

# Herausforderungen des Brexits für die Europäische Integration

Flexible Integration: Mittel zur Lösung oder  
Weg zur Auflösung?

Beryll Kunert

02/2018

## 1. Der Brexit – die bislang größte Krise der EU

Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, Frankreichs Politik des leeren Stuhls, das „Nein“ der Iren zum Reformvertrag, die griechische Staatsschuldenkrise oder die globale Finanzkrise: Tiefpunkte sind der Europäischen Union (EU) nicht neu. Nun hat aber im Juni 2016 Großbritannien mit seinem Votum für den Austritt aus der Union für eine neue Qualität der Krisen gesorgt. Erstmals bezog sich ein artikuliertes „Nein“ nicht auf ein konkretes Vertragswerk oder gegen Auflagen. Das „Nein“ der Briten richtet sich gegen das Gesamtkonstrukt Europäische Union. Mit einer denkbar knappen Mehrheit von 51,9 Prozent votierten die Briten für den Austritt.<sup>1</sup> Es ist ein historisches Ereignis, ein Präzedenzfall. In vielen Krisensituationen der vergangenen Jahrzehnte verlangten Politiker und Intellektuelle als Antwort „Mehr Europa“.<sup>2</sup> Das wäre im Moment ein Fehler. In Zeiten von weit verbreiteter Europa-Skepsis, wäre ein Mehr an Europa wohl Wasser auf die Mühlen der antieuropäisch argumentierenden, zumeist rechtspopulistischen, Parteien. Die Angst vor „Nachahmern“, vor weiteren austrittswilligen Mitgliedsstaaten, und damit einer substanziellen Erosion der EU, ist groß. Aus ihr resultieren Forderungen, in den Austrittsverhandlungen mit den Briten möglichst hart und unnachgiebig zu agieren. Doch es muss auch an anderen Punkten angesetzt werden, um den Austritt aus der Union unattraktiv zu gestalten. Auf der einen Seite muss sicherlich die Kommunikation zwischen den Institutionen der EU und den Bürgern verbessert werden. Zwar hat die Europäische Kommission ihre Öffentlichkeitsarbeit intensiviert, doch ist diese nach wie vor eher technokratisch und emotionslos, eine „Informationspolitik mit angezogener Handbremse“.<sup>3</sup> Auf der anderen Seite, und das soll Thema dieses Essays sein, muss das Konzept der flexiblen Integration als Grundlage weiterer

Integrationsprozesse noch stärker anerkannt und deren Mechanismen ausgebaut werden.

## 2. Ansätze und Hintergründe flexibler oder differenzierter Integration

Flexible oder differenzierte Integration<sup>4</sup> stellt sich gegen das Narrativ einer im Gleichschritt immer tiefer verbundenen Union: „Das verbindende Element aller Varianten von DI [i.e. differenzierter Integration] ist das Abweichen vom Prinzip der einheitlichen Integration aller Mitgliedstaaten eines politischen Gebildes. Die DI steht damit definitorisch im Gegensatz zur Zielvorstellung einer immer engeren Union.“<sup>5</sup> Die erste kategorielle Unterscheidung verschiedener Ansätze flexibler Integration lieferte Alexander Stubb.<sup>6</sup> Er unterscheidet die Varianten ihren Merkmalen gemäß entlang dreier Kategorien: Zeit, Raum und Inhalt oder anders gesagt, das »Europa mehrerer Geschwindigkeiten«, das »Europa der konzentrischen Kreise« und das »Europa á la carte«.<sup>7</sup> Das Europa mehrerer Geschwindigkeiten hat als Ziel, dass alle Staaten die gleiche Stufe der Integration erreichen. Die offene Variable ist hierbei die Zeit, das heißt es ist nicht festgelegt, wann alle Staaten gleichermaßen integriert sind. Im Europa der konzentrischen Kreise hingegen schließen sich in einem Themenfeld integrationswilligere Staaten zu einem engen Kreis zusammen, während andere, nicht derart integrationsbereite Staaten, sich außen herum positionieren. Sogar gänzlich außerhalb von EU-Institutionen können Abkommen im Europa á la carte generiert werden, wenn sich Staaten einzelne Politikfelder aussuchen, in welchen sie mit anderen Staaten kooperieren wollen.<sup>8</sup> Das Konzept der flexiblen Integration ist keine Reaktion auf die derzeitigen antieuropäischen Tendenzen. Einige konkrete Instrumente zur Anwendung differenzierter Integration innerhalb der EU-Strukturen existieren bereits seit dem Vertrag von Amsterdam. Rechtlich betrachtet kann neben der »Verstärkten Zusammenarbeit« differenzierte

---

<sup>1</sup> Vgl. *Niedermeier, Alexander/Ridder, Wolfram*: Das Brexit-Referendum, Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven. Springer, Wiesbaden 2017, S.33.

<sup>2</sup> *Axt, Heinz-Jürgen*: Das Mantra von „mehr Europa“ als Antwort auf die Krisen. Oder: das Trilemma der Integration, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Volume 26, Issue 4. Springer, Wiesbaden 2016, S. 455-467.

<sup>3</sup> *Brüggemann, Michael*: Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 281.

<sup>4</sup> Die Begriffe flexible und differenzierte Integration werden hier gleichbedeutend verwendet.

<sup>5</sup> *Von Ondarza, Nicolai*: Zwischen Integrationskern und Zerfaserung, Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin 2012, S.7; [Anmerkung der Autorin].

<sup>6</sup> Die Einteilung von Alexander Stubb ist wohl die einfachste und für das Ansinnen dieses Essays ausreichende in der politikwissenschaftlichen Literatur. Katharina Holzinger und Frank Schimmelfennig tragen der Komplexität des Themas mehr Rechnung und unterscheiden sechs Varianten mit insgesamt zehn Ausprägungen differenzierter Integration: *Holzinger, Katharina/Schimmelfennig, Frank*: 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, 2012.

<sup>7</sup> Vgl. *Stubb, Alexander*: A Categorisation of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, 34. Jg., Nr.2, S.283-295, 1996.

<sup>8</sup> Vgl. *Stubb* (1996): S. 284ff.

Integration in Form von »negativer Differenzierung durch Opt-outs« und »Ständig Strukturierter Zusammenarbeit« gestaltet werden.<sup>9</sup> Diese rechtlichen Instrumente flexibler Integration sind als Ausnahmeregelungen konzipiert. Die Verstärkte Zusammenarbeit unterliegt strengen Regeln und Vorgaben.<sup>10</sup> Opt-outs wurden zumeist als letztmögliches Mittel genutzt, um das endgültige Scheitern von Vertragsverhandlungen zu verhindern.<sup>11</sup> Das Instrument der Ständig Strukturierter Zusammenarbeit steht alleinig dem Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zur Verfügung und fand bislang keine Anwendung.<sup>12</sup> Nun ist seit Jahren aber der Trend zu beobachten, dass die rechtlichen Instrumente der Verstärkten Zusammenarbeit und der Opt-outs entgegen ihres ursprünglichen Sinnes als Ausnahmeregelung, immer häufiger Anwendung finden und zum Alltag der EU, zu ihrem »modus operandi«, werden.<sup>13</sup>

### 3. Flexible Integration: Mittel zur Lösung oder Weg zur Auflösung?

In einem Verbund von 28 Staaten, die versuchen relevante Politikbereiche zu koordinieren und gemeinsame gesetzliche Regelungen zu finden, kommt es notwendigerweise zu Konflikten, Spannungen und Meinungsverschiedenheiten. Mancher Staat kommt irgendwann an den Punkt, an dem er an einer weiteren Integration nicht teilhaben kann oder will. Die extremste Form diesen Konflikten zu entgehen, hat Großbritannien mit seinem Austritt aus der Europäischen Union gewählt. Damit andere Staaten diesem Beispiel nicht folgen, müssen Systematiken und Mechanismen in der EU geschaffen werden, die es den Staaten erlauben unter Berücksichtigung ihrer Differenzen dennoch gemeinsam zu agieren und einen für alle tragbaren Kompromiss zu generieren. Die flexible Integration bietet entsprechende Mechanismen, doch wird sie häufig nicht als Basis der Integration anerkannt. Zudem birgt sie in ihrer bislang vorhandenen Form auch einige Sprengkraft. Durch die Bildung eines exklusiven Zirkels von Staaten, der die übrigen Mitgliedsstaaten ausschließt, oder dem Zusammenschluss Einiger außerhalb der Institutionen der EU, droht eine irreversible Fragmentierung der Union.<sup>14</sup>

Will ein Staat aus eigener Überzeugung an einem Bereich der europäischen Politik nicht teilhaben, wie beispielsweise Großbritannien im Falle der gemeinsamen Währung, kann durch die flexible Integration ein tragbarer Kompromiss gefunden werden. Die integrationswilligen Staaten konnten ihre gemeinsame Währung einführen, während Großbritannien nicht gegen seine politische Überzeugung agieren musste.

Spaltend wirkt differenzierte Integration aber, wenn „nicht-beteiligte Staaten gezielt ausgegrenzt“ werden.<sup>15</sup> So geschehen beispielsweise im Streit um die Neuregelung des Patentrechts zwischen Italien und Spanien auf der einen und den übrigen Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite. Die anderen Staaten drohten Italien und Spanien damit die Patentregelung im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit durchzusetzen und damit die beiden Länder auszuschließen. Sie setzen Italien und Spanien also mit einem Mittel der flexiblen Integration unter Druck, um deren Widerstand aufzulösen und sie zu einem Kurswechsel zu zwingen. Gleichsam spaltend wirkt es, wenn ein Staat aufgrund qualitativer Kriterien einem Politikbereich bislang nicht beitreten konnte und in Verhandlungen, die ihn zukünftig vermutlich betreffen, nicht einbezogen wird.<sup>16</sup>

Im Sinne der Integration und Gemeinschaftlichkeit ist es elementar, dass einem Bereich fernbleibende Staaten zumeist trotzdem an Beratungen teilnehmen können, ohne dabei ein Stimmrecht zu haben. So können sie ihre Bedenken geltend machen und aktuell informiert bleiben, im Sinne der Demokratie und Fairness haben sie aber auch nicht die Möglichkeit die Weichenstellungen eines Bereichs zu beeinflussen, der sie selbst nicht betrifft. Auch im Rat der Europäischen Union haben Staaten mit Opt-out-Regelung im betreffenden Bereich kein Stimmrecht. Im Europäischen Parlament dagegen, stimmt bei Einbeziehung das gesamte Parlament ab – auch die Abgeordneten der Staaten, die eine Opt-out-Regelung haben. Die Legitimation dieser Regelung bleibt bislang zweifelhaft.<sup>17</sup>

Alles in allem konnten die negativen Auswirkungen der flexiblen Integration laut Nicolai von Ondarza aber bisher gering gehalten werden.<sup>18</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Ondarza (2012): S. 8ff.

<sup>10</sup> Vgl. Busch, Berthold: Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?, IW Policy-Paper 14/2014, S. 9.

<sup>11</sup> Vgl. Ondarza (2012): S. 10.

<sup>12</sup> Vgl. Göler, Daniel: Differenzierte Integration: Konzeptionelle Überlegungen, politische Projekte und theoretische Ansätze, in: Stratschulte, Eckart (Hg.): Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen. Nomos, Baden-Baden 2015, S. 20.

<sup>13</sup> Vgl. Ondarza (2012): S. 14.

<sup>14</sup> Emmanouilidis, Janis: Das differenzierte Europa. Königsweg oder Sackgasse der Integration?, in: Decker, Frank/ Höreth, Marcus (Hrsg.): Die Verfassung Europas Perspektiven des Integrationsprojekts. Springer, Wiesbaden 2009, S. 360.

<sup>15</sup> Ondarza (2012): S. 16.

<sup>16</sup> Vgl. Ondarza (2012): S. 16f.

<sup>17</sup> Vgl. Ondarza (2012): S. 25.

<sup>18</sup> Vgl. Ondarza (2012): S. 30.

Durch die Einbeziehung aller Staaten in die Beratungen über Projekte der differenzierten Integration und das Zugeständnis in einigen Bereichen, den Staaten mit Opt-out-Regelungen Opt-in-Optionen zu gewähren, hat die EU durch die Mittel flexibler Integration bislang kaum Nachteile erhalten.

#### 4. Differenzierte Integration als Grundlage

*„Diejenigen, die vor dem Entstehen eines »Europas der zwei Geschwindigkeiten« warnen, [hängen] einem Mythos von europäischer Einheit an, dem die politische Realität der EU längst enteilt ist.“<sup>19</sup>*

Flexible Integration ist politische Realität in der EU. Ihre Triebfeder ist es, Lösungen in Bereichen zu finden, in denen sich integrationswilligere Staaten und Staaten, die sich nicht mehr integrieren wollen oder können, gegenüber stehen.

Der Brexit lehrt uns: „Wir brauchen nicht »mehr Europa«, wir brauchen ein anderes Europa.“<sup>20</sup> Ein Europa, in dem die Staaten ihren individuellen Bedürfnissen Rechnung tragen können ohne dabei desintegriert zu werden. Dazu sollte differenzierte Integration als Grundlage, nicht nur als Ausnahme, anerkannt werden. Jean-Claude Juncker ging den ersten Schritt in diese Richtung, als er 2014 seine politischen Leitlinien vorstellte: „Ich bin fest davon überzeugt, dass wir als Union voranschreiten müssen. Wir müssen nicht unbedingt alle im gleichen Tempo voranschreiten [...]. Diejenigen, die weiter gehen und schneller vorankommen wollen, sollten dies tun können.“<sup>21</sup>

Das Konzept eines Europas á la carte zu verfolgen wäre dabei wenig wünschenswert. Wenn ein jeder Staat nur an den Politikbereichen teilnehmen würde, in welchem er die größtmöglichen Vorteile erwirtschaften könnte, würde eine Rückkehr zu nationalen Egoismen als Handlungsprinzipien auf europäischer Ebene befeuern. Zusammenschlüsse, die gänzlich außerhalb der EU-Ebene geschlossen werden, schädigen zudem den gemeinsamen Geist Europas und tragen maßgeblich zu einer Erosion der europäischen Gemeinschaft bei.

Die Hoffnung der Befürworter des Europas mehrerer Geschwindigkeiten ist bislang hingegen vergeblich. Der erhoffte Spill-over-Effekt, dass differenzierte Integration die weitere und tiefere Integration der EU vorantreiben kann, indem bis-

lang integrationsunwillige Staaten ihre eigens forcierten Ausnahmeregelungen aufheben, trat nicht ein: „Von den vertraglich garantierten Opt-outs ist bis dato keines widerrufen worden.“<sup>22</sup>

Am überzeugendsten erscheint somit das Konzept des Europas der konzentrischen Kreise. Integrationswilligere Staaten können enger zusammenrücken, ohne sich außerhalb der EU bewegen zu müssen. Dennoch sind diese Zusammenschlüsse nicht exklusiv, sondern können transparent gestaltet werden, um interessierten Staaten bei Zeiten Zugang zu gewähren. Dennoch birgt jedes Konzept flexibler Integration das Risiko, zur Erosion der EU beizutragen.

Um die potentiellen negativen Auswirkungen in Schach halten zu können, braucht es deshalb eine Neuorientierung in Form von erweiterten und veränderten Mitteln zur differenzierten Integration. Die Hürden für Verstärkte Zusammenarbeit müssen beispielsweise gesenkt werden. Vor allem die Staaten, die nicht freiwillig ausgeschlossen werden, sondern eines Beitritts aus qualitativen Gründen noch nicht fähig sind, sollten enger in Beratungen eingebunden werden.

---

<sup>19</sup> Oндarza (2012): S. 30.

<sup>20</sup> Stratmann, Klaus/Sigmund, Thomas: Gabriels Plan für ein neues Europa, in: Handelsblatt vom 23.01.2017.

<sup>21</sup> Juncker, Jean-Claude: Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste

Europäische Kommission, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments am 15. Juli 2014, online unter [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_de\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.05.17).

<sup>22</sup> Oндarza (2012): S. 17.

**Literaturverzeichnis:**

- Axt, Heinz-Jürgen:* Das Mantra von „mehr Europa“ als Antwort auf die Krisen. Oder: das Trilemma der Integration, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Volume 26, Issue 4. Springer, Wiesbaden 2016, S. 455-467.
- Brüggemann, Michael:* Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- Busch, Berthold:* Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?, IW Policy-Paper 14/2014.
- Emmanouilidis, Janis:* Das differenzierte Europa. Königsweg oder Sackgasse der Integration?, in: Decker, Frank/ Höreth, Marcus (Hrsg.): Die Verfassung Europas Perspektiven des Integrationsprojekts. Springer, Wiesbaden 2009, S. 344-366.
- Göler, Daniel:* Differenzierte Integration: Konzeptionelle Überlegungen, politische Projekte und theoretische Ansätze, in: Strätenschulte, Eckart (Hg.): Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen. Nomos, Baden-Baden 2015, S. 9-33.
- Holzinger, Katharina/Schimmelfennig, Frank:* 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, 2012.
- Juncker, Jean-Claude:* Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments am 15. Juli 2014, online unter [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_de\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.05.17).
- Niedermeier, Alexander/Ridder, Wolfram:* Das Brexit-Referendum, Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven. Springer, Wiesbaden 2017.
- Von Ondaarza, Nicolai:* Zwischen Integrationskern und Zerfaserung, Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin 2012.
- Stratmann, Klaus/Sigmund, Thomas:* Gabriels Plan für ein neues Europa, in: Handelsblatt vom 23.01.2017.
- Stubb, Alexander:* A Categorisation of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, 34. Jg., Nr.2, S.283-295, 1996.

## Zur Autorin

Beryll Kunert fokussiert sich in ihrem Master-Studium Governance and Public Policy/Staatswissenschaften an der Universität Passau auf die Analyse der Europäischen Integration. Neben dem Studium absolvierte sie im Rahmen eines Stipendiatenprogramms ein Volontariat am Institut für Journalistenausbildung. Ihren Bachelorabschluss erlangte sie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main in den Fächern Geschichte und Politikwissenschaft.

## Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter [jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de](mailto:jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de) einreichen.

## Impressum

Universität Passau  
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik  
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau  
E-mail: [jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de](mailto:jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de)  
Fon: +49 (0)851 509 2981  
Fax: +49 (0)851 509 2977  
[www.uni-passau.de/goeler](http://www.uni-passau.de/goeler)

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für  
lebenslanges  
Lernen