

*Waldemar Hummer*

*EUROPÄISCHER BRIEF VOM 5.4.2017*

## **Ein Europa „mehrerer Geschwindigkeiten“**

*EUROPEAN LETTER OF THE 5.4.2017*

### **“A multi-speed Europe“**

*LETTRE EUROPÉENNE DU 5.4.2017*

## **Une Europe « à plusieurs vitesses »**



DAS PROJEKT EUROPA SICHERN — ASSURER LE PROJET EUROPE — GUARANTEE THE PROJECT EUROPE  
*KOMMENTARE AN – COMMENTAIRE Á – COMMENTS TO*

EUROPEAN-SOCIETY COUDENHOVE-KALERGI  
Lichtenfelsgasse 7, A-1010 Wien, Tel +43-1-40126-100  
[europa@coudenhove-kalergi-society.eu](mailto:europa@coudenhove-kalergi-society.eu); [www.coudenhove-kalergi-society.eu](http://www.coudenhove-kalergi-society.eu)

## Ein Europa „mehrerer Geschwindigkeiten“ Annäherung an ein unbestimmtes integrationspolitisches Konzept

Univ.Prof.em. Dr. Waldemar Hummer, Innsbruck

In seiner Rede im Februar 2017 an der katholischen Universität Löwen zur „Zukunft Europas“ sprach sich Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker für ein Europa der *unterschiedlichen Geschwindigkeiten* aus, ein Konzept, das sich auch im „*Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr*“ des Weissbuchs der Kommission zur Zukunft Europas vom 1. März 2017 wiederfindet. Juncker sprach in diesem Zusammenhang auch von einem „*Europa der konzentrischen Kreise*“, die sich um einen Kern ausbreiten, den die 19 Euro-Länder bilden könnten.

Obwohl das Weißbuch der Kommission keine Aussage über die Prioritäten für eine der in ihm enthaltenen fünf Varianten erkennen lässt, wird das *Szenario 3* überwiegend als das *realistischste* und auch *erfolgversprechendste*, angesehen, was aber nichts anderes bedeutet, als die überwiegende Zustimmung zur Differenzierung des europäischen Integrationsprozesses in eine Union „mehrerer Geschwindigkeiten“. Auch der Vierer-Gipfel, zu dem Präsident Hollande am 6. März 2017 die Regierungschefs von Deutschland, Italien und Spanien in das Schloss von Versailles einlud, bestätigte dieses Modell als das wohl effizienteste für eine sinnvolle Umstrukturierung der Union.

Da sich die Bedeutungsinhalte eines Europas der „verschiedenen Geschwindigkeiten“, der „konzentrischen Kreise“, eines „Kerneuropas“ uam aber begrifflich unterscheiden, muss man dabei immer von folgenden drei idealtypischen Modellen ausgehen:

- a) abgestufte Integration,
- b) differenzierte Integration und
- c) Europe à la carte.

Ad a) Im Modell der *abgestuften Integration* gehen einige Mitgliedstaaten („Avantgarde“) schneller voraus und die anderen folgen erst später nach. Da die Nachkommenden das entsprechende Integrationsziel aber auch erreichen müssen, bezieht sich die Abstufung lediglich auf die Geschwindigkeit, nicht aber auf die Zielerreichung selbst, sodass diesem Modell kein desintegrativer Charakter innewohnt;

Ad b) Im Gegensatz dazu schreiten bei der *differenzierten Integration* einige Mitgliedstaaten voran und bilden unter sich härtere Integrationskerne aus. Damit werden funktional ausdifferenzierte Teilintegrationen, im Sinne von „variablen Geometrie“, ausgebildet, die allerdings den anderen Mitgliedstaaten für eine eventuelle spätere Teilnahme daran auch offenstehen müssen. Sie müssen aber nicht verpflichtend aufschließen. Dieser Integrationsansatz enthält daher für den Integrationsprozess problematische zentrifugale und dysfunktionale Ansätze.

Ad c) Im Modell eines *Europe à la carte* wiederum wird den Mitgliedstaaten die Wahl gelassen, in welchen Politikbereichen sie auf EU-Ebene überhaupt partizipieren wollen und in welchen nicht. Technischen Ausdruck findet dieses Modell in Form von „opt-outs“ bzw. „opt-ins“ einzelner Mitgliedstaaten, wie dies zB zugunsten des Vereinigten Königreichs und Dänemark bereits früher schon der Fall war und bei den Ausnahmestimmungen für das UK zur Abwehr eines Brexit neuerdings wieder zum Einsatz kam. Dieses Modell ist integrationspolitisch deswegen negativ besetzt, da es zu einer großen Zersplitterung der einzelnen Integrationsbemühungen führen würde.

**In seinen Wirkungen ist das Modell „mehrerer Geschwindigkeiten“ mit dem einer „verstärkten Zusammenarbeit“ einiger Mitgliedstaaten verwandt, von diesem aber rechtsdogmatisch klar zu unterscheiden.**

### Erklärung zu den „Europäischen Briefen“

Die "Europäischen Briefe" werden von der Coudenhove-Kalergi Gesellschaft herausgegeben. Sie erscheinen fallweise mit Beiträgen engagierter Europäer und Europäerinnen. Richard Coudenhove-Kalergi, mit Wurzeln in mehreren europäischen Ländern, hat bald nach Ende des Ersten Weltkriegs als Gegengewicht zu den totalitären Versuchen von Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus die Idee eines vereinten Europas entwickelt, 1923 die Paneuropa-Union gegründet und mit seinen Initiativen maßgeblich zur Schaffung des Europa-Rates 1949 beigetragen. Heute ist die Europäische Union die politische und wirtschaftliche Verwirklichung des europäischen Friedensprojektes. Die 1978 mit dem Sitz in Genf gegründete Coudenhove-Kalergi-Stiftung wurde formell in die Europa-Gesellschaft Coudenhove-Kalergi umgewandelt und will durch Publikationen, Studienprojekte und Förderungspreise einen Beitrag zur Sicherung dieses Vorhabens leisten.

Besonderen Dank ergeht an unsere Sponsoren, die unsere Förderaktivitäten für das europäische Einigungsprojekt ermöglichen.

## “A multi-speed Europe“

### An approach covering an undefined integration policy concept -

Professor Waldemar Hummer, Innsbruck

In his speech in February 2017 at the Catholic University of Leuven - regarding “the future of Europe” - Commission President Jean-Claude Juncker advocated a Europe of *differing speeds*. A concept, which the Commission’s White Paper on the future of Europe, dated 1 March 2017, goes into in its “*Scenario 3: Those Who Want More Do More*”. As regards this term, Juncker also spoke of a „*Europe of concentric circles*“, which would extend from a common core, and which could be made up by the 19 Euro-countries.

Although the Commission’s White Paper makes no statement regarding the prioritization of the therein contained five scenarios, it is its *Scenario 3* which can be predominantly viewed as the variant which is most *realistic* and which also seems to be the *most promising*. This stance should be interpreted as nothing less than an avowal accepting differentiated European integration, that is, a „mutli-speed“ Union. Also, the four-way summit at Versailles, arranged by President Hollande on 6 March 2017, which the Heads of Government of Germany, Italy and Spain attended, confirms the above scenario as the model which seems to be the most reasonable and efficient for the restructuring of the Union.

As the semantic content of the terms “a multi-speed Europe”, “a Europe of concentric circles“, and “a core Europe“, amongst other terms, are conceptually different, it is important to differentiate between the following three ideal models:

- a) graded or avant-garde integration,
- b) differentiated integration and
- c) Europe à la carte.

Re: a) The model of *graded integration* sees a number of member states (i.e. the “avant-garde”) moving ahead more rapidly than others, with said others then following on. As the follow-on states are required to meet the integration goal, as set out, the gradation covers merely speed and not content. That is, this model bears with it no disintegrative elements.

Re: b) In contrast thereto lies *differentiated integration*. Here some member states move forward together, and amongst themselves form more solid common cores. Hereby, a functionally differentiated partial-integration, in the sense of „variable geometry“, is formed. However, this integration model requires that later potential accession to it by other member states is maintained; this notwithstanding, it is at the discretion of those states to join the common cores or not. This approach at integration therefore contains problematic centrifugal as well as dysfunctional elements.

Re: c) In the *Europe à la carte* model it is at the discretion of the member states as to which political areas on the EU level they are willing to take part in, or to abstain from. For member states this model finds technical footing in the form of “opt-outs” and “opt-ins”, respectively. Said modus operandi has already been seen in regards to the United Kingdom (UK) and Denmark. More recently this model has come to the forefront in relation to the UK and the Brexit. Furthermore, this model carries with it elements which are negative for integration as it allows for integration efforts to be undermined by way of fragmentation.

**In its effects the “multi-speed” model is related to an “enhanced cooperation” of some member states, nonetheless, from a legal dogmatic standpoint the two models are clearly distinguishable.**

#### Comment on the “European Letters”

The “European Letters” are published by the Coudenhove-Kalergi Society. They appear on an ad hoc basis with contributions written by dedicated Europeans. Richard Coudenhove-Kalergi, with roots in different European countries, developed the idea of a united Europe as a counterbalance to the totalitarian temptations of fascism, National Socialism and communism soon after World War I. He founded the Paneuropa-Union in 1923 and contributed to the founding of the Council of Europe in 1949. The present European Union was a result of the political and economic realisation of the European peace project. The European Society Coudenhove-Kalergi, established as a Foundation in 1978, is dedicated to ensuring the success of this unique project by means of publications, study projects and granting of awards.

Special thanks go to our sponsors enabling us to carry out our European promotion activities.

## **Une Europe « à plusieurs vitesses »** Réflexion sur un concept de politique d'intégration indéterminé

Professeur Waldemar Hummer, Innsbruck

Dans son discours de février 2017 à l'Université Catholique de Louvain sur « L'avenir de l'Europe » le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker se fit le chantre d'une *Europe à plusieurs vitesses*, un concept qui se retrouve dans le « Scénario 3 – Ceux qui veulent plus font plus » du livre blanc présenté le 1<sup>er</sup> mars 2017 par la Commission européenne sur l'avenir de l'Europe. Juncker parla dans ce contexte d'une Europe en cercles concentriques se propageant autour d'un noyau que pourraient constituer les dix-neuf pays de la zone euro.

Bien que le livre blanc de la Commission ne donne aucun avis sur ses préférences entre les cinq variantes qu'il comporte, le scénario 3 apparaît nettement comme le plus réaliste et le plus prometteur, ce qui ne signifie toutefois rien d'autre que le consentement majoritaire à un processus d'intégration européenne différenciée. Le sommet à quatre du 6 mars 2016 qui réunit au château de Versailles les chefs de gouvernement d'Allemagne, d'Italie et d'Espagne à l'invitation du président Hollande, confirma également ce modèle comme le plus efficace en vue d'une restructuration de l'Union.

Bien que les termes « Europe à plusieurs vitesses », « Europe en cercles concentriques » ou « noyau européen » recouvrent des contenus différents, il faut toujours néanmoins se référer aux trois modèles idéaux suivants :

- a) Intégration graduelle,
- b) Intégration différenciée et
- c) Europe à la carte.

Dans le modèle d'intégration graduelle a), certains pays membres (l'avant-garde) avancent plus vite que d'autres qui suivront plus tard. Mais étant donné que les retardataires doivent également atteindre les objectifs d'intégration, la graduation ne concerne que la vitesse pour atteindre l'objectif, mais non l'objectif lui-même, de sorte que ce modèle ne comporte aucun caractère de désintégration.

A l'inverse, dans le modèle d'intégration différenciée b), quelques Etats membres avancent pour former entre eux un noyau plus solide ; ils constituent ainsi des intégrations partielles différenciées, pour ainsi dire à géométrie variable, qui doivent cependant rester ouvertes à la participation ultérieure d'autres Etats membres. Ceux-ci ne sont toutefois pas tenus de s'y joindre. Cette approche comporte donc pour le processus d'intégration des éléments de risque problématiques de dysfonctionnements centrifuges.

Dans le modèle d'Europe à la carte c), les Etats ont à nouveau le choix des domaines politiques dans lesquels ils veulent ou non participer au niveau européen. Ce modèle est désigné par les termes techniques « opt-out » et « opt-in » de certains Etats membres tel qu'il fut déjà pratiqué auparavant, par exemple au profit du Royaume-Uni et du Danemark, et auquel on a eu recours à nouveau récemment avec les clauses dérogatoires pour le RU destinées à éviter un Brexit. Mais, au regard de la politique d'intégration, ce modèle est connoté négativement car il mènerait à l'éparpillement des divers efforts d'intégration.

**En ce qui concerne ses effets, le modèle d'Europe à plusieurs vitesses se rapproche de celui de collaboration renforcée entre quelques Etats membres, mais doit cependant être clairement distingué de ce dernier au niveau de la doctrine juridique.**

### **Explications concernant les « Lettres Européennes »**

Les "Lettres Européennes" sont éditées par la Société Coudenhove-Kalergi. Richard Coudenhove-Kalergi, avec des racines dans plusieurs pays européens, a développé dès la fin de la première guerre mondiale le projet d'une Europe unie comme contrepoids aux tentatives totalitaires du fascisme, du national-socialisme et du communisme. Il a créé l'Union paneuropéenne en 1923 et ses initiatives ont contribué de manière déterminante à la constitution du Conseil de l'Europe en 1949. Aujourd'hui, l'Union européenne est la concrétisation politique et économique du projet de paix européen. La Société Européenne Coudenhove-Kalergi, créée comme Fondation en 1978, veut contribuer à la consolidation de ce dessein au moyen de publications, de projets d'études et par la remise de prix.

Un merci tout spécial à nos sponsors qui permettent à nos activités promotionnelles pour l'Europe.