterweiterung?

Ganz im Gegenteil zur Stagnation in den 80er Jahren, entwickelt die EG in den 90er Jahre eine wegweisende Integrationsdynamik. Der zentrale Auslöser dieser neuen Entwicklung ist der Zusammenbruch der Sowjetunion und die darauf folgende friedliche Revolution in Mittel- und Osteuropa. Nun scheint zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Entstehung einer Europäischen Union möglich zu sein, die nicht nur die westeuropäischen sondern alle europäischen Nationalstaaten umfasst. Diese Vision einer gesamteuropäischen Union prägt die Europapolitik der kommenden zwanzig Jahre maßgeblich (Krenzler 1997, S. 1279f). So unterzeichnet die EG bereits 1989 und 1990 Handels- und Kooperationsabkommen mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL). Im Rahmen der darauf folgenden „Europa-Abkommen“ wird ein zehnjähriger Assoziationsstatus des MOEL vereinbart, der den freien Handel mit Industriegütern und eine selektive Liberalisierung des Agrarhandels umfasst. 1993 beschließt der Europäische Rat in Kopenhagen dann die Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten (Hofreither 1998, S. 173).

Spätestens mit diesem Beschluss entsteht in der Europapolitik und der Europaforschung eine breite Diskussion über die Frage, welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Erweiterung der EU geschaffen werden müssen. Diese Debatte hat zwei zentrale Themenstränge. Zum einen geht es um die Frage, welche Maßnahmen in den potentiellen Beitrittsländern durchgeführt werden müssen, um die starken ökonomischen und politischen Unterschiede zu den EU-Staaten auszugleichen. Die zweite Frage ist, wie die EU selbst auf die Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedstaaten vorbereitet werden kann. In dieser historisch-politischen Konstellation übernimmt Deutschland am 01. Juli 1994 die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union. Dieses Ereignis veranlasste die CDU-Politiker *Wolfgang Schäuble* und *Karl Lamers* zu einer Reflexion über die gegenwärtige Verfasstheit der Europäischen Union einerseits und mögliche Richtlinien für die zukünftige Entwicklung der EU andererseits. Das Ergebnis dieser Reflexion wird im September 1994 unter dem Titel „*Überlegungen zur europäischen Politik*“ veröffentlicht. Schäuble und Lamers bewerten die damalige Situation der EU dabei trotz der genannten Fortschritte kritisch:

„Der europäische Einigungsprozess ist an einem kritischen Punkt seiner Entwicklung angelangt. Wenn es nicht gelingt, in den nächsten zwei bis vier Jahren eine Lösung für die Ursachen dieser gefährlichen Entwicklung zu finden, dann wird die Union sich entgegen der im Maastrichter Vertrag beschworenen Zielsetzung eines immer engeren Zusammenwachsens unaufhaltsam zu einer lockeren, im Wesentlichen auf einige wirtschaftliche Aspekte beschränkte Formation mit verschiedenen Untergruppierungen entwickeln.“ (Schäuble und Lamers 1994, S. 1)

Diese Krise, so die Autoren, ist vor allem an einer Überdehnung der Institutionen, „die für 6 errichtet, jetzt 12 und bald (voraussichtlich) 16 Mitglieder tragen müssen“ (ebd.) und an einem zunehmenden Mangel an Übereinstimmung der Mitgliedstaaten bezüglich wichtiger Grundsatzfragen der EU-Politik ablesbar. Auf Grund dieser aktuellen Probleme, dem 1994 beschlossenen Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden und der geplanten Osterweiterung, sei es dringend notwendig, die Kapazitäten der Union dahingehend zu überprüfen, ob diese eine erfolgreiche Integration der Neumitglieder überhaupt ermöglichen. Schäuble und Lamers kommen dabei zu dem Ergebnis, dass die EU den Erweiterungsprozess nur dann erfolgreich meistern kann, wenn sie grundlegende Strukturen reformiert. Neben der institutionellen Weiterentwicklung und der Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit empfehlen sie angesichts der zu erwartenden politischen und ökonomischen Heterogenität auch eine „weitere Festigung des Kerns“ und „die qualifizierte Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen“ (Schäuble und Lamers 1994, S. 3). Hier überrascht vor allem die Tatsache, dass die Autoren offensichtlich davon ausgehen, dass sich in der bisherigen Integrationsentwicklung bereits differenzierte Strukturen herausgebildet haben, die sich in der Entstehung eines Kerneuropas verfestigten. Diese These wird noch einmal bekräftigt, wenn sie fordern, dass sich neben der Reform der Entscheidungsverfahren „der feste Kern von integrationsorientierten und kooperationswilligen Ländern, der sich bereits herausgebildet hat, weiter festigt.“ (Schäuble und Lamers 1994, S. 5) Zu diesem europäischen Kern gehören nach Ansicht von Schäuble und Lamers Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten, deren aktuelle Aufgabe darin bestehen soll, die Entwicklung der Währungsunion voranzubringen (Schäuble und Lamers 1994, S.6). Schäuble und Lamers schließen ihr Papier mit dem Vorschlag, die institutionelle Struktur der EU so zu reformieren, dass sie der gesteigerten Heterogenität einer erweiterten Union angepasst wird und die Etablierung differenzierter Integrationsstrategien erleichtert:

„Die Institutionen der Union müssen so weiterentwickelt werden, dass sie flexibel genug sind, um natürliche Spannungen in einer vom Nordkap bis Gibraltar reichenden Gemeinschaft auszugleichen, differenziert genug, um einer unterschiedlichen Integrationsfähigkeit (und -willigkeit) Rechnung zu tragen und andererseits fest genug, um die Handlungsfähigkeit der Union angesichts außergewöhnlich großer Herausforderungen zu stärken.“ (Schäuble und Lamers 1994, S. 4f)