

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 „Vereinten 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 bereitfinden 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:

Die EU zwischen einheitlicher und differenzierter
Integration

Riedeberger, A.

2016, XIV, 309 S. 26 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-12778-7