

Busch, Berthold

Working Paper

Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?

IW Policy Paper, No. 14/2014

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2014) : Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?, IW Policy Paper, No. 14/2014, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102953>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?

Autor: Berthold Busch
busch@iwkoeln.de
Tel. 0221 4981 762

1. Einleitung

Die vielfältigen Bemühungen und Bestrebungen, durch eine Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Regelungen in der Europäischen Union (EU) die Euro-Schuldenkrise zu beenden, haben gezeigt, dass nicht alle Mitgliedstaaten bereit waren, diese Maßnahmen mitzutragen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (VSKS) in der Wirtschafts- und Währungsunion, dessen dritter Teil den sogenannten Fiskalpakt regelt. Da das Vereinigte Königreich sich einer Regelung im Primärrecht der Union durch eine Vertragsänderung widersetzte (House of Commons, 2013, 25), unterzeichneten 25 von den damals 27 Mitgliedstaaten den VSKS als eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag.¹ Auch der Euro-Plus-Pakt, mit dem eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten erreicht werden soll, wurde außerhalb des Unionsrechts von 23 Ländern beschlossen. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) wurde intergouvernemental im Rat zwischen den Vertretern der Regierungen der Eurostaaten vereinbart (Müller-Graff, 2012, 8). Der Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde zwar auf der Grundlage einer Regelung im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEU-Vertrag, Artikel 136, Abs. 1) geschaffen, jedoch ebenfalls nur von den Mitgliedstaaten der Eurozone und in Form eines eigenständigen völkerrechtlichen Vertrags (ebd.). Die EU hat damit auf das Instrument der differenzierten Integration zurückgegriffen, bei dem ein Integrationsschritt nicht von allen Mitgliedstaaten mitgegangen wird. Als wichtige Beispiele können in diesem Zusammenhang auch die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion genannt werden, an der Dänemark und das Vereinigte Königreich aufgrund einer vertraglichen Ausnahmeregelung nicht teilnehmen, und die Vereinbarungen über den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen im Rahmen des Schengen-Abkommens, das 1985 als völkerrechtlicher Vertrag außerhalb des Primärrechts vereinbart wurde.

Differenzierte Integration als Abweichen von der „homogenen Integration aller Mitgliedstaaten“ (Müller-Graff, 2007, 129) ist jedoch weit vielfältiger. Ein erstes Indiz dafür ist das „babylonische Kommunikationsdurcheinander“ (ebd.), das sich auch in der Vielfalt der verwendeten Begriffe ausdrückt, seien sie nun Synonyme oder versuchten sie, unterschiedliche Ausprägungen der differenzierten Integration zu beschreiben. Eine häufig zitierte Arbeit von Stubb (1996, 285) listet allein 32 verschiedene englischsprachige sowie eine Reihe von französischen und deutschen Bezeichnungen zur Kategorisierung der differenzierten Integration auf. Der Autor spricht dort auch von der Gefahr einer semantischen Verstopfung (Stubb, 1996, 283).

¹ Die Tschechische Republik hat den Vertrag ebenfalls nicht unterzeichnet

Abgesehen von den unterschiedlichen Bezeichnungen ergeben sich eine Reihe von Fragen: Was ist differenzierte Integration, wie kann sie näher bestimmt werden und ist sie eine vergleichsweise neue Erscheinung? Welche Länder sind beteiligt, welche Konstellationen ergeben sich? Warum tritt die differenzierte Integration an die Stelle der einheitlichen Weiterentwicklung eines gemeinsamen rechtlichen Besitzstands (*acquis communautaire*) aller Mitgliedstaaten? Welche Motive stehen im Vordergrund? Im Folgenden wird diesen Fragen nachgegangen. Waren früher viele Arbeiten zur differenzierten Integration eher deskriptiv angelegt, so gibt es inzwischen auch analytische Arbeiten von Politologen und Soziologen, die hierbei berücksichtigt werden können.

2. Was ist differenzierte Integration?

Grundsätzlich gilt in der EU das Paradigma der einheitlichen oder homogenen Integration; dieses Einheitspostulat funktioniert aber nur, solange die Mitgliedstaaten politisch und wirtschaftlich willens und in der Lage sind, ihm zu folgen (Hatje, 2012, 287). Aufbauend auf der Unterscheidung eines zeitlichen, geografischen und sachlichen Abweichens von einheitlicher Integration werden verschiedene Grundformen der differenzierten, flexiblen oder abgestuften Integration unterschieden. Dies sind ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten, ein Europa der konzentrischen Kreise und der variablen Geometrie sowie ein Europa à la carte (Busch, 1996, 23; Stubb, 1996, 284 ff.; Giering, 1997, 72 ff.; Forgó, 1998, 50 ff.).

Bei einem Europa **unterschiedlicher Geschwindigkeiten** sind sich die beteiligten Mitgliedstaaten über das gemeinsame Integrationsziel einig. Sie sind jedoch nicht fähig oder dazu bereit, das Ziel auch gleichzeitig zu erreichen, sodass einige Mitgliedstaaten vorangehen, während die übrigen Länder nicht dauerhaft zurückbleiben, sondern später aufholen.

Im Gegensatz dazu ist bei dem Konzept der **konzentrischen Kreise** nur ein Teil der Mitgliedstaaten bereit, sich auf ein bestimmtes Integrationsziel zu einigen, während die anderen noch nicht bereit sind mitzuziehen (Müller-Graff, 2007, 130). Die integrationswilligeren Staaten bilden einen inneren Kreis oder Kern, um den sich die weniger integrationswilligen Länder in einem äußeren Kreis oder in mehreren äußeren Kreisen gruppieren.

Abweichend davon gibt es bei dem Konzept der **variablen Geometrie** keine randscharfe Kerngruppe (Müller-Graff, 2007, 131), sondern es können sich auf unterschiedlichen Sachgebieten unterschiedliche Mitgliedstaaten zu einer Integrationsgruppe zusammenfinden. Allerdings gibt es eine mehr oder weniger große Schnittmenge des gemeinsamen Integrationsbereichs (Obwexer, 2014, 880).

Betrachtet man die unterschiedlichen verschiedenen Konzepte der differenzierten Integration als ein Spektrum, so bildet das Konzept der unterschiedlichen Geschwindigkeiten den einen Endpunkt, das **Europa à la carte** den anderen. Bei dem Letzteren kann sich jedes Land gewissermaßen herauspicken, bei welchem Politikbereich oder Sachgebiet es mitmachen möchte oder nicht. Bei diesem Konzept wird unter Umständen auch auf den institutionellen Rahmen der EU verzichtet und es dominiert die Regierungszusammenarbeit. Bezüglich des Integrationsausmaßes kann es als eher minimalistisch bezeichnet werden (Stubb, 1996, 286). Das Konzept des Europas à la carte ist dem der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ähnlich. Es bezeichnet aber einen Auswahlvorgang und nicht einen Zustand (Müller-Graff, 2007, 131). Ein Beispiel sind die Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich im Bereich der Innen- und Justizpolitik (Herrnfeld, 2012, 980ff.).

Trennscharf lassen sich die verschiedenen Konzepte nicht voneinander abgrenzen, die Realität ist oft von Mischformen geprägt, auch wenn die Konzepte auf den ersten Blick unmittelbar einleuchtend erscheinen. Die Wirtschafts- und Währungsunion lässt sich sowohl unter dem Konzept der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und der konzentrischen Kreise als auch unter dem à-la-carte-Konzept einordnen, Letzteres wegen des permanenten Opt-Outs von Dänemark und des Vereinigten Königreichs. Außerdem hat die Wirtschafts- und Währungsunion auch eine geografische Dimension. Holzinger und Schimmelfennig (2012, 8) kritisieren die Dreier-Klassifikation von Stubb als nicht trennscharf. Geografische und sachliche Abweichungen träfen per definitionem auf alle Formen von Differenzierung zu. Die drei Dimensionen der differenzierten Integration Zeit, Geometrie und Sachverhalt oder Politikbereich sind daher auch von anderen Autoren erweitert worden.

Gemäß Keutel (2012a, 17) liegt homogene Integration vor, wenn ein Integrationsschritt von allen Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit, im gleichen Tempo, mit der gleichen Zielsetzung, den gleichen Mitteln sowie im gleichen institutionellen und rechtlichen Rahmen umgesetzt wird. Alle fünf Kriterien müssen demnach gleichzeitig erfüllt sein. Differenzierte Integration oder abgestufte Integration, wie es die Autorin nennt, kann danach auf temporärer, intentionaler, instrumenteller, institutioneller oder rechtlicher Abstufung beruhen. Mithilfe dieses Maßstabs untersucht sie den EGKS- und den EWG-Vertrag auf nicht einheitliche Integrationsschritte (vgl. dazu Punkt 6).

Holzinger und Schimmelfennig entwickeln ein Modell der differenzierten Integration, das aus sechs Dimensionen besteht, mit denen sich zehn Formen beschreiben lassen (2012, 20). Sie erfassen mit ihrer Klassifikation auch die EU-externe Dimension der differenzierten Integration. Es existieren nicht nur unterschiedliche Formen der engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU, die teils über das Primärrecht (z. B. die Wirtschafts- und Währungsunion) und teils außerhalb des EU-Rechts im Rahmen intergouvernementaler Verträge kodifiziert sind (Fiskalpakt). Es gibt auch Integrationsbereiche, an denen nicht alle EU-Staaten,

dagegen aber auch Nicht-EU-Staaten teilnehmen. Hierfür ist neben dem Schengen-Raum auch wiederum die Währungsunion ein Beispiel: Denn der Euro ist ebenfalls Zahlungsmittel in Andorra, Monaco, St. Marino und in Vatikanstadt. Schließlich sind verschiedene Formen von Beziehungen zwischen der EU weiteren europäischen Ländern als differenzierte Integration zu betrachten. Die Übersicht stellt vier Kreise der europäischen Integration innerhalb der EU und mit Ländern außerhalb der EU dar.

Übersicht: Formen der differenzierten Integration in Europa

Institutionelle Arrangements	Innerer Kern	
Eurozone	Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern	
Äußerer Kern		
	Widerstrebende MS	Neue MS
Schengen	Dänemark, Schweden	Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Rep., Ungarn
Ohne Schengen	Vereinigtes Königreich	Bulgarien, Kroatien, Rumänien
Innere Peripherie		
	Quasi-MS	Kandidaten
Beitrittsverhandlungen		Türkei
Offizielle Kandidaten		Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien,
EWR, bilaterale Vereinbarungen	Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz,	
Beitrittsperspektive		Bosnien-Herzegowina, Kosovo
Äußere Peripherie		
ENP	Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbeidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldawien, palästinensische Gebiete, Syrien, Tunesien, Ukraine	
Ohne ENP	Russland	

MS: Mitgliedstaaten; ENP: Europäische Nachbarschaftspolitik²; EWR: Europäischer Wirtschaftsraum. Quelle: Schimmelfennig, 2013; leicht variiert.

Jedoch kann auch dieses differenzierende Modell nicht immer die Vielfaltigkeit der tatsächlichen Integrationsformen wiedergeben, wie das Beispiel Irland zeigt. Irland

² Die Beziehungen der EU zu den einzelnen Ländern der ENP sind recht unterschiedlich. Zu Einzelheiten vgl.: http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm sowie http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm [14.10.2014]

wird über seine Mitgliedschaft in der Währungsunion zwar zum engeren Kern gezählt, nimmt aber nicht am Schengen-Raum teil, behält also Personenkontrollen an seinen Grenzen bei.

Schließlich gibt es in der Integrationspraxis viele Beispiele für eine temporäre Differenzierung nach dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Zum einen sind es die alten Mitgliedstaaten, die die neuen für eine Übergangszeit von der vollen Teilhabe am gemeinsamen Besitzstand, dem *acquis communautaire*, ausschließen wollen. Beispiele finden sich bei den Osterweiterungen 2004 und 2007, als die beitretenden Länder für eine Reihe von Jahren von der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausgeschlossen wurden. Zum anderen bestehen neue Mitgliedstaaten ihrerseits in den Beitrittsverhandlungen auf Ausnahmen vom *acquis communautaire*, die meist von temporärer Natur sind, in manchen Fällen aber auch auf Dauer angelegt sind. Die temporären Ausnahmen wurzeln in der Regel in ökonomischer Heterogenität und hohen Anpassungskosten und betreffen zumeist Binnenmarkt und Wirtschaftspolitik (Winzen/Schimmelfennig, 2014, 141 f.). Ein Beispiel für eine dauerhafte Ausnahme ist das Dänemark im Vertrag von Maastricht eingeräumte Recht zur Beschränkung des Erwerbs von Ferienhäusern durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten.³

Manchmal erweisen sich als dauerhaft gedachte Ausnahmen im Nachhinein als temporär. Ein Beispiel hierfür ist die Sozialpolitik im Vertrag von Maastricht. Das Vereinigte Königreich verweigerte zunächst seine Zustimmung zu der von den übrigen elf Mitgliedstaaten gewünschten Übertragung von sozialpolitischen Zuständigkeiten auf die EU. Im Ergebnis beschlossen jedoch alle zwölf Mitgliedstaaten das Protokoll über die Sozialpolitik, das elf Mitgliedstaaten gestattete, in diesem Bereich im Rahmen der EU-Institutionen und -Verfahren enger zusammenzuarbeiten. Diese elf Mitgliedstaaten schlossen ein Abkommen mit neuen sozialpolitischen Regelungen. Das Vereinigte Königreich blieb außen vor. Eine andere britische Regierung schloss sich später der gemeinschaftlichen Sozialpolitik an, sodass die Regelungen mit dem Vertrag von Amsterdam in das Unionsrecht überführt wurden. In der Zwischenzeit wird im Vereinigten Königreich allerdings diskutiert, im Rahmen der Neuregelungen der Beziehungen zur EU wieder aus der gemeinsamen Sozialpolitik auszusteigen (Booth et al., 2011, 19 ff.).⁴

³ Protokoll (Nr. 1) betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark, Amtsblatt der EG, Nr. C 161 v. 29.7.1992, S. 68.

⁴ Ein weiterer Hinweis unter: http://www.policyreview.eu/schadenfreude-ten-negotiating-points-for-cameron/?utm_source=MailingList&utm_medium=email&utm_campaign=PolicyReviewEu+newsletter+27%2F08%2F14 [3.9.2014]

3. Zur Entwicklung des Konzepts der differenzierten Integration

Überlegungen zu einer differenzierten Integration wurden bereits Mitte der 1970er Jahre in die europapolitische Diskussion eingeführt. So hatte Willy Brandt 1974, also unmittelbar nach der ersten Erweiterung der Sechser-Gemeinschaft um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich, in seiner Rede vor der Organisation Française du Mouvement Européen eine Politik der abgestuften Integration in der Europäischen Gemeinschaft angemahnt (Brandt, 1974, D 36). Die wirtschaftliche Situation in den Mitgliedstaaten unterscheidet sich stark. Deutschland, Frankreich und die Benelux-Länder könnten die wirtschaftliche Integration voranbringen, während Italien und das Vereinigte Königreich derzeit nicht über die Voraussetzungen dazu verfügten. Im Jahr darauf legte der damalige belgische Premierminister Leo Tindemans seinen Bericht über die europäische Integration vor. Er war von den Staats- und Regierungschefs beauftragt worden, Lösungen für die fast 20 Jahre währende Stagnation in der damaligen Wirtschaftsgemeinschaft vorzuschlagen (Keutel, 2012b, 7). Tindemans verwies ebenfalls auf die unterschiedliche wirtschaftliche und finanzielle Situation in den einzelnen Mitgliedsländern und schlug für die Wirtschafts- und Währungspolitik ein Szenario vor, in dem sich die Staaten auf ein gemeinsames Ziel einigen, einige Länder aber voranschreiten. Damit sollte eine Blockade vermieden werden, weil eine Integrationsvertiefung mit allen Mitgliedstaaten nicht möglich war (Tindemans, 1975, 19 f.).

Die Überlegungen einer differenzierten Integration erlebten in den 1990er Jahren eine Renaissance, weil schon zu Anfang des Jahrzehnts deutlich wurde, dass es nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa zu einer Erweiterung der EU kommen und die Union damit deutlich heterogener werden würde. Hinzu kam auch eine – schon damals keineswegs neue – Diskussion um eine Vertiefung der europäischen Integration durch die Übertragung weiterer Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die supranationale Ebene der EU. Erweiterung und Vertiefung wurden dabei vielfach als Gegensatz gesehen. Denn je heterogener der Kreis der Mitgliedstaaten ist, desto schwieriger wird es, sich auf weitere Integrationsschritte zu einigen.

In einer Reihe von Diskussionsbeiträgen wurden verschiedene Vorschläge einer differenzierten Integration präsentiert. Besondere Beachtung fand das sogenannte Schäuble-Lamers-Papier, in dem eine weitere Integration nach der Methode der variablen Geometrie oder mehrerer Geschwindigkeiten gefordert wurde. Besonders gelte es, den festen Kern weiter zu festigen, um „den zentrifugalen Kräften in der immer größer werdenden Union ein starkes Zentrum entgegenzustellen und damit die Auseinanderentwicklung zwischen einer eher protektionismus-anfälligen Süd-West-Gruppe unter einer gewissen Anführung durch Frankreich und einer stärker dem freien Welthandel verpflichteten Nord-Ost-Gruppe unter einer gewissen Anführung durch Deutschland zu verhindern“ (CDU/CSU, 1994, 5 f.). Als Mitglieder

dieses Kerneuropas wurden ausdrücklich neben Deutschland und Frankreich (als sogenannter Kern des festen Kerns) auch die Benelux-Staaten genannt, die die Union weiterentwickeln sollten. Das Papier stieß bei den nicht zum Kern zählenden Ländern, besonders in Italien, auf heftige Kritik, löste jedoch eine intensive Reformdiskussion in den Mitgliedstaaten aus (Giering, 1997, 78). Gewissermaßen am anderen Ende des Spektrums stand die Position, die im Weißbuch der britischen Regierung von 1996 beschrieben wird. Danach ist, wie der damalige Premierminister John Major im Vorwort schreibt, der unabhängige, demokratische Nationalstaat das Grundgestein („bedrock“) der EU. Die EU erhalte ihre Legitimität und ihre Aufgaben von den Befugnissen, die ihr die Mitgliedstaaten übertragen (Giering, 1997, 80).

Die Diskussion lebte erneut Ende der 1990er Jahre auf, als ebenfalls vor dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterung über die Finalität der europäischen Integration debattiert wurde (Keutel, 2012b, 6). Während Jacques Delors und Joschka Fischer für eine europäische Föderation, also eine Art Bundesstaat plädierten, kam aus dem Vereinigten Königreich die Forderung nach einem Staatenbund im Sinn eines „Europas der Vaterländer“. Anklänge an ein Kerneuropa ließ im Jahr 2000 der damalige französische Staatspräsident Jacques Chirac erkennen, als er eine Avantgarde-Gruppe unter deutsch-französischer Führung forderte (Chirac, 2000).

Inzwischen hat das Konzept der differenzierten Integration eine ganz neue Dimension erhalten. Die britische konservative Regierung hat angekündigt, im Fall eines Wahlsiegs im Jahr 2015 die Beziehungen ihres Landes mit der EU neu verhandeln zu wollen. Dabei wird unter anderem eine Rückverlagerung von Kompetenzen in die nationale Verantwortung gefordert. Bislang bedeuteten die verschiedenen Formen der differenzierten Integration, dass einige Länder schneller vorangingen als andere oder manche Länder sich einem Integrationsschritt komplett verweigerten. Nun geht es darum, dass auf einem einmal begangenen Integrationsweg kehrtgemacht wird. Die mit dem Vertrag von Lissabon geschaffene Möglichkeit eines Austritts aus der EU nach Artikel 50 EU-Vertrag kann als eine Ausprägung dieser neuen Dimension differenzierter Integration interpretiert werden.

4. Differenzierte Integration, die Regelung im EU-Vertrag

Mitte der 1990er Jahre wurde der Gedanke einer differenzierten Integration bei den Vorbereitungen zur Änderung des EU-Vertrags aufgegriffen. Er fand zunächst Eingang in die Arbeiten der Reflexionsgruppe, die im Jahr 1995 einen Bericht vorlegte.

Die Reflexionsgruppe (1995) hatte die Aufgabe, die für 1996 einberufene Regierungskonferenz vorzubereiten. Sie sollte eine Vertragsänderung ausarbeiten, um Institutionen und Gesetzgebungsverfahren in Anbetracht der bevorstehenden

Erweiterung zu reformieren und eine Weiterentwicklung der EU auf dem Weg zu einer politischen Union zu ermöglichen. Neben einer verbesserten Effizienz wurden als Ziele auch eine demokratischere und transparentere Union genannt.

1999 trat dann der Vertrag von Amsterdam in Kraft. Mit diesem Vertrag wurde erstmals im Primärrecht die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten geschaffen, die bei der europäischen Integration schneller oder weiter voranschreiten wollen als die übrigen Mitgliedstaaten. Die Vorschriften waren jedoch kompliziert und mit einer Reihe von Kautelen versehen (Oppermann, 2005, 162) und die Voraussetzungen für die verstärkte Zusammenarbeit galten als zu eng gefasst (Hatje, 2012, 289). So war vorgesehen, dass an der verstärkten Zusammenarbeit mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten teilnehmen muss. Auch der Vertrag von Nizza, der 2003 in Kraft trat, brachte hier keine Abhilfe, obwohl das Hindernis wegfiel, dass ein Mitgliedstaat sein Veto gegen die verstärkte Zusammenarbeit einlegen konnte (Bundesregierung, 2001, 46). Eine wesentliche Änderung brachte im Jahr 2009 der Vertrag von Lissabon insoweit, als er die Mindestteilnehmerzahl auf neun festlegte, was bei aktuell 28 Mitgliedstaaten einem Quorum von knapp einem Drittel entspricht. Die Vorschrift wurde denn auch zum ersten Mal angewendet mit dem Beschluss des Rates⁵ vom 12. Juli 2010 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebands anzuwendenden Rechts. 2011 folgte ein Beschluss über eine verstärkte Zusammenarbeit beim Einheitspatent⁶ und 2013 eine Entscheidung zu einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Finanztransaktionssteuer⁷. In allen drei Fällen war eine Einigung aller Mitgliedstaaten nicht möglich gewesen.

Die verstärkte Zusammenarbeit setzt einen Vorschlag der Kommission und einen Beschluss des Rates voraus; das Parlament wird beteiligt. Sie ist gemäß Artikel 20 EU-Vertrag nur in den Bereichen zulässig, in denen die EU nicht über die ausschließliche Zuständigkeit verfügt, sie muss die Ziele der Union fördern und den Integrationsprozess stärken, sie darf nur als letztes Mittel herangezogen werden und muss für alle Mitgliedstaaten offen sein. Die verstärkte Zusammenarbeit muss den Besitzstand der EU achten, sie darf weder den Binnenmarkt noch den Zusammenhalt beeinträchtigen, sie darf den Handel nicht behindern und den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht verzerren (Hatje, 2012, 290 ff.). Insgesamt kommt der verstärkten Zusammenarbeit bislang noch keine große

⁵ Beschluss 2010/405/EU des Rates vom 12. Juli 2010.

⁶ Beschluss des Rates vom 10. März 2011 über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes (2011/167/EU).

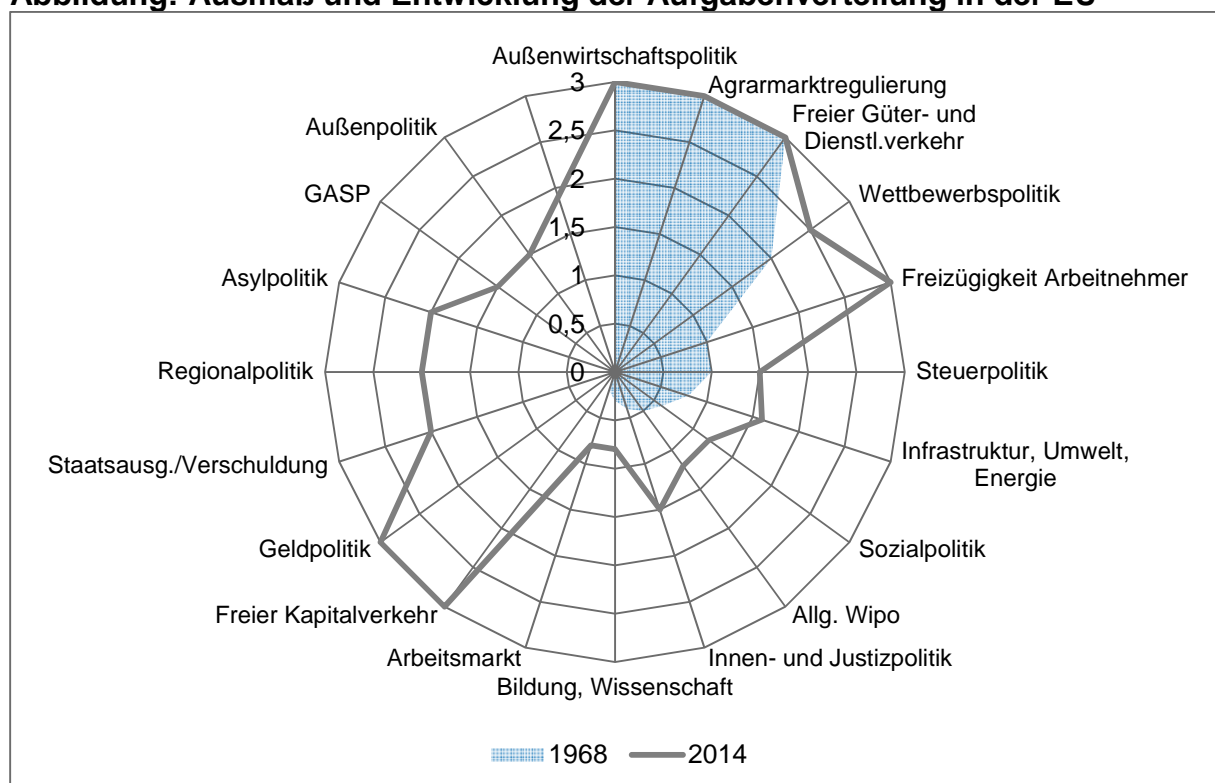
⁷ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2013 über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (2013/52/EU).

Bedeutung zu. Das könnte sich ändern, was dann aber zu einer größeren Binnendifferenzierung der EU führen wird (Obwexer, 2014, 908).

5. Motive für eine differenzierte Integration

Die Differenzierte Integration bietet sich als Ausweg an, wenn sich einzelne Mitgliedstaaten an einem Integrationsschritt nicht beteiligen wollen und eine Blockade-Situation verhindert werden soll. Eine Minderheit der Mitgliedstaaten soll eine Avantgarde von Ländern nicht davon abhalten, bei der Integration voranzugehen (Keutel, 2012b, 3). Die Differenzierte Integration wird besonders als ein Vehikel gesehen, die beiden Integrationsdimensionen Vertiefung und Erweiterung, zwischen denen ein Trade-off zu bestehen scheint, vereinbar zu machen (Forgó, 1998, 49; Schneider, 1998, 248; Keutel, 2012b, 17). Die ursprüngliche Sechsergemeinschaft ist in insgesamt sieben Erweiterungsschritten auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen; die EU ist somit viel heterogener geworden. Gleichzeitig hat sich beginnend mit dem Maastrichter Vertrag das Integrationsniveau deutlich erhöht.

Abbildung: Ausmaß und Entwicklung der Aufgabenverteilung in der EU



0: Alleinzuständigkeit des Nationalstaats, 1: Nationalstaat dominiert, 2: EU dominiert, 3: vollständige Europäisierung, GASP = Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Quellen: Schmidt, 2005; eigene Zusammenstellung und Ergänzung

Eine Gegenüberstellung der Kompetenzabgrenzungen zwischen Mitgliedstaaten (Ebene des Nationalstaat) und der EG-Ebene 1968 sowie der EU-Ebene und aktuell zeigt die Abbildung.

War bereits 1968 schon die Ebene der Europäischen Gemeinschaft für die Außenwirtschaftspolitik und die Agrarmarktregulierung zuständig, gilt dies inzwischen auch für die vier Binnenmarktfreiheiten (freier Güter- und Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und Freizügigkeit der Arbeitnehmer) sowie die Geldpolitik. Auch in anderen Politikbereichen hat die EU vermehrt Kompetenzen an sich gezogen, wie das Netzdiagramm in der Abbildung zeigt. Bei der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung und Wissenschaft hat dagegen eindeutig der Nationalstaat das Sagen.

Ein zweiter Motivstrang für differenzierte Integration wurzelt in der Erleichterung von Erweiterungen, wenn für die Übernahme des *acquis communautaire* Übergangsregelungen vereinbart werden. Die zuerst genannte Form der differenzierten Integration kommt oftmals im Zusammenhang mit Vertragsänderungen zum Tragen und wird daher auch als konstitutionelle Differenzierung, die zweite als instrumentelle Differenzierung bezeichnet (Schimmelfennig/Winzen, 2014, 355). Diese Form der differenzierten Integration ist in der Regel zeitlich begrenzt. Das gilt auch für Übergangsregelungen für einzelne Länder bei Änderungen im Sekundärrecht. Anschauungsmaterial dafür liefert die Liberalisierung der Postdienste in der EU, bei der eine Reihe von Ländern die neuen Regelungen erst zeitverzögert übernehmen mussten⁸.

Die Vertiefung der Integration beeinflusst auch die Beziehung zu europäischen Drittstaaten. Grundsätzlich kann jeder europäische Staat unter bestimmten Bedingungen der EU beitreten. Das schließt ein, dass sich der beitriftswillige Staat die Ziele der politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen macht (Herrnfeld, 2012, 382). Diese Integrationsziele können für einzelne europäische Drittländer zu weitgehend sein, sodass sie eine andere Form der Anbindung an die EU wählen als eine Mitgliedschaft.

Winzen und Schimmelfennig (2014) versuchen in einer empirischen Analyse mithilfe logistischer Regressionsmodelle, die Bestimmungsgründe für eine differenzierte Integration zu identifizieren. Die Autoren greifen dabei auf einen Datensatz zurück, der für jeden Artikel der europäischen Verträge unter anderem Angaben darüber enthält, ob eine Differenzierung vorliegt, für wen sie gilt und welches Politikfeld betroffen ist (ebd., 142). Darüber hinaus kommen sie zu dem Ergebnis, dass differenzierte Integration überdurchschnittlich wahrscheinlich ist, wenn es um die

⁸ Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft

Integration bei staatlichen Kernaufgaben geht, bei Ländern mit ausgeprägter nationaler Identität und großem Wohlstand, im Fall von Ratifizierungen per Volksabstimmungen und schon bestehender Differenzierung (150). Die Autoren schließen daraus, dass seit den 1990er Jahren die Vertiefung der Integration von ihrer Differenzierung begleitet wird. Mitgliedstaaten mit ausgeprägter nationaler Identität befürchten, dass mehr europäische Integration ihre nationale Autonomie untergräbt, besonders dann, wenn Kernkompetenzen europäisiert werden sollen. Wohlhabendere Staaten können sich eine solche autonomieschonende Differenzierungspolitik am ehesten leisten (ebd., 150). Differenzierte Integration sei ein probates Instrument, um auf unterschiedliche nationale Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen. Nationale Identitäten weisen ein hohes Beharrungsvermögen auf, sie sind in hohem Maß resistent gegenüber dem Fortschritt der institutionellen Integration, was darauf hindeutet, dass differenzierte Integration stabile Strukturen erzeugt (Winzen/Schimmelfennig, 2014, 151).

6. Ist differenzierte Integration eine neue Erscheinung?

Die These, differenzierte Integration sei ein vergleichsweise neues Phänomen, ist nicht unumstritten. Schimmelfennig und Winzen (2014, 358) leiten aus dem Verhältnis von Vertragsartikeln mit Differenzierung und der Gesamtzahl der geltenden Vertragsartikel ab, dass die differenzierte Integration Anfang der 1990er Jahre deutlich zugenommen hat. Das Verhältnis ist stark angestiegen. Das passt zu der Aussage, dass mit dem Vertrag von Maastricht für manche Mitgliedstaaten das Nonplusultra der europäischen Einigung erreicht wurde, während andere Mitgliedstaaten dieses Niveau als unzulänglich und unausgewogen betrachteten (Schneider, 1998, 232).

Das Bild ändert sich etwas, wenn der EWG-Vertrag von 1957 mit dem EGKS-Vertrag von 1952 verglichen wird (Keutel, 2012a, 21 ff.). Die Autorin weist für den EGKS-Vertrag 14 und für den EWG-Vertrag 26 nicht einheitliche Integrationsschritte aus. Sie schließt aus diesen Zahlen auf eine Verdoppelung, berücksichtigt aber nicht die unterschiedliche Gesamtzahl der Vertragsartikel. Die 14 nicht einheitlichen Integrationsschritte im EGKS-Vertrag entfallen auf fünf von zwölf Politikbereichen und betreffen die Binnenmarktpolitik (3), die Handels- (4) und Industriepolitik (2), sowie die Verkehrs- (1) und Wettbewerbspolitik (4). Da es sich dabei um zentrale Politikbereiche handele, sei die Abstufung im EGKS-Vertrag kein Randphänomen (23). Im EWG-Vertrag betreffen die 26 uneinheitlichen Integrationsschritte sechs von insgesamt 26 Politikbereichen und ebenfalls zentrale Integrationsbereiche wie Binnenmarktpolitik (2), Handelspolitik (15) oder die Wettbewerbspolitik (3). Keutel folgert daraus, dass die differenzierte Integration bereits seit den Anfängen der europäischen Integration ein Teil dieses Prozesses war (26).

7. Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen lassen sich in mehreren Thesen zusammenfassen:

- Differenzierte Formen begleiten die europäische Integration seit den 1950er Jahren, sie sind aber im Lauf der Zeit vermehrt genutzt worden, weil die EU größer und damit heterogener geworden ist und die Integration zunehmend die Übertragung von Kompetenzen erfasst, die zu den Kernaufgaben der Mitgliedstaaten gehören. Schon im EWG-Vertrag von 1957 war vorgesehen, dass die Benelux-Staaten enger zusammenarbeiten dürfen (Artikel 233 EG-Vertrag). Diese Bestimmung findet sich im Lissabonner Vertrag von 2009 immer noch, sie hat also alle bisherigen Vertragsänderungen überstanden. Das zeigt, wie dauerhaft differenzierte Integrationsformen sein können.
- Obwohl der europäische Einigungsprozess vom Leitbild der einheitlichen Integration dominiert wurde und wird, hat es vielfältige Ausnahmen davon gegeben. Flexible oder differenzierte Integration kann als realpolitisch verwirklichte Alternative zum Leitbild der homogenen Integration gesehen werden (Keutel, 2012b, 13 ff.).
- Die differenzierte Integration dürfte auch bei der weiteren Integration zunehmend zum Regelfall werden, besonders dann, wenn weitere Bereiche der Wirtschafts- und Finanzpolitik vereinheitlicht werden oder die Integration im Bereich der Außen- oder Verteidigungspolitik vorangetrieben wird, wobei aus deutscher Sicht auf verfassungsrechtliche Grenzen hinzuweisen ist, die das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen gezogen hat (Busch, 2012).
- Differenzierte Integration im Sinn eines „Rosinenpickens“ dürfte und sollte dauerhaft jedoch keine Chance haben, vor allem dann nicht, wenn ein Land nicht an binnenmarktrelevanten Bereichen teilnehmen möchte. In diesem Fall wären Wettbewerbsverzerrungen wahrscheinlich, die weder zu rechtfertigen wären noch von den anderen Mitgliedstaaten toleriert werden würden. Ein Europa à la carte ist daher als Leitbild für die weitere Integration in der EU abzulehnen. Wenn die Gefahr besteht, dass einmal vereinbarte Integrationsschritte immer wieder infrage gestellt werden, würde die europäische Integration einer gefährlichen Beliebigkeit unterworfen, was ihrer Stabilität abträglich wäre.

„Wir müssen nicht alle im gleichen Tempo voranschreiten – in den Verträgen sind entsprechende Möglichkeiten vorgesehen, und wir haben gesehen, dass wir mit unterschiedlichen Regelungen arbeiten können. Diejenigen, die weiter gehen und schneller vorankommen wollen, sollten dies tun können.“

Jean Claude Juncker, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission,
15. Juli 2014

Literatur

Booth, Stephen / **Persson**, Mats / **Scapetta**, Vincenzo, 2011, Repatriating EU social policy: The best choice for jobs and growth? Open Europe, London, <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/Pdfs/2011EUsocialpolicy.pdf> [2.9.2014]

Brandt, Willy, 1974, Rede vor der Organisation Francaise du Mouvement Européen in Paris am 19. November, in: Europa-Archiv, 30. Jg. (1975), S. D33–D38

Busch, Berthold, 1996, Europäische Union, Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996, Köln

Busch, Berthold, 2012, Quo vadis Europa? Auf dem Weg zu einer politischen Union?, IW policy paper, Nr. 7, Köln, <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-policy-papers/beitrag/berthold-busch-quo-vadis-europa-auf-dem-weg-zu-einer-politischen-union-87436> [2014]

CDU / CSU, 1994, <https://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf> [13.10.2014]

Chirac, Jaques, 2000, Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag, <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/gastredner/chirac/chirac1/244734> [2.9.2014]

Bundesregierung, 2001, Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6146

Forgó, Katrin, 1998, Zwischen „Europe à la carte“ und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: Breuss, Fritz / Griller, Stefan (Hrsg.), Flexible Integration in Europa, Wien / New York, S. 41–78

Giering, Claus, 1997, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: Integration, 20. Jg., Nr. 2, S. 72–83

Hatje, Armin, 2012, Kommentierung Artikel 20 EU-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden

Herrfeld, Hans-Holger, 2012, Kommentierung Artikel 49 EU-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden, S. 379–389

Holzinger, Katharina / **Schimmelfennig**, Frank, 2012, Differentiated Integration in the European Union Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, in: Journal of European Public Policy, 19. Jg., Nr. 2, S. 292–305

House of Commons, 2013, Foreign Affairs Committee: The future of the European Union: UK Government policy, Volume I

Juncker, Jean Claude, 2014, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, 15. Juli, Straßburg

- Keutel**, Anja, 2012a, Die Europäische Union zwischen einheitlicher Integration und Abstufung, Serie Europa, Nr. 5, Universität Leipzig
- Keutel**, Anja, 2012b, Geschichte und Theorie der abgestuften Integration Europas, SEU Working Paper, Nr. 2, Universität Leipzig
- Müller-Graff**, Peter-Christian, 2007, Differenzierte Integration: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Wirkung für die Europäische Union, in: Integration, 30. Jg., Nr. 2, S. 129–139
- Müller-Graff**, Peter-Christian, 2012, Die rechtliche Neujustierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht, Nr. 176, S. 2–14
- Obwexer**, Walter, 2014, Verstärkte Zusammenarbeit, in: Niedobitek, Matthias (Hrsg.), Europarecht – Grundlagen der Union, S. 877–908
- Oppermann**, 2005, Europarecht, München
- Reflexionsgruppe**, 1995, Bericht, Messina und Brüssel
- Schimmelfennig**, Frank, 2013, Circles and Hemispheres, differentiated integration in and beyond the European Union, EUSA Conference, Mai, Baltimore
- Schimmelfennig**, Frank / **Winzen**, Thomas, 2014, Patterns of differentiated integration in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 52. Jg., S. 354–370
- Schmidt**, Manfred G., 2005, Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke / Pernice, Ingolf / Haltern, Ulrich (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 129–145
- Schneider**, Heinrich, 1998, Schlußbetrachtung: Zur Diskussion differenzierter Integration, in: Breuss, Fritz / Griller, Stefan (Hrsg.), Flexible Integration in Europa, Wien / New York, S. 229–253
- Schwarze**, Jürgen (Hrsg.), 2012, EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden
- Stubb**, Alexander C-G., 1996, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, 34. Jg., Nr. 2, S. 283–295
- Tindemans**, Leo, 1975, Bericht über die Europäische Union, Ein gemeinsames Leitbild für Europa, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/1976, Luxemburg
- Winzen**, Thomas / **Schimmelfennig**, Frank, 2014, Vertragsentwicklung und Differenzierung in der europäischen Integration, staatliche Autonomie und die Entstehung einer Kern-Peripherie-Struktur in der Europäischen Union, in: Integration, 37. Jg., Nr. 2, S. 138–151