

## **Integration und Desintegration. Konfligierende Entwicklungstendenzen in der erweiterten Europäischen Union**

Seit ihrer Gründung als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1957 durch Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Länder war die Entwicklung der heutigen EU maßgeblich durch das Wechselspiel zwischen der sukzessiven Erweiterung um neue Mitgliedsländer und einer fortschreitenden Vertiefung der Integration bestimmt.

Die „Vertiefung der Integration“ hat verschiedene Dimensionen. Dazu gehört *erstens*, der Ausbau einheitlicher gesellschaftlicher Handlungsräume, die gemeinsamen Regeln unterliegen und durch die Aufhebung von institutionellen Grenzen bzw. Unterschieden zwischen den Mitgliedsländern gekennzeichnet sind (Ausbau des Gemeinschaftsrechts/ *Acquis communautaire*). Die „Vertiefung“ zeigt sich, *zweitens*, in einem Bedeutungszuwachs intergouvernementalen und supranationalen Regierens. Dieser manifestiert sich zum einen im Ausbau gemeinschaftlicher politischer Institutionen und politischer bzw. zivilgesellschaftlicher Organisationen, zum anderen in der Übertragung von immer mehr Regelungskompetenzen in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern auf die Entscheidungsgremien der EU. *Drittens*, schließlich, zielt die „Vertiefung der Integration“ auf die sukzessive Reduzierung des Wohlstandgefälles zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Regionen. Diesem Anliegen dienen die gezielte Förderung ökonomischer und sozialer Kohäsion mittels diverser Fonds (insbesondere Kohäsions- und Strukturfonds) und spezieller Programme sowie eine vom jeweiligen Wohlstandsniveau abhängige Beteiligung der einzelnen Länder an der Finanzierung des EU-Haushalts.

Die Prozesse der Erweiterung und der Vertiefung der Integration stehen in einer spannungsreichen Wechselwirkung. Einerseits erfordert jeder Erweiterungsschritt Vertiefungsfortschritte, um den gemeinsamen Besitzstand der bisherigen Mitglieder zu erhalten und die Funktionsfähigkeit der gemeinschaftlichen Institutionen zu sichern. Andererseits erschwert jede Erweiterung die Integration, da mit wachsender Mitgliederzahl die politische und kulturelle Heterogenität zunimmt, zum Teil auch das ökonomische Gefälle wieder ansteigt und damit die Integrationskosten steigen. Dabei ist theoretisch keineswegs ausgemacht, dass zunehmende Heterogenität sich zwangsläufig als integrationshinderlich erweisen muss. Wie die institutionellen Arrangements innerhalb der EU aussehen müssten, damit sich Heterogenität als ein Positivsummenspiel auszahlen könnte, und welche Bedingungen eine solche Entwicklungsrichtung der europäischen Institutionen fördern bzw. behindern, ist bislang allerdings weitgehend ungeklärt.

Diese spannungsreiche Wechselbeziehung manifestiert sich auf politischer Ebene zum einen in zahlreichen Konflikten im Vorfeld von Erweiterungen, zum anderen darin, dass zwischen den beteiligten Nationen und den verschiedenen politischen Kräften die Leitbilder vom Charakter der Union und der wünschenswerten Integrationstiefe zunehmend differieren.

Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich das Tempo der europäischen Integration erheblich beschleunigt. Im Hinblick auf die Vertiefung sind hier insbesondere die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, die Einführung des Euro, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Integration des Schengen-Acquis in die Europäischen Verträge zu nennen. Gleichzeitig hat die Erweiterungspolitik der EU seit den 1990er Jahren eine bis dato beispiellose Dynamik und Brisanz erfahren. Mit der Aufnahme zehn postsozialistischer Staaten sowie Zyperns und Maltas (2004/2007) lag nicht nur schlechthin die Zahl der Neumitglieder um ein mehrfaches über der aller früheren Erweiterungsrounden. Vielmehr war (und ist) das sozial-

ökonomische Gefälle zwischen den alten Mitgliedsstaaten und den Beitrittsländern weit größer als je zuvor. Zudem gibt es zumindest starke Indizien dafür, dass auch die kulturelle Heterogenität mit der Osterweiterung erheblich zugenommen hat. Noch verstärkt durch den erhöhten globalen Wettbewerbsdruck und die angespannte sozioökonomische Lage der alten Kernmitglieder setzen beide Tendenzen die bisherigen Arrangements der zwischenstaatlichen Solidarität innerhalb der EU unter außerordentliche Belastung. Und sie lassen erwarten, dass die Ungewissheit hinsichtlich der inneren und äußeren Strategiefähigkeit der EU sowie ihrer weiteren Entwicklungsrichtung weiter zunehmen wird.

Die jüngsten öffentlichen Kontroversen um die Prinzipien einer gemeinsamen Europäischen Außenpolitik, den Europäischen Verfassungs- bzw. Reformvertrag oder die Zukunft des „Europäischen Sozialmodells“ werfen zumindest die Frage auf, inwiefern angesichts der gewachsenen ökonomischen und kulturellen Heterogenität weitere Vertiefungsfortschritte so gestaltet werden können, dass sie die für leistungsfähige gemeinschaftliche Institutionen und Regeln erforderliche Legitimation und Akzeptanz auf Seiten der EU-Bürger finden.

Aus der sozialwissenschaftlichen Forschung, insbesondere auch der Forschung zur postsozialistischen Gesellschaftstransformation, ist bekannt, dass diskretionär etablierte, „von oben“ eingeführte Institutionensysteme (überwiegend um solche handelt es sich bei der erweiterten EU und ihren Regelsystemen) aufgrund ihres inhärenten Orientierungs- und Regelungspotenzials unter spezifischen Kontextvoraussetzungen durchaus gesellschaftliche Akzeptanz gewinnen und kulturelle Adaptionenprozesse auslösen können. Auf Dauer scheint ihre Funktionsfähigkeit jedoch auf eine adäquate „kulturellen Einbettung“, eine Kongruenz von Struktur und Kultur (Almond/Verba) angewiesen. Mit anderen Worten, funktionsfähige europäische Institutionen und weitere nachhaltige Integrationsprozesse (sowohl im Sinne der Vertiefung als auch der Erweiterung) bedürfen der politischen Kompromisse der politischen und ökonomischen Eliten der Mitgliedsländer. Darüber hinaus bedürfen sie auf Dauer eines breiten, national übergreifenden gesellschaftlichen Grundkonsensus, einer tendenziellen Kompatibilität nicht nur der europapolitischen Zielvorstellungen, sondern auch der diesen zugrunde liegenden soziokulturellen Wertorientierungen. All dies ist Vorbedingung für die integrationsfördernde institutionelle Bearbeitung von Interessenkonflikten.

Die im Kontext der jüngsten Erweiterungs- und Vertiefungsprozesse etablierten Institutionen haben auf der einen Seite ganz offensichtlich weitere Integrationsprozesse auf der ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Ebene gefördert. Das zeigt sich in zunehmenden ökonomischen Verflechtungen, grenzüberschreitenden Unternehmensnetzwerken, intensivierten Interaktionen (nichtstaatlicher) politischer Akteure auf der europäischen Ebene (z.B. in Form des Europäischen Sozialen Dialogs), Ansätzen für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, studien- und berufsbedingter Migration der akademischen Jugend u.a.m. Auf der anderen Seite beobachten wir sowohl auf der politischen als auch der gesellschaftlichen Ebene zunehmende Phänomene der Desintegration, die zum Teil auf allgemeine Globalisierungs- und Modernisierungsprobleme verweisen, sich zum Teil aber als direkte Reaktionen auf Institutionenbildung im *top down*-Modus lesen lassen. Tendenzen der Desintegration zeigen sich u.a.:

- in wachsenden regionalen Ungleichheiten zwischen Zentrum und Peripherie (vor allem in ostmitteleuropäischen Ländern und in Deutschland), der zunehmenden ökonomischen Abkopplung peripherer Regionen von den europäischen Wirtschaftsverflechtungen bei gleichzeitig wachsendem Einfluss wirtschaftspolitischer Positionen, die für eine Konzentration der EU-Fördermittel auf regionale Wachstumskerne plädieren;
- in starken politischen Bestrebungen der Nettozahler zu einer relativen Reduzierung des EU-Budgets trotz des gewachsenen ökonomischen Gefälles innerhalb der EU;

- starken politischen und ideologischen Barrieren für eine politische Einigung auf fiskalische, subventions- und sozialpolitische Regeln, die geeignet wären, den Umgang mit dem gewachsenen sozioökonomischen Gefälle als ein länder- und schichtenübergreifendes Positivsummenspiel hinsichtlich sozioökonomischer Konvergenz zu organisieren;
- dem wachsenden politischen und kulturellen Einfluss europaskeptischer und rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen (und deren europäischer Vernetzung), der Entstehung neuer Jugendprotestmilieus, nationalistischen Tendenzen sowie einem Wiederaufleben protektionistischer bzw. wirtschaftsnationalistischer Bestrebungen;
- der Zunahme religiöser und ethnischer Spannungen.

Die hier nur schlagwortartig skizzierten Phänomene der Gleichzeitigkeit von Integrations- und Desintegrationsprozessen sind zweifellos durch vielfältige Faktoren bedingt. Sie verweisen auf Folgeprobleme der „konstitutionellen Asymmetrie“ (Scharpf) im bisherigen europäischen Integrationsmodus, der Diskrepanz zwischen „negativer“ („marktschaffender“) und „positiver“ („marktbeschränkender“) Integration, die sich u.a. in zunehmender sozialer Ungleichheit, einer tendenziellen Spaltung der Bevölkerungen in Modernisierungs- bzw. Integrationsgewinner und –verlierer manifestiert. Sie werfen die Frage auf, inwieweit die politischen Institutionen der EU bei der Bearbeitung der komplexen Probleme der Mehr-Ebenen-Politikverflechtung und –Rechtsordnung an ihre Leistungsgrenzen gelangt sind. Sie lassen sich nicht zuletzt als Manifestation eines Defizits an „Kongruenz von Struktur und Kultur“ im europäischen Integrationszusammenhang deuten.

Das FIT beschäftigt sich aus verschiedenen Perspektiven und der Sicht unterschiedlicher Disziplinen mit den Zusammenhängen von Integrations- und Desintegrationsprozessen in der EU. Zum einen sollen beide Tendenzen in der europäischen Vergangenheit und Gegenwart auf der staatlichen wie der gesellschaftlichen Ebene beobachtet und analysiert werden. Zum anderen sollen intergouvernementale und supranationale Reaktionen (insbesondere auf Desintegrationstendenzen) untersucht und ggf. Optionen für die rechtliche und politische Bearbeitung der gegenwärtigen und antizipierbaren Konflikte ausgelotet werden. Dabei werden aus den empirischen Untersuchungen generalisierbare Erträge erwartet, die neue Einsichten in die Zusammenhänge zwischen *top down*- und *bottom up*-Europäisierung, Demokratie- und Leistungsfähigkeit der EU, zwischen Heterogenität und Einigungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bieten und damit auch zu den theoretischen Debatten der Europäisierungs- und der Integrationsforschung beitragen. Diese allgemeine Problemstellung wird im Rahmen von vier thematischen Schwerpunkten bearbeitet.

### *1. Modernisierung, historische Legacies und postsozialistische Transformation*

Die Entwicklung der EU vollzieht sich in einem spezifischen Zusammenwirken evolutionärer Prozesse und forciertes, diskretionärer Institutionenbildung. Sie weist damit eine ganze Reihe sozialwissenschaftlich relevanter Analogien zum Modus postsozialistischer Gesellschaftstransformation auf. Die sozialwissenschaftliche Transformationsforschung hat seit Beginn der 1990er Jahre ein breites Spektrum theoretischer Fragestellungen zu diesem Zusammenhang ausführlich thematisiert, so u.a. zu den Erfolgsbedingungen holistischer Reformpolitik, zum Einfluss historisch-kultureller *Legacies* auf die Transformationsverläufe, zur Adaptionsfähigkeit kultureller Orientierungsmuster in Zeiten beschleunigten sozialen Wandels oder zur Bedeutung des Verhältnisses von Eliten und Bevölkerung für die Konsolidierung neuer Institutionensysteme. Die historischen Wissenschaften haben Unterschiede hinsichtlich Transformationsgeschwindigkeit und -erfolg aus dem differenzierten historischen Erbe der ostmitteleuropäischen Geschichtslandschaften erklärt. Dabei spielten der Grad der Integration in die Weltwirtschaft, die Desintegration durch Kriege und Wirtschaftskrisen, ökonomischer Nationalis-

mus und Autarkiestreben, die unterschiedliche Wirkung von multinationalen Großreichen, nach ethnischer Homogenität strebender Nationalstaaten und sowjetischer Hegemonie, die Folgen von Grenzveränderungen und Bevölkerungstransfers sowie nicht zuletzt die zugleich integrierende und diskriminierende Wirkung von Ideologien (Nationalismus, Marxismus) eine zentrale Rolle. Die in diesem Schwerpunkt vorgesehenen Projekte sollen den generalisierbaren Ertrag der theoretisch geleiteten und historisch inspirierten Transformationsforschung für die Forschung zu Problemen der europäischen Integration herausarbeiten und im Kontext übergreifender theoretischer Kontroversen der Sozialwissenschaften (etwa zwischen modernisierungstheoretischen Positionen und Ansätzen des *cultural turn*) diskutieren.

## *2. Normative Ordnung und politische Gestaltung der EU*

Mit der Osterweiterung der EU sehen sich sowohl die europäische Rechtsordnung als auch das europäische politische System vor neue Herausforderungen gestellt. Die Rechtsordnung ist gefordert, Verfahren und Entscheidungsmechanismen zu entwickeln, die für nunmehr 27 Mitgliedstaaten funktional angemessen sind. Hier bedarf es nicht nur auf der rechtssetzenden, sondern auch auf der rechtsanwendenden und der rechtsdurchsetzenden Ebene neuer Antworten auf die Herausforderung der Gestaltung einer effektiven Rechtsordnung, deren Geltung letztlich nicht erzwungen werden kann. Mit der rechtlichen Auskleidung der institutionellen Ordnung ist die politische Handlungsfähigkeit der EU eng verbunden. Wird eine EU aus siebenundzwanzig Mitgliedstaaten gleichermaßen in der Lage sein, Konsense oder zumindest Kompromisse zu erzielen, oder müssen wir mit einer zunehmenden Blockade der EU rechnen? Welche Auswirkungen hat die gestiegene Komplexität der EU auf das institutionelle Gefüge und die Machtbalance zwischen den mitgliedstaatlichen und den supranationalen Institutionen? Und inwiefern wird die neue gesamteuropäische politische Landschaft von lokalen grenzüberschreitenden Kooperationsformen ergänzt und unterstützt werden? Gerade letztere Frage findet in der Analyse innereuropäischer Grenzregionen ein wichtiges Anwendungsfeld. Hier wird sich exemplarisch untersuchen lassen, inwiefern abstrakte und gesamteuropäische Rechtsstrukturen und Politikprozesse auch von den Menschen vor Ort konkret gelebt werden.

## *3. Die soziale und ökonomische Dimension europäischer (Des-)Integration*

Die Osterweiterung der EU hat tiefgreifende Auswirkungen auf den europäischen Wirtschafts- und Sozialraum. Die Ausdehnung der rechtlichen und institutionellen Strukturen auf die zwölf neuen Mitgliedstaaten erweitert nicht nur den Geltungsraum der Spielregeln der EU, sondern ist mit vielen Friktionen, Spannungen, Widersprüchen sowie wichtigen Rückwirkungseffekten auf Wirtschaft und Gesellschaft der alten Mitgliedstaaten verbunden, wie sich nicht zuletzt in einer Intensivierung der öffentlichen und akademischen Debatten um die Zukunft des „europäischen Sozialmodells“ zeigt. Die Analyse dieses doppelten Prozesses aus Ausdehnung und Rückwirkung steht im Mittelpunkt des Forschungsinteresses in diesem Schwerpunkt. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wie unter der Voraussetzung der „konstitutionellen Asymmetrie“ zwischen negativer und positiver Integration die erhöhte ökonomische und institutionelle Heterogenität die Aussichten für das programmatische Ziel der EU beeinflusst, auch unter Bedingungen der Globalisierung eine enge Kopplung von ökonomischer Dynamik und sozialer Kohäsion zu gewährleisten und die Diskrepanz zwischen Integrationsgewinnern und -verlierern – in regionaler wie sozialstruktureller Hinsicht – zu verringern.

#### 4. Potenziale kultureller Identitätsbildung für (Des-)Integrationsprozesse in der EU.

Die Fortschritte der europäischen Integration der letzten zwei Jahrzehnte manifestieren sich auch auf kultureller Ebene in widersprüchlicher Weise. Auf der einen Seite ist insbesondere unter jüngeren, bildungsorientierten urbanen Bevölkerungsgruppen in den neuen Mitgliedsstaaten eine starke Orientierung auf „europäische“ Werte und entsprechende EU-weite Orientierungsmuster zu konstatieren, und es zeichnen sich Ansätze zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, europäischen Identität und eines europäischen Staatsbürgerbewusstseins ab. Auf der anderen Seite wird die zunehmende Verlagerung von nationalstaatlichen Souveränitätsrechten auf die EU-Ebene in neuen wie alten Mitgliedsländern von einer Revitalisierung nationaler Identitätsbestände begleitet, die ein breites Spektrum von Orientierungen umfasst – von der Rückbesinnung auf nationale Traditionen über EU-skeptische Ressentiments bis hin zu nationalistischen und xenophobischen Ideologien. Neben politischen und wissenschaftlichen Diskursebenen bilden Kunst und Literatur bedeutende Medien, in denen kulturelle und nationale Identitäten, nationales und kulturelles Gedächtnis, die Neubewertung bzw. Umwertung von Integrationsfiguren und der entsprechende Kanonwechsel thematisiert und damit greifbar werden. Die in diesem Schwerpunkt angestrebten Projekte untersuchen insbesondere die Entwicklung von Europa-Bildern und von konfligierenden Vorstellungen/Visionen nationaler Identität im europäischen Kontext im Hinblick auf integrative bzw. desintegrative Tendenzen vor dem Hintergrund der *longue durée* des kulturellen Gedächtnisses. Des Weiteren soll es um die Frage gehen, inwieweit Kulturpolitik, insbesondere über die Integration von Sub- und Alternativkulturen, die Thematisierung des Spannungsverhältnisses zwischen nationaler und europäischer Identität beeinflusst. Besondere Beachtung soll in diesem Kontext Problemen grenzüberschreitender kulturpolitischer Kooperation als einer Möglichkeit zum Abbau von ressentimentbeladenen Stereotypen zuteil werden.