

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

Nehmen die zentrifugalen Tendenzen in der EU durch die Krise zu?

Sandra Eckert

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das europäische Integrationsprojekt sind derzeit noch nicht endgültig absehbar. Die Herausforderungen, die sich im Zuge dieser neuartigen Polykrise stellen, verschärfen den Handlungsbedarf, der sich bereits aus der Abfolge von Krisen seit Beginn der 2000er Jahre ergab: die Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007, die ‚Flüchtlingskrise‘ 2015, außerdem eine Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten sowie die seit 2016 anhaltenden Turbulenzen um den Brexit. In vielerlei Hinsicht verstärkt die Corona-Krise bereits bestehende zentrifugale Tendenzen in der Europäischen Union. Andererseits besitzt die Pandemie, die seit März 2020 das öffentliche und wirtschaftliche Leben überall in Europa beeinträchtigt, als neuartige Krise das Potenzial, den europäischen Zusammenhalt und gemeinschaftliche Lösungen zu befördern.

„Das Krisenmanagement der Mitgliedstaaten erschütterte die Grundfesten der europäischen Integration.“

Die politischen Antworten auf die Krise in den Mitgliedstaaten waren geeignet, die Grundfesten der europäischen Integration zu erschüttern. So wurden auf dem ersten Höhepunkt der Pandemie im Frühjahr über Nacht die Grundfreiheiten – nämlich der freie Verkehr von Gütern, Personen und Dienstleistungen – ausgesetzt, ohne dass dies Anlass einer politischen Debatte war. Dies ist umso erstaunlicher, als gerade Einschränkungen der

Personenfreizügigkeit bis dato hochumstritten waren, so etwa im Kontext des Austritts des Vereinigten Königreichs oder den Rückverhandlungen der Schweiz zu den Bilateralen Beziehungen. Im Zuge der Corona-Krise wurden nun aber in nationalen Alleingängen Grenzen geschlossen, wichtige Güterströme gesichert, Grenzen wieder geöffnet, Regionen oder ganze Mitgliedstaaten zum Risikogebiet erklärt und Reisewarnungen ausgesprochen.

„Die Kompromissmaschine EU spielte in der Krisenreaktion erst zeitversetzt eine Rolle.“

Die europapolitischen Akteure versuchten im Nachgang, den Weg für eine gesamteuropäische Koordination zu bereiten. So machte die Europäische Kommission wiederholt Vorschläge zu einer stärker abgestimmten Vorgehensweise, etwa zur Beschaffung medizinischer Ausstattung oder bei der Festlegung gemeinsamer gesundheitsbezogener Kriterien und Schwellenwerte für Reisebeschränkungen. Auch wurden Stimmen aus dem Europäischen Parlament laut, möglichst zeitnah zur Freizügigkeit und den Prinzipien des Schengen-Raumes zurückzukehren. Zumindest der Vorschlag einer koordinierten Vorgehensweise in der Einschränkung der Freizügigkeit wurde in einer Ratsempfehlung vom Oktober 2020 aufgegriffen. Die nur schwerfällig in Gang zu setzende Kompromissmaschine EU spielte in der Krisenreaktion insofern erst zeitversetzt eine Rolle. Darüber hinaus verfügt die EU im Bereich der Gesundheitspolitik nur über schwache, koordinierende

Kompetenzen, die erst in den letzten Jahren gestärkt wurden, und nun im Zuge der Corona-Krise weiter ausgebaut werden.

„Effektive europäische Antworten gab es in der Wirtschaftspolitik.“

In zentralen Bereichen der wirtschaftspolitischen Krisenbewältigung hingegen fand die europäische Ebene insbesondere dort rasch effektive Antworten, wo etwa die Europäische Kommission oder die Europäische Zentralbank über unmittelbare Handlungskompetenzen verfügen. Die EZB setzte nach einer anfänglichen Kommunikationspanne der neuen Chefin Christine Lagarde mit der Ankündigung eines 750 Milliarden Euro umfassenden Pandemie-Notfallankaufprogrammes im März ein entscheidendes Zeichen. Die Europäische Kommission genehmigte in ihrer Rolle als oberste Wettbewerbshüterin zügig staatliche Beihilfen in bislang nie dagewesenem Umfang. Ebenso griff die europäische Bankenaufsicht umgehend zu außergewöhnlichen Maßnahmen und setzte Auflagen und Prüfmechanismen aus oder passte diese an, um einer Bankenkrise vorzubeugen. Diese Antworten der europäischen Aufsichtsbehörden könnten jedoch auch zentrifugale wirtschaftspolitische Tendenzen und Diskrepanzen stärken, wenn nationale Regierungen Spielräume nutzen, um die Wirtschaft mithilfe ihrer Banken anzukurbeln und durch staatliche Beihilfen nationale Champions zu schaffen und insgesamt die Wettbewerbspolitik stärker auf industriepolitische Ziele auszurichten.

„Die Krise hat dem deutsch-französischen Motor zu neuem Schwung verholfen.“

Auch die Regierungschefs der Mitgliedstaaten konnten sich im wirtschaftspolitischen Krisenmanagement zu Kompromisslösungen durchringen, die neues Terrain für die europäische Integrationsdynamik erschließen. Bereits im März setzten die Eurostaaten den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus, und im Juli einigte sich der Europäische Rat auf das größte Haushalts- und Finanzpaket der EU-Geschichte. Wegbereiter für diesen spektakulären Schritt war der Vorstoß von Emmanuel Macron und Angela Merkel zur Einrichtung eines Wiederaufbaufonds. Die Krise hat dem deutsch-französischen Motor zu neuem Schwung verholfen, auch wenn sich die Überwindung gegensätzlicher Interessen,

etwa zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern, als überaus schwierig erwies. Am Ende konnte der insbesondere von den sogenannten „sparsamen Vier“ – den Niederlanden, Österreich, Schweden und Dänemark – ausgehende Widerstand, dem sich auch Finnland anschloss, gegen die Höhe und Finanzierung des Fonds überwunden werden. Ebenso waren Zugeständnisse in Sachen Rechtsstaatlichkeit an Ungarn und Polen nötig, um den notwendigen einstimmigen Beschluss zu sichern. Integrationspolitisch stellt das Wiederaufbau- und Resilienzinstrument ein Novum dar, da die EU nun Schulden aufnehmen kann und Anleihen ausgibt.

Da der Fonds als einmaliges Kriseninstrument angelegt ist, kann über seinen langfristigen Effekt nur spekuliert werden. Ebenso ist offen, inwieweit das neue fiskalische Gewicht der europäischen Ebene eine transformative Kraft in der Politikgestaltung verleiht. Aus einer supranationalen Perspektive ist es wünschenswert, dass die Verausgabung der Mittel an europäische Vorgaben zur Schaffung öffentlicher Güter in den Zukunftsbereichen Klima, Infrastruktur und Digitales geknüpft wird. Dank ihrer gestärkten wirtschafts- und finanzpolitischen Rolle könnte die EU als Modernisierungsmotor wirken und für ihre Werte eintreten. Gegen eine solche Dynamisierungsperspektive dürfte sich allerdings in vielen Mitgliedsstaaten Widerstand regen. Einen Vorgeschmack darauf hat die Diskussion um die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien gegeben, deren Koppelung an die Verausgabung europäischer Mittel nur in stark abgeschwächter Form durchgesetzt werden konnte.

„Ein neues Verhältnis von Wirtschaft und Staat?“

Der bereits vor der Krise zu beobachtende Rückzug ins Nationale besteht also fort und wird in einigen Bereichen verstärkt, während sich gleichzeitig neue Integrationsdynamiken ergeben. Über das Austarieren zentrifugaler und zentripetaler Kräfte hinaus wird der wirtschaftspolitische Wiederaufbau das Verhältnis von Staat und Wirtschaft grundlegend verändern, sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Bislang setzte die europäische Grundordnung auf einen schlanken Staat, das Europarecht hat die Liberalisierung von ehemals staatlichen Monopolen, Wettbewerb und Marktintegration forciert. Das lange Zeit vorherrschende Paradigma des ökonomischen Liberalismus wurde in der jüngsten Vergangenheit im internationalen Kontext zunehmend zur Disposition gestellt, und der Krisenmodus verstärkt diese Tendenzen. Politische Intervention ist das

Gebot der Stunde im unmittelbaren Krisenmanagement, aber auch der durch öffentliche Gelder finanzierte Wiederaufbau wird staatlich gesteuert. Die Konsequenzen können langfristiger Natur sein, zumal in einigen Mitgliedstaaten schon jetzt auf das Instrument staatlicher Beteiligung in notleidenden Branchen zurückgegriffen wird. Insofern stellt sich für die Wirtschaftsordnung der EU die Frage, ob diese in der jetzigen Form Bestand haben wird.

Januar 2021

Sandra Eckert ist Professorin für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und forscht zurzeit am Aarhus Institute of Advanced Studies in Dänemark.

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, alina.fuchs@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.