



Andreas Grimmel [Hrsg.]

Die neue Europäische Union

Zwischen Integration und Desintegration



Nomos

Andreas Grimmel [Hrsg.]

Die neue Europäische Union

Zwischen Integration und Desintegration



Nomos

© Titelbild: Thaut Images – stock.adobe.com

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

ISBN 978-3-8487-6428-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-0551-6 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort des Herausgebers

Das Erscheinen dieses Bandes fällt mitten in die Coronavirus-Pandemie und somit in eine weltweite Krise. Die Europäische Union (EU) ist hier von genauso betroffen, wie ihre Mitgliedstaaten und jede/r einzelne ihrer Bürger/-innen. Doch hat die EU bislang ein besonders schwaches Bild abgegeben; eines bei dem zeitweise nicht einmal mehr erkennbar war, dass es eine *gemeinsame* europäische Politik überhaupt gibt – und vielleicht noch gravierender, europäische Solidarität. Viel eher hat sich gezeigt, wie dominant nationale Reflexe plötzlich wieder werden können und wie sehr kurzfristige Egoismen die Politik bestimmen, insbesondere wenn es um den Zugang zu knappen Gütern geht. Mit einiger Ernüchterung ließ sich beobachten, wie wenig Jahrzehnte der europäischen Integration zu einer gemeinsamen Problemwahrnehmung und der Überzeugung von einer europäischen Problemlösungskompetenz geführt haben. All dies hat das Vertrauen in die Gemeinschaftspolitik nicht gestärkt und wird die EU noch lange nach dem Abklingen der Krise beschäftigen.

Sicherlich ließe sich einwenden, dass Gesundheitspolitik nicht zu den Kernkompetenzen der EU gehöre, aus nachvollziehbaren Gründen noch immer im staatlichen Kontext verortet sei und die EU allein aus diesem Grunde keine herausragende Rolle bei der Krisenbewältigung spielen konnte. Doch das würde zu kurz greifen. Denn diese Krise ist mehr als eine, die nur die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten betrifft und diese zu überlasten droht. Viel eher bringt sie auch substantielle politische, ökonomische und gesamtgesellschaftliche Risiken mit sich, auf die nationale Alleingänge keine Antwort sein können. Doch genau diesen Rückzug auf die nationale Politik hat die EU bislang nicht abfangen und zugunsten einer umfassenderen und nachhaltigeren Perspektive auflösen können. All dies mag sich im weiteren Verlauf und insbesondere im Nachgang der Krise noch ändern. Doch wird die EU hierfür mehr und überzeugendere Konzepte bereithalten müssen, als sie dies bisher getan hat.

Die Beiträge in diesem Band können hierbei, auch wenn sie vor der Corona-Krise entstanden sind, einen wichtigen Beitrag leisten. Sie können helfen, die Frage nach der Gestalt und Zukunft der europäischen Idee neu zu stellen und zu deren Klärung beizutragen. Das Spannungsfeld zwischen Integration und Desintegration, das den Referenzpunkt des vorliegenden Bandes bildet, hat sich jedenfalls im Zuge der derzeitigen globalen Pro-

blemlage noch einmal deutlich verstärkt und wird die EU in den kommenden Jahren vor entscheidende Herausforderungen stellen.

Ich danke ausdrücklich allen Autoren/-innen dieses Bandes, die in ihren Beiträgen zentrale Einsichten und Ergebnisse ihrer aktuellen Forschung darlegen, wichtige Argumente in die derzeitigen Diskussionen um die EU einbringen und von denen ich mir wünsche, dass sie gehört werden und so auch nicht zuletzt zu einer Versachlichung der öffentlichen und politischen Debatten beitragen.

Mein besonderer Dank gilt überdies Beate Bernstein von Nomos und Dr. Hans-Georg Golz von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) für die stets konstruktive Begleitung dieses anspruchsvollen Projekts sowie Sina Berg für ihre professionelle editorische Unterstützung bei der Erstellung des vorliegenden Manuskripts.

Andreas Grimmel
Hamburg, Mai 2020

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	5
Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15

1. Einleitung: Die neue Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration in der Europäischen Union	19
<i>Andreas Grimm</i>	

Grundlagen und Konflikte der Demokratie

2. Werte und Wertekonflikte in einer differenzierten EU	33
<i>Monika Eigmüller und Hans-Jörg Trenz</i>	

3. Die unvollständige politische Verfassung der EU	57
<i>Christine Landfried</i>	

4. Demokratisierung der EU und europäische Identität: Zusammenhänge, Strukturen und Prozesse	73
<i>Claudia Wiesner</i>	

5. Democratic Backsliding in der EU: Herausforderung gemeinschaftlicher Politik und mitgliedstaatlicher Rechtsstaatlichkeit	95
<i>Andreas Grimm und Ireneusz Paweł Karolewski</i>	

Inhalt

Herausforderungen der Politik und des europäischen Regierens

6. Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren 119
Michèle Knodt, Martin Große Hüttmann und Alexander Kobusch

7. Die innerparlamentarische Opposition: Wie der Einzug EU-
feindlicher Parteien in das Europäische Parlament den
politischen Diskurs verändert 153
Andreas Maurer

8. „Flexible Union“ statt „Ever Closer Union“: Die EU, der Brexit
und differenzierte Integration 183
Stefan Jagdhuber und Berthold Rittberger

Die EU als Akteurin der internationalen Politik

9. Weltpolitikfähig oder weltpolitikunfähig? Notwendigkeit und
politische Realität einer souveränen Europäischen Union 209
Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

10. Desintegration statt Konnektivität? Chinas Belt and Road
Initiative als außenpolitische Herausforderung für die EU 235
Julia Guroł und Fabricio Rodríguez

Die Krise und die Integrationsforschung

11. Vertiefung, Erweiterung und Differenzierung im Zeichen der
Krisen: Ein Vier-Stufen-Modell europäischer Integration 261
Darius Ribbe und Wolfgang Wessels

12. Funktionale Differenzierung und europäische Integration: Perspektiven eines neuen Forschungsfelds <i>Andreas Grimmel</i>	291
Autor/-innenverzeichnis	305

1. Einleitung:

Die neue Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration in der Europäischen Union

Andreas Grimmel

Eines der entscheidenden Merkmale der Europäischen Union (EU) ist ihre prinzipielle Unabgeschlossenheit. Sie ist nicht die (unvollendete) Umsetzung eines „Grand Design“, auch wenn es gerade in den frühen Jahren der Integration und auch später an solchen politischen Entwürfen nicht mangelte (van Meurs et al. 2018). Viel eher ist die EU in ihrer heutigen Form Resultat eines langen und anhaltenden Prozesses des „tastenden Pragmatismus“ (Schmuck 2018, S. 137), der seinen Ursprung in dem primären Bestreben hatte, Frieden und Wohlstand in Europa durch eine neue Form der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit sicherzustellen. Die europäische Integration ist dabei alles andere als frei von Rückschlägen, Brüchen und Phasen der Stagnation geblieben. Gleichwohl scheint die EU unlängst in einen „immerwährenden Krisenmodus“ (Pletter 2015, S. 22) geraten zu sein, in dem sie zunehmend ihre Anziehungskraft und Dynamik verloren hat.

In diesem Zusammenhang ist der EU immer wieder attestiert worden, auf die sich stellenden Herausforderungen nur zu „reagieren ... , anstatt proaktiv und präventiv zu agieren“ (Brok 2016, S. 50). Die bereits realen und noch zu erwartenden Auswirkungen des Brexits, die Gegenwart EU-feindlicher Parteien im Europäischen Parlament, die Uneinigkeit der europäischen Staaten in der Migrationspolitik, die weiterhin bestehenden finanz- und realwirtschaftlichen Verwerfungen in der Eurozone und die mitgliedstaatliche Abkehr von rechtsstaatlichen, demokratischen und liberalen Standards verdeutlichen dabei vor allem eines: die allenthalben diagnostizierte „Krise der EU“ ist eine „Krise der vielen Krisen“, die nicht nur die Kritik an der EU befördert, sondern vor allem auch das zugrundeliegende Projekt der europäischen Integration fundamentalen Zweifeln ausgesetzt hat.

Die neue Gleichzeitigkeit in der Europäischen Union

Der Eindruck einer Dauerkrise und eines allgegenwärtigen Auseinanderdriftens der EU-Mitgliedstaaten lassen dabei das Leitbild einer „Ever-Closer Union“ zunehmend verblassen. Neben das Narrativ eines Frieden, Wohlfahrt und außenpolitische Stärke sichernden Integrationsprozesses tritt zunehmend die Wahrnehmung europäischer Uneinigkeit, nationaler Egoismen und Alleingänge. Der öffentliche Diskurs ist davon nicht unberührt geblieben. Bisweilen ist er durch eine starke, vor allem negative, Polarisierung geprägt (Künhardt 2019, S. 87). Zugleich geht die Vertiefung und Erweiterung der gemeinsamen Politik in zentralen Bereichen – wie etwa mit Blick auf die Europäische Bankenunion und die Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – weiterhin voran (vgl. Genschel u. Jachtenfuchs 2016). Und trotz der Zugewinne von offen europafeindlichen Parteien bei den Europawahlen ist die Zustimmung der europäischen Bürgerinnen und Bürger zur EU höher als jemals seit dem Jahr 1983 (Loth 2019, S. 82).

Dies ist das Gesicht einer *neuen Europäischen Union*, in der fortschreitende Integration und allgegenwärtige Desintegrationstendenzen sich offenbar nicht länger ausschließen, sondern sich vielmehr parallel zueinander vollziehen. Europäische Integration ist hierbei nicht nur die Voraussetzung der Möglichkeit von Desintegration, sondern sieht sich zunehmend mit einer Verstärkung Letzterer konfrontiert. Von einem Automatismus aus der Entfaltung krisenhafter Prozesse und darauffolgender Vertiefung von Integration kann dabei gleichwohl nicht ausgegangen werden (Grimmel 2018).

Diese Entwicklung hat die europäische Politik vor entscheidende Fragen gestellt, ohne dass sie damit rechnen kann, angemessene Antworten mittels einer Reform und Fortschreibung ihrer bestehenden Verträge erreichen zu können. Schließlich ist kaum politischer Konsens über die Zielrichtung eines möglichen Reformprozesses absehbar. Zudem scheinen demokratischere und inklusivere Formen der politischen Organisation – wie sie etwa mit dem in den Jahren 2002 und 2003 tagenden Verfassungskonvent erprobt wurden, aber letztlich an den Referenden in zwei Gründerstaaten (in Frankreich und den Niederlanden, 2005) scheiterten – zwar wünschenswert aber derzeit schwerlich politisch realisierbar.

Integration und Desintegration in der politikwissenschaftlichen Forschung

In der Politikwissenschaft findet diese neue Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration eine Entsprechung in der Entstehung von Erklärungsansätzen, die explizit Desintegration zum Gegenstand haben (Vollaard 2014; Jones 2018; Schimmelfennig 2018; Hooghe u. Marks 2019, S. 5; Webber 2019) und die neben die bisherige europäische Integrationsforschung treten. Dies ist vor allem auch bemerkenswert, zumal andere Phasen der Stagnation im europäischen Integrationsprozess nicht zu der Entstehung einer entsprechenden Forschung geführt hatten. So waren die Europäischen Gemeinschaften etwa in der Zeit zwischen der Krise des leeren Stuhls (1966) und der Verabschiedung des Weißbuchs zur Vollendung des Binnenmarktes (1985) durch eine zunehmende Rückkehr zu nationaler Wirtschaftspolitik gekennzeichnet, ohne dass diese Entwicklung zu dem Aufkommen einer Desintegrationstheorie geführt hätte. Stattdessen wurde die Abkehr von der Gemeinschaftspolitik in theoriegeleiteten Studien als Phänomen der Integration selbst konzipiert (z. B. Lindberg u. Scheingold 1970; Sandholtz u. Zysman 1989; Moravcsik 1991; Corbey 1995).

Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden Mitte der 2000er Jahre hat sich dies grundlegend geändert. So hatte die Integrationstheorie in den Folgejahren und im Lichte der unterschiedlichen krisenhaften ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten zunehmend Schwierigkeiten die Ereignisse noch überzeugend in ihre bestehenden Erklärungsmuster einzubetten. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, den Grund hierfür lediglich in der Theoriebildung selbst zu suchen. Viel eher scheint die zunehmende empirische Entfaltung verschiedener, transversaler (Des-)Integrationsdynamiken auf ein neues Phänomen zu verweisen, dass sich durch ein „Sowohl-als-auch“ besser als durch ein „Entweder-oder“ beschreiben lässt.

Die Unvereinbarkeit von Integration und Desintegration?

Die Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration in der EU mag auf den ersten Blick paradox erscheinen. Denn ist nicht Desintegration das Gegenteil von Integration, so dass es zur gleichen Zeit nur das Eine *oder* das Andere geben kann? Ist es nicht so, dass Phasen der Integration regelmäßig auf Phasen der Stagnation (und vielleicht sogar des Rückschritts) folgen, aber beide eben nicht parallel auftreten? Dieser Band geht davon aus, dass dies nicht zwingend der Fall ist und in der „neuen Europäischen

Union“ Integration und Desintegration keine sich ausschließenden Phänomene sind. Sie folgen insofern auch keiner Nullsummenlogik, in der ein Mehr des Einen, notwendigerweise ein Weniger des Anderen bedeutet. Man mag sich hier an das bekannte Diktum von Niklas Luhmann erinnern fühlen, demgemäß immer alles besser und schlechter zugleich werde (Luhmann 2004, S. 38). Mit anderen Worten, es gibt gute Gründe für die EU und auch die theoriegeleitete Integrationsforschung sich von der Vorstellung einer linearen Logik der Integration zu lösen und auf eine Politik einzustellen, in der die geradezu dichotome Gegensätzlichkeit von Integration vs. Desintegration zunehmend verschwimmt und im Rahmen der tradierten Erklärungen und Narrative nur noch schwerlich fassbar sein wird. Die zugrundeliegenden Entwicklungen sichtbar zu machen, in ihrer Tragweite zu verstehen und in ihren Konsequenzen für die EU und den Prozess der Integration zu beleuchten, ist das Ziel der Beiträge dieses Bandes.

Die Beiträge dieses Bandes

Welche politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Herausforderungen prägen das Bild der „neuen Europäischen Union“? Wo werden in den derzeitigen Krisen der EU Kontinuitäten, aber auch Brüche im bisherigen Prozess der Integration sichtbar und worin liegen diese begründet? Warum ist es der EU bislang nur unzureichend gelungen, den sich stellenden Problemkonstellationen entgegenzuwirken und wie könnten die aktuellen politischen Herausforderungen aktiver, effektiver und demokratischer von der EU – also ihren Akteuren und Institutionen – gestaltet werden? Was bedeutet die Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration für den Fortgang des Integrationsprozesses und die zukünftige Gestalt der „neuen Europäischen Union“? Diesen Fragen widmen sich die Autoren/-innen des vorliegenden Bandes in Hinblick auf unterschiedliche Problemfelder und Herausforderungen, mit denen sich die „neue EU“ konfrontiert sieht:

In *Kapitel 2* untersuchen Monika Eigmüller und Hans-Jörg Trenz die bestehenden Wertekonflikte in der EU unter besonderer Berücksichtigung der medialen Vermittlung solcher Konflikte. Ausgehend von der Tatsache, dass die EU oft als eine Wertegemeinschaft beschrieben worden ist, fragen sie danach, inwieweit die neuen und immer offensichtlicher werdenden Wertekonflikte das Ergebnis einer zunehmenden internen Differenzierung der EU sind. Denn, wie Eigmüller und Trenz argumentieren, prägen Wertekonflikte, sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch innerhalb der europäischen Gesellschaften, mittlerweile das Bild einer zunehmend diffe-

renzierten EU. In ihrem Beitrag zeichnen sie einerseits diese Entwicklung nach und zeigen andererseits einen in der Forschung bislang vernachlässigten Zusammenhang auf, nämlich den zwischen einer sich wandelnden Medienlandschaft und der neuen Qualität und Quantität von Wertekonflikten in der „neuen EU“.

Wie könnte eine „neue Europäische Union“ also aussehen? Christine Landfried widmet sich dieser Frage in *Kapitel 3* vor dem Hintergrund der unvollständigen politischen Verfassung der EU. Sie geht dabei davon aus, dass sich die EU mit ihren umfassenden Kompetenzen zu einer politischen Gesamtordnung entwickelt hat. Gleichwohl, so Landfried, hat die EU keine Verfassung, sondern Verträge, die wie eine Verfassung behandelt werden. In einer Verfassung verständigen sich die Bürgerinnen und Bürger über die Prinzipien und Regeln des politischen Entscheidens. Eine moderne Verfassung habe folglich die Aufgabe, den institutionellen Rahmen zu schaffen, der die Reflexion einer Gesellschaft über ihre Fähigkeit zur Selbstregierung ermöglicht. Genau diese Reflexion über die Bedingungen eines erfolgreichen demokratischen Regierens fehlt in der EU, so Landfried. Noch immer sei die politische Ordnung der supranationalen Organisation gesellschaftlich nicht verankert. Es stelle sich im Lichte der tiefgreifenden Krise der EU daher die Frage, ob die Verträge als Grundlage einer Gemeinschaft von Staaten und einer Gemeinschaft von Bürger/-innen noch zeitgemäß sind.

Die Antwort gliedert sich in drei Abschnitte: Erstens werden empirische Befunde zu den kulturellen Grundlagen der europäischen Demokratie wie Vertrauen, Empathie, Solidarität und Zugehörigkeitsgefühl beschrieben. In dem Mangel an diesen Grundlagen kommt die geringe Verwurzelung der EU in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, so Landfried. Zugleich zeigten die empirischen Daten, dass die Unionsbürger/-innen die kritische Lage der EU erkennen. Die politischen Eliten hingegen verdrängten die Tatsache, dass sich ein Teil der Unionsbürger/-innen von der EU abwendet. Zweitens werden die empirischen Befunde mit den Mechanismen des europäischen Regierens erklärt. Diese Mechanismen, so argumentiert der Beitrag, begünstigen machtpolitisch die Exekutiven und inhaltlich den Marktliberalismus. Die Möglichkeiten der politisch wirksamen Bürgerbeteiligung hingegen seien gering. Deshalb wird drittens ein bewusster Neuanfang des europäischen Projektes mit einem neuen Konvent vorgeschlagen. Bei den Diskussionen über einen europäischen Verfassungsvertrag müssten die Bürger/-innen von Anfang an beteiligt sein, um deutlich zu machen, dass sich in demokratischer Teilhabe Vertrauen und Zugehörigkeit als kulturelle Voraussetzungen der EU bilden.

In *Kapitel 4* wendet sich Claudia Wiesner der Frage zu, was europäische Identität eigentlich ist und sein kann, aber auch inwiefern Identität eine zentrale Rolle in der Demokratisierung der EU spielen könnte. Wiesner geht davon aus, dass in der aktuellen, oftmals als krisenhaft beschriebenen Lage der EU, die Frage nach dem Gemeinsamen, das die Staaten und Bürger/-innen der EU verbindet, wieder besonders virulent geworden ist. Die „neue Europäische Union“ stehe damit vor einem altbekannten Problem: der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen europäischer Identität, die bereits seit den 1990er Jahren intensiv diskutiert wird. Insbesondere wird seither thematisiert, inwiefern die Demokratisierung der EU auf die Herausbildung europäischer Identität angewiesen ist. Angesichts der neuen Konstellationen und Konfliktlinien in der EU komme eine weitere Dimension hinzu: Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten verdeutlichen, dass das Gemeinsame der EU bereits in deren politischen Handeln unzureichend definiert ist, so Wiesner. Die Frage nach europäischer Identität sei deshalb zunehmend auch: wofür steht die EU, was sind ihre Ziele – und wofür steht sie auch nicht? Der Beitrag diskutiert vor diesem Hintergrund normativ-theoretisch und konzeptionell, welche Bedeutung die Ausbildung europäischer Identität für die Demokratisierung der EU hat. Zunächst werden normativ-demokratiethoretische Kriterien zur Rolle europäischer Identität diskutiert und zusammengefasst, und anschließend werden Theorien und Befunde aus der empirischen Untersuchung kollektiver und europäischer Identität vergleichend diskutiert. Darauf aufbauend wird eine Arbeitsdefinition europäischer Identität entwickelt.

Hieran anschließend stehen in *Kapitel 5* Herausforderungen für die europäische Demokratie im Mittelpunkt, die aus Entdemokratisierungstendenzen in den Mitgliedstaaten erwachsen. Zusammen mit Ireneusz Paweł Karolewski untersuche ich Entwicklungen des Democratic Backsliding – also der demokratischen Entkonsolidierung –, die sich in den letzten Jahren bei einigen Mitgliedern der EU (z. B. Ungarn und Polen) feststellen lassen. Hierbei versuchen wir deutlich zu machen, wie diese neueren Entwicklungen eine zentrale Herausforderung für die EU insgesamt darstellen, also eben nicht nur einzelne Staaten betreffen. Denn in der EU sind der Zustand der mitgliedstaatlichen und der gemeinschaftlichen europäischen Demokratie letztlich untrennbar. Dies ist viel zu lange in den politikwissenschaftlichen und öffentlichen Debatten übersehen worden, in denen vor allem die EU selbst im Fokus der Kritik stand. So sind etwa die Wahlgleichheit bei den EU-Parlamentswahlen, die Konzentration des Initiativrechts für Gesetzesvorhaben bei der Kommission, oder auch das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit immer wieder kritisiert worden.

Auch wenn diese Kritik im Kern durchaus berechtigt ist, so liegt die drängendste Herausforderung für die Demokratie in der „neuen EU“, so unsere These, heute nicht mehr in der Legitimation europäischer Politik und der EU-Institutionen. Weitaus folgenschwerer könnten sich die um sich greifenden Entdemokratisierungstendenzen in einigen Mitgliedstaaten herausstellen. Denn die EU hat bisher nur unzureichend auf diese Entwicklungen reagieren können, weil sie an einem institutionellen Widerspruch leidet, der sie zunehmend belastet: Einerseits misst sie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Bedeutung zu und mahnt diese bei Verstößen öffentlichkeitswirksam an, andererseits bleibt sie aber bislang weitgehend unfähig den Schutz dieser zentralen Elemente praktisch zu garantieren und wirksam einzufordern. Sollte die EU diesen Widerspruch nicht auflösen können, werden die Tendenzen des Democratic Backsliding in einigen Mitgliedstaaten zunehmend die Legitimationsgrundlage und den grundlegenden Wertekonsens der EU in Frage stellen und somit auch das demokratische Versprechen der EU aushöhlen.

In *Kapitel 6* beleuchten Michèle Knodt, Martin Große Hüttmann und Alexander Kobusch die Folgen der „Polykrise“ für das Regieren im Mehrebenensystem der EU. Sie gehen davon aus, dass trotz seiner Popularität in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte der Begriff der „Krise“ in der Politikwissenschaft bislang nur unzureichend analytisch konzeptualisiert worden ist. Ziel ist es daher, zunächst ein Angebot zur genaueren analytischen Fassung des Begriffs zu machen. Dazu gehen Knodt, Große Hüttmann und Kobusch der Frage nach, welche Auswirkungen die Krisenphänomene konkret auf das Regieren in der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik und in der Energiepolitik haben. Ihre These ist, dass eine Krise das Überleben des politischen Systems gefährdet, indem die Funktion und/oder Legitimation des Systems nicht mehr gewährleistet werden. Dabei sei jedoch entscheidend, dass die Akteure eine Situation überhaupt erst als Krise wahrnehmen und entsprechende Handlungsalternativen in Erwägung ziehen.

Sowohl die Währungs- und Wirtschaftskrise als auch die Energie- und Klimakrise erfüllen nach Knodt, Große Hüttmann und Kobusch diese Kriterien. In beiden Feldern beschränkten sich die Kompetenzen der EU (bisher) auf „weiche“ Steuerungsformen. Im Zuge der Krise sei jedoch eine zunehmende „Härtung“ der Governance zu beobachten, indem die Verbindlichkeit gemeinsamer Politiken durch verschiedene Mechanismen erhöht werde. Damit bewegten sich die Steuerungsformen der „neuen EU“ innerhalb eines Kontinuums zwischen intergouvernementaler und supranationaler Politikgestaltung zwar stärker in Richtung einer Vergemeinschaft-

tung, allerdings fielen die Systemveränderungen deutlich schwächer aus, als dies angesichts des Ausmaßes der Krisen zu erwarten wäre.

Knodt, Große Hüttmann und Kobusch interpretieren dies zwar als kleine Schritte in Richtung mehr Integration, erklären allerdings den geringen Umfang mit den schwach ausgeprägten Kompetenzen der EU in diesen Politikfeldern und den Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, tiefergehende Integrationsschritte innenpolitisch zu legitimieren. Dennoch gehen sie nicht so weit, dies als Desintegration zu deuten, obschon Interessenkonflikte im Kreis der Mitgliedstaaten in diesen Krisensituationen deutlicher zu erkennen seien.

Andreas Maurer analysiert in *Kapitel 7* wie der Einzug EU-feindlicher Parteien in das Europäische Parlament den politischen Diskurs zunehmend verändert und die EU, aber vor allem das Europäische Parlament vor neuartige Herausforderungen stellt. In den Auseinandersetzungen über die Finanz- und Bankenkrise, die Flucht- und die Migrationskrise gelinge es systemoppositionellen und rechtsextremistischen Parteien, das politisch-ideologische Koordinatensystem nach rechts zu verschieben. Insbesondere die in der Europäischen Volkspartei (EVP) zusammengeschlossenen christdemokratisch-konservativen Parteien drohen hierbei in den Schlagschatten „illiberaler“ Demokratiekonzeptionen zu geraten, weil bzw. wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Trennlinien gegenüber eindeutig rechtsextremen Gruppierungen zu markieren, so Maurer. Ihr in den Europawahlen 2014 und 2019 zugenommenes Gewicht verleihe den rechtsextremen Parteien mittlerweile die Möglichkeit, aus ihrer systemkritischen Grundhaltung heraus politische Willensbildungsprozesse des Europäischen Parlaments effektiv zu behindern und hierbei insbesondere die Fraktion der EVP der Gefahr ihrer Spaltung auszusetzen.

Die Frage, ob die „neue EU“ sich im Lichte des Brexits auf dem Weg zu einer „Flexiblen Union“ bewegt, steht im Mittelpunkt der Betrachtung von Stefan Jagdhuber und Berthold Rittberger in *Kapitel 8*. Die Autoren konstatieren, dass die Römischen Verträge (1957) ursprünglich auf „einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ abzielten. Die „alte Europäische Union“ habe also auf diesem Wunsch nach Einheit und von allen Mitgliedstaaten getragenen Integrationsfortschritten beruht. Der Binnenmarkt spiegle diese Einheit wider, denn hier setzen europäische Institutionen allen Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben, um Wohlstand und Freizügigkeit der EU-Bürger/-innen zu garantieren.

Die „neue Europäische Union“ sei hingegen dadurch gekennzeichnet, dass das Strukturmerkmal der einheitlichen Integration zunehmend dem der differenzierten Integration weicht – also einer Form der Integration, in der der Einfluss der EU über Politikfelder hinweg variiert (vertikale Diffe-

renzung) und EU-Regeln nicht für alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen bindend sind (horizontale Differenzierung). Die Eurozone, der Schengen-Raum, aber auch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind zweifellos Beispiele dafür, dass sich sowohl Integrationsniveaus als auch die Anzahl der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten politikfeldspezifisch voneinander unterscheiden. So stellen Jagdhuber und Rittberger politikfeldspezifische Interdependenz und Politisierung als die zentralen Erklärungsfaktoren dafür heraus, ob EU-Mitgliedstaaten europäische Initiativen einheitlich umsetzen oder ob es zu differenzierter Integration kommt. Anhand der britischen Mitgliedschaft in der EU wird gezeigt, wie unterschiedliche Ausprägungen von Interdependenz und Politisierung erst Integration und später differenzierte Integration und – im Falle des Brexits – sogar Desintegration vorangetrieben haben.

In *Kapitel 9* nimmt Gisela Müller-Brandeck-Bocquet die grassierende „Weltunordnung“ mit ihrer Infragestellung des regelbasierten Multilateralismus zum Anlass, die „Weltpolitikfähigkeit“ der EU in den internationalen Beziehungen zu hinterfragen. Sie argumentiert dafür, dass die „neue EU“ eine bedeutsamere und umfassendere internationale Rolle übernehmen müsse. Hierzu seien die ihr zur Verfügung stehenden Potenziale besser einzusetzen. Die in den letzten Jahren im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, vor allem durch die Errichtung einer Permanent Structured Cooperation (PESCO), gemachten, beachtlichen Fortschritte seien nicht ausreichend, weil gravierende Defizite fortbeständen, so Müller-Brandeck-Bocquet. Eine weltpolitikfähige, „neue EU“ müsse sich daher auf andere Politikfelder konzentrieren, um ihre Interessen zu wahren und ihren Einfluss zur Geltung zu bringen.

Es wird gezeigt, dass die EU, die als politische Entität *sui generis* und als demokratische Wertegemeinschaft in besonders hohem Maße auf Regelbefolgung und Multilateralismus angewiesen ist, im Begriff steht, ein neues Leitbild zu entfalten, das „eine souveräne EU als die Kraft, die den Multilateralismus stärkt“ zum Kern hat. Auch in der politischen Realität gebe es Anzeichen, dass die EU Kurs auf mehr Weltpolitikfähigkeit nimmt; eine führende Rolle könne sie dabei vor allem im Bereich des Klimaschutzes erreichen. Es bleibt jedoch abzuwarten, so Müller-Brandeck-Bocquet, ob und inwieweit die Von-der-Leyen-Kommission diesen Kurs übernehmen und stärken wird.

Ein weiteres Merkmal der „neuen EU“ ist die Tatsache, dass die EU mit neuen Akteuren in der internationalen Politik und Ökonomie konfrontiert ist. Hervorzuheben ist hierbei vor allem Chinas Anspruch auf mehr Mitgestaltung der internationalen Beziehungen. Die von Xi Jinping 2013 ins Leben gerufene Belt and Road Initiative (BRI) ist Gegenstand von *Ka-*

pitel 10. Hier arbeiten Julia Gurol und Fabricio Rodríguez heraus, welche Auswirkungen Chinas Streben nach einer aktiveren Rolle in der internationalen Politik auf die EU hat. Die EU als einer der größten Märkte weltweit ist einer der wichtigsten Partner für China. Die BRI soll diese Partnerschaft und die EU-China-Beziehungen im Rahmen unterschiedlicher Handels-, Investitions- und Kooperationsprojekte festigen und vertiefen. Allerdings gebe es, so Gurol und Rodríguez, entscheidende Unterschiede in Hinblick auf die Grundlagen der Zusammenarbeit, vor allem in Hinblick auf gemeinsame Normen und Institutionen. Vor diesem Hintergrund diskutieren Gurol und Rodríguez in diesem Kapitel die außenpolitischen Herausforderungen, die sich durch die BRI für die EU ergeben. Sie entwickeln einen konzeptionellen Rahmen zur Erfassung der BRI in vier Wirkdimensionen: historisch-strukturell, räumlich-institutionell, normativ-diskursiv sowie kommerziell-kulturell. Darauf aufbauend wird anhand von zwei Fallbeispielen analysiert, inwiefern Chinas grenzüberschreitendes Konnektivitätsprojekt die EU mit Integrations- bzw. Desintegrationstendenzen konfrontiert.

In *Kapitel 11* fragen Darius Ribbe und Wolfgang Wessels schließlich nach der Bedeutung der „Krise der EU“ für die Forschung und insbesondere die politikwissenschaftliche Integrationstheorie. Die Autoren gehen davon aus, dass sich die Europäische Union (noch immer) in der Krise befindet. Gleichwohl halten Sie fest, dass diese Entwicklung weder neu ist, noch vergangene Krisen zu einem Ende des Integrationsprojektes geführt haben. Ribbe und Wessels argumentieren, dass Staats- und Regierungschefs durch den krisenbedingten Handlungsdruck – in einem Spannungsfeld von Problemlösungskompetenz und Souveränitätsreflex – „Hoheitsrechte“ (teilweise) an die europäische Ebene übertragen haben. Dabei arbeiten sie unterschiedliche, fortdauernde Mechanismen, Regelmäßigkeiten und Muster heraus. Trotz oder gerade durch die (neuen) Konzepte differenzierter (Des-)Integration, Aufbau- und Abbauflexibilisierung gelangen Ribbe und Wessels zu der Annahme, dass auch die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union der 27 Mitgliedstaaten (EU-27) ein breites Feld an Möglichkeiten besitzen, um die EU durch zukünftige Krisen zu führen. Gerade diese Präsenz der unterschiedlichen Krisenphänomene und Ansätze der (des-)integrativen Problembearbeitung lasse sich dabei als Element einer „neuen Europäischen Union“ verstehen. Herauszustellen sei jedoch auch die treibende Kraft, welche Krisen und Krisendiskurse in der Vergangenheit auf die europäische Integration entfaltet haben und in Zukunft entfalten werden.

Der Band schließt in *Kapitel 12* mit einem Ausblick auf ein mögliches neues Forschungsfeld, nämlich dem der funktionalen Differenzierung von

europäischer Integration. Ausgehend von dem Befund, dass es zwar an Konzepten differenzierter Integration in der Geschichte und der aktuellen Debatte der EU nicht mangelt, zeige ich, dass diese Europa-Ideen in der Regel den Staat als Referenzpunkt nehmen. Demgegenüber stellt der Beitrag heraus, dass Integration sich aber nicht nur als Übertragung von staatlichen Kompetenzen auf die supranationale, europäische Ebene vollzieht. Viel eher gestaltet sich Integration auch funktional differenzierter. Mit anderen Worten, europäische Integration findet in Politik, Ökonomie, Recht, Wissenschaft usw. gleichzeitig statt. Zugleich vollzieht sie sich hier aber auch in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und folgt verschiedenen, funktional differenzierten Modi der Integration. Europäische Integration ist also von vornherein kein einheitlicher Prozess und auch keiner, der sich vor dem Hintergrund eines „methodologischen Nationalismus“ (Ulrich Beck) – also als ein Nullsummenspiel von staatlicher Souveränitätsabgabe und supranationalem Kompetenzgewinn – begreifen lässt.

Das Kapitel lässt sich insofern auch als ein konstruktiver Vorschlag begreifen, mit dem zentralen Befund des Bandes umzugehen, nämlich dem Bestehen einer neuen Gleichzeitigkeit und Verstetigung von Integrations- und Desintegrationsdynamiken in der EU. Denn die Einbeziehung der sozialwissenschaftlichen Differenzierungstheorie, für die ich argumentiere, ist in der Lage den Blick über primär politische Entwicklungen der (Des-)Integration zu weiten. Integration und Desintegration in der Politik stellen schließlich in einer funktional differenzierten Gesellschaft nur *einen* Teil des Phänomens „europäische Integration“ dar. Ebenso – und erst einmal unabhängig von politischen Prozessen – vollzieht sich Integration in anderen Funktionszusammenhängen, wie denen der Ökonomie und des Rechts. Für die Diskussionen um die „Krise der EU“ ist dies ein entscheidender Aspekt, weil damit zentrale Integrations- aber eben auch Desintegrationsdynamiken jenseits von Staatlichkeit und Supranationalität in den Blick genommen werden, die in der „neuen Europäischen Union“ eine entscheidende Rolle spielen werden.

Literatur

- Brok, Elmar. 2016. 2016 – Ein Schicksalsjahr für die EU? *integration* 1: 46–51.
- Corbey, Dorette. 1995. Dialectical Functionalism. Stagnation as a Booster of European Integration. *International Organization* 49 (2): 253–284.
- Genschel, Philipp, und Markus Jachtenfuchs. 2016. More Integration, Less Federation. The European Integration of Core State Powers. *Journal of European Public Policy* 23 (1): 42–59.