

# **Not one, but many: Herausforderungen und Chancen der Vielfalt europäischer Integrationsprozesse**

*Andreas N. LUDWIG*

*Lehrstuhl für Internationale Beziehungen, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt*

Der Krieg in der Ukraine hat der Frage, wofür „Europa“, wofür das „europäische Projekt“ stehen soll einmal mehr Bedeutung verschafft. Es geht im Kern um das Versprechen der Einigung der Staaten und Gesellschaften in Frieden, Freiheit und Wohlstand. Die Europäische Union (EU) gibt mit ihrem Wahlspruch „In Vielfalt geeint“ für sich die Richtung zur Erreichung dieser Ziele europäischer Integration vor. Doch was meinen die beiden Stichworte, Vielfalt und Einheit, in der politischen Praxis und lassen sie sich überhaupt verbinden? Anders gefragt: Wohin – falls überhaupt – weist der Kompass, in Richtung Vielfalt oder Einheit?

Schon seit den Anfängen europäischer Einigung bis in ihre Gegenwart ringen die Staaten, die „Herren der Verträge“, mit der Frage, wie viel vergemeinschaftete Einheit oder Zusammenarbeit unter den Bedingungen souveräner Vielfalt der Mitgliedsstaaten und ihrer Gesellschaften zielführend für das „europäische Projekt“ seien. (bspw. Clemens, Reinfeldt und Wille 2008, Kap. 1-3) Ergebnis war und ist bis heute ein jeweils zeitgebundener Kompromiss zweier idealtypischer Ansätze europäischer Integration (vgl. Weidenfeld 2020, 22): einerseits eine supranationale Logik, mit der Grundidee der Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf eine überstaatliche Ebene. Dieser steht andererseits der intergouvernementale Ansatz europäischer Integration gegenüber, der ohne Souveränitätstransfer auf dem Willen zur Kooperation der Mitgliedsstaaten, insbesondere ihrer Regierungen – daher auch der Begriff – beruht. Die Vielfalt deren Interessen und Positionen wird in diesem Fall durch Zuhilfenahme klassischer zwischenstaatlicher Verträge und Institutionen zusammengeführt, ohne aber notwendigerweise Kompetenzen an letztere zu übertragen.

Angesichts der ersten, auch krisenhaften Erfahrungen mit Kompromissen zwischen beiden Herangehensweisen wird im Kontext der heutigen EU schon seit den 1970er Jahren in Wissenschaft und Politik darüber diskutiert, inwieweit das supranationale Prinzip einer „immer engeren Union“ – häufig, wenn auch nicht zwangsläufig, verbunden mit einer föderalistischen Idee – im Alltag nicht einem „Europa à la carte“ (Ralf Dahrendorf), später einem „Europa der konzentrischen Kreise“ (Wolfgang Schäuble und Karl Lamers) oder in aktuelleren Begriffen einem „System differenzierter Integration“ (Schimmelfennig, Leuffen und Rittberger 2015; Tekin 2020), einer „flexiblen“ EU Platz gemacht habe bzw. machen sollte (bspw. Brasche 2020; Jagdhuber und Rittberger 2020). Die Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages im Jahr 2005 im Zuge zweier Referenden in Frankreich und den

Niederlanden sowie insbesondere die historische Wegmarke des Austritts des Vereinigten Königreiches aus der EU haben diese Reflexionen noch einmal befeuert. Eine „neue Gleichzeitigkeit“ prägte, so Andreas Grimmel, „das Gesicht einer *neuen Europäischen Union*, in der fortschreitende Integration und allgegenwärtige Desintegrationstendenzen sich offenbar nicht länger ausschließen, sondern sich vielmehr parallel zueinander vollziehen.“ (Grimmel 2020a, 29 [Hervorhebung im Original]) Impulse für das theoretische Nachdenken über die Integrationsprozesse der EU, vor allem der Postfunktionalismus (bspw. Hooghe und Marks 2009; Schimmelfennig 2020, 17-22), sowie das Aufkommen des Begriffs einer „differentiated dis-integration“ (bspw. Gänzle, Leruth und Trondal 2020) greifen diese Dynamiken wissenschaftlich auf. Gleiches lässt sich aber auch – und das ist vielleicht entscheidender – für die politische Ebene feststellen: etwa mit dem Weißbuch der EU-Kommission zur „Zukunft Europas“ (Juncker 2017) oder der seither, nicht zuletzt durch die regelmäßigen Anregungen des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und der jeweiligen Gegenrede, wieder verstärkt geführten Debatte um Fortentwicklung und Reformen der EU.

### **Perspektivwechsel: Not one, but many**

Mit Blick auf die EU hat die Erkenntnis in den vergangenen Jahren also an Einfluss gewonnen, dass europäische Integration in ihrer historischen wie zeitgenössischen Entwicklung kaum als pfadabhängiger Prozess mit klarem Ziel vereinfacht verstanden werden kann noch sollte. Die EU ist – wie es ihre Vorentwicklungen auch gewesen sind – viel mehr geprägt durch ebenso gleichzeitige wie teils gegenläufige Dynamiken, die in sich stets ergebnisoffen, insofern unsicher und von permanentem Wandel gekennzeichnet sind. Es bestand und besteht „ein Nebeneinander verschiedener Integrationspfade“, die „auch weiterhin den heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten und damit verbundenen unterschiedlichen Prioritätensetzungen und Vorbehalten Rechnung tragen, was sowohl zur Vielfalt der EU beiträgt, aber auch ihre Komplexität erhöht.“ (Schäfer-Nerlich und Wessels 2019, 18) Anders formuliert: Es gibt nicht den *einen* Integrationsprozess, sondern *viele*, allesamt miteinander verflochten. Diese umfassen bspw. in der heutigen EU vergemeinschaftete wie intergouvernementale Politikfelder, aber auch Mischformen der beiden, in allen Bereichen von der ursprünglich primär wirtschaftlichen Integration bis hin zu Aspekten der außen- und sicherheitspolitischen Koordination, die unterschiedliche Integrationsniveaus und Verpflichtungsgrade mit Blick auf die Mitgliedsstaaten aufweisen (vgl. Jagdhuber und Rittberger 2020).

Greift man die bereits angedeuteten systemtheoretischen Prämissen komplexen Denkens – Non-Linearität, Unsicherheit, permanenter Wandel – aber konsequent auf (vgl. dazu Boulton, Allan und Bowman 2015; Ludwig 2020, Kap. 3.1), weitet sich der Blick auf diese

vielfältigen und vielfach differenzierten Prozesse noch einmal. Denn wie jedes komplexe System in der natürlichen oder sozialen Welt ist diese EU ein offenes System, das in kontinuierlichem Austausch mit seiner Umwelt steht, in die es eingebettet und in der es sich mit anderen Systemen überschneidet. (vgl. Geyer 2003, 27f.; Ludwig 2020, 87f.) In diesen laufen ebenfalls komplexe Prozesse unterschiedlicher Natur ab und schaffen so erst die Dynamiken europäischer Integration, die europäische Einigung in ihrer Gesamtheit. Anders als bislang ist diese also nur umfassend, in ihrer multiplen Komplexität (vgl. Morin 1987) zu verstehen, um einen etwas sperrigen Begriff des französischen Philosophen und Vordenkers der sozialwissenschaftlichen Komplexitätsforschung Edgar Morin aufzugreifen. Europäische Integration meint insofern in der Tat alle „über europäische Staatsgrenzen hinweg sich vollziehenden oder gedachten Prozesse der Vergemeinschaftung, Kooperation und Verflechtung“ kollektiver wie individueller, politischer wie nichtpolitischer Akteure (vgl. Clemens, Reinfeldt und Wille 2008, 24).

Entsprechend genügt es in Wissenschaft und Praxis nicht, den Blick auf die Entwicklung eines dieser Prozesse zu verengen. Es bedarf viel eher einer Weitung der Perspektive: Diese richtet den Blick auf die Vielzahl an unterschiedlichen Prozessen, an denen die europäischen Staaten und Gesellschaften zeit- und kontextgebunden in teils sehr unterschiedlicher Form, mit verschiedenartigen Absichten und Motiven partizipieren. Dies gilt für Einbindung in und Mitwirkung an den 29 (!) zwischenstaatlichen Integrationsorganisationen – um nur die „Großen Vier“ zu nennen: EU, Europarat, NATO und OSZE (vgl. Cogen 2015) – bis hin zu den grenzüberschreitenden Initiativen durch wirtschaftliche Kooperationen oder die zivilgesellschaftliche Europabewegung. Insofern stellt sich bei der Beschäftigung mit europäischer Einigung stets die Frage, von welchem „Europa“ wir eigentlich sprechen, welche Integrationsprozesse jeweils gemeint sind, welche Funktion diese für die beteiligten Akteure erfüllen und wie sie mit anderen Prozessen europäischer Zusammenwirkens wiederum verflochten sind.

Das erwähnte politikwissenschaftliche Nachdenken über differenzierte Integration oder neuerdings auch Desintegration, das Varianzen der Teilhabe einzelner Akteure und deren Hintergründe in den Blick nimmt, taugt – so meine These – in diesem Lichte nicht nur für die Analyse der Genese, des Integrationsstands und der Beziehungen zu Dritten der EU. (vgl. Tekin 2020; für eine Erweiterung des Konzepts auch Grimmel 2020b) Es lässt sich übertragen für die Beschäftigung mit Prozessen in den anderen Integrationsorganisationen genau wie für nichtpolitische Entwicklungen und insofern für die Dynamiken europäischer Einigung in all ihren Dimensionen.

### **Herausforderungen und Chancen des Perspektivwechsels**

Die Auseinandersetzung mit der komplexen Vielfalt „Europas“ sowie die einhergehende

Weitung unserer Perspektive auf europäische Integration bedeuten ohne Zweifel eine Herausforderung – für Wissenschaft, Politik und Gesellschaften. Die Politikwissenschaft sieht sich dabei – wie alle Disziplinen – unter den Bedingungen, von Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität, also der VUCA-Welt, in ihrer Forschung der Notwendigkeit eines ganzheitlicheren Denkens gegenüber. Das Aufgreifen neuer Theorieansätze in der EU-Forschung trägt diesem Umstand zwar bereits Rechnung, doch insgesamt meiner Ansicht nach noch zu zurückhaltend. Ihr Fokus bleibt staats- und institutionenzentriert sowie oftmals eindimensional, nicht nur mit Blick auf die unverändert verbreitete Engführung des Europa- und Integrationsbegriffs. (vgl. Grimmel 2020b, 309) Genau wie für die Beschäftigung mit dem globalen Miteinander insgesamt gilt, dass der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit europäischer Integration eben nicht länger mit den überkommenen Prämissen und Thesen gedient ist, die an der Natur des Untersuchungsgegenstandes – ich meine, den komplexen Prozessen europäischer Integration – und unseren Erfahrungen damit allzu oft vorbeigehen bzw. bestenfalls Ausschnitte derselben erfassen. (vgl. Geyer 2003, 30f.) Mit dem britischen Politikwissenschaftler Robert Geyer, der hierfür schon 2003 plädiert hat, teile ich daher die Auffassung, dass sie von einem stärkeren Aufgreifen komplexen Denkens unter den dynamischen Bedingungen unserer VUCA-Welt nur profitieren kann – heute mehr denn je.

Die multiple Komplexität europäischer Integration stellt indes nicht nur für die Wissenschaft eine Herausforderung dar, sondern gerade für Politik und Gesellschaften. Spätestens seit der Corona-Pandemie wissen wir jedoch: Der Umgang mit Komplexität, mit Unsicherheit und permanentem Wandel, mit unerwarteten, gegenläufigen Dynamiken ist vielleicht die wichtigste Herausforderung unserer Zeit und zugleich deren Grundphänomen. (bspw. Mitchell 2008, 20ff.) Um Europa-, damit vor allem letztlich Komplexitätsverdrossenheit nicht weiter zu stärken, gilt es auf allen Ebenen, die Systemkompetenz als entscheidenden „future skill“ zu stärken. (vgl. Ehlers 2020, 83f.) Global und europäisch denken zu lernen, unsere Vernetztheit als Teil eines größeren Ganzen bis zum planetaren System zu begreifen, ist zentrale gesamtgesellschaftliche Voraussetzung für ein neues Bewusstsein und politisches Handeln angesichts der multiplen Krisen unserer Zeit. (vgl. Ludwig 2022) Dies gilt insbesondere für Politik und Medien, aber auch Bildung und Forschung, denen bei Erläuterung und Vermittlung, also bei der „Übersetzung“ der Komplexität für die Gesellschaft eine Schlüsselrolle zukommt (vgl. dazu Mende und Müller 2020, 392ff.).

Sollen die Prozesse europäischer Integration nach über sieben Jahrzehnten weiterhin und langfristig dazu beitragen, die europäischen Staaten und Gesellschaften in all ihrer historischen wie zeitgenössischen Unterschiedlichkeit einander anzunähern, damit Frieden, Freiheit und Wohlstand zu sichern, bedarf es kontinuierlichen Lernens und der Anpassung aller Beteiligten. Ein stärkeres Bewusstsein für die komplexe Vielfalt und multiple Vielheit europäischer Einigung kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, wenn Forscherinnen und

Forscher, Entscheidungsträgerinnen und -träger genau wie jede und jeder Einzelne eine Grunderkenntnis der Komplexitätsforschung verinnerlichen: Bescheidenheit. Mit den Worten des britischen Physikers Peter Allen: „[...] humility is a key message! [...] Complexity recognizes the limits of knowledge. [...] If your expectations based on your current model are denied by experience, and if you are honest, you are forced to try to see what was wrong with your previous beliefs and the model that expressed them. This is the basis of learning.“ (Boulton, Allen und Bowman 2015, 222 f.) Die Chance für das europäische Projekt besteht hierbei darin, durch das Bewusstsein und den Respekt der komplexen Vielheit, die Einigung Europas zu stärken, konkret die vielbeschworene Resilienz der Integrationsprozesse gegenüber Desintegrationstrends zu stärken. Dabei werden sich manche Akteure zurücknehmen, vielleicht sogar funktional beschränken oder zumindest von idealistischen Maximalforderungen (vorerst) Abstand nehmen müssen, wie dies etwa für die gegenwärtige EU vorstellbar ist und bereits diskutiert wird. (bspw. Brasche 2020) Die weitere Einigung, das weitere Miteinander (in welcher Form auch immer) steht im Zentrum oder anders gesagt, gilt für die europäische Integration: Der gemeinsame Weg ist das Ziel (oder zumindest ein wichtiger Teil davon).

## **Fazit**

Angesichts der vergangenen wie aktuellen Krisen im europäischen Miteinander tut eine Einsicht not: Die Einheit der EU, die Einheit Europas insgesamt in Frieden und Freiheit – kurz: das europäische Projekt –, von der die Zukunft der EU und ihrer Mitglieder wiederum abhängt, ist nur in der komplexen Vielfalt zu haben. Nutzen wir also die Vielfalt der Prozesse europäischer Integration! Ein Gedanke, den auch die Autorinnen und Autoren des eindrucksvollen Sammelbands „Europa – In Vielfalt geeint! 30 Perspektiven zur Rettung Europas vor sich selbst“ nach meinem Eindruck teilen. (vgl. Kirchhof, Keller und Schmidt 2020) Allerdings haben sie dabei primär die EU im Blick und nicht Europa als Ganzes. Doch es ist eben eine ganzheitliche Perspektive auf die vielfältigen Prozesse europäischer Integration notwendig, will man nachhaltig am System „Europa“ bauen und nicht nur an einem seiner Teile. Im Sinne komplexen Denkens schlage ich mit Edgar Morin daher vor, europäische Integration künftig noch stärker als „*unité multiple et complexe*“ (Morin 1987), also als vielfältiges und komplexes Ganzes einer Vielheit an Prozessen aufzufassen. Das wachsende Bewusstsein für, das erlernende Verstehen und die Einübung des Umgangs mit dieser multiplen Komplexität sind dabei zugleich die Chance, aber auch die große Herausforderung der europäischen Gesellschaften bei ihrem Streben nach einem friedlichen Miteinander in unserer VUCA-Welt.

Angesichts der Entwicklungen der letzten Monate und Jahre scheint mir für einen neuen Aufbruch europäischer Integration abschließend heute unter diesen Bedingungen zunächst

zweierlei dringlich: Die Integrationsorganisationen und ihre jeweiligen Mitgliedsstaaten müssen zum einen endlich über ihre interinstitutionellen Beziehungen genauso neu nachdenken wie über die funktionale Aufgabenteilung zwischen ihnen. Die europäischen Gesellschaften müssen zum anderen (noch) stärker in Austausch kommen, wo sie ihren Platz im europäischen Miteinander des 21. Jahrhunderts sehen. Das meint konkret Systemkompetenz auf gesellschaftlicher Ebene! Denn das viel beschworene „europäische Projekt“ kann nur gelingen, wenn es von allen mitgebaut wird – wenn es im besten Sinne ein gesamteuropäisches Projekt ist und bleibt. Die sog. „Konferenz zur Zukunft Europas“ im Kontext der EU-27 oder auch mancher Vorschlag Emmanuel Macrons, wie jüngst der einer „politischen europäischen Gemeinschaft“ (Macron 2022) mögen Schritte in die richtige Richtung sein – schon weil sie die notwendigen Debatten fördern –, doch in der hier verfochtenen gesamteuropäischen Perspektive kann dies nur ein Anfang eines wirklichen neuen Aufbruchs in und für Europa als Ganzes sein.

## Literatur

- Boulton, Jean G., Peter M. Allen und Cliff Bowman. 2015. *Embracing Complexity: Strategic Perspectives for an Age of Turbulence*. Oxford: OUP.
- Brasche, Ulrich. 2020. Ever Closer Union? Wie sich die EU produktiv weiterentwickeln kann. *APuZ* 70(23-25), 32-38.
- Clemens, Gabriele, Alexander Reinfeldt und Gerhard Wille. 2008. *Geschichte der europäischen Integration*. Paderborn: Schöningh UTB.
- Cogen, Marc. 2015. *An Introduction to European Intergovernmental Organizations*. Farnham u.a.: Ashgate.
- Ehlers, Ulf-Daniel. 2020. *Future Skills: Lernen der Zukunft, Hochschule der Zukunft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Gänzle, Stefan, Benjamin Leruth und Jarle Trondal (Hrsg.). 2020. *Differentiated Integration and Dis-Integration in a Post-Brexit Era*. London u.a.: Routledge.
- Geyer, Robert. 2003. European Integration, the Problem of Complexity and the Revision of Theory. *Journal of Common Market Studies* 41(1), 15-35.
- Grimmel, Andreas. 2020a. Einleitung: Die neue Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration in der Europäischen Union. In: Ders. (Hrsg.). *Die neue Europäische Union: Zwischen Integration und Desintegration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 27-38.
- Grimmel, Andreas. 2020b. Funktionale Differenzierung und europäische Integration: Perspektiven eines neuen Forschungsfeldes. In: Ders. (Hrsg.). *Die neue Europäische Union: Zwischen Integration und Desintegration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 299-312.
- Hooghe, Liesbet und Gary Marks. 2009. A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science* 39(1): 1–23.
- Jagdhuber, Stefan und Berthold Rittberger. 2020. „Flexible Union“ statt „Ever Closer Union“: Die EU, der Brexit und differenzierte Integration. In: Andreas Grimmel (Hrsg.). *Die neue Europäische Union: Zwischen Integration und Desintegration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 191-213.
- Juncker, Jean-Claude. 2017. *Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*. Brüssel, 1. März 2017. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf) (Stand: 28. Mai 2022).
- Kirchhof, Gregor, Mario Keller und Reiner Schmidt (Hrsg.) 2020. *Europa – In Vielfalt geeint! 30 Perspektiven zur Rettung Europa vor sich selbst*. München: C.H. Beck.
- Ludwig, Andreas N. 2020. *Bilaterale Beziehungen als komplexe Systeme: Komplexitätsforschung am Beispiel der deutsch-britischen Beziehungen nach 1945*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ludwig, Andreas N. 2022. Future Skills: global und europäisch denken. *Value* Nr. 20, 68-69.
- Macron, Emmanuel. 2022. *Rede des französischen Staatspräsidenten anlässlich der Konferenz zur Zukunft Europas*. Straßburg, 9. Mai 2022. <https://presidence->

- francaise.consilium.europa.eu/de/aktuelles/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/ (Stand: 28. Mai 2022).
- Mende, Janne und Stefan Müller. 2020. Einfach komplex? Die Übersetzung politikwissenschaftlicher Komplexität in die Gesellschaft. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30(1), 379-399.
- Mitchell, Sandra. 2008. *Komplexitäten: Warum wir erst anfangen, die Welt zu verstehen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Morin, Edgar. 1987. *Penser l'Europe*. Paris: Gallimard.
- Schäfer-Nerlich, Verena und Wolfgang Wessels. 2019. Strategien und Szenarien der Fortentwicklung der EU: Vielfalt und Komplexität. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29(1), 1-21.
- Schimmelfennig, Frank. 2020. Theorien der europäischen Integration. In: Peter Becker und Barbara Lippert (Hrsg.). *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer VS, 3-26.
- Schimmelfennig, Frank, Dirk Leuffen und Berthold Rittberger. 2015. The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *Journal of European Public Policy* 6(22), 764-782.
- Tekin, Funda. 2020. Differenzierte Integration. In: Peter Becker und Barbara Lippert (Hrsg.). *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer VS, 667-684.
- Weidenfeld, Werner. 2020. *Die Europäische Union*. Paderborn: UTB. 5. Auflage.

### **Über den Autor**

Dr. Andreas N. Ludwig M.A. ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der KU und zugleich Lehrbeauftragter für Europapolitik an der Fachhochschule Kärnten (Österreich). Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre umfassen die Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs, Österreichs und des Vereinigten Königreiches, bilaterale Beziehungsforschung, europäische Integration sowie neue Ansätze in den Theorien der Internationalen Beziehungen, insbesondere Komplexitätsforschung und Erinnerungsforschung.