

Johannes Varwick ist Professor für Politikwissenschaft
an der Universität Erlangen-Nürnberg.



■ Johannes Varwick

Krise und Zukunft der Europäischen Integration

Von der „European Union“ zur „European Onion“?

1. Ambivalenzen europäischer Politik

Wer vom Beginn des 21. Jahrhunderts auf die Geschichte der europäischen Integration zurückblickt, sieht sich mit einem merkwürdigen Phänomen konfrontiert: sechs westeuropäische Staaten gründen 1951 eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1957 kommen sowohl eine Atomgemeinschaft als auch eine Wirtschaftsgemeinschaft hinzu und letztere wird dann zum Integrationskern für immer neue Vergemeinschaftungen. Heute gehört die überwiegende Zahl der europäischen Staaten der EU an und fast alle anderen betrachten sich als Beitrittskandidaten. In immer mehr Politikfeldern ist der Nationalstaat nicht mehr die alleinige Instanz, die effektives Regieren gewährleisten kann. Vielmehr werden zentrale Politikfelder von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene verlagert, dort in einem komplizierten und ausdifferenzierten Verfahren zwischen Parlament, Rat und Kommission unter Beteiligung der Mitgliedstaaten entschieden und auch die politischen Systeme der Mitgliedstaaten europäisieren sich.

In den 2000er-Jahren machte sich die EU auf, den Integrationsprozess mit einem Verfassungsvertrag auf eine neue Stufe zu heben und ihre Strukturen an die Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten anzupassen. Der große Wurf scheiterte jedoch in Referenden in Frankreich und den Niederlanden und konnte erst nach Rücknahme der Verfassungssymbolik in Form des Lissabonner Vertrags 2009 ratifiziert werden. Der lange und schwierige EU-Reformprozess der 2000er-Jahre hat deutliche Spuren in der europäischen Integration hinterlassen. Eine weitere umfangreiche Vertragsreform mit

notwendiger Ratifikation in 27+ Mitgliedstaaten scheint einerseits mittelfristig kaum mehr umsetzbar. Innerhalb der Union hat die Zahl der Regierungen, die eine Vertiefung der Integration ablehnen oder sogar offen in einigen Feldern eine Renationalisierung fordern, zugenommen, und gerade in den Bevölkerungen der Gründungsmitglieder wird die EU zunehmend skeptisch betrachtet. Andererseits hat die Krise des Euros verdeutlicht, dass die EU enormen Fliehkräften ausgesetzt ist, aber zugleich ein enormer Druck zu mehr Integration besteht. „Entweder will man die Vorteile einer gemeinsamen Währung haben, dann müssen die Mitgliedstaaten auch in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik über weite Strecken auf nationale Souveränitätsrechte verzichten, oder man ist hierzu nicht bereit, dann wird man über kurz oder lang die gemeinsame Währung nicht halten können“ (Kirsch 2010, 6). Wir haben es gegenwärtig mit einer „Kreuzung zweier Krisen“ (Winkler 2010, 34) zu tun: einer latenten Sinnkrise der EU mitsamt einer Uneinigkeit über das Ziel und die Finalität des Einigungsprozesses sowie der Krise der 2002 eingeführten gemeinsamen Währung.

Die Geschichte der europäischen Integration stellt im Grundsatz eine Erfolgsgeschichte dar, freilich die Geschichte eines Erfolgs auf Umwegen, eines Wechselbads von Aufbruchsstimmungen und Durststrecken (Tömmel 2010). Die Notwendigkeit einer starken und handlungsfähigen Europäischen Union steht – jedenfalls in diesem Beitrag – nicht zur Diskussion. Man könnte argumentieren, dass es sich bei der gegenwärtigen Krise der EU um eine *Luxuskrise* handelt. Vieles ist erreicht worden: wir haben eine gemeinsame Währung, einen nahezu verwirklichten Binnenmarkt, Freizügigkeit, eine europäische Unionsbürgerschaft, Frieden zwischen den Mitgliedstaaten und vieles mehr. Eine solche optimistische Sichtweise hält jedoch einer analytischen und problemorientierten Sichtweise nicht stand. Denn: Die Perspektive der EU kann heute erstmals seit mehr als fünf Jahrzehnten Integration auch Zerfall oder Erosion bedeuten. Aus diesem Grund befasst sich dieser Beitrag mit der Frage, wie es um die Bestandsfähigkeit der EU selbst bestellt ist. Brauchen wir also ein neues Integrationsmodell? Ja – und im Folgenden wird begründet, *warum*, und ausgeführt, *wie* ein solches neues Integrationsmodell aussehen könnte.

2. Die Europäische Union als komplexe Organisation

Die EU stellt kein fertiges, quasi-staatliches Gebilde dar, sondern einen Rahmen für die Wahrnehmung vielfältiger politischer Aufgaben, neben und in Ergänzung zu den Nationalstaaten. Struktur und Beschaffenheit dieses Verbundsystems ist in kontinuierlicher dynamischer Entwicklung begriffen, ohne dass eine eindeutige Finalität

identifiziert werden könnte. Das relative Gewicht der an diesem Verbund beteiligten Komponenten muss dabei immer wieder neu bestimmt und austariert werden. Dieser Prozess der Austarierung muss und wird sich in den kommenden Jahren vor dem Hintergrund wachsender Ansprüche an die EU vollziehen.

Die EU (bzw. ihre direkten Vorläufer) blickt als internationale Organisation auf eine mehr als 50-jährige Geschichte zurück. Ursprünglich bestand sie aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vom April 1951 (der so genannten Montanunion), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom März 1957 und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) ebenfalls vom März 1957 (beide gegründet im Rahmen der Römischen Verträge), die jeweils Deutschland, Frankreich, Italien und die drei Beneluxstaaten gründeten. Diese drei Vertragswerke brachten der Organisation die Bezeichnung Europäische Gemeinschaften (EG) ein, die seit Juli 1967 über gemeinsame Organe (Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof) verfügen. Der heutige Name Europäische Union wird erst seit dem Vertrag von Maastricht (1992) verwendet, mit dem die EG um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit (PJJS) in Strafsachen ergänzt wurden. Mit der letzten Reform, dem Vertrag von Lissabon (2009), wurde der EU Rechtspersönlichkeit übertragen und die bis dato getrennten drei Säulen (EG, GASP, PJJS) in der Union zusammengeführt.

Das politische System der EU steht nicht außerhalb seiner Mitgliedstaaten, es ist vielmehr mit einigem Recht als Mehrebenensystem (*multi-level governance*) charakterisiert worden. Diese unterschiedlichen Ebenen beziehen sich nicht in erster Linie auf die Körperschaften EU-Nationalstaaten-Regionen, sondern vielmehr auf ausdifferenzierte Handlungssysteme und neuartige Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit der Folge eines Entmonopolisierungsprozesses vormals exklusiver nationalstaatlicher Kompetenzen. Dieser Prozess zeigt sich in der teilweisen Verlagerung der Entscheidungszuständigkeiten von den Regierungen zu den Gemeinschaftsorganen, aber auch in der Neuverteilung der Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche Ebenen.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist das politische System der EU umfassend neu geordnet worden. Anstelle der früheren „Tempelkonstruktion“ der EU mit drei Säulen ist eine einheitliche EU getreten, die nun über eine Rechtspersönlichkeit verfügt. Deren politische und institutionelle Architektur wird in ihren Grundsätzen im „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und dem „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV, vormals Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) festgelegt, dem Primärrecht der Union. Der gemeinschaftliche Besitzstand der EU, der so genannte *acquis communautaire*, ist umfangreich. Er entwickelt sich ständig weiter

und umfasst den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge, die in Anwendung der Verträge erlassenen Rechtsvorschriften und Rechtsakte (Sekundärrecht) und die im Rahmen der Union angenommenen Erklärungen und Entschlüsse.

Das institutionelle Design stellt sich wie folgt dar:

- Der *Europäische Rat* (ER) – seit dem Vertrag von Lissabon erstmals formal ein Organ der EU – gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest. In ihm kommen mindestens viermal jährlich die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der EU-Kommission sowie die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen. Geleitet wird er von seinem ständigen Präsidenten, der für je zweieinhalb Jahre ernannt wird. Als Vorsitzender bestimmt der Präsident die Tagesordnung des ER und kann Kompromissvorschläge vorlegen, hat aber selber kein Stimmrecht in den Entscheidungen des Europäischen Rates. Außenpolitisch nimmt er zudem die Vertretung der Union auf Ebene der Staats- und Regierungschefs wahr. Anders als die Bezeichnung „Präsident“ suggeriert, führt der erste Amtsinhaber, der vorherige belgische Ministerpräsident Herman Van Rompuy, das Amt vornehmlich mit einem Selbstverständnis als Mittler und Moderator aus. Entscheidungen werden im ER von den Staats- und Regierungschefs grundsätzlich im Konsens getroffen. Oftmals geschieht dies in Form von Verhandlungspaketen (*package deals*), die unterschiedliche Politikbereiche miteinander verrechnen – ohne dass immer ein für Außenstehende rationales Ergebnis zustande kommen muss. Der ER unterliegt nicht der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs und er steht insofern außerhalb der interinstitutionellen *checks and balances*. Auch wenn er im Alltagsgeschäft der EU keine Rechtssetzungskompetenz hat, ist der ER immer mehr zum zentralen Entscheidungsgremium der Union für integrationspolitische Großprojekte wie etwa die wirtschaftspolitische Reformagenda „Europa 2020“ oder auch bei Krisensituationen geworden. Nicht zuletzt nimmt der ER auch eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung der Verträge ein, die nur mit seiner Zustimmung auf den Weg gebracht werden können.
- Der *Rat der EU* (früher Ministerrat) hingegen ist ebenfalls als Vertretung der nationalen Interessen konzipiert. Er ist ein Gremium der nationalen Ressortminister (also der Vertreter der Exekutive), tritt aber in der EU als Legislativorgan mit Entscheidungsgewalt auf. Da der Rat sich mit der gesamten Bandbreite der EU-Politik beschäftigt, setzt er sich je nach Politikbereichen in verschiedenen Formationen aus nationalen Fachministern zusammen, z.B. aus den Wirtschaftsministern im Rat für Wirtschaft und Finanzen. Insgesamt gibt es zehn dieser Ratsformationen.

Den Vorsitz hat jeweils die alle sechs Monate rotierende Ratspräsidentschaft inne, außer im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der von dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet wird. In der Praxis werden aber nur die politisch schwierigsten Fragen von den Ministern selbst verhandelt – angesichts der gewachsenen Aufgaben der Union bereiten mehrere hundert themenbezogene Arbeitsgruppen nationaler Beamten die Entscheidungen vor, wovon nur die noch offenen Fragen dem Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV bzw. die gängige französische Abkürzung Coreper) und im Streitfall dann dem eigentlichen Rat vorgelegt werden. Auch die Entscheidungsverfahren im Rat variieren je nach Politikbereich und Vorgaben im EUV/AEUV. Nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das seit dem Vertrag von Lissabon die Norm darstellt, entscheidet der Rat zusammen mit dem Parlament nach dem System der qualifizierten, doppelten Mehrheit. Demnach ist für einen Beschluss die Zustimmung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten (jeder Staat hat eine Stimme) notwendig, die gleichzeitig 65 Prozent der Unionsbevölkerung entsprechen muss (Art. 16 (4) EUV). In einer Übergangsphase bis 2014 gilt jedoch noch das alte System gewichteter Stimmen nach einem vertraglich festgelegten, politisch fein austarierten Schlüssel zwischen den Staaten, in dem für eine Entscheidung rund 74 Prozent der gewogenen Stimmen (also fast drei Viertel) plus die Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Die Betonung bei der qualifizierten Mehrheitsentscheidung wurde also deutlich auf den Zusatz „qualifiziert“ gelegt. Außerhalb des Regelfalls kennt der AEUV jedoch noch zahlreiche Bereiche, in denen der Rat mit Einstimmigkeit, einfacher oder spezifischer Mehrheit entscheidet. Die Frage nach der Ausweitung der Bereiche, die mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden werden, gehört zu den schwierigsten integrationspolitischen Grundsatzentscheidungen, kann aber nach dem Vertrag von Lissabon in vielen Bereichen ohne Vertragsänderung nach einstimmiger Entscheidung eingeführt werden.

- Das *Europäische Parlament* (EP) ist das einzige durch direkte Wahlen auf europäischer Ebene legitimierte Organ und seine Befugnisse wurden mit den Vertragsreformen der vergangenen Dekade sukzessiv ausgeweitet. Dennoch geht auch hier der Vergleich zu nationalen Parlamenten fehl. Zum einen sind die Parlamentsrechte und Funktionen auch in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich (von sehr weitgehenden Rechten des Unterhauses in Großbritannien zu eingeschränkteren der Nationalversammlung in Frankreich), zum anderen sind die Voraussetzungen für eine demokratische Willensbildung auf europäischer Ebene nur bedingt gegeben. Das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten ist gleichwohl immens. So ist das

EP im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Rat als Legislativorgan gleichgestellt, in dem keine Entscheidung ohne Zustimmung des Parlaments getroffen werden kann. Einigen sich Rat und Parlament nach der zweiten Lesung nicht, müssen beide Organe zusammen im Vermittlungsverfahren einen Kompromiss finden. Außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gibt es jedoch noch zahlreiche Bereiche, in denen das EP vom Rat mit Einstimmigkeit überstimmt werden kann oder sogar nur konsultiert wird, wie etwa bei der Steuerharmonisierung. Das Recht zur förmlichen Gesetzgebungsinitiative steht dem EP aber nicht zu, wenngleich es nach Art. 225 AEUV die Kommission auffordern kann, eine Initiative für einen Unionsakt vorzulegen. Ein weiteres klassisches Parlamentsrecht, das Budgetrecht, kommt dem EP mit Bezug auf den EU-Haushalt erst seit dem Vertrag von Lissabon voll zu. Das EP wird in allgemeiner und direkter Wahl für eine fünfjährige Periode auf der Basis nationaler Listen gewählt. Die Abgeordneten finden sich aber in übernationalen, nach politischer Richtung bestimmten Fraktionen zusammen, wie etwa der konservativen Europäischen Volkspartei (EVP) oder die Fraktion der Progressiven Sozialdemokraten (S&D). Aus jedem Mitgliedstaat wird eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten gewählt, die in einer Mischung aus Bevölkerungsgröße und politischen Erwägungen festgelegt wurde und von 6 (z.B. Malta, Luxemburg) bis 96 (Deutschland) reicht.

- Die *Europäische Kommission* ist grundsätzlich als Sachwalter des Unionsinteresses konzipiert, aber in ihrer Funktion nicht einfach zu charakterisieren. Sie nimmt eine aktive Rolle im Entscheidungsprozess wahr, sorgt für die Anwendung und Umsetzung des Unionsrechts und hat zudem Verwaltungsvollmachten. Durch ihr Initiativmonopol kommt ihr eine zentrale Stellung im Entscheidungsprozess zu (Motor der Integration). Diese Konstruktion ist gewählt worden, damit auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung nicht nur die zum Teil widerstrebenden nationalen Interessen zum Zuge kommen, sondern das gemeinsame Interesse berücksichtigt und gebildet wird. Die 27 Mitglieder des Kollegiums, einschließlich des Hohen Vertreters, werden zwar von den Mitgliedstaaten im Rat ernannt (und dem Parlament bestätigt), sind aber allein dem EU-Gemeinwohl verpflichtet und dürfen keine Weisungen aus ihren Herkunftsstaaten entgegennehmen. In seiner Arbeit wird die Kommission vom Parlament kontrolliert, welches mit einem Misstrauensvotum die ganze Kommission zum Rücktritt zwingen kann. Mit ihren ca. 20 000 Beamten aus allen Mitgliedstaaten hat die Kommission für ihre Tätigkeiten eine starke administrative Basis. Im Rahmen ihrer Befugnisse hat sie zudem Exekutivfunktionen, indem sie verbindliche Durchführungsbeschlüsse fassen und

im Auftrag der Union internationale Abkommen aushandeln kann. Allerdings ist die in Einführungswerken gängige Charakterisierung als Exekutive (also Regierung) der Union vereinfachend und zu sehr den nationalstaatlichen Denkweisen verhaftet. In Art. 290 AEUV ist zwar vorgesehen, dass das Europäische Parlament und der Rat der Kommission die Durchführung der von ihnen beschlossenen Vorschriften überträgt, in der Praxis wird diese Kommissionsaufgabe jedoch von mehreren Hundert gemischten Ausschüssen eingeschränkt, die mit Vertretern der nationalen Administrationen besetzt sind. In diesen Ausschüssen werden die Vorschläge der Kommission zur Umsetzung der grundlegenden Rechtsakte mit den Mitgliedstaaten auf der Arbeitsebene abgestimmt (das so genannte Komitologie-Verfahren). Gleichwohl gilt die Kommission zu Recht als „Hüterin der Verträge“, da sie die Umsetzung von Unionsrecht in den Mitgliedstaaten überwacht und diese notfalls vor dem Gerichtshof der EU verklagen kann. Die lange diskutierte Verkleinerung der Kommission, mit der mehr Effizienz im Gremium erreicht werden sollte, aber nicht mehr alle Mitgliedstaaten direkt im Kollegium vertreten gewesen wären, wurde nach dem ablehnenden Referendum zum Vertrag von Lissabon in Irland wieder zurückgenommen, so dass es vorerst beim Ein-Kommissar-Pro-Land-Prinzip bleibt.

- Der *Gerichtshof der Europäischen Union* (EuGH, nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte des Europarats) ist ebenfalls dem Unionsinteresse verpflichtet, indem er und das ihm angegliederte „Gericht“ (früher: Gericht der ersten Instanz) und das „Gericht für den öffentlichen Dienst“ die Umsetzung bzw. Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichert. Die Entscheidungen des Gerichtshofs haben in zahlreichen Fällen als Motor der Integration gewirkt, was immer wieder zu der Kritik führt, er entscheide zu sehr unter einem europäischen Imperativ. Beispielsweise hat er in wegweisenden Urteilen den Vorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht oder die unmittelbare Wirksamkeit von EU-Richtlinien etabliert. Anders als die ausdifferenzierten mitgliedstaatlichen Rechtssysteme hat der Gerichtshof im Bereich der EU eine Allzuständigkeit: Vertragsverletzungen seitens der Mitgliedstaaten, Überprüfung von Rechtsakten der Unionsorgane, Untätigkeit einzelner Organe u.a.m. Für die vergemeinschafteten Politikbereiche steht die Rechtsprechung des Gerichtshofs über der mitgliedstaatlichen Gerichtsbarkeit. Dem Gerichtshof kommt damit eine wichtige, in dieser Verbindlichkeit im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen einmalige Aufgabe zu. Er kann z.B. Zwangsgelder verhängen, ist aber auf die Unterstützung bzw. das vertragsgemäße Verhalten der

Mitgliedstaaten angewiesen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik liegt jedoch außerhalb des Kompetenzbereichs des Gerichtshofs.

Neben diesen Hauptorganen sind diverse andere EU-Organe und Ausschüsse (im Vertrag genannt sind der Rechnungshof, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, die Europäische Investitionsbank und die Europäische Zentralbank) sowie intermediäre Gruppierungen (d.h. Parteien, Verbände, Interessensgruppen, Medien) um Einfluss auf den *policy-Prozess* der EU bemüht.

Das Entscheidungsverfahren in der EU ergibt sich also aus einem komplexen Zusammenspiel der Organe (die wiederum nicht im luftleeren Raum agieren, sondern in ein Geflecht von – zunehmend transnational organisierten – Interessenvertretungen eingebunden sind) und muss nach Politikfeldern getrennt betrachtet werden. In der Tendenz gilt: Seit dem Vertrag von Lissabon wird im Großteil der Politikfelder nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden, also auf Vorschlag der Kommission und mit Beschluss von Europäischem Parlament sowie den Mitgliedstaaten im Rat der EU. Größte Ausnahme bleibt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in der als Sonderbereich nahezu ausschließlich die Einstimmigkeit im Rat gilt, das Parlament nur konsultiert wird und der Gerichtshof keine Befugnisse hat. Innerhalb der anderen Politikbereiche bleibt aber zusätzlich eine lange Liste von Einzelausnahmen bestehen, in denen nach anderen abweichenden Verfahren mit unterschiedlichen Mehrheiten im Rat und unterschiedlicher Beteiligung des Parlaments entschieden wird.

Es lässt sich heute nicht mehr eindeutig bestimmen, welchem Bauplan die EU folgt. Dies liegt zum einen an dem enorm gestiegenen Regelungsumfang, zum anderen an der ebenfalls enorm zugenommenen Regelungstiefe. Fritz Scharpf (2003, 145-149) hat zu Recht vier unterschiedliche Modalitäten europäischen Regierens ausgemacht, die sich in ihren jeweiligen institutionellen Strukturen, Funktionsweisen und Legitimationsgrundlagen sowie ihrer Leistungsfähigkeit erheblich unterscheiden:

- In dem *Modus der offenen Koordinierung* werden Maßnahmen weiterhin auf der nationalen Ebene beschlossen, die Politik wird aber an gemeinsam festgelegten Zielen ausgerichtet.
- In dem *intergouvernementalen Modus* werden Maßnahmen europäisch beschlossen, die formale Entscheidungskompetenz der Nationalstaaten bleibt aber erhalten und zeigt sich in dem Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen.
- In dem *supranational-hierarchischen Modus* geht die Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die EU-Ebene am weitesten. Die nationalstaatliche Ebene ist hier zwar insofern beteiligt, als ohne ihre Mitwirkung nicht darüber entschieden werden kann, nach diesem Modus zu verfahren. Ist aber das eine oder andere Po-

litikfeld einmal auf diese Weise geregelt (etwa die europäische Geldpolitik), sind die nationalstaatlichen Mitwirkungsrechte nur noch begrenzt.

- In dem *Modus der Politikverflechtung* kommen Entscheidungen nach einem sehr komplexen Verfahren zustande, bei dem sowohl die Gemeinschaftsorgane als auch die Mitgliedstaaten Kompetenz für sich beanspruchen.

3. Integration zwischen Dynamik und Stillstand: Fragezeichen Europa

Die europäische Einigung hatte seit ihren Anfängen den Charakter einer Antwort – einer Antwort auf die Erfahrungen, die im Europa des 19. und vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gemacht worden sind. Mit der Methode der Integration sollte die Grundlage dafür geschaffen werden, dass sich Krieg und Völkermord auf dem europäischen Kontinent nicht wiederholen. An die Stelle von nationalistischem Chauvinismus sollte daher eine Kultur der Kooperation und des Ausgleichs treten. Dass der aufkeimende Ost-West-Gegensatz als Katalysator für den Einigungsprozess wirkte und die beteiligten Regierungen durch die Integrationsprojekte jeweils eigene Interessen zu verwirklichen suchten, ändert nichts an der ursprünglichen *ratio* der europäischen Integration als einer Antwort auf die europäische Tragödie und als neuartige Methode für einen möglichst dauerhaften Frieden in Europa.

Bei aller Übereinstimmung in den oben genannten Grundsatzfragen gingen von der europäischen Einigung zugleich zahlreiche Fragen aus. Das fing schon bei den Fundamenten an. Welche institutionelle Lösung am besten geeignet sei, um das Projekt einer europäischen Zone des Friedens zu realisieren, war ebenso umstritten wie die angemessene Strategie, die auf dem Weg zu dieser Lösung einzuschlagen wäre. Während einige für die Schaffung eines europäischen Bundesstaates eintraten, sprachen sich Andere für eine wenn auch enge, so doch traditionellen Mustern verhaftete zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Regierungen ohne jegliche Abgabe von souveränen Kompetenzen aus. Auf der analytischen Ebene ist der europäische Integrationsprozess also von Beginn an ein reichhaltiges Forschungsobjekt im Sinne eines fast unerschöpflichen *Fragezeichens Europa* gewesen. Der Kontext, in dem Integration stattfindet, hat sich aber insbesondere in den vergangenen Jahren grundsätzlich verändert. In politischer Hinsicht ist die EU seit mehr als einem Jahrzehnt damit beschäftigt, die Konsequenzen des dramatischen weltpolitischen Wandels konzeptionell, institutionell und in den einzelnen Politikfeldern zu verarbeiten. Die Rahmenbedingungen der Integration haben sich mithin in wichtigen Parametern verändert.

Deshalb ist die Europäische Union gezwungen, sich den neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) sind die Gründungsverträge bereits viermal (Maastricht 1991, Amsterdam 1999, Nizza 2001, Lissabon 2009) reformiert und verändert worden. Gleichwohl: Jedes Mal war bereits beim Abschluss der Reform fraglich, ob der jeweilige Reformschritt ausreichen würde, um den Herausforderungen des neuen Europas zu begegnen. Eine Reform der EU war und ist nicht nur eine Operation am laufenden Motor, sondern auch ein Dauerzustand. Die im Zuge des Wandels zu einem neuen Europa auftretenden konzeptionellen und praktischen Probleme führen offenkundig dazu, dass die Grundrichtung des gesamteuropäischen Einigungsprozesses breiter und tiefer als bisher diskutiert wird.

Aus diesen Herausforderungen ergeben sich zahlreiche Fragen an den europäischen Integrationsprozess, von denen zehn – miteinander verflochtene Problembereiche – besonders zentral sind:

- *Erstens:* Durch die Erweiterung wird die EU vielfältiger und unterschiedlicher. Die ökonomische Disparität wird zunehmen, weil die neuen Mitglieder allesamt eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen, die erheblich unter dem EU-Durchschnitt liegt. Doch aller Wahrscheinlichkeit nach wird es nicht die ökonomische Unterschiedlichkeit sein, die die größten Probleme bereitet. Denn die Spannweite der politischen Kulturen, der europapolitischen Grundsatzzpositionen, der Souveränitätsverständnisse und der Konzeptionen zu wichtigen Fragen wird zunehmen. War es schon bisher schwer, angesichts der Interessenvielfalt eine gemeinsame pragmatische Integrationsideologie zu formulieren, so ist fraglich, ob dies in Zukunft überhaupt noch gelingen kann.
- *Zweitens:* Die Integration wird sich fast zwangsläufig flexibler gestalten müssen und nicht mehr alle Staaten in allen Politikfeldern umfassen können. Doch bedeutet dies, dass ein gemeinsames Integrationsziel aufgegeben wird und ein Zerfall in sektorale Integrationsgemeinschaften – mit im Übrigen noch komplexeren Entscheidungsprozessen – eingeleitet wird?
- *Drittens:* Welches institutionelle Gefüge kann gefunden werden, das sowohl den Interessen der beteiligten Mitgliedstaaten, dem Partizipationswunsch der Bürger als auch dem Interesse an effektiven Entscheidungsprozessen gerecht wird? Wie kann ein tragfähiges Verhältnis zwischen der Union und den sie tragenden Mitgliedstaaten aussehen? Wie können die Entscheidungsverfahren so gestaltet werden, dass Effizienz und Partizipation gewährleistet werden? In dem Maße, in dem mit und durch die EU verbindliche Entscheidungen getroffen werden, stellt sich das Problem der demokratischen Legitimation mit neuer Dringlichkeit. Das

alte Dilemma der Demokratie steht dabei auch auf europäischer Ebene auf der Tagesordnung. Wie kann es gelingen, eine effektive und erfolgreiche Politik zu formulieren, ohne dass die demokratische Transparenz und Bürgernähe Schaden nimmt? Und umgekehrt: Wie kann demokratische Transparenz und Bürgernähe gewährleistet werden, ohne dass effektive Politik erschwert wird?

- *Viertens:* Andererseits ist offensichtlich, dass die EU auf Staatenbeziehungen basiert. Kann sie daher mit den Maßstäben demokratischer Modelle gemessen werden, die anhand nationalstaatlich organisierter Gesellschaften und Konfliktlinien formuliert worden sind? Bedarf es eines neuen Demokratiemodells für das Regieren jenseits des Nationalstaats? Können nationale und europäische Instanzen der demokratischen Kontrolle besser als in der Vergangenheit miteinander verbunden werden?
- *Fünftens:* Kann der bisherige Weg des Kompetenztransfers und der Aufgabenexpansion weitergehen oder ist die Integration an ihre Grenzen gelangt? Gibt es ein Zuviel an Integration, das die Absorptionsfähigkeit demokratischer Legitimation und Identität übersteigt? Oder gibt es im Gegenteil ein Zuwenig an Integration, müssen die Regierungen und Bevölkerungen von dem Anachronismus der Nationalstaatlichkeit Abstand nehmen?
- *Sechstens* ist fraglich, wie weit der Prozess der europäischen Integration weiter von den Bürgern und langfristig auch von den politischen Eliten ihrer Mitgliedstaaten getragen wird. Nach der umstrittenen großen Erweiterung 2004/2007 war der Reformprozess der EU in den 2000er-Jahren geprägt von einer zunehmend skeptischen Haltung der Bevölkerung, die nur bedingt bereit war, den Transfer weiterer Kompetenzen auf die europäische Ebene zu legitimieren. Die gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag in zwei Gründungsmitgliedstaaten, die in der Aufgabe der Verfassungssymbolik mündete, zeugen davon ebenso wie eine kontinuierliche Abnahme der Wahlbeteiligung an Wahlen zum Europäischen Parlament, bei denen zuletzt weniger als 50 % der europäischen Wahlbevölkerung ihre Stimme abgaben. Kaum abzuschätzen sind nicht zuletzt die langfristigen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Unterstützung der EU durch die europäischen Bürger, in welcher im Jahr 2010 der beinahe finanzielle Zusammenbruch Griechenlands und weiterer südeuropäischer Euro-Staaten und die damit verbundenen finanziellen Hilfen die europäische Solidarität – und auch die Belastbarkeit der europäischen Verträge – enorm strapaziert haben. Dauerhaft können das europäische Projekt und die EU als handlungsfähiger Akteur aber nur bestehen, wenn die EU das Vertrauen und die Unterstützung der Bürger gewinnen.
- *Siebtens:* Wird es in Zukunft noch möglich sein, ein gemeinsames Drittes zu

formulieren, das jenseits aller Kontroversen im Einzelnen die Möglichkeit zur Verständigung bietet? Was ist die gemeinsame Grundlage, von der aus europäische Politik formuliert wird? Bleibt Europa nach wie vor Antwort auf Erfahrungen oder wird es zunehmend zu einer „Selbstbedienungs-Agentur“, bei der die Mitglieder lediglich die Vorteile einheimsen, aber bei ernststen Krisen nicht bereit sind, kurzfristige nationale Interessen zugunsten längerfristiger Gemeinschaftsinteressen zurückzustellen? Noch deutlicher formuliert: Setzt sich stärker als bisher eine „Sparkassenmentalität“ durch, bei der die EU als eine Art Kasse gesehen wird, aus der möglichst viel kurzfristige Rendite zu ziehen ist, die politisch-strategischen Vorteile einer stabilen Friedensgemeinschaft dabei aber nicht mehr ins Gewicht fallen?

- *Achtens:* Jeder Prozess der Integration führt zwangsläufig auch zur Ausgrenzung. Das trifft auch für die EU zu. Wenn die EU nahezu den gesamten westlichen und zentralen Teil des Kontinents ausmacht, bleibt als wichtiges Problem bestehen, wie das Verhältnis zu den Außenstehenden gestaltet wird. Welche Haltung die EU zu Russland, Weißrussland, zur Ukraine, zu den Staaten Südosteuropas und den Mittelmeerrändern einnehmen wird, ist kein Problem der Diplomatie allein. Denn alle Nachbarn werden von den politischen Entscheidungen der EU betroffen sein, ohne dass sie am Zustandekommen der Entscheidungen mitwirken könnten.
- *Neuntens:* Es stellt sich angesichts der steigenden Zahl der Mitglieder bei wachsender ökonomischer, politischer und kultureller Heterogenität die Frage, wann die Aufnahmekapazität der EU erschöpft ist. Bereits bei den aktuell 27 Mitgliedstaaten hat nicht zuletzt das langjährige Ringen um die EU-Vertragsreform gezeigt, wie stark die Handlungs- und Reformfähigkeit der EU gefährdet ist. Das gleichzeitige Fortschreiten von Erweiterung und Vertiefung ist mit der Big-Bang-Erweiterung von 2004/2007 aus dem Gleichgewicht geraten und die auf ständige Zusammenarbeit gerade zwischen den Ministern sowie Staats- und Regierungschef angelegten Ratsgremien der EU und die Kommission sind schon bei 27 Vertretern am Rande der Arbeitsunfähigkeit angekommen. Gleichzeitig erscheint ein gemeinsames Integrationstempo über alle EU-Politikbereiche in einer Union von 27+ Mitgliedstaaten kaum mehr zu realisieren zu sein, so dass bereits beim Vertrag von Lissabon zahlreiche Staaten Ausnahmeklauseln verhandelten und mit der Eurozone oder dem Schengenraum flexible Formen der Integration Realität geworden sind, an denen sich nicht alle Staaten beteiligen.
- *Zehntens:* Im außen- und sicherheitspolitischen Bereich sind zwar in den vergangenen Jahren enorme Fortschritte erzielt worden. Gleichwohl kann von einem einheitlichen

Akteur EU in diesem Bereich nicht die Rede sein. So hat der Irak-Krieg abermals die unterschiedlichen außen- und sicherheitspolitischen Vorstellungen der EU-Staaten gezeigt. Doch damit nicht genug. Es lassen sich auch grundsätzlichere Fragen an die EU als internationaler Akteur formulieren. Will die EU internationale Politik strukturprägend gestalten, oder will die EU gestaltet werden? Welches Rollenkonzept liegt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu Grunde? Was will die EU mit welchen Mitteln erreichen? Diese integrationspolitischen Herausforderungen und die damit einhergehende Orientierung nach innen fallen zusammen mit einer grundlegenden Machtverschiebung im internationalen System, die hier nur angedeutet werden können. Der wirtschaftliche Aufstieg insbesondere Chinas und Indiens, der demographische Wandel in Europa und auch die relative Abnahme US-amerikanischen Einflusses sind im Begriff, die internationalen Machtkoordinaten zunächst wirtschaftlich, langfristig aber auch politisch vom Westen hin zu einer multipolaren Welt mit asiatischen Führungsmächten zu verschieben. Damit stehen die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten nicht nur international vor einem relativen Bedeutungsverlust, auch für die USA sinkt die Bedeutung des alten Kontinents und der NATO. Die bisherigen Prämissen des transatlantischen Verhältnisses stehen damit ebenso auf dem Prüfstand wie die Rolle, welche die europäischen Staaten neben den USA und den aufstrebenden Mächten einnehmen wollen und können. Viele sehen in einer starken außenpolitischen Rolle den neuen Integrationsmotor. Nur: kommt sie zustande?

Es bedürfte keiner großen Anstrengungen, um im Detail zu zeigen, dass über die meisten der genannten offenen Fragen schon seit den Anfängen des Integrationsprozesses diskutiert worden ist. Denn die EU folgt in ihrer Entwicklung keiner Blaupause. Eher schwankt sie beständig zwischen den Polen Krise und Reform, wobei die jüngste Reform bereits den Kern der nächsten Krise in sich trägt. Der Reformdruck hat sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch deutlich erhöht. Die EU hat ihre Zuständigkeiten und ihre Mitgliederzahl schrittweise erweitert, auf der Ebene der Entscheidungsprozesse und der konzeptionellen Vorstellungen einer EU mit 30 Mitgliedstaaten ist dieser Kompetenz- und Mitgliederzuwachs jedoch nur unzureichend nachvollzogen worden.

Führt man die Zukunftsaufgaben in einer Formel zusammen, dann geht es in der Tat um die Frage, ob die EU die Kraft aufbringt, den Rahmenbedingungen des neuen Europa gerecht zu werden? Oder wird sich die alte EU nicht als reformfähig erweisen und daher mit einer institutionellen und inhaltlichen Struktur operieren, die letztlich den Anforderungen der 1950er bis 1990er Jahre, aber nicht mehr dem neuen Europa entspricht?

4. Szenarien zur Entwicklung der Europäischen Union

Zwar können Prognosen und Szenarien für verschiedene Entwicklungen skizziert werden, letztlich sind jedoch sowohl die externen politischen Herausforderungen als auch die internen Entwicklungen der EU nur begrenzt vorhersehbar. So ist an dieser Stelle auch keine Vorhersage über die Zukunft beabsichtigt. Vielmehr sollen die Szenarien aufzeigen, welche Entwicklungen künftig möglich sein könnten, unter welchen Voraussetzungen sie eintreffen und welche Implikationen sich daraus ergeben. Mit dieser wichtigen Einschränkung vorangestellt, lassen sich in idealtypischer Weise drei Szenarien für die künftige Entwicklung der Europäischen Union entwerfen (Varwick/Knelangen 2004, 68-73).

■ Das *Staatswerdungsszenario* erwartet und fordert den „großen Sprung“ nach vorne, ist allerdings äußerst voraussetzungsreich. Denn ohne die Bereitschaft zur weiteren Abgabe staatlicher Souveränität ist eine solche Entwicklung nicht denkbar. Allein als gehobener Binnenmarkt würde eine erweiterte EU kaum funktionieren. So müsste von der Erweiterung früher oder später ein starker Druck in Richtung auf weitere Vertiefung ausgehen. So argumentiert etwa Joschka Fischer (2000), wenn angesichts der Herausforderung der Erweiterung die Alternativen für die EU Erosion oder Integration heißen und das Verharren in einem Staatenverbund Stillstand mit all seinen negativen Folgen bedeuten würde, „dann wird, getrieben durch den Druck der Verhältnisse und der von ihnen ausgelösten Krisen, die EU innerhalb der nächsten Dekade irgendwann vor der Alternative stehen: Springt eine Mehrheit der Mitgliedstaaten in die volle Integration und einigt sich auf einen europäischen Verfassungsvertrag zur Gründung einer europäischen Föderation? Oder, wenn dies nicht geschieht, wird eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten als Avantgarde diesen Weg vorausgehen“. Die EU entwickelt sich in dieser Perspektive mittelfristig zu einer supranationalen Föderation mit einer Verfassung, starken Gemeinschaftsorganen, klarem Kompetenzkatalog sowie demokratischen Kontroll- und Legitimationsverfahren. Die Problemlösungsfähigkeit einer solchen Union wäre – wenn sie denn zustande käme – vergleichsweise hoch und Europa hätte als Zone des Friedens und der Stabilität auch erhebliche Gestaltungskraft nach außen.

Die Frage nach der künftigen Gestalt der EU ist damit aber noch nicht beantwortet. Denn bei diesem Szenario bleiben zunächst mehr Fragen als Antworten. Ist der Grad an gemeinsamer politisch-kultureller Identität gegeben, der Voraussetzung für eine solche Entwicklung ist? Welche Rolle spielen die Mitgliedstaaten und welche Kompetenzen werden sie behalten? Begibt sich die EU eher auf den präsidentiellen oder auf

den parlamentarischen Entwicklungspfad (Knelangen 2005)? Mit wie vielen Staaten lässt sich eine solche Entwicklung praktikabel gestalten? Was passiert mit den Staaten, die nicht bereit sind, bei diesem Konzept mitzumachen?

■ Das *Erosionsszenario* nimmt hingegen an, dass die EU unter der Last der Erweiterung und den wachsenden Interessenunterschieden ihrer Mitgliedstaaten zusammenbricht oder schleichend erodiert. Wer das für vollkommen abwegig hält, dem sei ein Zitat der Bundeskanzlerin Angela Merkel (2010) entgegengehalten: „Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft. Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“ Die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderte politische Landschaft schlägt nunmehr – zwei Jahrzehnte nach diesen tektonischen weltpolitischen Verschiebungen – voll auf den europäischen Integrationsprozess durch. So gibt es in dieser Perspektive Anzeichen dafür, dass ein Aspekt des europäischen Integrationsprozesses zurückkehrt, der lange Zeit überdeckt wurde: der Vergleich des machtpolitischen Status von Mitgliedstaaten. Es mehren sich besorgte Stimmen, die jene Rivalitäten innerhalb Europas wieder auftauchen sehen, die in der Nachkriegszeit für ausgeräumt gehalten worden sind. Die europäischen Gemeinschaftsinstitutionen sind in dieser Perspektive zu schwach, um als ausgleichendes Element zu wirken. Unter der Prämisse, dass die nationalstaatliche Ebene in einer wachsenden Zahl von Politikfeldern für die Lösung der zahlreichen Probleme nicht mehr der geeignete Ort ist, hat dieses Szenario für die Problemlösungsfähigkeit der Politik äußerst negative Auswirkungen. Denn wenn die europäische Ebene erodiert und kein angemessener Ersatz zur Verfügung steht, werden die Nationalstaaten auf Alleingänge setzen und früher oder später in einen konflikträchtigen Wettbewerb untereinander geraten. Europa würde zum Raum der Instabilität werden und dementsprechend auch keinen Beitrag zur Lösung der außereuropäischen Sicherheitsprobleme leisten können.

■ Das *Muddling-Through-Szenario* geht davon aus, dass die Europäische Union im Großen und Ganzen das bleibt, was sie nach dem Integrationsstand des Lissabon-Vertrags ist: ein unvollkommenes, reformbedürftiges, kompliziertes politisches Gebilde sui generis, das dennoch für seine Mitgliedstaaten und seine Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Stabilität des Kontinents unverzichtbar ist. Die europäische Ebene hat staatsähnliche Kompetenzen und gleichzeitig wird ihr von den Mitgliedstaaten die Staatsqualität abgesprochen. Die Kraft zu einem den Erfordernissen angemessenen Reformschritt bringen die Mitgliedstaaten in dieser Perspektive gleichwohl nicht auf, es wird aber im Grundsatz allseits akzeptiert, dass ohne die

Tabelle 1: Szenarien zur Entwicklung der EU

	Staatswerdungsszenario	Muddling-Through-Szenario	Erosionsszenario
Organisationsform	Starke Gemeinschaftsorganisationen	Gemeinschaftsorganisationen weitgehend unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten, allerdings mit gewisser Autonomie	Schwache Gemeinschaftsorganisationen
Problemlösungsfähigkeit	Vergleichsweise hoch	Unterschiedlich	Vergleichsweise niedrig
Konsequenzen	Europa als aktive Friedenszone	Komplizierte EU ohne internationale Gestaltungskraft	Europa als Instabilitätsraum

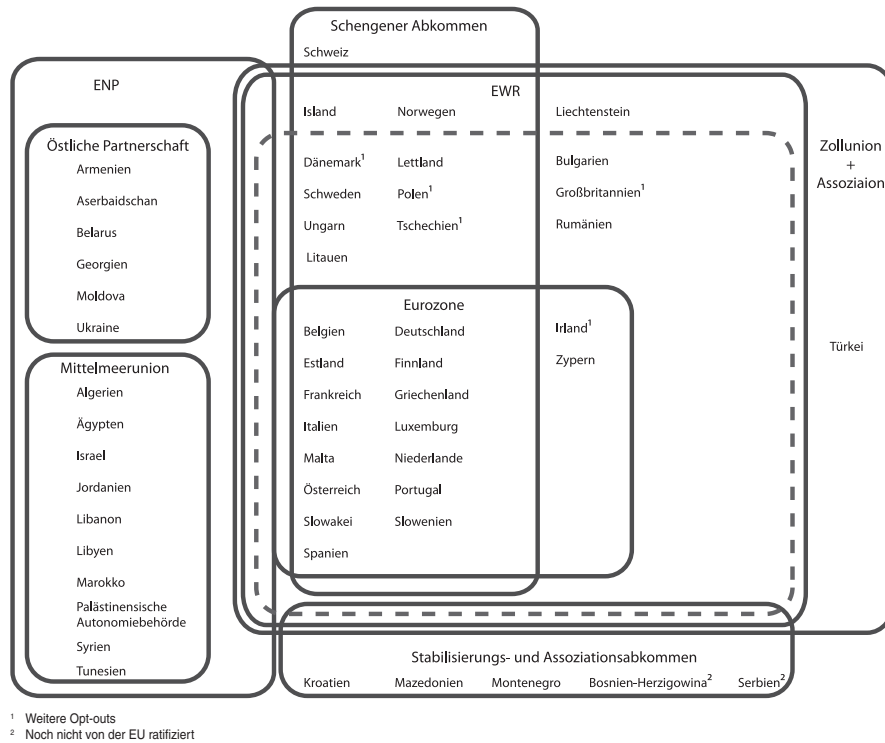
EU in nahezu allen Politikfeldern kein effektives und effizientes Regieren mehr möglich ist. Innerhalb dieses Szenarios bleibt offen, ob das integrationspolitische Pendel zu mehr gemeinschaftlichen Lösungen oder zu einer Abkehr von der Integration ausschlagen wird. So wäre eine gewisse Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten – etwa in der Agrarpolitik, die immer noch fast die Hälfte des EU-Budgets verschlingt – ebenso denkbar wie die engere Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten diesseits oder jenseits des EU-Vertrags.

5. Ein neues Integrationsmodell: „European Onion“?

Fasst man die bisherige Analyse zusammen, scheint es nicht die Frage zu sein, *ob* die EU ein neues Integrationsmodell braucht, sondern vielmehr *welches* sie braucht und welches durchsetzbar ist. Es spricht einiges dafür, die Europäische Union künftig als „European Onion“ (De Neve 2007) zu verstehen. Die künftige EU stellt sich mithin als eine Art Zwiebel dar, die aus unterschiedlichen Schalen besteht. Im übertragenen Sinne steht die „European Onion“ damit vor integrationspolitischen Herausforderungen, die sich mit den Schlagworten Flexibilisierung und Differenzierung beschreiben lassen. Mit ihren nunmehr 27 Mitgliedstaaten und der damit verbundenen politischen wie wirtschaftlichen Heterogenität ist die EU Fliehkräften ausgesetzt, die ihre Handlungsfähigkeit nach außen und langfristig auch ihre innere Stabilität substantiell gefährden könnten.

Wie die Handlungsfähigkeit der EU erhalten oder sogar gestärkt werden könnte, wird kontrovers diskutiert. Eine mögliche Antwort auf die zunehmende Heterogenität ist das Prinzip der *verstärkten Zusammenarbeit*, das in Wissenschaft und Politik

Abb. 1 Die „European Onion“



unter ganz verschiedenen Bezeichnungen (u.a. flexible, abgestufte, differenzierte Integration) als ein wichtiges Strukturprinzip der Zukunft diskutiert wird. Damit steht ein Integrationsszenario auf der politischen Agenda, das die EU nachhaltig verändern wird. Bereits in der so genannten Flexibilitätsklausel des Nizza-Vertrags wurde festgelegt, denjenigen Mitgliedstaaten, die mit der Integration in bestimmten Politikfeldern weiter voranschreiten wollen als andere, dies unter Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Organe, Verfahren und Mechanismen zu gestatten. Es wird mithin stärker über eine zeitliche, sektorale, funktionale oder geografische Flexibilisierung der Integration nachgedacht. Damit verabschieden sich denkbare und praktikable Ordnungsmodelle aber von der Vorstellung einer einheitlichen und gleichzeitigen Integration aller beteiligten Nationalstaaten.

Unterschiedlichste Modelle dieser Differenzierung werden diskutiert, von der *Aufbauflexibilisierung* (die nur für neue Projekte gelten soll) bis zur *Bestandsflexibili-*

sierung (die sich auf bereits vergemeinschaftete Politikfelder bezieht). Zwar ist flexible Integration weder ein Wundermittel noch würde damit das europäische Rad neu erfunden. In Teilen ist die flexible Integration bereits in der Lissabonner EU Realität: So sind nur 17 der 27 Staaten am Euro beteiligt, Dänemark nimmt nicht an der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teil, am Schengener Abkommen über die Personenfreiheit und Öffnung der Binnengrenze sind 22 EU-Mitgliedstaaten (plus Island, Norwegen und die Schweiz) beteiligt und mit dem Vertrag von Lissabon haben sich Dänemark, Großbritannien, Irland, Polen und Tschechien weitere *opt-outs* in der Innen- und Justizpolitik gesichert.

Im Grundsatz sind drei flexible Integrationsformen zu unterscheiden, die vor allem hinsichtlich der Punkte Kriterium, Entscheidung, Motiv und Methode differieren. Jedes der drei Modelle birgt Risiken in sich. Während bei dem Modell der *Abgestuften Integration* die Gefahr einer dauerhaften Spaltung der Union zwar gegeben ist, aber versucht wird, durch ein gemeinsames Ziel einen gemeinsamen Rahmen zu erhalten, wird bei den Modellen der *Variablen Geometrie* und der *À-la-carte-Konzeption* dieses gemeinsame Integrationsziel aufgegeben und stärker nach dem spezifischen Integrationswillen entschieden. Die Risiken liegen auch da auf der Hand. Bei dem Modell der *Variablen Geometrie* ist der Zusammenhalt der Union gefährdet und zudem drohen überkomplexe Entscheidungsstrukturen. Bei einem *Europa à la carte* droht ein Zerfall in verschiedene Gemeinschaften, die dann kein Zusammengehörigkeitsgefühl mehr entwickeln können.

Das Europa der zwei Geschwindigkeiten, so Claude Juncker (2007), ist „keine anzustrebende Lösung, wird auch dem nicht gerecht, was der Kontinent insgesamt bewirken kann, wenn alle zusammen nach vorne marschieren. Aber das Europa der zwei Geschwindigkeiten ist der logische Ausweg aus den Sackgassen, in denen das Verliebtsein einzelner Staaten in sich selbst auf Kosten der anderen uns immer wieder führen wird“. Mischformen der flexiblen Integration, die bis hin zu einem Kerneuropa von Staaten reichen mögen, die in der Lage und willens sind, die Entwicklung zu einer bundesstaatlichen Ordnung mit zu gestalten, dürften also alles in allem eine realistische Zukunftsperspektive sein. In der Vorwegnahme der politischen Finalität einer „EU-XXL“ durch den zwangsläufig sehr viel kleineren Kreis der dazu fähigen und willigen Staaten liegt ein Schlüssel für die zukünftige Entwicklung der Union. Zentraler Maßstab sollte die Handlungsfähigkeit für die EU bleiben, das heißt: Wer wirklich mitmachen kann und will, der sollte auch dürfen.

Wir werden nicht umhinkommen, eine enge politische Union mit den Staaten zu schaffen, die dazu bereit sind. Diese können dann etwa, wie der ehemalige belgische

Tabelle 2: Formen flexibler Integration

	Abgestufte Integration	Variable Geometrie	A la carte
Kriterium	Zeit	Raum	Thema
Entscheidung	Alle Mitglieder	Alle Mitglieder	Nur Teilnehmer
Motiv	Integrationsfähigkeit	Integrationsfähigkeit und -wille	Integrationswille
Risiko/Problem	Spaltung	Diffusion	Zerfall

Ministerpräsident Guy Verhofstadt (2006) vorgeschlagen hat, eine Art „Vereinigte Staaten von Europa“ schaffen, um die herum ein Staatenbund als „Organisation europäischer Staaten“ gebildet wird. Integration oder Zerfall – so hat es Joschka Fischer (2000) in seiner bereits erwähnten Rede an der Humboldt Universität formuliert, und er hatte recht!

Daraus resultiert jedoch ein abermaliger Zuwachs an Komplexität der Entscheidungsprozesse, was zu verstärkten Akzeptanzproblemen in den nationalen Öffentlichkeiten führen dürfte (und dessen Folgewirkungen oftmals unterschätzt werden). Denn noch weniger als bisher würde dann deutlich werden, wer für was in Europa zuständig ist. Kommt eine solche Differenzierung nicht in der einen oder anderen Form zustande, ist die Alternative tatsächlich die *OSZEisierung der EU*, die dann rapide an Bedeutung verlieren wird.

6. Offene Zukunft der EU

Seit Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die Rolle und das Selbstverständnis der EU fundamental gewandelt. Mit der schrittweisen Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten ist sie zum Stabilitätsgaranten auf dem europäischen Kontinent geworden und hat sich mit der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit Instrumenten ausgestattet, um potenziell eine treibende Kraft in einer multipolaren Welt zu werden. Um dieses Potenzial zu realisieren, stehen die Europäer „innenpolitisch“ jedoch vor weit gehenden Herausforderungen, die ihren Blick nach innen drängen. Angesichts tiefgreifender Verwerfungen und bleibender Heterogenität scheint es nicht mehr völlig ausgeschlossen, dass die Geschichte ihren Rückwärtsgang einlegt und die EU das Schicksal von zahlreichen Verbünden – so unvergleichlich sie auch mit der EU sind – vom Habsburger zum Osmanischen bis hin zum Heiligen Römischen Reich ereilt: ein konfliktträchtiger Zerfall. Andererseits erscheint es im Lichte des externen Druckes und der Machtverschiebungen im internationalen System

als eine blanke Notwendigkeit für Europa, sich weiter zu integrieren und tragfähige, gemeinsame Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft zu geben.

Die Bindewirkung der EU dürfte insgesamt abnehmen und die integrationspolitischen Fliehkräfte zunehmen. Wichtige Entscheidungsträger in den europäischen Hauptstädten haben sich ganz offenbar mit einer „EU-XXL“ abgefunden und stellen sich auf eine *OSZEisierung der EU* ein. Die strategisch wichtigste Zukunftsfrage wird sein: was kommt in einigen Jahren nach der „Hülle EU“: ein Kerneuropa, ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, eine Pioniergruppe, ein Europa à la carte, ein „cherry-picking Europa“, ein Europa der „opt-ins“ und „opt-outs“? Heißt also das integrationspolitische Motto der Zukunft „opt-out“ statt „spill-over“? Die künftige Organisationsform des politischen Europas ist jedenfalls mehr im Fluss, als uns das heute bewusst ist. Die schwierigen Debatten über die Zukunft der Integration und die Rolle der europäischen Staaten im internationalen System stehen der EU erst noch bevor.

Der 1884 gestorbene französische Schriftsteller Paul Lacroix verglich die Einigung Europas mit dem Versuch, ein Omelette zu backen, ohne die Eier zu zerschlagen. Die Aussicht auf eine neue politische Formschöpfung „über den Nationalstaaten mit den Nationalstaaten“, so Peter Sloterdijk (2002, 59), hänge von dem Ausmaß der visionären Funktion der Intelligenz ab. Es bleibt mithin zu hoffen, dass ein Omelette zu braten ist, in dem die Eier ganz bleiben können – und es trotzdem schmeckt. Ausgang offen.

Literatur

- De Neve, Jan-Emmanuel 2007: The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU. In: Journal of European Integration (4), S. 503-521.
- Emmanouilidis, Janis A. 2007: A Differentiated Europe. 12 Theses. München.
- Fischer, Joschka 2000: Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. In: Integration (3), S. 149-156.
- Fischer, Klemens H. 2010: Der Vertrag von Lissabon: Text und Kommentar zum Reformvertrag. Baden-Baden.
- Juncker, Jean-Claude 2007: Interview mit dem Ministerpräsidenten von Luxemburg am 25.6.2007 im Deutschlandfunk, www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/639147 [15.12.2010].
- Kirsch, Guy 2010: Die Euro-Krise ist nicht nur eine Währungskrise. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (43) 2010, S. 3-6.
- Knelangen, Wilhelm 2005: Regierungssystem sui generis? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (1) 2005, S. 33-77.
- Merkel, Angela 2010: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zu den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro am 19.5.2010 im Deutschen Bundestag, www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/plenarprotokolle/17042.txt [15.12.2010].

- Scharpf, Fritz W. 2003: Ist Europa regierbar? In: Blume, Till/Lorenzen, Till/Warntjen, Andreas (Hrsg.): Herausforderung Europa – Von Visionen zu Konzepten. Baden-Baden, S. 145-154.
- Sloterdijk, Peter 2002: Falls Europa erwacht. Gedanken zum Programm einer Weltmacht am Ende des Zeitalters ihrer politischen Absence. Frankfurt/M.
- Tömmel, Ingeborg 2008: Das politische System der EU. 3. Auflage, München.
- Varwick, Johannes/Knelangen, Wilhelm 2004: Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen.
- Varwick, Johannes/Lang, Kai-Olaf (Hrsg.) 2007: European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU Policy Towards the New Neighbours. Opladen.
- Verhofstadt, Guy 2006: Die Vereinigten Staaten von Europa. Eupen.
- Winkler, Heinrich August 2010: Europa an der Krisenkreuzung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.8.2010, S. 34.