

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Jahrbuch der Europäischen Integration

2020

40. Jahrgang. Die Jubiläumsausgabe.



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Jahrbuch der Europäischen Integration

2020

Petra Ahrens · Constanze Aka · Franco Algieri · Franz-Lothar Altmann · Friederike Augustin · Katrin Auel · Heinz-Jürgen Axt · Michael L. Bauer · Peter Becker · Matthias Belafi · Annegret Bendiek · Julian Bergmann · Sarah-Lena Böning · Katrin Böttger · Yvonne Braun · Klaus Brummer · Birgit Bujard · Karlis Bukovskis · Hrvoje Butković · Thomas Christiansen · Agnieszka K. Cianciara · Anthony Costello · Alexandru Damian · Johanna Deimel · Doris Dialer · Thomas Diez · Roland Döhrn · Hans-Wilhelm Dünn · Hans-Georg Ehrhart · Tobias Etzold · Alina Felder · Eva Feldmann-Wojtachnia · Sabine Fischer · Tobias Flessenkemper · Christian Franck · Carsten Gerards · Gabriel Glöckler · Daniel Göler · Alexander Grasse · Christoph Gusy · Björn Hacker · Simon Hartmann · Ines Hartwig · Niklas Helwig · Andreas Hofmann · Lea Hopp · Bernd Hüttemann · Tuomas Iso-Markku · Klaus Jacob · Kristína Janková · Michael Kaeding · Niels Keijzer · Mariam Khotenashvili · Anna-Lena Kirch · Henning Klodt · Wim Kösters · Valentin Kreilinger · Tobias Kunstein · Jan Labitzke · Guido Lessing · Barbara Lippert · Christian Lippert · Marko Lovec · Siegfried Magiera · Remi Maier-Rigaud · Jean-Marie Majerus · Andreas Marchetti · Daniel Martínek · Bruno Oliveira Martins · Dominic Maugeais · Andreas Maurer · Vittoria Meißner · Laia Mestres · Jürgen Mittag · Lucia Mokrá · Jan-Peter Möhle · Manuel Müller · Melanie Müller · Matthias Niedobitek · Thomas Petersen · Anne Pintz · Julian Plottka · Johannes Pollak · Christian Raphael · Iris Rehlau · Florence Reiter · Darius Ribbe · Daniel Schade · Sebastian Schäffer · Wolfgang Schäuble · Joachim Schild · Otto Schmuck · Mirja Schröder · Tobias Schumacher · Oliver Schwarz · Martin Selmayr · Otto W. Singer · Eduard Soler i Lecha · Martin Stein · Burkard Steppacher · Tamás Szigetvári · Funda Tekin · Gabriel N. Toggenburg · Denis M. Tull · Jürgen Turek · Günther Unser · Mendeltje van Keulen · Nicolai von Ondarza · Thomas Walli · Volker Weichsel · Werner Weidenfeld · Wolfgang Weiß · Charlotte Wenner · Wolfgang Wessels · Moritz Wiesenthal · Sabine Willenberg · Jon Worth · Wolfgang Zellner



Nomos

Das *Jahrbuch der Europäischen Integration* wird freundlicherweise vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.

Redaktion: Jana Schubert

Die Redaktion dankt York Albrecht, Lukas Haunhorst und Benedict Heidgen für die vielfältige Unterstützung. Für die Unterstützung bei Grafikdesign und Layout dankt die Redaktion Anna Schoida.



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-6721-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0843-2 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

40 Jahre europäische Integration.....	11
<i>Wolfgang Schäuble</i>	
Vorwort der Herausgeber	15
<i>Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels</i>	
1. Die Bilanz	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2020	19
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte	31
<i>Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels</i>	
Brexit.....	49
<i>Daniel Schade</i>	
Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.....	59
<i>Manuel Müller</i>	
2. Die Institutionen der Europäischen Union	
Die institutionelle Architektur der Europäischen Union	71
<i>Carsten Gerards/Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament	81
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat	91
<i>Lea Hopp/Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union	99
<i>Nicolai von Ondarza</i>	
Europäische Kommission	107
<i>Andreas Hofmann</i>	
Gerichtshof	115
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank	125
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof	141
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Ausschuss der Regionen	145
<i>Otto Schmuck</i>	
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	151
<i>Doris Dialer/Thomas Walli</i>	
Europäische Agenturen	155
<i>Michael Kaeding</i>	
Europäische Investitionsbank.....	161
<i>Tobias Kunstein</i>	

3. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente	167
<i>Valentin Kreilinger</i>	
Europäische Parteien	171
<i>Jürgen Mittag</i>	
Europa der Kommunen	175
<i>Andreas Marchetti</i>	
Europäische Bürgerinitiative	177
<i>Julian Plottka</i>	
Europa in den Medien.....	179
<i>Jon Worth</i>	
Interessenvertretung.....	183
<i>Bernd Hüttemann</i>	
Die öffentliche Meinung	187
<i>Thomas Petersen</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften	195
<i>Matthias Belaßi</i>	
Konferenz zur Zukunft Europas	199
<i>Manuel Müller</i>	

4. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik	205
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik	211
<i>Vittoria Meißner</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik	219
<i>Björn Hacker</i>	
Bildungspolitik	225
<i>Alina Felder</i>	
Binnenmarkt	229
<i>Sebastian Schäffer/Iris Rehlau</i>	
Digitale Agenda und Cybersicherheit	233
<i>Hans-Wilhelm Dünn</i>	
Energiepolitik	239
<i>Mirja Schröder</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik	243
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik	247
<i>Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud</i>	
Gleichstellungspolitik	253
<i>Petra Ahrens</i>	
Haushaltspolitik	257
<i>Peter Becker</i>	

Industriepolitik	267
<i>Jürgen Turek</i>	
Jugendpolitik	271
<i>Eva Feldmann-Wojtachnia</i>	
Kulturpolitik	277
<i>Otto W. Singer</i>	
Menschenrechtspolitik	281
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Rechtsstaatlichkeit	287
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit	291
<i>Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle</i>	
Regional- und Kohäsionspolitik	297
<i>Ines Hartwig</i>	
Sportpolitik	303
<i>Jürgen Mittag</i>	
Tourismuspolitik	305
<i>Anna-Lena Kirch</i>	
Umwelt- und Klimapolitik	307
<i>Klaus Jacob</i>	
Verkehrspolitik	315
<i>Daniel Martínek/Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik	319
<i>Gabriel Glöckler</i>	
Weltraumpolitik	325
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik	327
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik	331
<i>Roland Döhrn/Wim Kösters</i>	
5. Die Außenpolitik der Europäischen Union	
Außenwirtschaftsbeziehungen	339
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe	345
<i>Julian Bergmann/Niels Keijzer</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	351
<i>Annegret Bendiek/Moritz Wiesenthal</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	357
<i>Daniel Göler/Florence Reiter</i>	
Afrikapolitik	363
<i>Melanie Müller/Denis M. Tull</i>	
Asienpolitik	367
<i>Thomas Christiansen</i>	

Die Europäische Union und China	371
<i>Franco Algeri</i>	
Lateinamerikapolitik	377
<i>Daniel Schade</i>	
Nahostpolitik	381
<i>Michael L. Bauer/Simon Hartmann</i>	
Die Europäische Union und die USA	385
<i>Niklas Helwig</i>	
Zentralasienpolitik	391
<i>Yvonne Braun</i>	
6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn	
Europäische Nachbarschaftspolitik	395
<i>Barbara Lippert</i>	
Östliche Partnerschaft	405
<i>Katrin Böttger/Friederike Augustin</i>	
Ukraine	409
<i>Constanze Aka/Martin Stein</i>	
Moldau	411
<i>Dominic Maugeais</i>	
Georgien	413
<i>Mariam Khotenashvili</i>	
Mittelmeerpolitik	415
<i>Tobias Schumacher</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz	419
<i>Burkard Steppacher</i>	
Die Europäische Union und Russland	425
<i>Sabine Fischer</i>	
Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich.....	429
<i>Birgit Bujard</i>	
7. Die Erweiterung der Europäischen Union	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union	439
<i>Barbara Lippert</i>	
Südosteuropapolitik	449
<i>Franz-Lothar Altmann</i>	
Albanien	453
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Bosnien und Herzegowina	455
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Kosovo	457
<i>Franz-Lothar Altmann</i>	
Nordmazedonien	459
<i>Oliver Schwarz</i>	

Montenegro	461
<i>Sebastian Schäffer</i>	
Serbien	463
<i>Sabine Willenberg</i>	
Türkei	465
<i>Funda Tekin</i>	
8. Die Europäische Union und andere Organisationen	
Die Europäische Union und der Europarat	471
<i>Klaus Brummer</i>	
Die Europäische Union und die NATO	477
<i>Hans-Georg Ehrhart</i>	
Die Europäische Union und die OSZE	483
<i>Wolfgang Zellner</i>	
Die Europäische Union und die Vereinten Nationen	489
<i>Günther Unser</i>	
9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	
Belgien	497
<i>Christian Franck</i>	
Bulgarien	501
<i>Johanna Deimel</i>	
Bundesrepublik Deutschland	505
<i>Katrin Böttger/Funda Tekin</i>	
Dänemark	513
<i>Anne Pintz</i>	
Estland	517
<i>Tobias Etzold</i>	
Finnland	519
<i>Tuomas Iso-Markku</i>	
Frankreich	523
<i>Joachim Schild</i>	
Griechenland	529
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Irland	535
<i>Anthony Costello</i>	
Italien	539
<i>Alexander Grasse/Jan Labitzke</i>	
Kroatien	547
<i>Hrvoje Butković</i>	
Lettland	551
<i>Karlis Bukovskis</i>	
Litauen	553
<i>Tobias Etzold</i>	

Luxemburg	555
<i>Jean-Marie Majerus/Guido Lessing</i>	
Malta	557
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande	559
<i>Mendeltje van Keulen</i>	
Österreich	563
<i>Katrin Auel/Johannes Pollak</i>	
Polen	569
<i>Agnieszka K. Cianciara</i>	
Portugal	573
<i>Bruno O. Martins</i>	
Rumänien	577
<i>Alexandru Damian</i>	
Schweden	581
<i>Tobias Etzold/Charlotte Wenner</i>	
Slowakei	585
<i>Lucia Mokrá/Kristína Janková</i>	
Slowenien	589
<i>Marko Lovec</i>	
Spanien	593
<i>Laila Mestres/Eduard Soler i Lecha</i>	
Tschechische Republik	597
<i>Volker Weichsel</i>	
Ungarn	601
<i>Tamás Szigetvári</i>	
Zypern	605
<i>Thomas Diez</i>	
10. Anhang	
Abkürzungen	609
Die Autoren und Autorinnen	610

40 Jahre europäische Integration

Wolfgang Schäuble

Die Welt stand in Zeiten weltweit angeordneter Lockdowns nur scheinbar still. Tatsächlich verändert die Pandemie sie rasant. Wir erleben eine Zäsur. In unsicherer Zeit ist eines sicher: Wir werden lernen müssen, mit dem Virus zu leben, und wir haben uns auf vergleichbare Bedrohungen besser vorzubereiten. Die Menschen erwarten von der Politik dazu rasche, entschlossene und zugleich verhältnismäßige Entscheidungen – und die enge Abstimmung auf europäischer Ebene. Denn die anfänglichen nationalen Reflexe, mit denen in den EU-Mitgliedstaaten auf die Krise reagiert wurde, haben sich schnell als unzureichend, die nicht abgesprochenen Grenzsicherungen als schwere Belastung innerhalb der Europäischen Union erwiesen. Zu Recht weist der bulgarische Politologe Ivan Krastev darauf hin, dass sich Europa in der Pandemie als „Schicksalsgemeinschaft“ erkannt und verstanden hat: „Nur als Europa wird man überleben, nicht als einzelne Nation.“

Die in diesem Jahrbuch zusammengeführten Texte unterstreichen, wie weit wir in den vergangenen Jahrzehnten mit der Integration gekommen sind und wie eng die europäischen Staaten längst miteinander verflochten sind. Gleichzeitig offenbart die aktuelle Krisenbewältigung die noch immer vorhandenen Defizite, weil sich nationale Beharrungskräfte als zu stark für erforderliche gemeinschaftliche Entscheidungen erwiesen haben, insbesondere für dringend notwendige institutionelle Reformen, und es hat sich auch gezeigt, wie schnell erreichte Integration auch wieder gefährdet sein kann.

Der Rückblick auf die beachtliche Geschichte der europäischen Integration zeigt, dass dieses Phänomen den historisch einmaligen Prozess des Zusammenwachsens von seinen Anfängen an begleitet hat: Seit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 in der Französischen Nationalversammlung gehört das Scheitern ambitionierter, mutiger Visionen zum Einigungsprozess dazu. Große Schritte lassen sich oft nicht verwirklichen, dafür löst aber ihre Ablehnung kleine, kontinuierliche Annäherungen aus. Das erzeugt eine innereuropäische Dynamik, gerade auch in den verfahrenen Situationen, die für die Europäische Union typisch sind: Solange notwendige, in der Bevölkerung noch nicht mehrheitsfähige große Integrationsschritte nicht akzeptiert werden, geht Europa in kleinen Etappen voran – in der Erwartung, dass sie weitere Bewegungen in die gewünschte Richtung nach sich ziehen. Dieses Prinzip der „ever closer union“ prägte schon die Entstehung der Römischen Verträge, und es ist in der Präambel des EU-Vertrages von 1992 niedergelegt, die vom „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ spricht. Der Preis ist allerdings eine immer komplizierter gewordene Rechts- und Entscheidungslage, sodass die für die Legitimation einer freiheitlichen Ordnung notwendige Transparenz verloren geht.

So wurde auch die Einführung der europäischen Gemeinschaftswährung ermöglicht: Die willigen Mitgliedsländer, deren Volkswirtschaften den festgelegten Kriterien entsprachen und die sich Vorteile von einem gemeinsamen Binnenmarkt mit gleicher Währung erhofften, einigten sich nach zähem Ringen darauf, mit der Währungsunion ohne politische Union anzufangen, verbunden mit der Erwartung, die Wirtschaftsunion würde dann schon folgen. Das ist bislang ausgeblieben. Während die Währungspolitik in der Eurozone

vergemeinschaftet wurde, verblieb die Wirtschafts- und Finanzpolitik in nationaler Verantwortung. Dabei hatten nicht nur Ökonomen gewarnt, dass eine monetäre Union ohne politische Entsprechung auf Dauer nicht tragfähig sein würde.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Anleihekäufen der Europäischen Zentralbank warf ein grelles Schlaglicht auf diesen Konstruktionsfehler des Vertrags von Maastricht. Spätestens seit der Euro-Krise ist klar, wie dringend wir eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik brauchen, um die Gemeinschaftswährung dauerhaft zu stabilisieren. In der Griechenlandkrise 2010 wurde bereits intensiv darüber diskutiert, wie sich vorhandene Regeln und Verfahren in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik wirksamer nutzen und vorhandene Instrumente verbessern lassen. Die Gelegenheit, einen echten europäischen Währungsfonds aufzubauen, wurde aber verpasst. Ein folgenreiches Versäumnis, das wir jetzt dringend korrigieren sollten, um die gegenwärtige Krise tatsächlich als Chance zu einer vertieften europäischen Integration zu nutzen.

Die Debatte um das notwendige milliarden schwere Wiederaufbauprogramm griff aus meiner Sicht deshalb zu kurz, weil sie vorrangig um Aspekte der Finanzierung kreiste, um Verteilschlüssel und die Frage von Zuschuss oder Kredite. Wir sollten sie jedoch viel stärker darüber führen, was die Europäische Union und die Mitgliedstaaten konkret machen sollten, um Europa gemeinschaftlich voranzubringen und im verschärften globalen Wettbewerb zukunftsfähig zu machen. Es muss darum gehen, bei der Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft besonderes Gewicht auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu legen und mit gezielten Investitionen die Transformation in Richtung einer digitalisierten, wissensbasierten Ökonomie europaweit voranzutreiben. So werden Europas Volkswirtschaften produktiver und innovativer. Zukunftssicherer. An Ideen mangelt es nicht – auch nicht an solchen, die anstoßen, worauf mein französischer Amtskollege und ich mit unserer Forderung nach einer Art neuen Schuman-Plan gezielt haben: Entlang der großen Aufgaben von Öffentlichem Gesundheitswesen, Nachhaltigkeit und Klimaschutz, unserem Umgang mit Zukunftstechnologien sowie der umfassenden Sicherheit des Kontinents eine Dekade der Investitionen in die Stärkung unserer Resilienz einzuläuten.

Es braucht einen eigenständigen europäischen Weg, der die technologischen Möglichkeiten und unsere Wertevorstellungen klug ausbalanciert. Europa muss Normen setzen und auch durchsetzen – von der algorithmengesteuerten Öffentlichkeit bis hin zur Sicherheit persönlicher Daten. Und es muss, zumal wenn sich die USA als Partner im transatlantischen Bündnis – hoffentlich nur vorübergehend – mehr und mehr aus ihrer Rolle des globalen Ordnungsstifters zurückziehen, auch viel stärker als bisher Verantwortung in der Welt und für die eigene Sicherheit übernehmen. Im besten Fall kann die transatlantische Partnerschaft durch größere europäische Relevanz wieder gestärkt werden, was für die von uns entwickelten und hoffentlich immer noch gemeinsamen Werte und Ordnungsvorstellungen bei Weitem das Beste wäre. Das beinhaltet aber die Bereitschaft, in letzter Konsequenz auch militärische Gewalt anzuwenden, zumindest damit drohen zu können. Um die europäische Verteidigungsidentität in diesem Sinne zu stärken, werden sich alle Mitgliedstaaten bewegen müssen – nicht zuletzt Deutschland, das lernen muss, die materiellen und moralischen Kosten mitzutragen, wenn es darum geht, die freie Weltordnung zu erhalten und vor ihren Widersachern zu beschützen.

Die Bürger erwarten von der Europäischen Union dazu starke, funktionsfähige und demokratisch legitimierte europäische Institutionen mit nachvollziehbaren Kompetenzen, darüber zu entscheiden, was nur europäisch entschieden werden kann. Die angekündigte Konferenz zur Zukunft Europas bietet die Gelegenheit, aus dem ständigen Reparaturbetrieb herauszukommen – aber nur, wenn aus den Fehlern des gescheiterten Verfassungs-

konvents von 2003 gelernt wird und wenn es gelingt, sich auf wesentliche Kompetenzklarstellungen zu konzentrieren, was ohne Vertragsänderungen nicht gehen kann. Der Erfolg ist daher keinesfalls garantiert. Aber sollen wir aus Angst vor dem Scheitern den Versuch erst gar nicht wagen?

Wenn Vertragsänderungen nicht so schnell zu schaffen sind, kann ein Kreis von Willigen in bestimmten Politikbereichen intergouvernemental vorangehen – wobei dieser Kreis immer auch für die anderen offen stehen muss. Eine gestufte Integration ist zwar nicht ohne Risiko und könnte bestehende Spaltungen weiter vertiefen. Aber sie verringert die Gefahr, dass einige Staaten notwendige Integrationsschritte komplett ausbremsen. In jedem Fall braucht es unter den Mitgliedstaaten wieder mehr Kompromissbereitschaft, um die Europäische Union weiterzuentwickeln. Das setzt voraus, dass die Europäer die Perspektive des jeweils anderen als legitim anerkennen und nicht die eigenen Vorstellungen zum Maß aller Dinge erheben.

Angesichts der Gefährdung durch das Virus hat die vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron ausgerufene Bestimmung Europas als Schutzgemeinschaft – „une Europe qui protège“ – aktuelle Bedeutung erlangt. Das hat Macron nicht vorhersehen können, aber sein Schlagwort sollte jetzt von den politisch Verantwortlichen auch in den anderen Mitgliedstaaten als gemeinschaftliche Zielmarke ins Visier genommen werden. Will die Europäische Union diesem Ziel gerecht werden, muss sie den Einschnitt nutzen, um sich zu fragen: Was haben wir in der Vergangenheit übertrieben? Wo sollten wir maßvoller werden? Was können wir für die Zukunft besser machen? Wir Europäer haben jetzt die Gelegenheit, unsere Rolle in der Welt einzunehmen, unser gesamtes Wirtschaftsmodell kritisch zu überprüfen und die Exzesse der Globalisierung zu korrigieren, diese jedenfalls nach unseren Werten und unseren Ordnungsvorstellungen mitzugestalten.

Die Kräfteverhältnisse in der Welt haben sich verschoben. Unser westliches Modell ist längst nicht mehr unangefochten. Vor allem China wirbt selbstbewusst für seine Art staatlicher Effizienz und Handlungsfähigkeit, wobei der wirtschaftliche Erfolg mit einer diktatorischen Machtstruktur und der totalen Kontrolle des Einzelnen teuer bezahlt wird, zu teuer. Im globalen Wettbewerb der Systeme wird Europa seine Relevanz nur dann sichern, wenn das besondere europäische Modell auch für das 21. Jahrhundert taugt: die Verbindung von Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, von Fortschritt und Nachhaltigkeit, von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und universellen Menschenrechten.

Krisen sind immer auch Chancen. Europa kann in der Pandemie beweisen, dass es sich zum Wohl seiner Bürger globalen Herausforderungen erfolgreich stellt, dass es sich dabei nicht nur als Schicksalsgemeinschaft, sondern auch als Wertegemeinschaft bewährt. Als ein Ort des konstruktiven Streits über die wirklich wichtigen Zukunftsfragen, die in diesem Band in großer thematischer Bandbreite zur Diskussion gestellt werden.

Dr. Wolfgang Schäuble
Präsident des Deutschen Bundestages

Vorwort der Herausgeber

Im Jahr 1980 begann unsere Aufzeichnung des europäischen Integrationsprozesses mit der Bestandsaufnahme, es erscheine „[...] überfällig, mit einem Jahrbuch der Europäischen Integration den Versuch einer kontinuierlichen, kritischen Analyse des Einigungsprozesses vorzunehmen, die einerseits möglichst aktuell und andererseits doch wissenschaftlich fundiert sein soll“. Standen am Anfang 37 Beiträge und neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, ist das Jahrbuch 40 Jahre später auf 111 Beiträge und die EU auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen. Der aktuellen wie wissenschaftlich fundierten Analyse ist es indes stets verpflichtet geblieben. Besonders die Vielfalt an Beiträgen zeigt die kontinuierliche Ausdifferenzierung des europäischen Integrationsprozesses und entsprechender Politikfelder, aber vor allem auch den Erfolg des „Projekts Europa“.

Wir sind geehrt, dass Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble zu diesem besonderen Anlass das vorliegende Jahrbuch mit einem Vorwort eröffnet. Doch das Jahr 2020 ist nicht nur ein feierliches Jubiläumsjahr, sondern auch ein Schicksalsjahr. Europa steht unter großem Druck, wie Werner Weidenfeld in seiner *Bilanz* unterstreicht: Die globale Covid-19-Pandemie, deren wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch rechtsstaatliche Auswirkungen bislang undenkbar gewesen wären, bestimmt die politische Agenda der EU und den Alltag der Bevölkerung. Wichtige politische Verhandlungen und Vorhaben – um mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021 bis 2027, dem Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, aber auch dem Start der öffentlichkeitswirksam angekündigten Konferenz zur Zukunft Europas nur einige zu nennen – stehen im Schatten der Unvorhersehbarkeiten der globalen *Covid-19-Pandemie und ihren Auswirkungen*, mit denen sich Manuel Müller in einem gesonderten Beitrag auseinandersetzt. Die durch die Pandemie ausgelöste Krise macht auch vor der *Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte* keinen Halt, wie Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels aufzeigen: Möglicherweise stehe hier entweder ein Paradigmenwechsel oder eine Rückbesinnung auf klassische Integrationstheorien bevor.

Begonnen hat das Jahr 2020 mit dem Austritt des Vereinigten Königreich zum 31. Januar 2020. Die sich anschließenden Verhandlungen zwischen London und Brüssel zur Regelung der künftigen Beziehungen werden für beide Seiten in den Beiträgen über den *Brexit* und *Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich* nachgezeichnet.

Das Kapitel zu den *Institutionen der Europäischen Union* beleuchtet zum einen die Neubesetzung der EU-Institutionen nach den Europawahlen 2019 und zieht zum anderen eine erste Zwischenbilanz über deren Krisenmanagement während der ersten Monate der Pandemie. In ihrem Beitrag über *Die institutionelle Architektur der Europäischen Union* schlussfolgern Carsten Gerards und Wolfgang Wessels, dass der Europäische Rat mit der Einigung auf den EU-Wiederaufbaubonds während einer Marathontagung im Juli 2020 neue Möglichkeitsräume supranationaler Integration eröffnet hätten.

Die beschriebene stete Ausdifferenzierung der europäischen Integration zeigt sich an zwei neuen Kapiteln zur *politischen Infrastruktur* über *Europa in den Medien* von Jon Worth und die *Konferenz zur Zukunft Europas* von Manuel Müller.

Die einzelnen Beiträge zur *Innenpolitik der Europäischen Union* bieten tieferegehende Detailanalysen zu den Entwicklungen der einzelnen Politikbereiche an. In seinem Beitrag über die *Haushaltspolitik* beleuchtet Peter Becker die verschiedenen Vorschläge und Verhandlungsschritte für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen von 2021 bis 2027.

Ergänzend liest sich der ebenfalls neu aufgenommene Beitrag von Gabriel N. Toggenburg über die *Rechtsstaatlichkeit* und deren drohende Erosion in einigen EU-Mitgliedstaaten. Das Kernprojekts der neuen Europäischen Kommission unter der deutschen Präsidentin Ursula von der Leyen – den Europäischen Green Deal – beschreibt Klaus Jacob in seinem Beitrag zur *Umwelt- und Klimapolitik* detailliert als umwelt- und klimapolitische Meta-Strategie. Die wachsenden Spannungen im internationalen Umfeld verdeutlichen die Beiträge zur *Außenpolitik der Europäischen Union*: Das Wechselbad aus Schockstarre und Hoffnung auf eine diplomatische Trendwende in den transatlantischen Beziehungen angesichts der US-Präsidentschaftswahl im November 2020 zeichnet Niklas Helwig in seinem Beitrag *Die Europäische Union und die USA* nach. Im Beitrag über die *Türkei* beschäftigt sich Funda Tekin mit den ambivalenten EU-Türkei-Beziehungen und schlussfolgert, die EU müsse die konfrontative Politik der Türkei durch eine positive Agenda einhegen.

Hintergründe über die Proteste in Belarus nach den Präsidentschaftswahlen im Sommer 2020 liefern Friederike Augustin und Katrin Böttger im Beitrag zur *Östlichen Partnerschaft*, zu finden im Kapitel über die *Europäische Union und ihre Nachbarn*. Die reformierte Methodologie der EU-Beitrittsverhandlungen erklärt Barbara Lippert im Beitrag über die *Erweiterungspolitik der Europäischen Union* im entsprechenden Kapitel.

Das *Kapitel zur Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen* informiert über das koordinierte Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, die Entwicklungen der OSZE und den Stand der Beziehungen zur NATO.

Das Kapitel über die *Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union* zeigt in der Gesamtsicht die massiven sozioökonomischen Auswirkungen und Opferzahlen der Covid-19-Pandemie. Dass diese nahezu alle weiteren EU-Themen von den politischen Agenden der Mitgliedstaaten verdrängt hat – mit Ausnahme des Brexits und der MFR-Verhandlungen – zeigen besonders deutlich die Beiträge über *Italien, Spanien und Portugal*. Die in diesem Gesamtkontext hohen Erwartungen an die *Bundesrepublik Deutschland* in Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zeichnen Katrin Böttger und Funda Tekin anhand der aktuellen politischen Herausforderungen nach.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch der Europäischen Integration zum 40. Mal. Es ist uns eine besondere Freude, auf die digitale Aufbereitung der Jahrbücher seit ihrem ersten Erscheinen 1980 unter www.Wissen-Europa.de hinzuweisen, wo einem breiten Publikum über drei Jahrzehnte europäischer Zeitgeschichte online zur Verfügung stehen. Mit dieser Ausgabe wird der Bestand um den Zeitraum von Mitte 2019 bis Mitte 2020 erweitert. Unser besonderer Dank gilt den 463 Autorinnen und Autoren, deren großes Expertenwissen die solide Grundlage und das unverkennbare Profil des Jahrbuchs in den vergangenen Jahrzehnten gebildet hat. Das Jahrbuch ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München (C.A.P) und dem Centrum für Türkei und EU Studien (CETEUS) der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar. In diesem Jubiläumjahr sollen auch die ehemaligen Redakteurinnen und Redakteure Michael Garthe, Georg Link, Anita Wolf, Olaf Hillenbrand, Anke Isabel Gimbal, Annette Heuser, Nicole Schley, Katrin Steinack, Stephanie Heisele, Yvonne Mangelsdorf, Mariano Barbato, Christine Schmid, Isabelle Tannous und Julia Klein nochmals Erwähnung finden. Angesichts der schwierigen Umstände in diesem Jahr gebührt Jana Schubert und ihrem Team ein besonderer Dank für die redaktionelle Arbeit, ohne die die Realisierung dieses Projekts nicht möglich wäre.

Werner Weidenfeld

Wolfgang Wessels

1. Die Bilanz

Die Bilanz der Europäischen Integration 2020

Werner Weidenfeld

Europa steht unter großem Druck. Zu den seit geraumer Zeit bekannten Problemstellungen vom Brexit über Migration bis hin zu Haushaltsperspektiven trat die globale existenzielle Herausforderung der durch die Covid-19-Pandemie bedingten Krise.¹ In einer solchen Lage hat man in der EU allerdings auch große Worte:

„In der Corona-Krise geht es um Leben und Tod – auch für Europa! Europa steht vor seiner größten Bewährungsprobe seit seiner Nachkriegsgründung, denn es geht um den praktischen Zusammenhalt auf unserem Kontinent. Wer soll noch an die viel zitierte ‚Werteunion‘ Europa glauben, wenn sich dieses Europa in der größten Krise seit ihrem Bestehen im wahrsten Sinne des Wortes als wertlos herausstellt!“²

Anderswo heißt es auch: „EU vor größter Bewährungsprobe?“³; „Europa. Neu denken“;⁴ „Europa sollte die Führungsrolle in der Welt übernehmen!“⁵; die EU ist die „Sinnggebung des Sinnlosen“.⁶

Und schließlich gab es Anlässe, in besonderer Weise die Erinnerungskultur Europas zu pflegen: Den 8. Mai 2020 – 75. Jahre nach Kriegsende; den 9. Mai 2020 – Jahrestag des Schuman-Plans zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Das SARS-CoV-2-Virus kostete tausenden Menschen das Leben, hinterlässt bei vielen gesundheitliche Schäden, beschädigt die elementare soziale Kommunikation und stürzt die Weltwirtschaft in eine schwere Rezession.⁷ Das Virus macht es einmal mehr deutlich: Der nationale Reflex wird darauf keine Antwort sein können – es bedarf auch der Antwort Europas.⁸ Diese Antwort wurde erschwert, weil die EU über keine originäre Kompetenz in der Gesundheitspolitik verfügt. Sie kann begleitend Finanzhilfe bieten, Forschungsprogramme auflagen oder die Mobilität einschränken, aber die Kernantworten auf die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise sind von den Mitgliedstaaten zu liefern. So bot Europa kein dominant strahlendes Bild der Antworten auf die Krise. Dies wurde als mangelnde Solidarität der Europäer bewertet. Erst nach etlichen Monaten kam es unter Führung Deutschlands und Frankreichs zum Beschluss über das Wiederaufbauprogramm von mehr als 500 Mrd. Euro.⁹ Die Überschrift lautete mit Recht: „Koste es, was es wolle!“¹⁰

-
- 1 Michael Volkmer/Karin Werner (Hrsg.): Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektive für die Zukunft, Bielefeld 2020.
 - 2 Sigmar Gabriel/Joschka Fischer: In der Corona-Krise geht es um Leben und Tod – auch für Europa!, in: Tagesspiegel, 5.4.2020.
 - 3 Constanze von Bullion/Cerstin Gammelin/Kristiana Ludwig: EU vor „größter Bewährungsprobe“, in: Süddeutsche Zeitung, 7.4.2020.
 - 4 Peter Graf Kielmannsegg: Europa neu denken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Essay Podcast, 20.4.2020.
 - 5 Ursula von der Leyen: Europas Führungsrolle in einer sich rasant verändernden Welt, in: Die Welt, 7.3.2020.
 - 6 Heribert Prantl: Viel Krach im Haus Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 18.3.2018.
 - 7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.
 - 8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europa in den Medien“ in diesem Jahrbuch.
 - 9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ und „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.
 - 10 Cerstin Gammelin: Koste es, was es wollen, in: Süddeutsche Zeitung, 13.10.2020.

Dies alles übertünchte das zweite Krisenphänomen: Den Brexit. Die Verhandlungen über den bis Ende des Jahres 2020 zu vereinbarenden Vertrag des Vereinigten Königreichs mit der EU über die Ausgestaltung der künftigen Beziehungen dümpelten das Jahr über weiter. Und die Krisenlage schlug sich sofort nieder in den aktuellen Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021 bis 2027.¹¹ Mit Blick auf die deutsche Ratspräsidentschaft und auf die zeitgleich beginnende große Reformkonferenz über die Zukunft Europas¹² wurden vor diesem Hintergrund entsprechend hohe Erwartungen entwickelt.

EU-Finanzierungsperspektive

Die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise wurde zum Auslöser eines ökonomischen Niedergangs dramatischen Ausmaßes. Hohe Arbeitslosigkeit, Zusammenbruch von bisher erfolgreichen Unternehmen, Vernichtung von Zukunftschancen.¹³ Es ist die größte ökonomische Krise seit Kriegsende. Daher konzentrierte sich die Europapolitik bald auf die Wiederaufbauperspektive, für die mehr als 1.000 Mrd. Euro für Europas Zukunft eingesetzt werden. Um diesen Wiederaufbau bildeten sich in der EU mehrere Lager: Die Südeuropäer, zu denen hier auch Frankreich gehörte, die direkte Zuschüsse aus Brüssel anstreben, die Nordeuropäer ohne Deutschland, die eher Kredite vergeben wollen und die Osteuropäer, die sicherstellen wollen, dass sie nicht zugunsten des Südens auf Agrar- und Strukturhilfen verzichten müssen und dass die Vergabe nicht an Bedingungen zur Rechtsstaatlichkeit geknüpft wird. Der Haushalt 2021 und der mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 sind inhaltlich in diesen Kontext eingebettet. Die Europäische Kommission beschrieb dazu 3 Säulen:¹⁴ Erstens sollen Investitionen für wirtschaftliche Erholung und Reform durch Aufstockung der Strukturfonds ermöglicht werden, zweitens sollen strategische Investitionen, zum Beispiel die Herstellung von Arzneimitteln, gefördert werden, drittens soll die Stärkung bewährter Forschungsprogramme und die Einführung eines spezifischen Gesundheitsprogrammes ermöglicht werden.

Dann legten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatspräsident Emmanuel Macron einen Plan vor, nach dem 500 Mrd. Euro zum ökonomischen Wiederaufbau eingesetzt werden sollen. Das Geld soll von der EU am Kapitalmarkt aufgenommen werden und über den EU-Haushalt als Zuwendung verteilt werden. Krisenstaaten wie Italien und Spanien, aber auch in Not befindliche Branchen, sind Adressaten dieser Zuwendungen.

Vier kleinere Mitgliedstaaten, die sogenannten „Sparsamen Vier“ – Österreich, Schweden, Dänemark, Niederlande – legten einen Gegenentwurf vor. Sie nannten ihn „Kredite für Kredite“. Die Hilfe sollte ausschließlich in Form von Krediten erfolgen.

Anschließend legte die Europäische Kommission ein Konzept vor, das Elemente beider Pläne aufnahm. Die Europäische Kommission verband in ihren Vorstellungen dann – politisch geschickt – die Kernelemente beider Konzepte: Das Wiederaufbauprogramm sollte 750 Mrd. Euro einbringen, 500 Mrd. Euro sollten als nicht zurückzahlbare Zuwendungen und 250 Mrd. Euro als zurückzahlende Kredite an die Länder gehen, die von der Pandemie besonders betroffen sind. Dieses Programm sollte eng mit dem MFR verbunden werden. Dazu schlug die Europäische Kommission eine Erhöhung der Eigenmittel-Obergrenze vor.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Wirtschaftspolitik“ in diesem Jahrbuch.

14 Vgl. Björn Finke: So soll das Corona-Hilfspaket funktionieren, in: Süddeutsche Zeitung, 15.5.2020, S. 20.

Diese Finanzperspektive bedurfte der Zustimmung des Rats, des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten. Für die Ausgabenstrategie sollten bei diesen Mitteln die Empfehlungen der Europäischen Kommission in diesen Empfängerländern verbindlich sein. Zutreffend bedeutet das mediale Resümee: „Europa geht aufs Ganze“.¹⁵ Und dann: „Quantensprung für Europa“¹⁶.

Strukturfragen

Brexit

Das Vereinigte Königreich trat Ende Januar 2020 aus der EU aus.¹⁷ Damit begann gleichzeitig eine Übergangsphase bis Ende 2020, in der das Land noch zum Binnenmarkt und zur Zollunion gehört. Die Verhandlungen über ein Abkommen zur Regelung der künftigen Beziehungen bestimmten die Lage. Die größten Hürden bestanden in den Themen Fischfang, Regeln zur Durchsetzung des künftigen Abkommens und gleiche Wettbewerbsbedingungen.¹⁸

Nach der grundsätzlichen Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der EU auszutreten, wurde zum Thema „Brexit“ die Zielsetzung ausgegeben, bis zum Jahresende 2020 eine vertragliche Vereinbarung über die Gestaltung der Folgebeziehungen zu verabschieden. Dabei ging es um den Zugang des Vereinigten Königreichs zum EU-Binnenmarkt wie auch im Interesse der EU um ein Freihandelsabkommen ohne Zölle und Quoten. Neben den Wettbewerbsbedingungen ging es auch um die Fischereirechte in britischen Gewässern und die konkrete Umsetzung der im Austrittsvertrag geregelten Vorschriften für Nordirland.¹⁹

Und so lautete das Resümee immer wieder: „Brexit-Anschlussabkommen: In der Sackgasse!“²⁰ Der Brexit verändert die Balance auf dem Kontinent. Die Tektonik des Kontinents wird korrigiert.²¹ Erstmals wächst die EU nicht, sie schrumpft.

Westbalkan

Seit Jahren wird die Beitrittsperspektive in der EU höchst zurückhaltend bedacht.²² Kroatien war im Jahr 2013 der letzte Beitrittsvollzug. Daneben gibt es formell einige Verhandlungen, die aber real kaum zu Fortschritten führen. Druck ist mit Blick auf den Westbalkan vorhanden. Die EU stimmte Ende März 2020 dem Beginn der Beitrittsgespräche mit

15 Vgl. Stefan Kornelius: Europa geht aufs Ganze, in: Süddeutsche Zeitung, 29.5.2020, S. 4.

16 Werner Mussler: Quantensprung für Europa, in: Das Parlament, 2.6.2020, S. 3.

17 Vgl. Martin Große Hüttmann: Den Brexit erklären: Neuland für die EU-Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-25/2020, S. 39-46; Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza: Der Brexit als Neuland, SWP-Aktuell, 42/2016; Rudolf Adam: Brexit: Eine Bilanz, Wiesbaden 2019.

18 Vgl. Nicolai von Ondarza: Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit, in: *integration* 2/2020, S. 85-100. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

19 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Agrar- und Fischereipolitik“, „Das Vereinigte Königreich und die Europäische Union“ und „Nordirland“ in diesem Jahrbuch.

20 Philipp Kuntschner: Brexit-Abkommen: In der Sackgasse, in: Bayerischer Rundfunk, 5.6.2020.

21 Stefan Kornelius: Nicht einmal Großbritannien ist eine Insel, in: Süddeutsche Zeitung, 31.1.2020.

22 Vgl. unter anderem: Ermir Hajdini et al.: Western Balkans and the European Union, ZEI Discussion Paper, 2020, abrufbar unter: <https://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/DP-258-2020.pdf> (letzter Zugriff: 17.8.2020).

Albanien und Nordmazedonien zu.²³ Dann kam es im Mai 2020 in der Ratspräsidentschaft Kroatiens zum Westbalkan-Gipfel, an dem Albanien, Bosnien, das Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien teilnahmen.²⁴ Dass diese Länder eine „europäische Perspektive“ haben, liegt auf der Hand: Sie sind in alle Himmelsrichtungen von EU-Mitgliedern umgeben – Italien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Griechenland. Der Gipfel sagte den Westbalkan-Staaten insgesamt 3,3 Mrd. Euro an Hilfe zu, aber er vermied den Begriff der „Mitgliedschaft“ und beließ es bei der „europäischen Perspektive“.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabe der Europäischen Zentralbank (EZB)

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 erregte große Aufmerksamkeit und löste kontroverse Debatten aus.²⁵ Das Bundesverfassungsgericht stufte die Anleihenkäufe der Europäischen Zentralbank als teilweise Verfassungswidrig ein und forderte, dass die EZB innerhalb von drei Monaten nachvollziehbare Begründungen veröffentlichte.

Das Bundesverfassungsgericht hatte die milliarden schweren Staatsanleihekäufe der EZB beanstandet und sich damit erstmals gegen ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gestellt. Anders als der EuGH entschieden die Karlsruher Richter, die Notenbank habe ihr Mandat überspannt. Das EuGH-Urteil nannten sie „objektiv willkürlich“ und methodisch nicht mehr vertretbar.²⁶ Die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen kündigte daraufhin an, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zu prüfen²⁷, denn das Urteil könne den Kern der europäischen Souveränität berühren.

Das Urteil hat die Kontroverse aktualisiert, welcher Ebene denn rechtlich die Priorität gebührt – der europäischen oder der nationalen. Die Realität aber weist eine Differenzierung auf: Die EU ist eine supranationale Organisation mit eigener Rechtsordnung, die die verschiedenen Ebenen verzahnt. Aber ihre Grundlage sind völkerrechtliche Verträge, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Vorgaben abschließen.²⁸ Die mediale Zusammenfassung des Vorgangs lautete: „Kampf um das letzte Wort“.²⁹

Auf der Grundlage rechtswissenschaftlicher Sachkunde wurde der Vorgang allerdings auch als „Chance für Europa“ gewertet: EuGH und Bundesverfassungsgericht wirken in einem Rechtsverhältnis der Gewaltenteilung zusammen, wie es aus der Zusammenarbeit von Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit geläufig ist. Keiner beherrscht den anderen. Das Geltungsprinzip ist nicht Unterordnung, sondern Kooperation.³⁰

23 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Albanien“ und „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.

24 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Südosteuropapolitik“ und „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

25 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15, Anleihenkaufprogramm. Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäische Zentralbank“ und „Gerichtshof“ in diesem Jahrbuch.

26 Bundesverfassungsgericht: Urteil, Mai 2020, Anleihenkaufprogramm.

27 Tagesschau.de: EU prüft Verfahren gegen Deutschland, 10.5.2020.

28 Siehe dazu Wolfgang Janisch/Stefan Kornelius: „Wir haben von der falschen Seite Applaus bekommen“, in: Süddeutsche Zeitung, 13.5.2020, S. 5.

29 Thomas Gutschker: Kampf um das letzte Wort, in: Das Parlament, 18.5.2020, S. 9.

30 Paul Kirchhof: Chance für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.2020, S. 6.

Rechtsstaatsverfahren nach Art. 7 EUV

Rechtliche Überprüfungen erfolgten nicht nur durch die Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, sondern erheblich früher und erheblich umfassender insbesondere bezüglich Ungarn³¹ und Polen: Nach Art. 7 EUV kann die EU Verfahren wegen Verletzungen des Rechtsstaatlichkeitsprinzips gegen einzelne Mitgliedstaaten eröffnen, wenn schwerwiegende Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Werte (unter anderem Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie) festzustellen sind.³²

Solche Verfahren laufen gegen Polen und Ungarn. Rumänien wurde gewarnt. Das Verfahren nach Art. 7 EUV kann zum Entzug des Stimmrechts des Mitgliedstaates führen. Eine ganze Reihe einzelner Vorgänge waren hierbei relevant. Gegen Polen leitete die Europäische Kommission am 29. April 2020 ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren ein, weil dort ein neues Gesetz die Unabhängigkeit polnischer Richter untergräbt.³³

Der EuGH hielt in einem Urteil fest, dass Polen, Ungarn und Tschechien einen Rechtsbruch begangen haben, indem sie sich weigerten, Italien und Griechenland Asylbewerber abzunehmen.

Grenzen schließen – Grenzen öffnen

Im März 2020 ist es zu symbolträchtigen Verstößen gegen den „Geist von Schengen“ durch Grenzschließungen gekommen: deutsche Übergänge zu Frankreich, Schweiz, Österreich, Dänemark und Luxemburg wurden geschlossen. Die Freizügigkeit, das Leben auf beiden Seiten der Grenzen, gehören für viele Europäer zu ihrer Identität. Mitte Mai 2020 begann ein gestaffelter und koordinierter Ansatz zur Aufhebung der Grenzkontrollen und zur Wiederherstellung der Bewegungsfreiheit.

Eine der markanten Antworten auf die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise war die Schließung von Grenzen innerhalb der EU.³⁴ Die Ansteckungsgefahr sollte grundlegend reduziert werden. Damit wurde eine Verletzung von Geist und der Realität der „Schengen-Regelung“ hingenommen, wogegen Proteste und Widerstand lauter wurden. Im Mai 2020 kam es daher bereits zu Lockerungen der Beschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz. Es wurde beschlossen, ab 15. Juni 2020 die Grenzen insgesamt wieder zu öffnen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft

Angesicht der großen Krisenintensität ausgelöst durch die Pandemie begann die deutsche Ratspräsidentschaft in einer Zeit höchster Erwartungen an ein effizientes Krisenmanagement. Europäische Solidarität wurde durch Grenzschließungen und Grenzöffnungen sowie die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen hart auf die Probe gestellt. Daneben galt es die bereits vorher bekannten Herausforderungen zu meistern – von der Digitalisierung bis zum Klimaschutz. In den Meldungen gab man dieser Zeit die Überschrift: „Zeit der Entscheidung“.³⁵

31 Tibor Valuch: Die ungarische Gesellschaft im Wandel. Soziale Veränderungen in Ungarn 1989–2019, Regensburg 2020.

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

34 Vgl. vertiefend Domenica Dreyer-Plum: Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union, Tübingen 2020.

35 Thomas Kirchner: Zeit der Entscheidung, in: Süddeutsche Zeitung, 15.5.2020, S. 4.

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird von der dramatischen Notwendigkeit zur Krisenbewältigung dominiert.³⁶ Dazu galt es die Grundlagen einer wirtschaftlichen Erholung zu legen, mit gigantischen finanzpolitischen Kraftanstrengungen.

Außerdem muss eine globale Strategie auf der Grundlage der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt werden. Bisher stehen eher Einzelstrategien zu den weltpolitischen Herausforderungen auf der Tagesordnung. Nun wurde der Blick auf mehrere Regionen gelenkt³⁷: China, Afrika und Russland.³⁸ Zudem bleibt die transatlantische Partnerschaft kompliziert.³⁹

Das Agenda-Profil der deutschen Ratspräsidentschaft schließt sich an die skizzierten Herausforderungen an: Zum einen galt es, einen Umgang mit der Pandemie und ihrer langfristigen Folgen zu finden. Dazu musste auch eine Einigung auf die großen Finanzpakete erarbeitet werden, wozu auch der mehrjährige Finanzrahmen 2021 bis 2027 gehörte. Zum anderen standen Themen wie Klima und Migration im Vordergrund. Und dann auch die wirkliche vertragliche Folgefixierung des Brexit. Die Wissenschaft resümierte die wesentlichen strategischen Perspektiven des Erwartungshorizonts an die Ratspräsidentschaft wie folgt:⁴⁰ Erstens solle der Fokus auf europäischen statt auf nationalstaatlichen Lösungen liegen, zweitens solle das Vertrauen in europäische Lösungen gestärkt werden, drittens solle das Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie nicht zulasten von notwendigen Reformen in anderen Bereichen gehen.

Das Milliarden-Phänomen: die unerfüllte Sehnsucht nach strategischen Antworten

Unter dramatischem Krisendruck entwickelt die EU das größte Finanzprojekt ihrer Geschichte. Das Milliarden-Phänomen der Gipfelkonferenz im Juli 2020 stellte den Eintrag in die Geschichtsbücher sicher. Aber garantiert dieses Phänomen auch die Rettung Europas? Dies muss mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden. Unüberschbar bleiben komplexe Konflikte, divergierende Interessenlagen, furioses Personalgeschacher, drastische Machtkämpfe.

Wieso gelingt es – trotz aller Anstrengungen – nicht, die Krise zu beenden, so wie es bisher schon oftmals gelang? Als beispielsweise 1954 mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) eine große Krise ausbrach, wurde recht bald mit der Konferenz von Messina und dann mit den Römischen Verträgen eine eindrucksvolle historische Antwort geliefert. Als Anfang der 1960er Jahre die Fouchet-Pläne scheiterten, lieferten Konrad Adenauer und Charles de Gaulle eine andere Lösung, den Deutsch-Französischen-Freundschaftsvertrag. Als Anfang der 1980er Jahre Europa als unheilbar erkrankt erschien – man nannte es „Eurosclerose“ – wollten François Mitterand und Helmut Kohl unbedingt den Kontinent retten. Sie erkannten, dass sie dafür eine große Strategie brauchten. Diese Strategie sollte

36 Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“. Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23–25/2020, S. 11–17.

37 Vgl. Christan Hacke: China und die USA verhakt wie zwei Boxer, in: *Welt am Sonntag*, 26.4.2020, S. 11.

38 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und China“, „Die Europäische Union und Russland“ und „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

39 Vgl. unter anderem Barbara Lippert/Volker Perhes (Hrsg.): *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum geht es, was es für Europa (und andere) bedeutet*, SWP-Studie 01, Berlin, Februar 2020; Barbara Lippert et al. (Hrsg.): *Strategische Autonomie Europas*, SWP-Studie 02, Berlin, Februar 2019; Peter Rudolf: *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, SWP-Studie 23, Berlin 2019. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

40 Vgl. Tekin/Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“, 2020, hier S. 15 f.

Jacques Delors liefern. Er tat es – und mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Kreierung der gemeinsamen Währung „Euro“ galt die „Eurosklrose“ als geheilt.

Die Frage drängt sich auf, warum es nun nicht gelingt. Alle anderen bisherigen Krisen verliefen in jeweils ähnlichen Verlaufskurven: Krise, Problemdruck, Lernprozess, Lösung. Und warum gelingt es nun nicht, diese Routine ein weiteres Mal umzusetzen? Es handelt sich um eine existenzielle Herausforderung neuen Typs. Die alten Antworten greifen nicht. Denn es sind gleichzeitig drei drastische Tiefenschichten von Politik, Ökonomie und Gesellschaft attackiert: Erstens fordert die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise alle möglichen Antworten des Gesundheitswesens heraus; es geht um Leben und Tod. Zweitens lässt die tiefe Störung der realen Kommunikation die kommunikative Vielschichtigkeit in ihren Verständigungsmöglichkeiten weitgehend zusammenbrechen. Drittens sind die ökonomischen Zusammenbrüche vieler Unternehmen die logische Konsequenz des Herunterfahrens des öffentlichen Lebens. Die gesellschaftlichen Verhaltensformen haben sich so weitreichend verändert, dass viele ökonomische Routinevorgänge verstellt sind.

Dennoch liegt es auf der Hand, dass Europa eine Art Überlebenstraining praktiziert. Die Sondertagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 ist Ausdruck davon. Dabei verlief der Gipfel nach einem Drehbuch, das jeder Routine-Autor schon Monate vorher hätte liefern können. Deutschland und Frankreich besannen sich auf ihren historisch gewachsenen Führungsauftrag. Sie legten den Vorschlag für ein 500 Mrd. Euro umfassendes Hilfsprogramm vor. Dies provozierte sofort den Protest der „Sparsamen Vier“, die nur Kredite gewähren wollten. Als Kompromiss schlug die Europäische Kommission eine Kombination beider Elemente mit der Gesamtsumme von 750 Mrd. Euro vor. Die Kombination beider Elemente innerhalb dieser Summe brachte die Verhandlungen wieder zum Laufen. Und die Unterfütterung durch die routinemäßig anstehende Aufgabe der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmens (2021 bis 2027) konnte mit herangezogen werden. Das Milliarden-Phänomen, das mit der Finanzplanung zu einem Billionen-Phänomen angewachsen war, konnte aber dennoch nicht einfach zu den Geschichtsakten abgelegt werden.

Was ist der Grund für dieses Steckenbleiben im „Problemhaushalt“? Vier Gründe sind anzuführen:

Erstens bleibt die strategische Implementierung der Milliardenprogramme noch ungeklärt. Darüber werden das Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente streiten. Damit die Mittel sinnvoll, effizient und vernünftig eingesetzt werden, bedarf es umfassender und neuer Kontrollmechanismen. Dies betrifft besonders Vorschläge wie eine Digital- oder Plastiksteuer, deren Einnahmen von der Europäischen Kommission zur Tilgung von Krediten zur Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie genutzt werden sollen. Details über Zuständigkeiten, Entscheidungsmodi und Mitspracherechte bleiben bisher ebenso ungeklärt wie Verknüpfung mit dem Rechtsstaatsprinzip und finanziellen Konsequenzen seiner Verletzung.

Zweitens muss das Kerndefizit der europäischen Integration nun behoben werden. Die Währungsunion ist auf europäische Ebene gehoben – die Wirtschaftspolitik ist weitgehend auf nationaler Ebene verblieben. Diese Diskrepanz hatte bereits Helmut Kohl im Deutschen Bundestag unter großem Beifall als „abwegig“ erklärt. Die Abschaffung dieser Abwegigkeit ist dringlich.

Nachdem die weltpolitische Machtarchitektur aus den Fugen geraten ist, muss die EU drittens ein neues Format der Außen- und Sicherheitspolitik erhalten. Europa muss ein Schlüssel-Gestalter der globalen Zivilisation werden.

Wer Europas Handlungsfähigkeit in dieser markanten Weise ökonomisch und politisch ausbauen will, der muss viertens auch weitere Formen der Legitimation aufbauen. Es müssen weitere Orte der Selbstwahrnehmung Europas ermöglicht werden, zum Beispiel in einem drastischen Ausbau der Europäischen Bürgerinitiative⁴¹, im veränderten machtpolitischen Einbau von Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)⁴² sowie Ausschuss der Regionen (AdR) in den Entscheidungsprozess.⁴³

Diese Fortschritte strategischer Art nach vielen Jahren der strategischen Sprachlosigkeit können jedoch nur gelingen, wenn dynamische Formen der „Differenzierten Integration“ praktiziert werden. Wenn bei jedem weiteren Schritt immer auf alle 27 Mitgliedstaaten gewartet werden muss, dann ist nur ein unerträglich langsames Tempo möglich. Also sollten immer nur jene Staaten zugreifen, die wild entschlossen sind. Die anderen können sich später anschließen.

In den kommenden Jahren wird es einen Ort geben, wo dies alles konsequent beraten werden kann. Die auf zwei Jahre angesetzte „Konferenz zur Zukunft Europas“, zu der alle Institutionen ihre Vertreter entsenden, sodass daraus eine Art Verfassungskonvent werden könnte.

Wie wichtig es ist, die jahrelange strategische Sprachlosigkeit zu überwinden, zeigt der Harvard-Professor Joseph Nye, der bei seiner Untersuchung des Phänomens Macht zwei Kategorien unterschieden hat: Der Besitz von Waffen und ökonomischem Potenzial bedeute „Hard Power“. Die Ausstrahlung einer ökonomischen, politischen, kulturellen Ordnung bedeute „Soft Power“. In seinem neuen Buch über „Macht im 21. Jahrhundert“ beschreibt Nye eine dritte, nun entscheidende Kategorie der Macht. In der gegenwärtigen Epoche, in der sich das „Zeitalter der Komplexität“ mit dem „Zeitalter der Konfusion“ verbindet, weil immer weniger Menschen die Komplexität wirklich begreifen können, erreicht derjenige die führende Machtposition, der die Wirklichkeit umfassend deuten und erklären kann. Joseph Nye nennt dies „Smart Power“. Wer nun das „Milliarden-Phänomen“ der EU in die Realität präziser strategischer Antworten übersetzen kann, der verfügt über „Smart Power“. Dem gehört die Zukunft.

Konferenz über die Zukunft Europas

Das Europäische Parlament hat sehr frühzeitig seinen Standpunkt zur Initiative zur Konferenz über die Zukunft Europas, die das Profil der Zukunftsperspektive der Europäischen Union definieren wird, fixiert.⁴⁴ Das Parlament betonte dabei, die auf zwei Jahre Beratungszeit angelegte Konferenz solle Maßnahmen aufzeigen, mit denen die Handlungsfähigkeit und die demokratische Struktur der EU verbessert werde. Dazu sei ein „Bottom-up“-Ansatz zu verfolgen, mit dem es einen direkten Dialog mit den BürgerInnen geben werde, womit auch die Mitwirkung junger Menschen sicherzustellen sei.⁴⁵ Als politische Prioritäten nannte das Europäische Parlament: Erstens europäische Werte, Grundrechte und Grundfreiheiten, zweitens die demokratischen und institutionellen Aspekte der EU, drittens ökologische Herausforderungen und die Klimakrise, viertens soziale Gerechtigkeit und Gleichstellung, fünftens wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Fragen

41 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiative“ in diesem Jahrbuch.

42 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in diesem Jahrbuch.

43 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.

44 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.1.2020 zum Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz über die Zukunft Europas (2019/2990(RSP)).

45 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Jugendpolitik“ in diesem Jahrbuch.

einschließlich Besteuerung und digitalen Wandel und sechstens Sicherheit und die Rolle der EU in der Welt.

Die Zusammensetzung der Konferenz (aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments, des Rates, der nationalen Parlamente, der Europäischen Kommission, dem EWSA, dem AdR und der europäischen Sozialpartner) soll in repräsentativer Form eine intensive Handlungsfähigkeit sicherstellen. Zuarbeit soll erfolgen durch BürgerInnenforen, Jugendforen, Sachverständigengremien, Forschungszentren und Denkfabriken.

So hat das Europäische Parlament den hohen Erwartungshorizont umrissen, den man mit dem Zukunftsprojekt verbindet. Es geht also nicht um Traumtänzerie in eine neue historische Epoche, sondern um die Gestaltung von Interdependenz. Die Dichte der Verwebung von politischen, ökonomischen, kulturellen und digitalen Sachverhalten hat sich längst jenseits traditioneller Grenzen des Nationalen wie des Regionalen realisiert. Ein immenser Machttransfer ist bereits vollzogen. Entweder man wird davon überrollt, oder man schafft adäquate Gestaltungsräume wie eine handlungsfähige und führungsstarke EU.⁴⁶ Dieser Gestaltungsraum bedarf der normativen Grundierung und Identität, der plausiblen Legitimation und der effektiven, klugen Führung. Daher greift auch die traditionelle Terminologie vom Bundesstaat, vom Föderalismus, vom Staatenbund nicht mehr. Es geht vielmehr um das neue Europa, für dessen Realisierung es einer Strategie und Führungspersönlichkeiten bedarf.

Strategische Reflexion

Die Megathemen, die in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu erledigen sind, liegen auf der Hand:⁴⁷ Der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion verlangt nach stärkerer Handlungsfähigkeit. Dazu ist das sogenannte „Europäische Semester“ mit seinen haushaltspolitischen Meldepflichten nun mit Interventionsmöglichkeiten auszustatten. Steuer- und sozialpolitische Kompetenzen gehören dann zu diesem Instrumentarium. Der Vorschlag eines Europäischen Währungsfonds passt systematisch in dieses Bild.⁴⁸

Zudem ist die Sicherheit Europas neu und effektiv zu organisieren. Von der Europäischen Armee, über die Kommandostruktur eines Hauptquartiers, die gemeinsame militärische Beschaffungspolitik, die effektive europäische Organisation der Außengrenzen bis hin zur europäischen Cyber-Sicherheit und der transnationalen Organisation der Inneren Sicherheit Europas.⁴⁹

Solche strategischen Grundsatzreformen sind zu unterfüttern mit neuen Verfahren der Legitimation und einer transparenten Führungsstruktur. Europa wird nur vital bleiben, wenn es als öffentlicher Raum der Selbstwahrnehmung fassbar ist.

Alles das kann nur in einer „Differenzierten Integration“ realisiert werden. Statt bei jedem neuen strategischen Aufbruch auf ein „Europa der 27“ zu warten, ist auf die jewei-

46 Vgl. dazu weiterführende Anregungen: Christian Callies: Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union, in: *integration*, 2/2019, S. 97-117; Lippert et al.: *Strategische Autonomie Europas*, 2019; Nicolai von Ondarza: *Richtungswahl für das politische System der EU*, SWP-Studie 9, Berlin 2019; Carina Böttcher: *Handlungsfähig werden*, in: *Internationale Politik*, Juli/August 2019, S. 93-97.

47 Vgl. ergänzend und vertiefend: Ludger Kühnhardt: *Weltfähig werden. Die Europäische Union nach dem Biedermeier*, ZEI Discussion Paper, Bonn 2017; Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: *Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?*, in: *integration* 1/2018, S. 141-160.

48 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Währungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

49 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Digitale Agenda und Cybersicherheit“, „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

ligen kooperationsfähigen Kreise zu vertrauen. Alles das ist konzeptionell von einem Europa-Strategierat zu steuern.

Im Kern dreht es sich nicht um irgendwelche Details der institutionellen Kompetenzverteilung, sondern um die öffentliche Selbstwahrnehmung Europas und um den pluralen, kontroversen Diskurs, den jede Demokratie benötigt.

Der Kontinent muss also Zukunftsstrategien entwickeln, die Elemente der Erfahrungsgemeinschaft in stabile Formen der Identität übertragen lassen. Es geht dabei nicht um irgendeine Klein-Klein-Lösung im Routine-Tagesgeschäft, es geht um große kulturelle Kraftanstrengungen.

In Sachen „Europa“ handelt es sich also um eine intellektuelle Herausforderung besonderer Art. So wie die EU ein „Gebilde sui generis“ ist, so ist auch die Notwendigkeit einer tragfähigen und überzeugenden Zukunftsstrategie für Europa eine „Herausforderung sui generis“. Das herkömmliche Begründungspathos hilft dabei nicht weiter. Es geht um die geistige Ordnung auf der Baustelle Europa.

Dazu bedarf es der neuen Begründungs-Konstellationen und der präzisen Strategien. Nur so kann Europa eine zukunftsfähige Form finden. Die Alternativen lassen sich beobachten: In fast jedem Mitgliedstaat gibt es Fluchtbewegungen aus der Komplexität der Lage in die einfache Formel des populistischen Extremismus. Das zu lösende Kernproblem ist klar: die Diskrepanz zwischen internationalisierter Problemstruktur, teilweise nationaler, teilweise europäischer Entscheidungsstruktur und nationaler Legitimation. Diese Diskrepanz ist nur zu überwinden, wenn der Machttransfer auf die europäische Ebene eine klare Deutung und eine transparente Erklärung erhält.

Ebenso wichtig aber ist das Konzept, ein Europa nah an seinen BürgerInnen zu schaffen. Europa verständlich zu machen, Europa als Ort der Partizipation zu kreieren – das wäre die Lösung. Partizipation kann sich nicht erschöpfen in Wahlen zum Europäischen Parlament. Nein, auch die thematischen Details, die strategischen Antworten, die Problemlösungen müssen in einer Partizipationskultur erarbeitet werden. Diese Aufgabe rechtfertigt jeden Aufwand an Phantasie und Kreativität. Europas Politik muss also mit dem Konzept eines „Europa der BürgerInnen“ das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt an Macht, und der gewinnt so auch die Zukunft.

Die Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste hat dazu eine umfangreiche präzise Erklärung abgegeben, wie Europa neu zu gestalten ist:

„Eine Fortsetzung des Status quo mit nur kosmetischen Retuschen genügt nicht. Europa muss handlungsfähiger, effizienter, transparenter und innovativer werden. Es ist deshalb höchste Zeit, eine breite gesellschaftliche Debatte über die zukünftigen Herausforderungen zu führen und die Weichen dafür zu stellen“.⁵⁰

Weiterführende Literatur

Rudolf G. Adam: Brexit: Eine Bilanz, Heidelberg 2019.

Monika Albrecht (Hrsg.): Europas südliche Ränder. Interdisziplinäre Perspektiven auf Asymmetrien, Hierarchien und Postkolonialismus Verlierer, Bielefeld 2020.

Michael Bachmann/Asta Vonderau (Hrsg.): Europa – Spiel ohne Grenzen? Zur künstlerischen und kulturellen Praxis eines politischen Projekts, Bielefeld 2020.

50 Europäische Akademie der Wissenschaften und Künste: „Redesign and Redirection.“ Europa neu gestalten und justieren. Empfehlungen der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste, 2019, abrufbar unter: <https://members.euro-acad.eu/CMS/tinymce/js/tinymce/plugins/filemanager/source/Redesign%20and%20Redirection.pdf> (letzter Zugriff: 19.8.2020).

- Hans-Peter Bartels: Deutschland und das Europa der Verteidigung. Globale Mitverantwortung erfordert das Ende militärischer Kleinstaaterei, Bonn 2019.
- Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020.
- Stephan Bierling: America First. Donald Trump im Weißen Haus, München 2020.
- Winfried Böttcher: Europas vergessene Visionäre. Rückbesinnung in Zeiten akuter Krisen, Baden-Baden 2019.
- Winfried Böttcher: Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte, Baden-Baden 2014.
- Domenica Dreyer-Plum: Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union, Tübingen 2020.
- Joschka Fischer: Willkommen im 21. Jahrhundert. Europas Aufbruch und die deutsche Verantwortung, Köln 2020.
- Clemens Fuest et al.: Die Zukunft Europas gestalten, in: Ifo Institut (Hrsg.): ifo-Schnelldienst 10/2019, S. 3-60.
- Sigmar Gabriel: Mehr Mut! Aufbruch in ein neues Jahrzehnt, Freiburg im Breisgau 2020.
- Michael Gehler: From Saint-Germain to Lisbon. Austrias Long Road from Disintegrated to United Europe 1919-2009, Wien 2020.
- Michael Gehler: Europa, Ideen – Institutionen – Vereinigungen – Zusammenhalt, Reinbeck 2018.
- Martin Große Hüttmann: Den Brexit erklären: Neuland für die EU-Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-25/2020, S. 39-46.
- Lukas D. Herr et al.: Weltmacht im Abseits. Amerikanische Außenpolitik in der Ära Donald Trump, Baden-Baden 2019.
- Otfried Höffe: Für ein Europa der Bürger, Tübingen 2020.
- Daniel Keil/Jens Wissel: Staatsprojekt Europa. Eine staatstheoretische Perspektive auf die Europäische Union, Baden-Baden 2019.
- Thomas Kleine-Brockhoff: Die Welt braucht den Westen. Neustart für eine liberale Ordnung, Hamburg 2019.
- Johannes Kohl/Funda Tekin: Transformationsprozesse in den europäischen Parteiensystemen und ihre Folgen für die Zukunft der Europäischen Union, in: integration 1/2020, S. 19-32.
- Dan Krause (Hrsg.): Europäische Sicherheit. Auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion?, Leverkusen 2020.
- Michael Krüger: Mein Europa. Gedichte aus dem Tagebuch, Innsbruck 2019.
- Jill Lepore: Dieses Amerika. Manifest für eine bessere Nation, München 2020.
- Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.
- Torben Lütjen: Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020.
- Carlo Masala: Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, München 2018.
- Andreas Maurer/Doris Dialer: Das Europäischen Parlament. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2020.
- Hélène Miard-Delacroix/Andreas Wirsching: Von Erbfeinden zu guten Nachbarn. Ein deutsch-französischer Dialog, Ditzingen 2019.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020.
- Veronika Ohliger: Nationale Parlamentarier im Europarat. Warum tun sie sich das an?, Baden-Baden 2019.
- Patricia Oster/Christoph Vatter (Hrsg.): Fluchtraum Europa. Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 2020.
- Markus Pausch (Hrsg.): Perspectives for Europe. Historical Concepts and Future Challenges, Baden-Baden 2020.
- Maximilian Terhalle: Im Westen nichts Neues? Eine strategische Vision transatlantischer Macht, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 12/2019, S. 133-150.
- Tibor Valuch: Die ungarische Gesellschaft im Wandel. Soziale Veränderungen in Ungarn 1989–2019, Regensburg 2020.
- Thomas Walli: Die Strategie der Vernetzung, Baden-Baden 2020.
- Klaus Weber/Henning Ottmann: Neugestaltung der Europäischen Union, Baden-Baden 2019.
- Roger de Weck: Die Kraft der Demokratie. Eine Antwort auf die autoritären Reaktionäre, Berlin 2020.
- Werner Weidenfeld: Die Europäische Union, Paderborn 2020.
- Werner Weidenfeld, Europas Seele suchen. Eine Bilanz der europäischen Integration, Baden-Baden 2017.
- Werner Weidenfeld: Europa – eine Strategie, München 2014.
- Werner Weidenfeld: Govern Europe: Ways Out of Strategic Speechlessness, in: Markus Pausch (Hrsg.): Perspectives for Europe, Historical Concepts and Future Challenges, Baden-Baden 2020, S. 61-68.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A-Z, Wiesbaden 2020.

Die Bilanz

Edgard Wolfrum: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020.

Eckhard Wurzel: Europäische Integration wohin?: Zu Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie Reformen der EU, Stuttgart 2019.

Jan Ziegler: Die Schande Europas. Von Flüchtlingen und Menschenrechten, München 2020.

Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels

Wer in den Krisenjahren die Europapolitik verstehen will, kann und sollte auf die weitgefächerten und vielstimmigen Beiträge aus der wissenschaftlichen Gemeinschaft beziehungsweise „academic community“ zurückgreifen. Veröffentlichungen von HistorikerInnen und lexikalische Werke vermitteln ein Verständnis von grundlegenden geschichtlichen Entwicklungen und existierenden Strukturen der EU, die sich nun seit März 2020 einem neuen und andersartigen Stresstest gegenübersehen. Beiträge unterschiedlicher Fachrichtungen beschreiben und charakterisieren den Zustand und die Probleme der Union. Dabei sind immer wieder erhebliche Kontroversen bei der Beurteilung und Erklärung des Integrationsgeschehens zu beobachten. Nicht zuletzt bei der Analyse und Einordnung der umfassenden und außergewöhnlichen Reaktionen der Union auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie bilden sich deutlich spannende Unterschiede in der wissenschaftlichen Debatte ab, die von nachhaltiger politischer Relevanz sein werden.

Die (Poly-)Krise in der wissenschaftlichen Debatte – Fundamentale Fragestellungen

Krisen sind ein fester Bestandteil der Geschichte Europas und damit der historischen Entwicklung der EU (Kaelble 2020). Obwohl jede Krise die politische Führung ihrer Zeit vor unterschiedliche existenzielle Herausforderungen stellt, ist es bis dato gelungen, das Integrationsprojekt zu erhalten. Dennoch verlieren die Rufe des dissonanten europäischen Chores nach „mehr“ oder „weniger“, einem „anderen Europa“ nicht an Aktualität für die Zukunftsdebatten.

Auch die Covid-19-Pandemie stellt entsprechende Grundfragen: Ist die historisch gewachsene Union angesichts einer „neuen Normalität“ ein zum Sterben verurteilter Dinosaurus? Sind diese neuen Herausforderungen der lange notwendige Anstoß zu einem qualitativen Sprung in ein föderales Gemeinwesen? Oder kann die Union im erneuten Aufgreifen der Monnet-Methode durch begrenzte, aber reale Schritte die Union nicht nur stabilisieren, sondern auch schrittweise ausbauen? Für wissenschaftliche Analysen sollte die entsprechende Grundfrage lauten: Wird die „neue Normalität“ Grundtendenzen der Integrationsentwicklung aufgreifen und verstärken oder wird es zu einem Bruch kommen – mit unklaren Aussichten für die Zukunft? Ist eine Rückabwicklung auf die Ebene des Nationalstaats zu beobachten oder wird sich die Union erneut als „Rettung des Nationalstaats“ (Milward 2000, S. 22) erweisen? Nicht zuletzt ist auch zu untersuchen, ob der bislang für diese Gemengelange verwendete Begriff der „Polykrise“ (Ludwigs und Schmahl 2020) nicht zu kurz greift. Schafft die bloße Aufsummierung verschiedener gleichzeitig stattfindender Krisen als Gleichrangige tatsächlich einen erklärenden Mehrwert? Können eine Legitimationskrise der EU – so ernst sie auch sein mag – und die globale Klimakrise in einer sinnvollen Analyse uneingeschränkt als Teile der Polykrise nebeneinandergestellt werden? Muss nicht eher eine neue Begrifflichkeit für die derzeitige Situation im Speziellen in der EU gefunden werden, die den diffusen Begriff der Polykrise ersetzt?

Entsprechend wird für die Bilanz der wissenschaftlichen Arbeiten insgesamt zu fragen sein: Ist eine Kehrtwende, ein erneuter „Turn“, bei Integrationstheorien angesagt oder eine Rückbesinnung auf klassische Annahmen einer Integrationslogik? Diese Frage ist nicht ausschließlich auf die Union fokussiert anzugehen. Vielmehr steht sie in globalem Kontext: Gibt es regional, national und global grundsätzliche Veränderungen des ökonomischen und sozialen Lebens, dann würde ein entsprechender „Paradigmenwechsel“ (vgl. die Diskussion um den von Kuhn 1962 entwickelten Begriff) auch auf die Forschungen zur Union ausstrahlen.

Angesichts der erheblichen Unsicherheiten könnten wir auf die Entwicklung von Szenarien zurückgreifen, die unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten skizzieren und die potenziellen Auswirkungen für die Union durchdenken. In Anbetracht dieser Herausforderungen kann es für die wissenschaftliche Debatte als eine zentrale Aufgabe verstanden werden, vorliegende Arbeiten auf ihre Aussagefähigkeit zu dieser neuen Situation und Konstellation zu prüfen. Im Zeitraum der zweiten Jahreshälfte von 2019 sowie der ersten von 2020 bieten sich insbesondere drei Sammelbände an (Müller-Graff, Grimmel sowie Becker und Lippert), um die vorliegenden Analysen langjähriger und ausgewiesener ForscherInnen relevanter Fachrichtungen auf ihre fortdauernde Erklärungskraft zu testen. Jeder Band setzt einen besonderen Schwerpunkt und verfolgt eine eigenständige Perspektive, die wir in den jeweiligen Kapiteln besprechen.

Für das Leben der akademischen Gemeinschaft waren die vergangenen Monate unter Pandemiebedingungen in ihrer Gegensätzlichkeit erstaunlich und haben die Natur der wissenschaftlichen Debatte – beispielsweise durch neue Formen der Kommunikation – nachhaltig beeinflusst. Anstelle von Konferenzen, Tagungen, informellen Gesprächen auf dem Universitätsflur und Diskussionsrunden sind Bildschirme und Webcams zum neuen digitalen Arbeitsumfeld der „academic community“ geworden. Dies schafft Herausforderungen, aber auch eine Vielzahl von Möglichkeiten. So ist universitäre Lehre durch Formate wie Podcasts¹ und Webinare² nun einem weiteren Kreis an RezipientInnen zugänglich. Es ist jedoch Vorsicht angebracht, wenn sich in Zeiten von „Deep-Fakes“ (Dobber et al. 2020) eine Disziplin zunehmend auf einen digitalen Austausch und Video-statements verlassen muss. Dennoch zeichnet sich bereits ab, dass gerade Entwicklungen des erleichterten Zugangs zu Informationen und Konferenzen – wenn auch in abgeschwächter Form – auch in einer Zeit nach der Covid-19-Pandemie präsent sein werden.

SARS-CoV-2 – Existenzielle Krise oder Start einer neuen Integrationsdynamik?

Die Covid-19-Pandemie hat die EU, ihre Mitgliedstaaten und BürgerInnen tief erschüttert und getroffen. Nach anfänglichen Renationalisierungstendenzen (Russack 2020, S. 1) und der unkoordinierten Lösung nach Individuallösungen, auch ausgelöst durch einen Mangel europäischer Solidarität, hat die EU wieder einmal ihre „Überlebensinstinkte“ (Heisbourg 2020, S. 20) unter Beweis gestellt. Gerade die mangelnde Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander, den Hauptakteuren in der Krise, habe dabei nicht nur die Schwächen der

1 Siehe beispielsweise: European Policy Centre Podcast, abrufbar unter: <https://www.epc.eu/en/podcast> (letzter Zugriff: 5.11.2020); Stiftung Wissenschaft und Politik Podcast, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/swp-podcast/> (letzter Zugriff: 5.11.2020); European University Institute Soundcloud, abrufbar unter: <https://soundcloud.com/european-university> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

2 Siehe beispielsweise: EU Darathon, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/en/web/eudatathon/webinars> (letzter Zugriff: 5.11.2020); Council of Foreign Relations, abrufbar unter: <https://www.cfr.org/conference-calls/academic-webinar-european-integration-and-brexite> (letzter Zugriff: 5.11.2020) und für einen Überblick: <https://euagenda.eu/webinars/> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

EU-Institutionen verdeutlicht, sondern das Integrationsprojekt allgemein in Frage gestellt (ebd. S. 1). Die Covid-19-Pandemie sei nicht mit anderen historischen Krisen vergleichbar, sondern durch die asymmetrischen Folgen für die Mitgliedstaaten – bei mangelnder Solidarität – eine „schwere Gefahr“ für die EU insgesamt (Kaelble 2020). Die Krise schaffe allerdings auch Möglichkeiten für FürsprecherInnen vertiefter Integration (Fejérdy et al. 2020, S. 13) und gesteigerter europäischer Solidarität als Teil einer europäischen Identität (Caratelli 2020, S. 5). Wie bereits in der Eurokrise erkennbar wurde, könne eine uneingeschränkte Solidarität gegenüber anderen Mitgliedstaaten in einer Situation wie der Covid-19-Krise durchaus eigennützig und rational begründet werden (Emmanouilidis und Zuleeg 2020, S. 3). Für eine Zwischenlösung zwischen unregulierter Solidarität und Regulierung ohne Solidarität nach der Krise argumentiert Perissich (2020a) und zeigt mögliche Konzepte zur Verstärkung europäischer Solidarität auf, die gerade zum 70. Jahrestag der Schuman-Erklärung von besonderer Bedeutung ist (Bertoncini 2020, S. 1). In diesem Zusammenhang kann der gemeinsame Vorschlag von Angela Merkel und Emmanuel Macron, der maßgeblich zur Krisenbewältigungsstrategie der Union beitrug, als rationale Wiederbelebung des Integrationsmotors „Deutsch-Französisches Tandem“ in einer Situation gesteigerten integrativen Potenzials verstanden werden (Darmé 2020). Doch auch die europäischen Institutionen haben wesentlich zur Bewältigung der Krise – im Rahmen ihrer Kompetenzen (und darüber hinaus?) – beigetragen (Russack 2020). Die unterschiedlichen Reaktionen aus den Mitgliedstaaten haben diverse AutorInnen für eine Übersicht kommentiert (ebd.).

Neben Fragen nach europäischer Solidarität stellte die Covid-19-Pandemie – gerade während der „ersten Welle“ – Integrationsschritte massiv in Frage, so auch den Schengen-Raum im 25. Jahr seines Bestehens. Vielen EU-BürgerInnen wurde die Bedeutung der Binnenfreiheiten durch deren zeitweise Aussetzung noch einmal bewusst (Ostry et al. 2020). Eine detaillierte Analyse der mitgliedstaatlichen Einschränkungen des Schengenraums liefern hierzu Carrera und Luk (2020). Die Covid-19-Pandemie sei aber auch eine Chance, bisherige Integrationsschritte zu evaluieren, effiziente, nachhaltige und legitime Schritte zu stärken und andere neu auszurichten (Pepijn Bergsen 2020, S. 18). So nehmen eine Reihe von Studien (in-)direkt Bezug auf die Monnet-Methode und unterstreichen Integrationsnotwendigkeiten. Es gelte beispielsweise im Bereich „Soziales“, enge Beschränkungen im Zuge der Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie aufzubrechen, so ein politisches Plädoyer (Ferrandis und Alonso 2020). In der krisenbedingten Unsicherheit werden insgesamt eine große Zahl an Politikempfehlungen lanciert (Avbelj et al. 2020, Bardt et al. 2020, Corti und Crespy 2020), um eine aufkommende Zukunftsdebatte zu prägen und die „Gunst der Stunde“ für ein „Mehr“ an europäischer Integration zu nutzen.

Die Beurteilung der Krisenbewältigungsmaßnahmen (wie dem Europäischen Aufbauplan) und der Integrationsdynamik ist in der wissenschaftlichen Debatte jedoch umstritten. Perissich (2020b, S. 6) sieht zwar – anders als Schwarzer und Vallée (2020) – keine Chance auf einen Hamilton-Moment³ für die EU, im Budget aber einen wichtigen Integrationschritt funktionalistischer Logik. Auch Krastev und Leonard (2020) sehen eher einen „Milward-Moment“ (Milward 2000, S. 22) mit starken Nationalstaaten auf der

3 Bei einer Durchsicht der wissenschaftlichen Arbeiten für diesen Beitrag fällt eine Häufung des Bezuges auf Alexander Hamilton auf, auch wenn die meisten AutorInnen einen Vergleich ablehnen. Ob diese Häufung mit der Veröffentlichung einer Aufnahme des gleichnamigen Musicals von Lin-Manuel Miranda auf einer internationalen Streaming-Plattform zur Zeit der europäischen Beschränkungen des öffentlichen Lebens in Verbindung zu bringen ist, kann nur vermutet werden.

Suche nach Schutz und Stärke in einem europäischen Staatenbund. Zwar gebe es neue Möglichkeiten für europäische Kooperationen, diese blieben aber notwendigerweise hinter quasi-föderalen Bestrebungen zurück, um Kritik aus einem präsenten europaskeptischen Lager zu vermeiden. Demgegenüber betont Grevi (2020, S. 3) in einer internationalen Strategie-Analyse, es könne für die EU keine Sicherheit ohne Einheit geben.

Die geringe parlamentarische Aufsicht über den Europäischen Aufbauplan und die nationalen Aufbaupläne zur Mittelallokation kritisieren Guttenberg und Nguyen (2020, S. 4) und plädieren für mehr demokratische Kontrolle. Ähnlich hofft Berès (2020, S. 4f.) auf mehr parlamentarischen Einfluss und sieht die Chance einer gezielten Neuausrichtung der europäischen Wirtschaften. Bei dieser Neuausrichtung lenken unterschiedliche AutorInnen den Blick auf das klimapolitische Potenzial – auch in Bezug auf den Europäischen Green Deal – der massiven (schöpferischen?) Disruption durch die Covid-19-Pandemie (Allan et al. 2020, Blondeel 2020, Čavoški 2020, Hainsch et al. 2020, Szazadveg Foundation et al. 2020). Mazzucchi (2020) sieht den Europäischen Green Deal gerade durch eine Neuausrichtung des Fokus auf Energiesicherheit gefährdet. Es schließen sich auch Analysen für die europäische Energiesicherheit an, gerade im Bereich des Gasmarktes, und fordern eine einheitliche Strategie (Le Coq und Paltseva 2020) – nicht zuletzt mit der Debatte um die Ostsee-Gaspipeline Nord Stream 2 zwischen Russland und Deutschland ein hehres Ziel (Goldthau und Sitter 2020, Youngs 2020). Bastasin (2020, S. 3) sieht in den Instrumenten des Aufbauplans allgemein eine Entkoppelung von Haftung und Verantwortung, betont die Ausnahmesituation und ordnet die Diskussion in die Reformdebatte des Kapitalismus ein.

Bei nationalen Wirtschaftsstimuli und Konjunkturprogrammen zeigt sich institutionalisierte europäische Unterstützung in einer Analyse von McQuinn und Varthalitis (2020, S. 14) als wirkungsvolle Methode, um die Effektivität dieser Programme zu steigern. Claeys und Wolff (2020, S. 7) gehen weiter und sehen in europäischer Kontrolle über Staatsausgaben und -einkünfte eine Bedingung für die politische Nachhaltigkeit der Währungsunion. Die politischen Bedenken über die in Folge staatlicher Stimuli steigender Haushaltslasten relativieren Jump und Michell (2020, S. 4): In ihrem Modell bleiben die steigenden Staatsschulden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu bewältigen.

Die Krisenbewältigungsstrategie der Europäischen Zentralbank (EZB) wird in den Analysen ebenfalls kritisch betrachtet. So wird das „Pandemic Emergency Purchase Programme“ (PEPP)⁴ zwar vielfach gelobt, die Effekte der Maßnahmen seien jedoch nur von kurzer Dauer (Vestergaard und Gabor 2020). Bernoth et al. (2020, S. 7) widersprechen entschieden und bescheinigen den EZB-Programmen gar Wirkungslosigkeit auf Grundlage erster Analysen. Unabhängig von der Effektivität hält Grund (2020) es für wahrscheinlich, dass das PEPP juristische Klagen nach sich ziehen werde. Das Programm sei jedoch Rechtsens nach den „Kriterien“ (ebd. S. 3) des Europäischen Gerichtshofes. Kooths und Felbermayr (2020, S. 12) weisen andererseits darauf hin, dass das geldpolitische Mandat der EZB in der Covid-19-Pandemie eng begrenzt sei. Es deuten sich daher bereits unterschiedliche Lesarten und Konflikte über die Krisenmaßnahmen in der politik-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Debatte an.

Die Covid-19-Pandemie und das Krisenmanagement der europäischen Regierungen haben vielerorts Kritik und Debatten bis hin zu Protest ausgelöst. Dabei lassen sich ratio-

4 Für weitere aktuelle Informationen: <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/geldpolitische-wertpapierankaufe/pandemic-emergency-purchase-programme-pepp--830356> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

nale Debatten nicht immer klar von emotionalen Kontroversen abgrenzen. Gros (2020) trägt zur Versachlichung der Debatte bei, indem er die Beschränkungen des öffentlichen Lebens und ihre Folgekosten als sinnvolle und kosteneffiziente Maßnahme gegen eine unkontrollierte Ausbreitung des Virus stellt, deren medizinische Kosten allein als höher anzunehmen seien.

Öffentliche Meinung – Von Europaskeptizismus vor und in der Covid-19-Pandemie

Der Zunahme populistischer und euroskeptischer Stimmen in den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten wie auch im Europäischen Parlament selbst begegnet die Wissenschaft mit verschiedenen Analysen. Kaeding et al. (2020b) leisten im Sammelband „Euroscepticism and the Future of Europe. Views from the Capitals“ einen sehr detaillierten Blick auf die verschiedenen Stimmungen und Positionen in Europa. Die Analyse von 39 nationalen Perspektiven ermöglicht eine Reihe von Einsichten. So sei Europaskeptizismus einerseits „so alt wie die europäische Integration“ (ebd. S. 137), zeige sich andererseits in den einzelnen Nationalstaaten jedoch in unterschiedlichen Formen und in unterschiedlicher Vehemenz: Die Artikulierung euroskeptischer Stimmungen umfasst eine Bandbreite von Ländern wie Irland, Litauen und Lettland, in denen euroskeptische Parteien keine oder lediglich eine marginale Rolle spielen, bis hin zu Ländern wie Italien oder Österreich, in denen solche Parteien in Koalitionen an der Macht waren oder sind. Auf der Suche nach Gesetzmäßigkeiten stellen die AutorInnen fest, dass trotz der unterschiedlichen nationalen Situationen konkrete Ereignisse eine gleichzeitige Wirkung in verschiedenen europäischen Staaten haben können. Während der Vertrag von Lissabon beispielsweise die Etablierung antieuropäischer Parteien in fast allen Mitgliedstaaten zur Folge hatte, scheint der Brexit eine Abnahme antieuropäischer Positionen in vielen Mitgliedstaaten zu bewirken.⁵ Die jeweilige Stärke euroskeptischer Positionen hängt nicht zuletzt mit der Frage zusammen, ob eine „Einnischung ‚Brüssels‘ in nationale Angelegenheiten“ wahrgenommen wird. Den Zusammenhang von Europaskeptizismus und Differenzierung zeigt darüber hinaus Winzen (2020) durch eine Untersuchung der Differenzierungen seit 1992. Tatsächlich sei nur „Regierungs-Europaskeptizismus“ ausschlaggebend für verstärkte Differenzierungsbestrebungen, Oppositionsparteien blieben hingegen zweitrangig.

Müller (2020b) beleuchtet ein mögliches Eingreifen aus Brüssel, indem er die Reaktion der EU auf Fälle von „Demokratieabbau“ in Ungarn und Polen während der ersten Welle der Covid-19-Pandemie untersucht. Dabei kommt er zu einer ernüchternden Erkenntnis: In Kontrast zu den

„entschlossene[n] Maßnahmen [der beiden Regierungen] zum Ausbau ihrer eigenen Machtposition und zur Einschränkung der Gewaltenteilung und der Pressefreiheit [...] äußern die EU-Institutionen und die anderen Mitgliedstaaten zwar Irritation und Besorgnis, leiten jedoch kaum konkrete Gegenmaßnahmen ein“.

Die EU finde so erfahrungsgemäß keinen Hebel, um demokratiegefährdende Entwicklungen einzudämmen (ebd. S. 160).

Der Frage, ob in einer solchen Situation nicht vielmehr ein „Polexit“ drohe, geht Ruchniewicz (2020) nach. Er schlussfolgert, dass durch die Covid-19-Pandemie katalysierte bekannte und neue Probleme der polnischen Demokratie zu einer „Zerstörung des demokratischen Staates in Polen [...] vor unseren Augen“ (ebd. S. 30) führten. Dies sehe man insbesondere an den Einschränkungen des Präsidentschaftswahlkampfes 2020. Ein

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die öffentliche Meinung“ in diesem Jahrbuch.

Austritt Polens aus der EU sei hingegen ein Szenario, das trotz eines ausgeprägten polnischen Nationalismus weiterhin unwahrscheinlich erscheine.

McDonnell und Werner (2019) haben die Haltung rechtspopulistischer Parteien und deren Basis zur europäischen Integration untersucht. Während entsprechende Parteien und ihre WählerInnen bei Fragen der Immigration auf gleicher Linie liegen, ist eine gemeinsame Positionierung zur europäischen Integration weniger eindeutig. Vielmehr stellen die AutorInnen fest, dass die Basis rechtspopulistischer Parteien Integrationsfragen im Regelfall weniger ablehnend gegenüberstehen und diesen weniger Bedeutung beimessen als die von ihnen gewählten VolksvertreterInnen (ebd. S. 1773-1774). Die Salienz von Integrationsfragen ist hingegen ein geeigneter Prädiktor einer positiven Haltung zu rechtsextremen Parteien. Eine weitere Facette bieten zudem Futák-Campbell und Schwieter (2020), indem sie argumentieren, dass die Ausübung und Erscheinungsformen des rechten Populismus weiterer Untersuchungen bedürfen.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 – Vertiefte Analysen

Die Analysen zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 gewinnen mit zunehmendem Abstand an Tiefe und Breite.⁶ Eine umfassende Wahlanalyse liefern Kaeding et al. (2020a), in der sie Beiträge zu unterschiedlichen relevanten Themen zusammengestellt haben. Dabei werden beispielsweise kritische Fragen nach der Bedeutung der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) (Clasen 2020), einem Machtverlust zugunsten des Europäischen Rates im SpitzenkandidatInnenverfahren (Müller Gómez und Thieme 2020) oder der Politikfähigkeit der extremen Rechten (Rettig 2020) erarbeitet. Letztere wird auch im Konzept eines „zweideutigen“ (Heinisch et al. 2020, S. 1) Europaskeptizismus thematisiert, das den populistischen Parteien eine größere Bandbreite an KooperationspartnerInnen auf nationaler (weicher) und europäischer (harter) Ebene zur Stimmenmaximierung (ebd. S. 2) ermöglicht. Auch sehen Hoppe und Schmäler (2020, S. 151) in der zunehmenden Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament Anzeichen einer Europäisierung nationaler Parteiensysteme, Niedermayer (2020, S. 707) spricht auf Grund des „starke[n] Ansteigen[s] der perzipierten Relevanz“ von einer „Europäisierung“ der Europawahl“. Allgemein hätten die Europawahlen 2019 die Mehrheitsfindung auf europäischer Ebene erschwert, allerdings stellten sie „kein Erdbeben für den Integrationsprozess dar“, folgern Kohls und Tekin (2020, S. 32) aus ihrer Betrachtung von Transformationsprozessen in den europäischen Parteiensystemen.

Der Europaskeptizismus wird auch im Zuge der Wahlanalysen verstärkt in den Fokus genommen und ergänzt die Überlegungen zur öffentlichen Meinung (Kaeding et al. 2020b). Auch wenn der prognostizierte Zuwachs populistischer Kräfte ausgeblieben sei, sind die Wahlerfolge populistischer Parteien Untersuchungsgegenstand – für einen Überblick siehe Treib (2020b). Ivaldi (2020, S. 67) betrachtet ebenfalls Ergebnisse und WählerInnen und erkennt parteiübergreifende Zusammenhänge und Gemeinsamkeiten. So eint die Parteien „Opposition gegen die europäische Integration, eine kritische Betrachtung der EU-Demokratie und eine geringe Unterstützung für demokratische Institutionen“. Dabei seien populistische, extreme und kritische KandidatInnen – wider manche Erwartungen der Sekundärwahl-Hypothese (Braun und Tausendpfund 2020, S. 719) – nicht per se im Vorteil gegenüber den KandidatInnen der Mitte (Christensen et al. 2020, S. 535). Es

6 Vgl. hierzu Manuel Müller: Die Europawahlen 2019: Neue Machtstrukturen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 57-68.

wird jedoch festgestellt, dass es national zu einer Normalisierung radikal-rechter Positionen – beispielsweise in Deutschland – gekommen sei (Arzheimer 2019). In den europäischen populistischen Erfolgen erkennt Treib (2020a) eine Konsolidierung der europaskeptischen Parteien (im linken und rechten Spektrum, wobei der Populismus in Europa vornehmlich ein Phänomen des rechten Flügels (Stockemer und Amengay 2020, S. 9) im EU-Parteiensystem sei. Dieser bilde eine Opposition zur Zentralisierung in einer „neuen Zentrum-Peripherie Kluft“ (Treib 2020a, S. 11). Die gefestigten europaskeptischen rechtskonservativen Kräfte führten zusammen mit durch die Wahlen zum Europäischen Parlament gestärkten Grünen zu einem verschärften Konflikt zwischen konservativen und progressiven Kräften in der EU, der Züge eines „Kulturkampfes“ trage (Exadaktylos et al. 2020, S. 1). Berning und Ziller (2020, S. 9) untersuchen diese europäische Konfliktlinie zwischen Grüner und radikal rechter Politik als ein Zukunftsmodell – auch für den bundesdeutschen Parteienstreit, mit noch ungewissen Auswirkungen auf die Bundestagswahl 2021.

Analysen zur Mobilisierung unterstützen dabei die Entfernung von der Sekundärwahl-Hypothese. Gattermann und Marquart (2020, S. 16) finden in einem Experiment zu den Effekten des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens – bei WählerInnen der Grünen – unterschiedliche Ergebnisse: Zwar sei die Nationalität der SpitzenkandidatInnen nicht entscheidend, personalisierte Wahlkampagnen mobilisierten aber auch nicht zwangsläufig. So geben sie wichtige Forschungsanstöße zum allgemeinen Verfahren zur nächsten Wahlperiode. Im weiteren Mobilisierungskontext erkennt Wolkenstein (2020, S. 304f.) in seiner Betrachtung der Teilnahme an Europawahlen unter Rationalitätsannahmen ein Mobilisierungspotenzial transnationaler Parteien. Marquart et al. (2020, S. 19) diskutieren die mobilisierenden Effekte von Informationskampagnen, wobei sie im Bereich der sozialen Medien eine negative Beziehung zwischen Information und EU-Themen sowie der Wahlabsicht von Befragten feststellen. Dies könne an einem „toxischen“ Umfeld liegen – nicht ohne Grund habe beispielsweise Facebook nach Erfahrungen im US-Wahlkampf neue Regeln für politische Werbung eingeführt. So muss diese seit den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 „einen Verifizierungsprozess durchlaufen“ (Holtz-Bacha 2020, S. 5). Dass tradierte Formate wie das TV-Duell neben allgemeiner Aufmerksamkeit für die Wahl ebenso Effekte auf die Wahlabsicht der Konsumierenden haben, zeigt Waldvogel (2020, S. 750f.) in einer ersten Studie.

Spezifische Betrachtungen werden darüber hinaus für Regionen, Mitgliedstaaten und einzelne Themen (Davidová et al. 2020) vorgelegt, so beispielsweise zu den Rahmenbedingungen in Deutschland (Braun und Tausendpfund 2020) – auch ein Blick auf den Bundeswahlausschuss lohnt (Risse 2020) – und Zentral-Ost-Europa (Hloušek und Kaniok 2020), Irland (Johnston 2020), Italien (Jones und Matthijs 2020).

Der Brexit – Analysen zäher Verhandlungen

Im Berichtszeitraum für diesen Beitrag lagen sowohl die Verhandlungen um das Austrittsabkommen (Europäische Union et al. 2019), der offizielle Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (am 31. Januar 2020) als auch der äußerst zähe Verhandlungsprozess um ein geregeltes Verhältnis der Gemeinschaft zu ihrem ehemaligen Mitglied, die jeweils bis an den Rand des Abbruchs getrieben wurden. Dabei stehen neben aktuellen politikwissenschaftlichen Kommentaren zu den Entwicklungen – Irland bleibt eine Streitfrage,

Boris Johnson drohte wiederholt mit Verhandlungsabbruch⁷ – vermehrt vertiefende Analysen und zusammenfassende Ausarbeitungen zu diesem einschneidenden Moment der Integrationsgeschichte. Mit der Covid-19-Pandemie kamen sowohl innen- wie außenpolitische Herausforderungen auf die VerhandlerInnen und EntscheiderInnen zu, die zu einer dramatischen Veränderung des Verhandlungs- und Implementierungsumfeldes führten, weshalb Wright et al. (2020) Szenarien entwerfen, die sowohl der EU als auch dem Vereinigten Königreich mehr Zeit verschaffen könnten. Ramiro Troitiño et al. (2019) ordnen den Brexit als Folge historische Pfade und Prozesse ein, wofür sie historische, politische und ökonomische Argumente anführen, um verschiedene Zukunftsszenarien abzuleiten. So besagt eine Europäisierungsthese, der Brexit habe das Vereinigte Königreich tatsächlich näher an die EU herangeführt (Oliver und Walshe 2020, S. 40).

Eine (wider Erwarten) einheitliche Verhandlungsposition bescheinigt von Ondarza (2020, S. 85) der EU. Diese „Methode Barnier“ mit einer „klaren Verhandlungsführung der Europäischen Kommission, politischem Mandat durch den Europäischen Rat“ sowie einer Rückkoppelung mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Regierungen unterstützt durch „mitgliedstaatliche Zurückhaltung“ sei eine Blaupause für zukünftige internationale Verhandlungen der EU. Die harte Verhandlungsstrategie des britischen Premiers Johnson führt Vasilopoulou (2020, S. 10) nicht zuletzt auf die starken Ergebnisse der Brexit-Partei⁸ bei den Europawahlen 2019 zurück, welche jedoch durch die besonderen Umstände der britischen „ad hoc“-Wahl zu interpretieren seien. Kolpinskaya und Fox (2019, S. 580) betrachten die Spaltung anhand religiöser Konfliktlinien, können den positiven – jüngst hinter ökonomischen Einflüssen zurückstehenden – Zusammenhang zwischen Katholizismus und der Haltung zur europäischen Integration (Nelsen und Guth 2020) für das Vereinigte Königreich jedoch nicht nachweisen und finden auch in Bezug auf die angenommene Europaskepsis der ProtestantInnen ein differenzierteres Meinungsspektrum zum Brexit. Der Brexit scheint also doch keine reine Glaubensfrage zu sein.

Die Brexit-Debatte(n) werden gleich von mehreren Sammelbänden aufgearbeitet, so stellen Koller et al. (2019) Diskursanalysen zusammen. Spezieller betrachtet Charteris-Black (2019) die Metaphern des Diskurses. Gerade in Bezug auf die wiederkehrenden Debatten um europäische und nationale Austerität legt Fetzer (2019, S. 3884) eine Analyse vor, die einen Zusammenhang zwischen der britischen Austeritätspolitik seit 2010 und der Unterstützung für UKIP und das Austrittsreferendum zieht. Dieses Argument bekräftigen Boyle et al. (2020) durch ihre Sammlung an Beiträgen zur Geographie des Brexits, die die britische Spaltung, Austeritätspolitik, aber auch die Irlandfrage kritisch beleuchtet. Unter anderem auf Fetzer (2019) sowie andere ökonomische und politische Analysen Bezug nehmend folgert Rosamond (2020, S. 1000) aus seiner Betrachtung von Ausschnitten der Brexit-Debatte das abnehmende Gewicht von Sachargumenten im politischen Diskurs. Auch Adam (2019) sieht in seiner Bilanz des Brexits eher emotionale als rationale Leit motive und folgert insgesamt einen „langwierigen, schmerzhaften und streitbeladenen“ Prozess für Großbritannien und Nordirland (Adam 2019, S. VI).

Einen weniger wissenschaftlichen Blick liefert O’Toole (2020) mit „Drei Jahre in der Hölle“, in der eine humoristische Chronik einer Katastrophe in Zeitlupe gezeichnet wird – eine augenzwinkernde Abwechslung zu den Detailanalysen.

7 Vgl. hierzu den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch sowie Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 47-56.

8 Im Januar 2019 von ehemaligen führenden Köpfen (unter anderem Nigel Farage) der UK Independence Party (UKIP) gegründet.

Forschungen zu weiteren Integrationsritten – Von der Gemeinschaft zur neuen EU-27?

Covid-19-Pandemie und Brexit schaffen also neue Rahmenbedingungen für die EU der 27 Mitgliedstaaten (EU-27), wozu Grimm (2020a) eine bereits erwähnte umfangreiche Sammlung von Perspektiven und Beiträgen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen vorlegt. In ihren Beiträgen betrachten unterschiedliche AutorInnen beispielsweise demokratische und demokratietheoretische Konflikte (Eigmüller und Trenz 2020, Grimm und Karolewski 2020, Landfried 2020, Wiesner 2020), die Polykrise (Knodt et al. 2020), differenzierte Integration (Eigmüller und Trenz 2020, Jagdhuber und Rittberger 2020) und Desintegration (Gurol und Rodríguez 2020) sowie Integrationsperspektiven (Grimm in Grimm 2020a, Ribbe und Wessels 2020).

Müller-Graff (2020b) ist Herausgeber des 100. Bandes der Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration. Unter dem Titel „Kernelemente der europäischen Integration“ werden weitere Betrachtungen zur europäischen Integration aus verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven versammelt. Politik-, rechts-, wirtschafts-, sozial- sowie geschichtswissenschaftliche Analysen von Mitgliedern des Arbeitskreises ermöglichen eine facettenreiche Erfassung des Gebildes „Europäische Union“. Untersuchte Perspektiven auf die Union sind so unter anderem die Charakterisierungen als „politische“ (Hrbek 2020), „Rechts-“ (Müller-Graff 2020a), „Orientierungs-“ (Weidenfeld 2020b), „Werte-“ (Hufeld 2020), „Energie-“ (Knodt 2020) und „Währungsgemeinschaft“ (Belke 2020). Zudem identifizieren Wessels und Raphael (2020) insbesondere den Europäischen Rat als Schlüsselinstitution und Integrationsmotor. Gerade in den letzten 15 bis 20 Jahren habe sich dieser als dominante Arena für Agenda-Setting, Konfliktlösung und Einigungsprozesse erwiesen, bestätigt Hix (2020, S. 21).

Im europäischen Institutionengefüge ist der Europäische Rat aber nicht die einzige Triebfeder einer weiteren Vertiefung, auch das Europäische Parlament lässt Integrationspielräume vom wissenschaftlichen Dienst aufzeigen. Dieser sieht in den Umfragewerten des Eurobarometers⁹ eine Handlungsaufforderung für die EU in diversen Politikfeldern und untersucht die zusätzlichen Möglichkeiten gemeinschaftlichen Handelns im Rahmen des Lissabonner Vertrages (Bassot 2020), gerade ohne formelle Vertiefung über den Europäischen Rat. Hier lässt sich bereits ein kontinuierlicher Institutionenkonflikt erahnen, der uns in den kommenden Jahren weiter beschäftigen wird.

Neben den Betrachtungen des Transformationsprozesses und der EU-27 wurden zahlreiche alleinstehende Arbeiten zu Differenzierung und Flexibilisierung vorgelegt. Umfangreich stellen Schimmelfennig und Winzen (2020) den Forschungsstand zur differenzierten Integration, auch in Bezug auf die Eurozonenkrise und den Brexit, dar. Dabei nehmen sie die Zukunft der Debatte in den Blick und beschreiben Formen differenzierter Integration in der Praxis. Für eine weitere Nutzung der vertraglichen Differenzierungsmöglichkeiten spricht sich auch Markakis (2020) aus, indem er in einer auf den Brexit bezogenen Vertragsrevision eine mögliche Sogwirkung zur weiteren Erosion der Gemeinschaft ausmacht. Dabei wirft die zunehmende Binnendifferenzierung demokratietheoretische Fragestellungen auf. So argumentieren Heermann und Leuffen (2020) für eine Reform der Stimmrechte im Europäischen Parlament, um der Differenzierung (der Betroffenen) durch flexible Stimmrechte für opt-out-Staaten gerecht zu werden.

9 Vgl. hierzu Europäisches Parlament: Eurobarometer, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Darüber hinaus wird die externe Differenzierung betrachtet. Eine zu stark politikwissenschaftlich geprägte Diskussion attestieren hier Pedreschi und Scott (2020) aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive und legen ein juristisches Analyseinstrument für Differenzierungsentwicklungen sowie ihre Rechtmäßigkeit vor. An dieser Schnittstelle verortet sich auch Frommelt (2020), der eine politische und juristische Studie der Europäischen Wirtschaftszone vorlegt.

Gegenstand wissenschaftlicher Diskussionen werden ebenso die politischen Vorgaben für eine „Konferenz zur Zukunft Europas“ (Plotka 2020). Anregend sind hier Vergleiche mit dem Verfassungskonvent zu Beginn der 2000er Jahre. Nicht nur zur differenzierten Integration, sondern allen akuten Fragestellungen sei zudem empfohlen, den Kanälen aktueller Forschungsprojekte (Horizon2020/Horizon Europe/DFG) zu folgen.

Lehrbücher und Standardwerke

Ein Jahr nach den Wahlen zum Europäischen Parlament sind bereits die ersten aktualisierten Lehrbücher und Standardwerke erschienen, die insbesondere direkten Bezug zu den Verhandlungen über die Zusammensetzung der neuen Europäischen Kommission nehmen. Zu nennen ist hier zunächst das in der 15. Auflage erschienene Nachschlagewerk „Europa von A bis Z“ in Herausgeberschaft von Weidenfeld et al. (2020). Die zunächst in digitaler Form veröffentlichte Fassung vereint über 100 Einträge zu sowohl aktualisierten wie auch vollkommen neuen Themen. Dazu zählen insbesondere die Einträge zum Brexit (Klein 2020) sowie zur Covid-19-Pandemie (Müller 2020a).

Um ein weiteres Nachschlagewerk handelt es sich beim „Handbuch Europäische Union“, das von Becker und Lippert (2019) in zwei Bänden herausgegeben wird. Besonders hilfreich ist hier die Gliederung in fünf Teile, in denen verschiedene AutorInnen zurück und in die Zukunft blicken und einzelne Institutionen und AkteurInnen, Kompetenzen und Verfahren sowie Politikfelder und Projekte betrachten.

Von Weidenfeld (2020a) ist in der 5. aktualisierten Auflage das Lehrbuch „Die Europäische Union. Grundzüge der Politikwissenschaft“ im utb-Verlag erschienen. Bereits seit 2019 ist die zweite Auflage des Lehrbuchs zum politischen System der Europäischen Union von Wessels (2019) mit notwendigen Aktualisierungen zum institutionellen Gefüge, politischen Entwicklungen und einem Ausblick auf die Zukunft der Union online verfügbar. Eine Fassung mit Bezügen zum Brexit und der Covid-19-Krise erscheint in gedruckter Form 2021.

Zu nennen sind im Bereich des Europarechts eine Reihe weiterer aktualisierter Standardwerke, so beispielsweise die 14. Auflage von „Die Europäische Union. Europarecht und Politik“ von Bieber et al. (2020) sowie die 7. überarbeitete Auflage von „Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union“ von Borchardt (2020). Von Dreyer-Plum (2020) stammt in der 1. Auflage das Lehrbuch „Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union“. Dreyer-Plum gelingt hier sowohl eine Einführung in die Grundlagen der europäischen Grenz- und Asylpolitik als auch vertiefende Analysen über aktuelle Konflikte in diesem Politikbereich.

Geschichte: Rückblick aus der Krisenperspektive

Gerade bei Debatten zur aktuellen Lage der EU sowie zu Zukunftsperspektiven sind längerfristige Untersuchungsperspektiven zu empfehlen.

Ein Standardwerk zur Geschichte der Union hat Wilfried Loth (2020) in einer 2. aktualisierten und erweiterten Auflage von „Europas Einigung“ seit den 1940er Jahren vorge-

legt. Erneut zeichnet er eine „unvollendete Geschichte“ nach, um – wie schon in der ersten Auflage – einer vorgezeichneten Finalité schuldig zu bleiben: Die erste Auflage endete noch mit einem vorläufigen Fazit der Euro- und Finanzkrise sowie einer bangen Voraussicht auf das vom damaligen britischen Premierminister David Cameron angekündigten Brexit-Referendum. Auch der Endpunkt der Betrachtung in der zweiten Auflage im März 2020 verdeutlicht so angesichts der Covid-19-Pandemie, wie viel Geschichte – mit zum Teil unvorhersehbaren Wendungen – in sechs weitere Jahre der Betrachtung fallen kann. Die historische Entwicklung der Union verankert Winkler (2019) weiterblickend in einer „Geschichte der westlichen Welt“. Er sieht Europa vor mehreren „Zerreißproben“ in einem „vielfach gespaltenen Staatenverbund“ (ebd. S. 872).

Eine besonders interessante Perspektive auf den europäischen Einigungsprozess liefern Broad und Kansikas (2020). Die verschiedenen AutorInnen der einzelnen Kapitel werfen Schlaglichter auf unterschiedlich stark institutionalisierte Formen der europäischen Integration seit 1945 außerhalb der EU und ihrer Vorgängergemeinschaften. So werden beispielsweise die einigende Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auf dem Balkan (Hakala 2020) sowie der Einfluss des ehemaligen Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe im Bereich der Energiekooperation in den Ländern des 1991 aufgelösten Warschauer Pakts (Flade 2020) analysiert und bewertet. Die Vielzahl der Aspekte zeigt sich auch in den verschiedenen Analysekontexten, wie der gesamteuropäischen, regionalen oder lokalen Analyseebenen oder unter Bedingungen vor, während und nach den unterschiedlichen Phasen des Ost-West-Konflikts in Europa.

Mak (2020) hat einen kürzeren Untersuchungszeitraum gewählt. Nach seinem als Reisebericht verfassten Klassiker „In Europa“ aus dem Jahr 2005 blickt er nun auf die zwei Jahrzehnte seit 1999. So resümiert er, ob die 1999 formulierten Erwartungen eingetreten sind oder vielmehr Ernüchterung eingeleitet ist. In verschiedenen Geschichten zeigt Mak einmal mehr die Komplexität des Kontinents, gleichzeitig jedoch auch die Notwendigkeit zur – wenn auch nicht immer konfliktfreien – Zusammenarbeit.

Schorkopf (2020) bietet in der 3. aktualisierten und erweiterten Auflage von „Der Europäische Weg. Geschichte und Gegenwart der Europäischen Union“ ebenfalls eine aufschlussreiche Geschichte der europäischen Integration. Der Mehrwert liegt hier insbesondere im rechtswissenschaftlichen Fokus des Autors, der das Ringen um die rechtliche Ausgestaltung der Union rekonstruiert. Auch hier wird die Offenheit der Finalité betont. Ein ausführlicher Fokus liegt zudem in Form eines eigenen Abschnitts auf dem Themenkomplex „Grundrechte“.

Einen Blick in den schwierigen Entstehungsprozess des Schuman-Plans, einem Gründungsdokument des Integrationsprojektes, gewährt die Studie von Marhold (2020) zum „Europatag“. Sein „Nachdenken“ über dieses Dokument aus der Perspektive von 2020 hilft den LeserInnen, über grundsätzliche Fragen des Integrationsprozesses – so das Spannungsverhältnis von „Interessen und Werten“ – zu reflektieren.

Klima- und Energiepolitik – Zwischen Energiesicherheit und Klimawandel

Trotz des allgegenwärtigen Fokus auf die Bekämpfung der Pandemie und ihrer ökonomischen Auswirkungen finden – wie bereits zur Covid-19-Pandemie angeklungen ist – auch die europäische Klima- und Energiepolitik und die im Europäischen Green Deal formulierten Zielsetzungen Wiederhall in der wissenschaftlichen Diskussion. Von besonderem Interesse sind hier zwei Themen: Energiesicherheit sowie Reduktion der Treibhausgasemissionen zur Bekämpfung des Klimawandels und dessen Folgen.

Einen aktuellen Stand der europäischen Politik in diesem Feld sowie drängende Herausforderungen gibt Westphal (2020a). Das „Spannungsverhältnis“, in dem sich die EU und ihre Mitgliedstaaten befinden, beschreibt sie mit den beiden Polen „Nord Stream 2“ und dem „European Green Deal“ (Westphal 2020b, S. 24). Eine besondere Herausforderung erkennt sie im Übergangszeitraum bis zur im Green Deal festgelegten Zielmarke, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Während dieses Zeitraums scheint die Nutzung fossiler Brennstoffe weiterhin unabdingbar, sodass eine zuverlässige Gasversorgung – auch in Form von Nord Stream 2 – gewährleistet sein muss. Nicht zuletzt die derzeit unwägbareren Folgen der Covid-19-Pandemie wie auch die weiter zunehmenden Spannungen mit Russland führen zu Risiken für die europäische Energiesicherheit und deren grüner Wende.

Diese Unsicherheiten aufgreifend beleuchtet Pollak (2020) verschiedene konstante und neue Anforderungen an eine europäische Energiesicherheit. Er skizziert eine Dichotomie zwischen einem starken marktliberalen sowie sicherheitsorientierten Ansatz bei der Ausgestaltung der europäischen Energiemärkte. Daneben treten die bekannten Herausforderungen bei der Bekämpfung des Klimawandels, die eine umfassende Energiewende bedeuten. Aus diesen drei Aspekten ergeben sich die größten Herausforderungen für die kommenden Jahre. Zu diesen zählen unter anderem die notwendige Reduktion der Abhängigkeit von Russland durch Gasimporte, ohne die östlichen Nachbarn zu destabilisieren, eine stärkere Kooperation in der Energiepolitik zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie der Aufbau einer resilienten Infrastruktur sowohl innerhalb der EU als auch über die EU-Grenzen hinaus (ebd. S. 3). Eine Analyse der europäischen Energiepolitik und deren Sicherheit kommt so kaum aus, ohne auch außen- und sicherheitspolitische Aspekte zu betrachten.

Ausblick – Wie kann mit den Unsicherheiten umgegangen werden?

Die Herausforderungen an wissenschaftliches Arbeiten sind durch einen höheren Grad an Unsicherheiten über die weitere Entwicklung Europas nochmals gewachsen. Fragen nach Erklärungen, Deutungen und Prognosen nehmen wie in jeder Krise abermals zu, während die Fähigkeiten zu gültigen und einfachen, nachvollziehbaren Aussagen abnehmen. Die dargestellten Beiträge fügen dem großen Bild jeweils kleine Puzzle-Teile hinzu und schaffen neue Anknüpfungspunkte für weitere Analysen, Theoriendebatten, vertiefte Studien und neue Methoden. Darüber hinaus gab es in diesem Jahr wieder unterschiedliche Diskussionen zu beispielsweise außenpolitischen Fragen, denen wir – auf Grund der Länge des Beitrages und der Aufarbeitung in anderen Beiträgen dieses Jahrbuches – im Jahr der Covid-19-Pandemie keinen Raum geben konnten. In den erwähnten, herausforderungsreichen Zeiten sieht sich die wissenschaftliche Gemeinschaft dabei wachsender Skepsis auf der einen und kontinuierlichem Experten-Bedarf im wissenschaftlichen, exekutiven, aber auch öffentlichen Raum auf der anderen Seite konfrontiert.

Eine Möglichkeit, zum öffentlichen Diskurs beizutragen, ist die Skizzierung von Szenarien, die – ausgehend von unterschiedlichen Annahmen relevanter theoretischer Ansätze – potenzielle Entwicklungen der Union in unterschiedlichen Kontexten durchspielen. Dabei zeichnet sich die kommende Forschungsagenda so divers und vielfältig wie in den vergangenen Berichtszeiträumen: Budgetfragen stehen neben Erweiterungs-, Vertiefungs-, Differenzierungs- und Abbaudebatten, außenpolitische Fragestellungen greifen in Desiderate zum inter-institutionellen Gefüge und demokratietheoretische Perspektiven liefern Stoff für Diskurse um Repräsentation, Politisierung und Grundsatzfragen, um

nur einige zu nennen. Fest steht nur, dass wir auch in diesem Jahr erwarten können, dass die EU weiterhin relevanter Bezugspunkt für wissenschaftliche Arbeiten bleiben wird. Je mehr dieser Reflexionen dabei das Kapital nutzen, das die relevanten Fachrichtungen mit ihren durchaus kontroversen Debatten bieten, desto mehr können sie an Überzeugung gewinnen.

Weiterführende Literatur

Rudolf G. Adam: BREXIT. Eine Bilanz, Wiesbaden 2019.

Jennifer Allan et al.: A net-zero emissions economic recovery from COVID-19, COP26 Universities Network Briefing, April 2020, abrufbar unter: <https://spiral.imperial.ac.uk:8443/bitstream/10044/1/78707/2/COP26%20Universities%20Network%20Briefing%20-%20Economic%20Recovery%20from%20COVID-19.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Kai Arzheimer: "Don't Mention the War!" how Populist Right-Wing Radicalism Became (Almost) Normal in Germany, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2019, S. 90-102.

Matej Avbelj et al.: The case for Corona bonds, SAFE Policy Letter, 2020, abrufbar unter: https://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/SAFE_Policy_Letter_82_final.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Hubertus Bardt: European rescue and recovery programmes against the Corona crisis, IW Policy Paper, 2020, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/216738> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Etienne Basso: Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action, Europäisches Parlament, 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)651934](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)651934) (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Carlo Bastasin: Recovery Instrument: An epochal change in political economy, LUISS, Policy Brief 30/2020, abrufbar unter: <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Recovery%20Instrument%20-%20An%20epochal%20change%20in%20political%20economy.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2019.

Ansgar Belke: Die Europäische Union als Währungsgemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden 2020.

Pervenche Berès: European Recovery: How to convert the try? Something is happening in Europe, Crisis Notebook, Notre Europe Jacques Institute und Hertie School Jacques Delors Centre, 2020, abrufbar unter: <https://institutdelors.eu/en/publications/carnets-de-crise-2/> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Pepijn Bergsen et al.: Europe After Coronavirus: The EU and a New Political Economy, Europe Programme, 2020, abrufbar unter: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-06-08-europe-after-coronavirus-bergsen-et-al_0.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Carl C. Berning/Conrad Ziller: Green Versus Radical Right as the New Political Divide? The European Parliament Election 2019 in Germany, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2020, S. 43-56.

Kerstin Bernoth/Geraldine Dany-Knedlik/Anna Gibert: ECB and Fed monetary policy measures against the economic effects of the coronavirus pandemic have little effect, in: *DIW focus* 3/2020, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/219096> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Yves Bertoncini: European solidarity in times of crisis: a legacy to develop in the face of COVID-19, European issues, Fondation Robert Schuman, 2020, abrufbar unter: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0555-european-solidarity-in-times-of-crisis-a-legacy-to-be-deepened-in-the-face-of-covid-19> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag: *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Baden-Baden 2020.

Mathieu Blondeel: COVID-19 and the Climate-Energy Nexus, 2020, abrufbar unter: <https://biblio.ugent.be/publication/8663057/file/8663059> (letzter Zugriff: 1.10.2020).

Klaus-Dieter Borchardt: *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis*, Stuttgart 2020.

Mark Boyle/Ronan Paddison/Peter Shirlow: *Brexit geographies*, Oxon/New York 2020.

Daniela Braun/Markus Tausendpfund: Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament: Rahmenbedingungen, Parteien und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2020, S. 715-735.

Matthew Broad/Suvi Kansikas (Hrsg.): *European Integration Beyond Brussels. Unity in East and West Europe Since 1945*, Cham 2020.

- Irene Caratelli: European Identity and the Test of COVID-19, IAI Commentaries, Istituto Affari Internazionali, 2020, abrufbar unter: <https://www.iai.it/en/publicazioni/european-identity-and-test-covid-19> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Sergio Carrera/Ngo Chun Luk: Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 2020-04, April 2020, abrufbar unter: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=26923&pdf=LSE2020-04_Love-thy-neighbour.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Aleksandra Čavoški: An ambitious and climate-focused Commission agenda for post COVID-19 EU, in: *Environmental Politics* 6/2020, S. 1112-1117.
- Jonathan Charteris-Black: *Metaphors of Brexit: No Cherries on the Cake?* Basingstoke 2019.
- Henrik S. Christensen/Marco La Rosa/Kimmo Grönlund: How candidate characteristics affect favorability in European Parliament elections: Evidence from a conjoint experiment in Finland, in: *European Union Politics* 3/2020, S. 519-540.
- Grégory Claeys/Guntram B. Wolff: Is the COVID-19 crisis an opportunity to boost the euro as a global currency?, *Bruegel Policy Contribution* 11/2020, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/PC-11-2020-050620.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Patrick Clasen: Does the Europarty Still not Matter? European Elections 2019 and the Party of European Socialists, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): *Die Europawahl 2019*, Wiesbaden 2020, S. 39-51.
- Francesco Corti/Annamandine Crespy: SURE: A quick fix to be welcomed in the search for long-term solutions, *FEPS Covid Response Papers*, 2020, abrufbar unter: <https://www.feps-europe.eu/resources/publications/723-sure-a-quick-fix-to-be-welcomed-in-the-search-for-long-term-solutions.html> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Claire Darmé: When the Franco-German “Couple“ Starts Making Sense Again, in: *Istituto Affari Internazionali Commentaries* 42/2020, abrufbar unter: <https://www.iai.it/en/publicazioni/when-franco-german-couple-starts-making-sense-again> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Kateřina Davidová et al.: European Elections: A Year in Review, *EUROPEUM Institute for European Policy*, 2020, abrufbar unter: <https://europeum.org/en/articles/detail/3488/european-elections-a-year-in-review> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Tom Dobber et al.: Do (Microtargeted) Deepfakes Have Real Effects on Political Attitudes?, in: *The International Journal of Press/Politics* 2020, S. 1-23.
- Domenica Dreyer-Plum: *Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union*, Stuttgart 2020.
- Monika Eigmüller/Hans-Jörg Trenz: Werte und Wertekonflikte in einer differenzierten EU, in: Andreas Grimmel (Hrsg.): *Die neue Europäische Union*, Baden-Baden 2020a, S. 31-56.
- Janis A. Emmanouilidis/Fabian Zuleeg: COVID-19: Lessons from the ‘euro crisis’, *EPC Discussion Paper*, 16.4.2020, abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/102734/1/Covid-19_Lessons.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Europäische Union/Europäische Atomgemeinschaft/Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland: Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, in: *Amtsblatt der EU* C/2019/384/1, 12.11.2019.
- Theofanis Exadaktylos/Roberta Guerrina/Emanuele Massetti: Calm before the Storm? 2019 in Perspective, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2020, S. 5-12.
- Gergely Fejérdy et al.: The Latest Crisis of the European Union: The Political, Economic, and Social Consequences of the New Coronavirus, *KKI Policy Brief*, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2020, abrufbar unter: <https://kki.hu/en/the-latest-crisis-of-the-european-union-the-political-economic-and-social-consequences-of-the-new-coronavirus/> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Estrella Durá Ferrandis/Irina De Sancho Alonso: Coronavirus: navigating a new storm with an old boat?, *FEPS Covid Response Papers*, 2020, abrufbar unter: https://www.feps-europe.eu/resources/publications/736-com_publications.publications.html (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Thiemo Fetzer: Did austerity cause Brexit?, in: *American Economic Review* 11/2019, S. 3849-3886.
- Falk Flade: Regional Integration in the Eastern Bloc: Energy Cooperation Between CMEA Countries, c.1950s–80s, in: Matthew Broad/Suvi Kansikas (Hrsg.): *European Integration Beyond Brussels. Unity in East and West Europe Since 1945*, Cham 2020, S. 169-190.
- Christian Frommelt: Institutional challenges for external differentiated integration: the case of the EEA, *EUI Working Paper* 2020, abrufbar unter: <https://hdl.handle.net/1814/68538> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Beatrix Futák-Campbell/Christian Schwieter: Practising Populism: How Right-wing Populists Negotiate Political Competence, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2020, S. 890-908.

- Katjana Gattermann/Franziska Marquart: Do Spitzenkandidaten really make a difference? An experiment on the effectiveness of personalized European Parliament election campaigns, in: *European Union Politics* 4/2020, S. 612-633.
- Andreas Goldthau/Nick Sitter: Power, authority and security: the EU's Russian gas dilemma, in: *Journal of European Integration* 1/2020, S. 111-127.
- Giovanni Grevi: Europe's path of strategic recovery: Brace, empower and engage, EPC Discussion Paper 21.4.2020, abrufbar unter: https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Europe_path_to_strategic_recovery.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Andreas Grimmel: Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020a.
- Andreas Grimmel/Ireneusz Paweł Karolewski: Democratic Backsliding in der EU: Herausforderung gemeinschaftlicher Politik und mitgliedstaatlicher Rechtsstaatlichkeit, in: Andreas Grimmel (Hrsg.): *Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020a*, S. 95-116.
- Andreas Grimmel: Funktionale Differenzierung und europäische Integration: Perspektiven eines neuen Forschungsfelds, in: Andreas Grimmel (Hrsg.): *Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020a*, S. 291-304.
- Daniel Gros: The great lockdown: was it worth it? CEPS Policy Insights No 11/2020, May 2020, abrufbar unter: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/05/PI2020-11_DG_The-great-lockdown.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Sebastian Grund: Legal, complaint and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), Policy Brief, Hertie School Jacques Delors Centre, 2020, abrufbar unter: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/legal-compliant-and-suitable-the-ecbs-pandemic-emergency-purchase-programme-pepp/> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Julia Guro/Fabricio Rodríguez: Desintegration statt Konnektivität? Chinas Belt and Road Initiative als außenpolitische Herausforderung für die EU, in: Andreas Grimmel (Hrsg.): *Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020a*, S. 235-258.
- Lucas Guttenberg/Thu Nguyen: How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility, Policy Brief 2020, abrufbar unter: <https://www.delorscentre.eu/de/publikationen/detail/publication/how-to-spend-it-right-a-more-democratic-governance-for-the-eu-recovery-and-resilience-facility> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Karlo Hainsch et al.: Make the European Green Deal real: Combining climate neutrality and economic recovery, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 2020, abrufbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.791736.de/diwkompakt_2020-153.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Emma Hakala: Environmental Security for the Promotion of Pan-European Integration: The OSCE as a 'Europeanising Actor' in the Balkans, in: Matthew Broad/Suvi Kansikas (Hrsg.): *European Integration Beyond Brussels. Unity in East and West Europe Since 1945*, Cham 2020, S. 93-114.
- Max Heermann/Dirk Leuffen: No Representation without Integration! Why Differentiated Integration Challenges the Composition of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2020, S. 1016-1033.
- Reinhard Heinisch/Duncan McDonnell/Annika Werner: Equivocal Euroscepticism: How Populist Radical Right Parties Can Have Their EU Cake and Eat It, in: *Journal of Common Market Studies* 2020, im Erscheinen.
- François Heisbourg: From Wuhan to the World: How the Pandemic Will Reshape Geopolitics, in: *Survival Global Politics and Strategy* 3/2020, S. 7-24.
- Simon Hix: Nothing is lasting without institutions, in: ELF Discussion Paper 3/2020, abrufbar unter: https://www.liberalforum.eu/wp-content/uploads/2020/09/ELF_DiscussionPaper_3_EU-Institutions.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Vít Hloušek/Petr Kaniok: Theorising East-Central European Euroscepticism in the Light of the European Parliament Elections, in: Vít Hloušek/Petr Kaniok (Hrsg.): *The European Parliament Election of 2019 in East-Central Europe*, Cham 2020, S. 1-16.
- Christina Holtz-Bacha: Politische Werbung und politische PR, in: Isabelle Borucki/Katharina Kleinen-von Königslöw/Stefan Marschall/Thomas Zerback (Hrsg.): *Handbuch Politische Kommunikation*, Wiesbaden 2020, S. 1-13.
- Alexander Hoppe/Julia Schmäler: What's New in the EP? EU-issue Parties and the Europeanization of National Party Systems, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler (Hrsg.): *Die Europawahl 2019*, Wiesbaden 2020, S. 143-153.
- Rudolf Hrbek: Die Europäische Union als Politische Gemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden 2020, S. 13-37.
- Ulrich Hufeld: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden 2020, S. 239-270.

- Gilles Ivaldi: Populist Voting in the 2019 European Elections, in: *Totalitarismus und Demokratie* 1/2020, S. 67-96.
- Stefan Jagdhuber/Berthold Rittberger: „Flexible Union“ statt „Ever Closer Union“: Die EU, der Brexit und differenzierte Integration, in: Andreas Grimm (Hrsg.): *Die neue Europäische Union*, Baden-Baden 2020a, S. 183-206.
- Samuel A. T. Johnston: The 2019 European Parliament elections in Ireland, in: *Irish Political Studies* 1/2020, S. 18-28.
- Erik Jones/Matthias Matthijs: Italy and the European Elections of 2019, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2020, S. 69-79.
- Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler: Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler (Hrsg.): *Die Europawahl 2019*, Wiesbaden 2020a, S. 9-24.
- Michael Kaeding/Johannes Pollak/Paul Schmidt: Europaskeptizismus und die Zukunft Europas. Ansichten aus den Hauptstädten, in: *integration* 2/2020b, S. 136-143.
- Hartmut Kaelble: Durch eine neuartige Krise überrascht: Die Europäische Union und die Coronakrise, in: *H/Soz/Kult*, 2020, abrufbar unter: <https://www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-5015> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Julia Klein: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, 15. Aufl., Wiesbaden 2020, S. 1-6.
- Michèle Knodt/Martin Große Hüttmann/Alexander Kobusch: Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren, in: Andreas Grimm (Hrsg.): *Die neue Europäische Union*, Baden-Baden 2020a, S. 117-152.
- Michèle Knodt: Die Europäische Union als Energiegemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden 2020, S. 389-409.
- Johannes Kohls/Funda Tekin: Transformationsprozesse in den europäischen Parteiensystemen und ihre Folgen für die Zukunft der Europäischen Union, in: *integration* 1/2020, S. 19-32.
- Veronika Koller/Susanne Kopf/Marlene Miglbauer (Hrsg.): *Discourses of Brexit*, Oxon/New York 2019.
- Ekaterina Kolpinskaya/Stuart Fox: Praying on Brexit? Unpicking the effect of religion on support for European Union integration and membership, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2019, S. 580-598.
- Stefan Kooths/Gabriel Felbermayr: Stabilitätspolitik in der Corona-Krise, Kiel Policy Brief 138/2020, April 2020, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/216208/1/1696078997.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Ivan Krastev/Mark Leonard: Europe's Pandemic Politics: How the Virus has changed the public's worldview, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2020, abrufbar unter: https://www.ecfr.eu/publications/summary/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Christine Landfried: Die unvollständige politische Verfassung der EU, in: Andreas Grimm (Hrsg.): *Die neue Europäische Union*, Baden-Baden 2020a, S. 57-72.
- Chloé Le Coq/Elena Paltseva: Covid-19: News for Europe's Energy Security, Policy Brief, Free Network, 2020, abrufbar unter: <https://freepolicybriefs.org/2020/05/07/covid-19-energy-security-europe/> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Wilfried Loth: *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2020.
- Markus Ludwigs/Stefanie Schmahl: Die EU zwischen Niedergang und Neugründung: Wege aus der Polykrise – Einführung in die Themen, in: Markus Ludwigs/Stefanie Schmahl (Hrsg.): *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung. Wege aus der Polykrise (Ius Europaeum)*, Baden-Baden 2020, S. 9-20.
- Geert Mak: *Große Erwartungen. Auf den Spuren des europäischen Traums (1999-2019)*, München 2020.
- Hartmut Marhold: *Europatag. Wie Europas Gemeinschaft ihren Anfang nahm*, Baden-Baden 2020.
- Menelaos Markakis: Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles, in: *Journal of International Economic Law* 2/2020, S. 489-507.
- Franziska Marquart/Andreas Goldberg/Claes H. de Vreese: 'This time I'm (not) voting': A comprehensive overview of campaign factors influencing turnout at European Parliament elections, in: *European Union Politics* 4/2020, S. 680-705.
- Nicolas Mazzucchi: European energy transition after Covid-19: from Green Deal to 'Gas Deal'?, Note, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2020, abrufbar unter: <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202018.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Duncan McDonnell/Annika Werner: Differently Eurosceptic: radical right populist parties and their supporters, in: *Journal of European Public Policy* 12/2019, S. 1761-1778.

- Kieran McQuinn/Petros Varthalitis: Debt sharing after Covid-19: How the direct involvement of EU institutions could impact the recovery path of a member state, Working Paper No. 663, 7/2020, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3682269_code2275629.pdf?abstractid=3682269&mirid=1 (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Jo Michell/Robert Jump: Inside the black box: The public finances after coronavirus, The Progressive Policy Think Tank Briefing 5/2020, abrufbar unter: <https://www.ippr.org/files/2020-05/inside-the-black-box-may20.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Alan S. Milward: The European rescue of the nation-state, 2. Aufl., London 2000.
- Manuel Müller: COVID-19-Pandemie, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z, 15. Aufl., Wiesbaden 2020a.
- Manuel Müller: Demokratieabbau in Zeiten der Pandemie: zur Reaktion der EU auf die Fälle Ungarn und Polen, in: *integration* 2/2020b, S. 154-160.
- Johannes Müller Gómez/Alina Thieme: The Appointment of the President of the European Commission 2019: A Toothless European Parliament?, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): Die Europawahl 2019, Wiesbaden 2020, S. 181-190.
- Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020a, S. 39-66.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020b.
- Brent F. Nelsen/James L. Guth: Losing Faith: Religion and Attitudes toward the European Union in Uncertain Times, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2020, S. 909-924.
- Oskar Niedermayer: Von der „nationalen Nebenwahl“ zur „europäisierten Wahl“? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 26. Mai 2019, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2020, S. 691-714.
- Tim Oliver/Garvan Walshe: Making a More European Britain. The Political, Economic and Societal Impacts of Brexit, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2020, abrufbar unter: <https://martenscentre.eu/publications/making-more-european-britain-political-economic-and-societal-impacts-brexit> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Hardy Ostry/Frederik Lippe/Kai Gläser/Sophia Pena Pereira: Pandemie im Herzen Europas – Wie die Benelux-Staaten in eine neue Normalität starten. Benelux-Bericht, Konrad Adenauer Stiftung, 2020, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/web/bruessel/laenderberichte/detail/-/content/pandemie-im-herzen-europas> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Fintan O'Toole: Three Years in Hell: The Brexit Chronicles, London 2020.
- Luigi Pedreschi/Joanne Scott: External differentiated integration: legal feasibility and constitutional acceptability, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 54/2020, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3688339_code2172473.pdf?abstractid=3688339&mirid=1 (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Riccardo Perissich: Logic, facts and common sense in the time of Covid-19, Policy Brief, LUISS 2020a, abrufbar unter: <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Logic,%20facts%20and%20common%20sense%20in%20the%20time%20of%20Covid-19.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Riccardo Perissich: The EU budget: a Hamilton moment?, Policy Brief, LUISS 2020b, abrufbar unter: <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/The%20EU%20budget.%20A%20Hamilton%20moment%20-%20R.P.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Johannes Pollak: Europas Energiesicherheit: zwischen Binnenmarkt, Interdependenz und strategischen Herausforderungen, in: *integration* 1/2020, S. 3-18.
- David Ramiro Troitiño/Tanel Kerikmäe/Archil Chochia: Brexit: History, Reasoning and Perspectives, Wiesbaden 2019.
- Jan Rettig: Zur Politikfähigkeit der extremen Rechten im Europäischen Parlament, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): Die Europawahl 2019, Wiesbaden 2020, S. 91-102.
- Darius Ribbe/Wolfgang Wessels: Vertiefung, Erweiterung und Differenzierung im Zeichnen der Krisen: Ein Vier-Stufen-Modell europäischer Integration, in: Andreas Grimmel (Hrsg.): Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020a, S. 259-290.
- Johannes Risse: Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2019, in: *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 1/2020, S. 47-50.
- Ben Rosamond: European integration and the politics of economic ideas: Economics, economists and market contestation in the Brexit debate, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2020, S. 1085-1106.
- Krzysztof Ruchniewicz: Droht der Pölexit?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23-25/2020, S. 25-31.

- Sophia Russack: EU crisis response in tackling Covid-19: Views from the member states, European Policy Institutes Network Report 2020, abrufbar unter: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-04/Report_EU_crisis_response_April_2020.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Ever Looser Union? Differentiated European Integration, Oxford 2020.
- Frank Schorkopf: Der Europäische Weg. Geschichte und Gegenwart der Europäischen Union, Tübingen 2020.
- Daniela Schwarzer/Shahin Vallée: Pushing the EU to a Hamiltonian Moment: Germany's Court Ruling and the Need to Build a Fiscal Capacity Force a Constitutional Debate, DGAP Policy Brief 10/2020, abrufbar unter: <https://dgap.org/en/research/publications/pushing-eu-hamiltonian-moment> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Daniel Stockemer/Abdelkarim Amengay: The 2019 Elections to the European Parliament: The Continuation of a Populist Wave but not a Populist Tsunami, in: Journal of Common Market Studies S1/2020, S. 28-42.
- Szazadvég Foundation/300Gospodarka/Ecologic Institut: Europe's Economic Recovery – Climate Neutral, Fair and Innovative, 2020, abrufbar unter: <https://www.ecologic.eu/17490> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Oliver Treib: Euroscepticism is here to stay: what cleavage theory can teach us about the 2019 European Parliament elections, in: Journal of European Public Policy 2020a, S. 1-16.
- Oliver Treib: Euroskeptizismus und Zentralisierung: Die Europawahl 2019 und das Zentrum-Peripherie-Cleavage in Europa, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler (Hrsg.): Die Europawahl 2019, Wiesbaden 2020b, S. 131-142.
- Sofia Vasilopoulou: Brexit and the 2019 EP Election in the UK, in: Journal of Common Market Studies S1/2020, S. 80-99.
- Jakob Vestergaard/Daniela Gabor: Collateral Easing with Disciplinary Dysfunction? On the Limitations of the ECB's Covid-19 Response, FEPS Covid Response Papers, 2020, abrufbar unter: <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/feps%20covod%20response%20paper%20vestergaard%20gabor.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Nicolai von Ondarza: Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit, in: integration 2/2020, S. 85-100.
- Thomas Waldvogel: Das TV-Duell Timmermans gegen Weber: Wahrnehmung und Wirkungen von TV-Debatten am Beispiel der Europawahl 2019, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2020, S. 736-753.
- Werner Weidenfeld (unter Mitarbeit von Edmund Ratka): Die Europäische Union, 5. Aufl., Stuttgart 2020a.
- Werner Weidenfeld: Die Europäische Union als Orientierungsgemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020b, S. 191-200.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z, 15. Aufl., Wiesbaden 2020.
- Wolfgang Wessels/Christian Raphael: Trends in the EU's transformation process: The European Council as the driver of a vertical fusion process, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020, S. 153-172.
- Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2019.
- Kirsten Westphal: Strategische Souveränität in Energiefragen. Überlegungen zur Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit Deutschlands in der EU, in: SWP-Aktuell 46/2020a, abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A46_energiesouveraenitaet.pdf (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Kirsten Westphal: Zwischen Green Deal und Nord Stream. Europäische Energiepolitik 2020, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-25/2020b, S. 18-24.
- Claudia Wiesner: Demokratisierung der EU und europäische Identität: Zusammenhänge, Strukturen und Prozesse, in: Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020a, S. 73-94.
- Heinrich August Winkler: Werte und Mächte. Eine Geschichte der westlichen Welt, München 2019.
- Fabio Wolkenstein: Epistemic Barriers to Rational Voting: The Case of European Parliament Elections, in: Social Epistemology 3/2020, S. 294-308.
- Georgina Wright/James Kane/Haydon Etherington: Implementing Brexit Securing More Time, Institute for Government, 2020, abrufbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/implementing-brexit-securing-more-time.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2020).
- Richard Youngs: EU foreign policy and energy strategy: bounded contestation, in: Journal of European Integration 1/2020, S. 147-162.

Brexit

Daniel Schade

Die Entwicklungen des letzten Jahres waren maßgeblich durch den Vollzug des Brexit, also den formalen Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der EU zum 1. Februar 2020, geprägt. Bestand zunächst auch weiterhin das Risiko eines unregulierten Brexit, so konnte durch eine mehrfache Verlängerung der Austrittsverhandlungen und der abschließenden Einigung auf ein Austrittsabkommen ein solcher verhindert werden. Dies bedeutet jedoch nicht das Ende der Brexit-Verhandlungen. Mit dem formalen Austritt begann lediglich eine temporäre sogenannte Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2020, während der ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen (Zukunftsabkommen) zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU geschlossen werden soll. Der knappe Zeitplan und die zunehmenden politischen Verwerfungen in den Verhandlungen ließen dies jedoch immer unwahrscheinlicher erscheinen.

Das mehrfache Herausögern eines unregulierten Brexit

Die Entwicklungen des letzten Jahres waren zunächst noch lange durch das Risiko eines unregulierten Brexit bestimmt. Dies lag daran, dass laut Art. 50 EUV (dem mit EU-Austritten befassten Artikel) eine Höchstdauer von zwei Jahren für Austrittsverhandlungen vorgesehen ist.¹ Diese Frist wäre ursprünglich zwei Jahre nach Abgabe des Austrittsgesuchs des Vereinigten Königreichs am 29. März 2019 abgelaufen. Nach dieser wäre das Vereinigte Königreich auch ohne einen erfolgreich abgeschlossenen Austrittsvertrag aus der EU ausgetreten. Aufgrund der zu erwartenden beinahe unüberschaubaren negativen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen bei einem solchen unregulierten Brexit wurden zahlreiche Schritte unternommen, um dies zu verhindern.

Das Idealszenario einer rechtzeitigen Verabschiedung des zuvor ausgehandelten Austrittsabkommens vor diesem Stichtag stellte sich als unmöglich heraus, da eine Abstimmung über dieses im britischen Unterhaus mehrfach gescheitert war und der britischen Regierung unter Premierministerin Theresa May eine historische Abstimmungsniederlage einbrachte. Um die Gefahr eines unregulierten Brexit dennoch zu bannen, wurde daher mehrfach von der in Art. 50 EUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Zeitraum für die Austrittsverhandlungen zu verlängern.²

Da eine solche Verlängerung sowohl die Zustimmung des Vereinigten Königreichs als auch des Europäischen Rats der EU-27 (also ohne Teilnahme des Vereinigten Königreichs) erforderte, führte dies zunächst zu einer Bitte um Verlängerung seitens des Vereinigten Königreichs, welche dann vom Europäischen Rat genehmigt wurde. Zunächst wurde so eine kurzfristige Verlängerung eingeräumt, um eine erneute Abstimmung im Unterhaus zu ermöglichen. Nachdem auch diese scheiterte, wurde der Zeitraum erneut bis zum 31. Oktober 2019 verlängert. Dies bedeutete dann auch, dass das Vereinigte Königreich im Mai 2019 an der Europawahl teilnehmen müssen.

1 Vgl. Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 47-48.

2 Vgl. Schade: Brexit, 2019, S. 49-52.

Zuletzt wurde der Verhandlungszeitraum noch einmal bis zum 31. Januar 2020 verlängert. Im Vereinigten Königreich hatte sich zwar mit Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Boris Johnson im Juli 2019 die politische Gemengelage verändert, dessen erratische Positionierung deutete jedoch teilweise darauf hin, dass dieser es auf einen Austritt ohne Abkommen ankommen ließ. Um dies zu verhindern, konnte das ansonsten zerstrittene britische Parlament ein Gesetz verabschieden, welches Premierminister Johnson dazu zwang, bei fehlender Annahme des Austrittsabkommens durch das Unterhaus vor Verstreichen der Oktober-Frist um eine erneute Verlängerung dieser bis zum 31. Januar 2020 zu bitten.³ Der Premierminister folgte dieser Aufforderung, wenn auch mit zeitgleichen Protestbekunden seinerseits, und erbat den Europäischen Rat um eine erneute Verlängerung. Letzterer folgte der Aufforderung und genehmigte die Verlängerung ohne Abhaltung eines erneuten Gipfeltreffens wenig zeremoniell in einem schriftlichen Verfahren.

Der Weg zum geregelten Brexit

Dieser Verlängerungs-marathon konnte schlussendlich mit einer erfolgreichen Verabschiedung des Austrittsabkommens und einem geregelten Brexit zum 1. Februar 2020 beendet werden. Grundlage dafür war zum einen die Modifizierung eines kontroversen Teils des Austrittsabkommens und zum anderen die Durchführung von Neuwahlen im Vereinigten Königreich, welche eine parlamentarische Mehrheit für das Abkommen sicherte.

Der Durchbruch bei den Verhandlungen wurde vor allen Dingen durch eine Modifizierung des sogenannten Nordirland-Protokolls erreicht.⁴ Dieses regelt den zukünftigen Status des zum Vereinigten Königreich gehörenden, jedoch auf der irischen Insel liegenden Gebietes. Ironischerweise wurde das Protokoll dabei wieder an seinen Ursprungswortlaut herangeführt, nach dem das Gebiet de facto weitestgehend Teil des europäischen Binnenmarktes und der EU-Zollunion bleiben wird.

Diese ursprünglich vorgesehene Sondersituation war auf Bitten Mays zunächst modifiziert und weitestgehend auf das gesamte Vereinigte Königreich angewendet worden, um das Austrittsabkommen mit Hilfe einiger Abgeordneter aus Nordirland, welche eine weitgehende und einheitliche Eingliederung Nordirlands ins Vereinigte Königreich unterstützen, im Unterhaus mehrheitsfähig zu machen. Da auch diese Modifizierung nicht zu einer tatsächlichen parlamentarischen Mehrheit führte, sah sich Johnson dieser die Wirtschafts- und Handelspolitik des restlichen Vereinigten Königreichs einschränkende Lösung nicht mehr verpflichtet. Der Kritik, dass das Austrittsabkommen somit den Status Nordirlands als Teil der EU zementiert, begegneten die EU-27 letztlich mit einer Konzession, wonach der sogenannte nordirische „Backstop“ zunächst nur für eine Übergangszeit von vier Jahren gilt. Danach muss dieser durch das Regionalparlament Nordirlands erneut bestätigt werden.

Letztlich akzeptierte das Vereinigte Königreich unter Führung Johnsons damit viele der zuvor prominent im Land vorgetragenen Kritikpunkte am Abkommen. Auch wenn die nötige Bestätigung des „Backstop“ im nordirischen Parlament ebenfalls ein Abrücken der EU von der vorherigen Position bedeutet hat, so ist es dennoch erstaunlich, dass Johnson dazu in der Lage war, die Einigung letztlich im Vereinigten Königreich als einen Verhandlungserfolg seinerseits darzustellen.

3 Parliament of the United Kingdom: European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019.

4 Article 50 Taskforce: Revised Protocol on Ireland and Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement, 17.10.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

Zur Absicherung dieses Erfolgs im britischen Unterhaus vertraute der Premier jedoch nicht auf die bestehenden Mehrheitsverhältnisse. Stattdessen rief dieser Neuwahlen aus, vor der sich die konservativen Kandidaten prominent dazu verpflichteten, für das modifizierte Austrittsabkommen zu stimmen.⁵

Diese Neuwahl am 12. Dezember 2019 veränderte die Zusammensetzung des Parlaments tatsächlich und stärkte die Position der Konservativen signifikant. Nach der Neuwahl im Vereinigten Königreich fand dann auch am 20. Dezember 2019 im Unterhaus eine erfolgreiche Abstimmung über das Austrittsabkommen statt, bei der 358 Abgeordnete dafür und 234 dagegen stimmten. Nach der notwendigen Befassung des Oberhauses mit dem Gesetzesvorhaben zur Ratifizierung des Austrittsabkommens und der abschließenden Ablehnung von durch diesem eingebrachten Änderungsanträgen im Unterhaus konnte das Gesetz durch „Royal Assent“ am 23. Januar 2020 formal in Kraft treten. Hiermit waren alle Ratifizierungsschritte auf Seiten des Vereinigten Königreichs abgeschlossen.

Auf Seiten der EU wurde mit den weiteren Ratifizierungsschritten bis zu diesem Zeitpunkt gewartet. Hier sprach sich dann am 23. Januar 2020 der verantwortliche Ausschuss für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament für eine Zustimmung aus. Am 29. Januar 2020 stimmte das Europäische Parlament in einer Plenarsitzung in Brüssel dann mit 621 Ja-Stimmen, 49 Nein-Stimmen sowie 13 Enthaltungen für das Abkommen.⁶ Dieser Abstimmung war eine emotionale Debatte voraus gegangen, bei der viele Abgeordnete erneut ihr Bedauern über den Brexit ausdrückten sowie VertreterInnen der Brexit-Partei unter Missachtung der Hausordnung den Austritt durch Aufstellung britischer Nationalflaggen feierten. Der Rest des Europäischen Parlaments unterstrich hingegen die Bedeutung des Moments damit, nach erfolgter Abstimmung kollektiv das Lied „Auld Lang Syne“ zum Abschied des Vereinigten Königreichs zu singen.

Die Ratifizierung war dann mit Zustimmung des Rates der EU-27 am 30. Januar 2020 vollständig. Diese Abstimmung fand wenig zeremoniell im schriftlichen Verfahren per E-Mail statt.⁷ Somit stand dem geordneten Brexit zum Ende des 31. Januar 2020 nichts mehr im Weg. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU trat damit ein Mitgliedstaat aus dieser aus.

Die formalen Veränderungen durch den vollzogenen Brexit

Zunächst änderte sich durch den formal zum 31. Januar 2020 eingetretenen Brexit jedoch nicht viel, da aufgrund des Inkrafttretens des Austrittsabkommens erst einmal eine sogenannte Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2020 begann. Diese sollte dazu genutzt werden, das Zukunftsabkommen auszuhandeln. Während dieser Übergangszeit nimmt das Vereinigte Königreich jedoch de facto weiter an nahezu allen EU-Politikbereichen teil. Zunächst wurde das Land daher primär von EU-Beteiligungsprozessen ausgeschlossen, muss aber politische Entscheidungen der EU vorerst weiter umsetzen. Lediglich im Bereich der internationalen Abkommen der EU konnte deren Gültigkeit für das Vereinigte Königreich während der Übergangszeit nicht automatisch umgesetzt werden, sondern ist auf das Wohlwollen der VertragspartnerInnen angewiesen. Letztlich wurden damit dennoch die Effekte des Brexit für Unternehmen genau wie Individuen während der Übergangszeit noch nicht konkret sichtbar.

5 Boris Johnson: All Tory election candidates will back my Brexit deal, in: The Guardian, 17.11.2019.

6 Europäisches Parlament: Plenarprotokoll, 29.1.2020, PV-9-2020-01-29.

7 Matina Stevis-Gridneff: Press Send for Brexit: E.U. Seals U.K. Withdrawal by Email, in: The New York Times, 30.1.2020.

Institutionell verlor das Land mit dem Austritt seinen Sitz im Europäischen Rat und im Rat der EU. Zudem wurde die Repräsentanz der Europäischen Kommission in London in eine EU-Delegation (de facto EU-Botschaft) und die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der EU in die „UK Mission to the European Union“ (UKMis Brüssel) umgewandelt. Den Effekten des Brexit vorgreifend hatte das Land bereits darauf verzichtet, wie vorgesehen eine Kandidatin oder einen Kandidaten für die Europäische Kommission vorzuschlagen. Die derzeitige Kommission Ursula von der Leyens wurde dann auch ohne britisches Kommissionsmitglied ins Amt gewählt.

Bis zum formalen Brexit-Datum waren jedoch die erst im Mai 2019 gewählten britischen Abgeordneten weiterhin Teil des Europäischen Parlamentes und stimmten so auch mit über das Austrittsabkommen ab. Mit Vollzug des Brexit verloren diese ihren Sitz im Parlament. Diese Gelegenheit wurde dazu genutzt, eine teilweise Anpassung der Sitzverhältnissen pro Land vorzunehmen. Damit konnten einige 2019 bereits formal gewählte Abgeordnete ihren Sitz im Parlament annehmen, was auch die Fraktions- und Mehrheitsverhältnisse beeinflusst hat.⁸ Letztlich wurde das Europäische Parlament auch um 46 Sitze auf nunmehr 705 verkleinert, um etwa Spielraum für zukünftige EU-Erweiterungsrunden zu schaffen.⁹

Innerhalb der Europäischen Kommission wurden bereits weit vor dem formalen Brexit in Vorbereitung der nächsten Verhandlungsphase wichtige Veränderungen eingeleitet: Wenige Wochen nachdem sich die Europäische Kommission und die Johnson-Regierung auf das Austrittsabkommen geeinigt hatten, fand eine symbolische Überführung der sogenannten Artikel-50-Taskforce in eine neue Task Force für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich (abgekürzt als UKTF) zum 16. November 2019 statt. Trotz dieser Umbenennung stellt diese jedoch eine weitgehende Fortführung der Artikel-50-Taskforce und ihrer besonderen Stellung dar. So bleibt diese weiterhin ein beim Generalsekretariat der Europäischen Kommission angesiedeltes Sondergremium unter fortgesetzter Führung Michel Barniers und auch weiterer personeller Kontinuität. Auch ist es weiterhin Aufgabe der UKTF, alle Aktivitäten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes gegenüber dem Vereinigten Königreich zu koordinieren. Somit werden sowohl die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen, die Implementierung des Austrittsabkommens als auch die Vorbereitung auf ein mögliches Ende des Übergangszeitraums ohne ein Zukunftsabkommen in den gleichen Händen gebündelt.

In den Mitgliedstaaten wurden durch die Ratifizierung des Austrittsabkommens zudem Gesetzgebungsprozesse angestoßen, die Teile der rechtlichen Verpflichtungen des Abkommens etwa im Hinblick auf den zukünftigen Aufenthaltsstatus britischer StaatsbürgerInnen, die bereits heute in der EU-27 leben, vor Ablauf der Übergangszeit in nationales Recht umsetzen sollen. Offen blieb dabei auf Seiten der EU-27 bis zuletzt, ob diese Regelungen über die Verpflichtungen des Austrittsabkommens hinausgehen werden und den heute in der EU-27 lebenden britischen Bürgerinnen und Bürgern auch weiterhin Personenfreizügigkeitsrechte innerhalb der EU-27 zugestanden werden. Die Möglichkeit eines solchen Vorhabens wurde jedenfalls in einem durch das Austrittsabkommen geschaffenen spezialisierten bilateralen EU-VK-Komitee zu BürgerInnenrechten angesprochen¹⁰

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

9 Europäisches Parlament: Neue Sitzverteilung im Parlament nach der Europawahl 2019, Pressemitteilung, 13.6.2018, 20180607IPR05241.

10 Cristina Gallardo: Brits resident in the EU post Brexit to be given extra free movement rights, in: *Politico*, 10.8.2020.

und würde weitere etwaige Anpassungen relevanten EU- und nationalen Rechts erfordern. Für die Mitgliedstaaten sind diese den Brexit begleitenden Gesetzgebungsprozesse jedoch insgesamt nichts Neues, da bereits in Antizipation des Austrittsabkommens und für den Fall eines unregelmäßigten Brexit Regelungen geschaffen wurden, die für alle Eventualitäten rechtliche Kontinuität und Rechtsschutz garantieren.

Das Vereinigte Königreich seinerseits musste mit dem „EU Settlement Scheme“ ein Verfahren schaffen, mit dem für bereits im Vereinigten Königreich befindliche EU-27 StaatsbürgerInnen ihre Rechte auch zukünftig dokumentiert werden. Hierbei müssen BürgerInnen proaktiv vorgehen; genau wie BritInnen in den EU-27-Staaten sich gesondert melden müssen. Letztere haben jedoch in der EU-27 auch zunehmend davon Gebrauch gemacht, sich in den EU-27-Staaten einbürgern zu lassen. So ließen sich im Jahr 2018 etwa 16.200 BritInnen in den EU-27 einbürgern; eine mehr als sechsfache Steigerung im Vergleich zu 2015.¹¹

Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Zukunftsabkommens

Das Austrittsabkommen wurde aufgrund der Bestimmungen des Art. 50 EUV nach einer besonderen Prozedur ausgehandelt. Dies gilt jedoch nicht mehr für die nun stattfindenden Verhandlungen über das Zukunftsabkommen. Stattdessen basieren diese auf der gleichen Rechtsgrundlage wie jegliche andere EU-Vertragsverhandlung mit Drittstaaten. Die Unterschiede zu anderen EU-Vertragsverhandlungen sind daher primär politischer Natur: Ein Zukunftsabkommen würde letztlich nicht wie sonst üblich EU und Drittländer wirtschaftlich und politisch näher aneinander heranführen, sondern den Grad, zu dem sich die EU und das Vereinigte Königreich auseinanderentwickeln, bestimmen.

Wichtig ist dabei auch, dass es durch die parallel zum Austrittsabkommen verabschiedete Politische Erklärung eine Grundlage für diese Verhandlungen gibt. Diese ist zwar im Gegensatz zum Austrittsabkommen nicht rechtlich, in der Theorie jedoch zumindest politisch bindend. Die Grundlage für diese war die Interpretation eines Passus im Art. 50 EUV, nach dem das Austrittsabkommen den „Rahmen für die zukünftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“ berücksichtigen soll.

Rein formal bleibt es jedoch dabei, dass die Verhandlungen ordinäre EU-Vertragsverhandlungen sind. Bei solchen verhandelt die Europäische Kommission die zentralen Elemente, wie etwa der Handels- oder Visapolitik, während der Europäische Auswärtige Dienst etwaige Verhandlungen auf dem Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) übernimmt. Dies geschieht jeweils auf Grundlage eines im Rat der EU beschlossenen Verhandlungsmandates.

Letztlich hat die Art des ausgehandelten Abkommens einen wichtigen Einfluss auf den nach den Verhandlungen stattfindenden Ratifizierungsprozess.¹² Dabei müssen die meisten EU-Abkommen abschließend durch das Europäische Parlament und den Rat der EU mehrheitlich verabschiedet werden. Dies gilt jedoch nur für sogenannte exklusive EU-Abkommen, also Abkommen deren Inhalte allein in den Kompetenzbereich der EU-Institutionen fallen.

Handelt es sich jedoch um ein sogenanntes gemischtes Abkommen, welches keine an die supranationale EU-Ebene abgegebene Kompetenzen der Mitgliedstaaten betrifft, so ist

11 Eurostat: Acquisition of citizenship by age group, sex and former citizenship, 30.3.2020, abrufbar unter: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_acq&lang=en (letzter Zugriff: 14.10.2020).
12 Vgl. Daniel Schade: The EU in Association Agreement Negotiations, London 2020, S. 49-60.

die Ratifizierung weitaus komplexer. Neben den oben genannten Ratifizierungsschritten müssen diesem dann auch alle Mitgliedstaaten einzeln zustimmen, was oftmals mit der Notwendigkeit einer Abstimmung in den nationalen, teilweise sogar regionalen Parlamenten einhergeht. Dabei ist die Entscheidung über das Format des Abkommens nicht immer rein rechtlicher Natur, sondern hat auch eine politische Komponente. So lag etwa das „Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada“ (CETA) laut Analyse der Europäischen Kommission im reinen Kompetenzbereich der EU, wurde aber auf Druck der Mitgliedstaaten letztlich als gemischtes Abkommen verabschiedet.¹³ Abschließend ist es wichtig zu erwähnen, dass für ein Abkommen, welches unabhängig von der Natur seines Inhaltes letztlich als sogenanntes Assoziierungsabkommen geschlossen wird, auch zwangsweise eine Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten nötig wird.

Im Falle der Verhandlungen über ein Zukunftsabkommen mit dem Vereinigten Königreich beeinflusst die Art des zu schließenden Abkommens letztlich den notwendigen Zeitraum für eine Ratifizierung des Abkommens. Ziel ist es dabei, dass dieses zum Ende des Übergangszeitraums in Kraft treten kann, damit es zu keiner Lücke in den gegenseitigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen kommt. Bei einem exklusiven EU-Abkommen ist dieser Zeitraum aufgrund der begrenzten Anzahl zustimmungspflichtiger AkteurInnen kürzer, als wenn das Abkommen parallel zu den EU-Institutionen auch noch durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss.

Bei gemischten EU-Abkommen und Assoziierungsabkommen gibt es zudem die Möglichkeit, deren im Bereich der reinen EU-Kompetenzen liegenden Abschnitte bereits nach erfolgter Ratifizierung durch die EU-Institutionen und noch vor Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten vorläufig in Kraft treten zu lassen. Davon wurde etwa bei CETA Gebrauch gemacht. Dies könnte auch im Hinblick auf ein Abkommen mit dem Vereinigten Königreich eine Rolle spielen, um zumindest ein teilweise vorläufiges Inkrafttreten zum Ende des Übergangszeitraumes zu ermöglichen. Hiervon zwangsweise ausgenommen wären jedoch wichtige weiterhin intergouvernementale Bereiche, wie etwa eine Kooperation im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Mögliche Zukunftsszenarien

Aus der mit Ratifizierung des Austrittsabkommens entstandenen Gemengelage und den Voraussetzungen für ein Zukunftsabkommen ergeben sich letztlich verschiedene Szenarien für die Zukunft der Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Dabei könnte es erstens zum erfolgreichen und rechtzeitigen Abschluss eines Zukunftsabkommens kommen. Grundverschiedene Verhandlungspositionen und der enge Zeitrahmen für diese könnten jedoch auch dafür sorgen, dass ein solches Abkommen vor Ablauf des Übergangszeitraums nicht zustande kommt. In letzterem Fall wäre eine erfolgreiche Umsetzung der Regelungen des Austrittsabkommens inklusive des „Backstop“ für Nordirland umso wichtiger. Auch dies ist aufgrund der Komplexität des Abkommens und der politischen Brisanz von Teilen dessen nicht garantiert.

Bei erfolgreichem Abschluss und Ratifizierung eines Zukunftsabkommens würde sich mit Ende des Übergangszeitraumes die geringste Veränderung in den bilateralen Beziehungen ergeben. Letztlich hängen die negativen wirtschaftlichen und anderen Folgen jedoch von der Ambition eines solchen ab. Hierbei wurden durch die ursprüngli-

13 Laura Puccio: A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements, European Parliament Research Service, 25.10.2016, S. 6.

chen Austrittsverhandlungen die am wenigsten disruptiven Folgen, wie etwa eine Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) analog zu Norwegen bereits im Voraus ausgeschlossen.

Somit wird der Erfolg der Verhandlungen über ein Zukunftsabkommen etwa nicht bestimmen, ob es wieder zu gegenseitigen Zollkontrollen kommt, sondern lediglich deren Details (wie etwa die anzuwendenden Zollsätze) bestimmen. Auch muss darüber verhandelt werden, zu welchem Grad Dienstleistungen weiter zwischen den EU-27 und dem Vereinigten Königreich angeboten werden können.

Hierbei ist auch zu beachten, dass aufgrund der oben dargestellten Komplexität solcher Verhandlungen und der notwendigen Ratifizierung der dafür vorgesehene Zeitrahmen bis Ende des Übergangszeitraums überaus unrealistisch erscheint. Zwar sah das Austrittsabkommen die Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung um ein bis zwei Jahre vor, jedoch machte das Vereinigte Königreich davon abschließend keinen Gebrauch. Zumindest theoretisch wurden von WissenschaftlerInnen zwar auch Möglichkeiten dargestellt, nach denen diese auch später entgegen dem Vertragstext noch verlängert werden könnte,¹⁴ jedoch ist diese Diskussion ob der politischen Gesamtlage als rein hypothetisch einzuordnen.

Im somit wahrscheinlichen Fall eines Brexit ohne Zukunftsabkommen kommt es daher umso mehr auf die korrekte Implementierung des Austrittsabkommens inklusive der darin enthaltenen permanenten Schutzmechanismen etwa im Bezug auf den Status Nordirlands an. Da diese durchaus komplex sind und die Ausgestaltung der Umsetzung im Detail das Potenzial für weitere politische Konflikte bietet, ist auch dies nicht gesichert. Bei einer weitreichenden Nichtumsetzung dieses durch eine der beiden Seiten könnte dies sogar in ultima ratio einseitig außer Kraft gesetzt werden. Davon bleiben in jedem Fall die durch das Abkommen gesicherten Statusrechte von Bürgerinnen und Bürgern ausgeklammert.

Selbst im wahrscheinlichen Szenario eines Endes der Übergangszeit ohne ein ratifiziertes Zukunftsabkommen wird es aufgrund der zu erwartenden wirtschaftlichen, politischen und sozialen Folgen vermutlich zumindest mittel- oder langfristig dazu kommen, dass ein solches Abkommen abgeschlossen werden wird. Jedoch würden einige der durch eine solche Abkommenslücke entstandenen Folgen nur schwer wieder rückgängig zu machen sein.

Hindernisse in den bilateralen Verhandlungen

Auch wenn mit dem erfolgreichen Abschluss des Austrittsabkommens die Verhandlungen über ein Zukunftsabkommen begonnen werden konnten, so stehen diese vor enormen Hindernissen. Neben dem Faktor Zeit sind dies vor allen Dingen die inkompatiblen Positionen beider Verhandlungspartner. Hinzu kommen unerwartet die Folgen der Covid-19-Pandemie sowie einer der EU gegenüber zunehmend feindlichen Rhetorik des Vereinigten Königreichs, inklusive entsprechenden Verhaltens.

Aufgrund des kurzen Verhandlungszeitraums stellt Zeit eines der Schlüsselprobleme auf dem Weg zu einem Zukunftsabkommen dar. So nehmen komplexe Handelsverhandlungen, wie sie etwa auch für die zukünftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich notwendig sind, normalerweise viele Jahre zwischen Verhandlungsbeginn und letztllicher

14 René Repasi: Avoiding the next Brexit Cliff-Edge: Extending the Transition Period for the UK after 1 July 2020, in: Verfassungsblog, 20.12.2019; Catherine Barnard: Can the Brexit transition period still be extended?, in: The UK in a Changing Europe, 30.6.2020.

Implementierung in Anspruch. Im Falle von CETA dauerte die formale Verhandlungsphase ohne Vorarbeiten etwa mehr als fünf Jahre. Daraufhin brauchte es noch weitere drei Jahre bis zur zumindest vorläufigen Anwendung des Abkommens, da der formale Ratifizierungsprozess in den EU-Mitgliedstaaten immer noch nicht abgeschlossen ist.

Wie bereits angeführt, sah das Austrittsabkommen daher und zur Vorbereitung auf die mit Ende der Übergangszeit eintretenden Brexit-Realität die Möglichkeit vor, die Übergangszeit einmalig zu verlängern. Zunächst hätte die im Vertrag vorgesehene ursprüngliche Übergangszeit an sich auch knapp zwei Jahre betragen, durch die Ratifizierungsschwierigkeiten des Austrittsabkommens im Vereinigten Königreich war diese jedoch zuletzt auf lediglich elf Monate zusammengeschrumpft. Eine Verlängerung dieser Übergangszeit um ein oder zwei Jahre wie laut Art. 132 des Austrittsabkommens vorgesehen hätte somit die Erfolgchancen der Verhandlungen weitaus erhöhen können. Die Verlängerung hätten die EU und das Vereinigte Königreich gemeinsam im durch das Austrittsabkommen geschaffenen sogenannten gemeinsamen Ausschuss bis zum 30. Juni 2020 beschließen müssen.

Bei einem Treffen des gemeinsamen Ausschusses am 12. Juni 2020 informierte das Vereinigte Königreich die EU jedoch formal darüber, dass das Land keine Verlängerung anstreben würde.¹⁵ Diese Entscheidung der britischen Seite ist letztlich rein politischer Natur und wurde gegen zahlreiche Warnungen und Plädoyers etwa von Seiten der britischen Unternehmerschaft getroffen. Letztere sorgen sich insbesondere um den unrealistischen Zeitplan für das Aushandeln des Zukunftsabkommens und die mangelnde Vorbereitung der Behörden des Vereinigten Königreichs auf die mit dem 1. Januar 2021 eintretenden Veränderungen.¹⁶

Eine Übersicht über einen möglichen Zeitplan der Ratifizierung des Abkommens, die auf einem geleakten EU-Dokument beruht,¹⁷ macht deutlich, wie knapp damit der zur Verfügung stehende Verhandlungszeitraum ist. Das Dokument geht davon aus, dass ein finaler Text im Idealfall bis Anfang Oktober 2020 feststehen müsse, damit dieses rechtzeitig zum 1. Januar 2021 in Kraft treten kann. Dieses Szenario beruht zudem auch darauf, dass das abzuschließende Abkommen letztlich exklusiv im Kompetenzbereich der EU liegen wird, und damit lediglich eine Zustimmung durch den Rat der EU und des Europäischen Parlamentes notwendig ist. Sollten Teile des Abkommens jedoch auch Bereiche betreffen, die ganz oder teilweise in der Kompetenz der Mitgliedstaaten der EU liegen, so könnten diese Abschnitte erst nach notwendiger Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten in Kraft treten. Angesichts der im Oktober 2020 noch immer festgefahrenen Verhandlungen ging aber etwa der französische Europaminister Clément Beaune davon aus, dass letztlich ein Abschluss der Verhandlungen Anfang November auch noch gerade ausreichen könnte.¹⁸

Ein weiteres Hindernis für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen sind zudem die weit auseinanderdriftenden Verhandlungspositionen. Diese sollten zwar auf der das Austrittsabkommen begleitenden Politischen Erklärung beruhen, jedoch wichen diese

15 Barbara Moens: UK formally rejects Brexit transition period extension, in: Politico, 12.6.2020.

16 Daniel Thomas: Johnson warned by business on 'hugely damaging' no-deal Brexit', in: Financial Times, 1.7.2020.

17 Stefano Fella: UK-EU future relationship negotiations update: is an agreement possible?, 4.8.2020, S. 10-11, abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8977/CBP-8977.pdf> (letzter Zugriff: 14.10.2020).

18 Jakob Hanke Vela: France puts Brexit talks deadline at early November, in: Politico, 11.10.2020.

zunächst erheblich davon ab. So brachte das Vereinigte Königreich etwa entgegen der Politischen Erklärung die Möglichkeit ins Spiel, mehrere Einzelabkommen abzuschließen. Auch wurde zunächst nur über einige Teilbereiche diskutiert, da das Vereinigte Königreich etwa über außen- und sicherheitspolitische Fragen erst nach erfolgreichem Abschluss der handels- und wirtschaftspolitischen Verhandlungen sprechen wollte. Zudem zeigte sich in den Verhandlungen in zahlreichen angesprochenen Bereichen, dass die jeweiligen Vorstellungen weit auseinanderklafften.

Der Verhandlungsprozess als solcher wurde dann durch den Ausbruch der Covid-19-Pandemie erheblich erschwert. Dabei war die Verhandlungsfähigkeit des Vereinigten Königreichs noch stärker eingeschränkt als dies auf Seiten der EU der Fall war. Dies ist im zwar relativ spät im Vereinigten Königreich beginnenden, jedoch dort seit Frühjahr 2020 aufgrund der zunächst zögerlichen Haltung der britischen Regierung nur schlechter kontrolliertem Infektionsverlauf begründet. In den kritischen Monaten vor Ablauf der Verlängerungsfrist der Übergangszeit entstand zudem durch die schwere SARS-CoV-2-Infektion des Premierministers Boris Johnson ein zeitweises Machtvakuum. Im Anschluss daran war der reguläre politische Prozess dann durch mehrere politische Skandale eingeschränkt, die mit der Nicht-Einhaltung der selbst gesetzten Regeln zur Pandemiebekämpfung durch wichtige Regierungsberater zusammenhingen.

Mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen Folgen ist auch das Risiko gestiegen, dass die weiterhin zu erwartenden negativen (wirtschaftlichen) Folgen des Brexit im öffentlichen Diskurs nicht von den gesonderten pandemiebedingten Schäden auseinandergehalten werden können beziehungsweise in den Hintergrund rücken. Letztere trafen das Vereinigte Königreich besonders hart. Dessen Bruttoinlandsprodukt ist im zweiten Quartal 2020 etwa um knapp 21 Prozent geschrumpft: Der größte Wirtschaftsabschwung des Landes seit Beginn der Aufzeichnungen.¹⁹ Auch im Vergleich zu allen G7- und EU-Staaten verzeichnete das Land den größten wirtschaftlichen Abschwung.

Auch wenn die Covid-19-Pandemie die Notwendigkeit eines solchen Zukunftsabkommens zur Vermeidung einer doppelten Rezession (durch die Pandemie selbst und die Entkoppelung des Vereinigten Königreichs vom EWR) umso dringender macht, so könnte diese die für die britische Regierung zu erwartenden negativen politischen Folgen der Brexit-Politik schmälern.

Letztlich stellt jedoch eine weitere Entwicklung auf Seiten des Vereinigten Königreichs das vermutlich größte Hindernis für weitere Verhandlungen dar. So enthielt ein von der britischen Regierung im September 2020 vorgelegter Entwurf eines Gesetzes über die zukünftige Regulierung des internen Marktes des Vereinigten Königreichs mehrere Passagen, die Kernelemente des Nordirland-Protokolls brechen würden. Die im Gesetz enthaltenen Formulierungen sowie die begleitenden Erläuterungen durch RegierungspolitikerInnen inklusive Premierminister Johnson machten dabei deutlich, dass die Regierung es hier bewusst auf einen Bruch internationalen Rechts ankommen lassen wollte und diese Position zunächst auch vehement verteidigte.

Die EU berief in Folge der Präsentation dieses Gesetzes eine außerordentliche Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses ein, in dem der verantwortliche EU-Kommissar Maroš Šefčovič deutlich machte, dass die EU zur Einhaltung des Abkommens eine Abänderung des Gesetzes verlangt. Zwar wurde zunächst noch davon abgesehen, den im Austrittsab-

19 Richard Partington: UK to plunge into deepest slump on record with worst GDP drop of G7, in: The Guardian, 9.8.2020.

kommen eingebauten Streitschlichtungsmechanismus auszulösen, jedoch machte Šefčovič in einer darauffolgenden öffentlichen Erklärung mit ungewöhnlich klaren Worten den Unmut der EU deutlich.²⁰ Diese klare Haltung der EU-Institutionen wurde auch später etwa in von der Leyens Rede zur Lage der EU am 16. September 2020 ein weiteres Mal unterstrichen. Nach Ablauf einer von der EU gesetzten Frist, das entsprechende Gesetz abzuändern, leitete die EU dann nach auch zum 1. Oktober 2020 den ersten Schritt eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen das Vereinigte Königreich ein.²¹

Letztlich hat dieser Schritt des Vereinigten Königreichs das ohnehin geringe verbleibende Vertrauen der EU-Seite in die Ernsthaftigkeit der Verhandlungsbemühungen des Vereinigten Königreichs erschüttert. Zeitgleich hat sich die Johnson-Regierung mit einer offenen Anzweiflung des noch neun Monate zuvor energisch von ihr gepriesenen und verabschiedeten Austrittsabkommens in eine Position manövriert, von der diese sich nur schwer wieder zurückziehen kann. Somit ist nicht nur die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Abschlusses eines Zukunftsabkommens zuletzt noch weiter gesunken, sondern es muss zumindest auch in Betracht gezogen werden, dass das Vereinigte Königreich das Austrittsabkommen nicht voll beziehungsweise vertragsgetreu umsetzen wird. Diese Situation ergibt sich trotz der zu erwartenden Effekte für die internationale Reputation des Vereinigten Königreichs²² und der Schmälerung der Wahrscheinlichkeiten eines eigentlich dringend benötigten Handelsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich.²³ Letztlich muss auch berücksichtigt werden, dass die in allen Szenarien auftretende neue britische (Zoll-)Grenze zur EU zum 1. Januar 2021 nicht voll funktionsfähig sein wird.²⁴ Es wird sich zeigen, inwieweit das damit zu erwartende Chaos mit Ablauf des Übergangszeitraums und die damit verbundenen politischen Folgen letztlich durch die Folgen der Covid-19-Pandemie überlagert werden.

Weiterführende Literatur

Jess Sargeant et al.: Implementing Brexit: The Northern Ireland Protocol, in: Institute for Government, 24.5.2020.

20 Europäische Kommission: Erklärung der Europäischen Kommission im Anschluss an die außerordentliche Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses EU-Vereinigtes Königreich, 10. September 2020, STATEMENT/20/1607.

21 Europäische Kommission: Austrittsabkommen: Europäische Kommission richtet Aufforderungsschreiben an das Vereinigte Königreich wegen Verstoßes gegen das Austrittsabkommen, Pressemitteilung, 1. Oktober 2020, IP/20/1798.

22 Kim Sengupta/Ashley Cowburn: PM warned Brexit plans could have ‘catastrophic consequences’ for UK, in: The Independent, 13.9.2020.

23 Aime Williams: Pelosi says ‘no chance’ of US-UK trade deal if Irish peace undermined, in: Financial Times, 9.9.2020.

24 Peter Foster: Customs agents not ready for Brexit trade with EU, survey shows, in: Financial Times, 14.9.2020.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Manuel Müller

Die durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Covid-19-Pandemie entwickelte sich ab Dezember 2019 von China aus und erreichte Mitte Februar 2020 Europa. Die Krankheit breitete sich in allen EU-Mitgliedstaaten aus, wobei zunächst vor allem Italien, dann auch Spanien besonders stark betroffen waren. Nach Daten des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) gab es EU-weit rund 1,3 Mio. berichtete Fälle und über 135.000 Tote (Stand: 15. Juli 2020).¹ Nach dem vorläufigen Höhepunkt Anfang April 2020 begann die Zahl der europaweiten Neuinfektionen durch umfassende gesundheitspolitische Maßnahmen deutlich zu sinken und stabilisierte sich ab Mitte Mai. In der zweiten Jahreshälfte 2020 stieg sie jedoch erneut an, sodass ein Ende der Pandemie nicht absehbar war.

Angesichts der offensichtlich grenzüberschreitenden Problemlage richteten sich frühzeitig hohe öffentliche Erwartungen an die EU. Diese war durch ihre Vertragsgrundlagen jedoch nur begrenzt auf die zahlreichen Herausforderungen vorbereitet, die mit der Krankheit verbunden waren. Aufgrund der schwachen supranationalen Kompetenzen in den Bereichen Gesundheitspolitik und Katastrophenschutz lag die Verantwortung für die Krisenreaktion vor allem bei den Mitgliedstaaten. Die EU selbst übernahm vor allem unterstützende und koordinierende Aufgaben, konnte jedoch kaum verbindliche Vorgaben machen. Tatsächlich ergriffen zwar alle Mitgliedstaaten Maßnahmen, um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen. Dabei zeigten die Regierungen vor allem in der Anfangsphase der Pandemie jedoch eine deutliche Tendenz zur nationalen Abschottung: Während Maßnahmen wie die Schließung nationaler Grenzen, die eine Einschränkung des Integrationsstands bedeuteten, oft recht schnell genutzt wurden, kamen transnationale Solidaritätsmaßnahmen meist erst mit Verzögerung und nach kontroversen Diskussionen zustande.²

Arbeitsweise der Institutionen während der Covid-19-Pandemie

Als erste institutionelle Reaktion der EU auf die sich ausbreitende Pandemie kam es am 28. Januar zur teilweisen, am 2. März 2020 zur vollständigen Aktivierung des EU-Krisenreaktionsmechanismus (Integrated Political Crisis Response, IPCR). Dieser umfasst unter anderem einen verstärkten Informationsaustausch sowie regelmäßige Koordinierungssitzungen der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen mit Exekutivfunktionen.

Zugleich passten die europäischen Institutionen ihre Arbeitsweise an die neuen Bedingungen an. Ab März 2020 wurden die Gebäude des Europäischen Parlaments für BesucherInnen geschlossen. Die Abgeordneten und ihre MitarbeiterInnen arbeiteten von

1 Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, 15.7.2020, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eeea> (letzter Zugriff: 15.7.2020).

2 Manuel Müller: Nationale Reflexe und europäische Solidarität in der Corona-Krise: Starke Institutionen helfen, in: Der (europäische) Föderalist, 27.3.2020, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2020/03/institutionen-nationale-reflexe-europaeische-solidaritaet-coronakrise.html> (letzter Zugriff: 13.7.2020).

zu Hause; Ausschuss- und Fraktionsitzungen des Parlaments fanden per Videokonferenz statt. Auch bei den – von Straßburg nach Brüssel verschobenen – Plenarsitzungen waren nur wenige Abgeordnete physisch anwesend. Für Abstimmungen kam ein neues Fernabstimmungssystem per E-Mail zur Anwendung.³

Auch die Beratungen des Europäischen Rates sowie die meisten Treffen des Rates der EU fanden ab März 2020 als Videokonferenzen statt. Nach Warnungen vor einer eingeschränkten Handlungsfähigkeit des Rates aufgrund begrenzter technischer Kapazitäten zur Durchführung von Videokonferenzen baute das Ratssekretariat diese mit einem neuen System aus.⁴ Das Fehlen physischer Treffen galt jedoch als wichtiges Hindernis in komplexen Verhandlungen, etwa um den mehrjährigen Finanzrahmen ab 2021 oder das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich.⁵ Ende Juni 2020 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs deshalb, Tagungen des Europäischen Rates künftig wieder vor Ort in Brüssel durchzuführen.⁶

Die Europäische Kommission schloss ebenfalls ihre Gebäude für den Publikumsverkehr und schickte die meisten ihrer MitarbeiterInnen in Telearbeit.⁷ Innerhalb des Kommissionskollegiums wurde ein Krisenstab gebildet, der neben Präsidentin Ursula von der Leyen die Kommissionsmitglieder Janez Lenarčič (Krisenmanagement), Stella Kyriakides (Gesundheitsfragen), Ylva Johansson (Grenzmanagement), Adina Vălean (Mobilität) sowie Paolo Gentiloni (makroökonomische Aspekte) umfasste.⁸

Versorgung mit medizinischem Material

Auf gesundheitspolitischer Ebene reagierten die europäischen Institutionen im Rahmen ihrer Kompetenzen frühzeitig auf die sich entwickelnde Pandemie. So schrieb die Europäische Kommission bereits im Januar 2020 über das Forschungsrahmenprogramm „Horizont 2020“ Projekte zur medizinischen Forschung an Covid-19 aus, unter anderem zur Entwicklung von Diagnosetests und von Impfstoffen. Bis März 2020 wurden in diesem Rahmen 18 Projekte mit einem Gesamtumfang von über 48 Mio. Euro bewilligt; im Mai wurde der Förderbetrag um weitere 122 Mio. Euro erhöht.⁹ Im Juni 2020 legte die Europäische Kommission zudem eine Covid-19-Impfstoffe-Strategie vor, in der sie unter anderem eine vorübergehende Vereinfachung des Zulassungsverfahrens sowie Abnahmegarantien für Impfstoff-Hersteller vorschlug.¹⁰

Als weitaus weniger effizient erwiesen sich hingegen die Versuche der EU, die Krisenreaktion der Mitgliedstaaten zu koordinieren und insbesondere die Versorgung besonders

3 Europäisches Parlament: Wie arbeitet das Parlament während einer Pandemie?, 16.4.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/wie-arbeitet-das-parlament-waehrend-einer-pandemie> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

4 Wim Orth: Europäischer Rat weist deutsche Pläne für eigene Videotechnik zurück, in: Behörden-Spiegel, 11.5.2020.

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

6 Philip Kuntschner: EU-Gipfel: Ab jetzt von Angesicht zu Angesicht, in: Bayerischer Rundfunk, 19.6.2020.

7 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Coronavirus: für Kommissionsmitarbeiter eingeführte Maßnahmen, 12.3.2020, IP/20/445.

8 Europäische Kommission: Der Corona-Krisenstab der Europäischen Kommission, 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_de (letzter Zugriff: 5.10.2020).

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Coronavirus: Kommission fördert dringend benötigte Forschung und Innovation mit weiteren 122 Mio. EUR, 19.5.2020, IP/20/887.

10 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Investitionsbank. EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe, 17.6.2020, COM(2020) 245 final.

betroffener Mitgliedstaaten mit medizinischem Material sicherzustellen. Ende Februar 2020 bat die italienische Regierung aufgrund sich abzeichnender Engpässe um die Lieferung von Gesichtsschutzmasken im Rahmen des EU-Zivilschutzmechanismus. Diese Bitte wurde von den übrigen Mitgliedstaaten jedoch zunächst ignoriert; einige Länder – insbesondere Deutschland und Frankreich – verhängten sogar nationale Exportverbote.¹¹

Erst nach einem eindringlichen öffentlichen Appell des italienischen EU-Botschafters¹² und deutlicher Kritik seitens der Europäischen Kommission, der Benelux-Staaten sowie zahlreicher Europaabgeordneter wurden die nationalen Exportverbote innerhalb der EU wieder aufgehoben. Ab Ende März 2020 kam es zu gemeinsamen Beschaffungsmaßnahmen sowie zum Aufbau einer strategischen Reserve von medizinischem Material über das EU-Zivilschutzprogramm RescEU.¹³ Mehrere Mitgliedstaaten halfen zudem auf bilateralem Weg durch die Lieferung von medizinischen Gütern und die Entsendung von medizinischem Personal in die am stärksten betroffenen Länder oder durch die Übernahme von PatientInnen.¹⁴

Infektionskontrolle und Binnengrenzschließungen

Als zentrale gesundheitspolitische Maßnahme zur Eindämmung der Pandemie erließen alle Mitgliedstaaten im Lauf des März 2020 Regelungen zur Minderung sozialer Kontakte, etwa in Form von Veranstaltungsverböten, Ausgangssperren, Schul-, Geschäfts- oder Fabrikschließungen. Diese Maßnahmen fielen national, oft auch regional unterschiedlich intensiv aus.¹⁵ Dies lag teils an der unterschiedlich starken Betroffenheit – Italien und Spanien als hauptleidtragende Länder ergriffen auch die stärksten Gegenmaßnahmen –, teils aber auch an divergierenden politischen Einschätzungen. Insbesondere Schweden schlug dabei durch den weitgehenden Verzicht auf Kontaktverbote einen Sonderweg ein.

Diese Unterschiedlichkeit der nationalen Maßnahmen, verbunden mit der allgemeinen Notwendigkeit, Personenbewegungen zu reduzieren, nahmen zahlreiche Mitgliedstaaten Mitte März 2020 zum Anlass, um zunächst einseitig und unkoordiniert die Wiedereinführung von Grenzkontrollen und -schließungen zu erklären. Erneut gelang es der Europäischen Kommission nur mit Verspätung, diese Entwicklung durch die Veröffentlichung von Leitlinien zu steuern und insbesondere Einschränkungen des Binnenmarkts für Waren zu verhindern.¹⁶ Zu einer europäischen Gesamtstrategie – etwa einer gezielten Kontrolle nur an den Grenzen der meistbetroffenen Regionen – kam es jedoch nicht. In der Öffent-

-
- 11 Daniel Boffey et al.: Revealed: Italy's call for urgent help was ignored as coronavirus swept through Europe, in: *The Guardian*, 15.7.2020.
 - 12 Maurizio Massari: Italian ambassador to the EU: Italy needs Europe's help, in: *Politico.eu*, 10.3.2020.
 - 13 Europäische Kommission: Pressemitteilung: COVID-19: Commission creates first ever rescEU stockpile of medical equipment, 19.3.2020, IP/20/476.
 - 14 Für eine Übersicht von Solidaritätsmaßnahmen siehe Claire Busse/Ulrike Esther Franke/Rafael Loss et al.: *EU Solidarity Tracker*, Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.ecfr.eu/solidaritytracker> (letzter Zugriff: 13.7.2020).
 - 15 Für eine Übersicht vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications*, Bulletin #1, 7.4.2020, abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2020); vgl. außerdem die laufend aktualisierten Informationen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Fundamental rights implications of COVID-19, 2020*, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19> (letzter Zugriff: 5.10.2020).
 - 16 Europäische Kommission: *Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Gewährleistung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen*, 16.3.2020, C(2020)1753 final.

lichkeit wurden die Binnengrenzmaßnahmen teils stark kritisiert und ihre gesundheitspolitische Sinnhaftigkeit angezweifelt.¹⁷

Nach dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie drängten die Europäische Kommission und das Europäische Parlament darauf, die Reisefreiheit innerhalb der EU abhängig von der jeweiligen regionalen Situation schrittweise wiederherzustellen.¹⁸ Im Lauf des Juni 2020 stellten die Mitgliedstaaten die Kontrollen an den EU-Binnengrenzen weitgehend ein, erhielten jedoch teilweise bestimmte Einschränkungen aufrecht, die sich je nach Land unterschieden. Mithilfe der eigens zu diesem Zweck eingerichteten Website Re-open EU informierte die Europäische Kommission über die verbleibenden Einschränkungen.¹⁹ Auch wenn sich die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten nach dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie verbesserte, blieben Maßnahmen zur Infektionskontrolle auch in späteren Phasen oft national fragmentiert. So entwickelten mehrere Mitgliedstaaten ab Juni 2020 nationale „Corona-Warn-Apps“, die eine Rückverfolgung von Infektionsketten ermöglichen sollten. Obwohl die EU dazu bereits im Mai Interoperabilitätsleitlinien veröffentlichte,²⁰ blieben diese Apps bei ihrer Einführung zunächst inkompatibel und damit in ihrem Nutzen jeweils auf die einzelnen Mitgliedstaaten beschränkt.²¹

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Die zur Infektionskontrolle notwendige Reduzierung sozialer Kontakte führte in allen Mitgliedstaaten zu Einschränkungen von Grundrechten wie der Versammlungsfreiheit, häufig auch zur Erklärung des Ausnahmezustands. Zur politischen Herausforderung wurde die Frage, wie weit solche Ausnahmebestimmungen gehen konnten, ohne die gemeinsamen europäischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien zu unterlaufen. Im Vordergrund standen dabei die polnische und ungarische Regierung.

In Polen hielt die Regierung zunächst an der Durchführung der für Mai 2020 angesetzten Präsidentschaftswahl fest, obwohl eine nationale Ausgangssperre den Wahlkampf weitgehend verhinderte. Um eine reine Briefwahl zu ermöglichen, beschloss das Parlament zudem im April 2020 eine Änderung des Wahlgesetzes, obwohl die polnische Verfassung Wahlrechtsänderungen nur bis sechs Monate vor der Wahl zulässt. Die Opposition rief daraufhin zum Wahlboykott auf. In Ungarn verhängte das Parlament am 30. März 2020 einen zeitlich unbegrenzten Ausnahmezustand, während dem die Regierung umfassende Gesetzgebungsvollmachten erhielt und keine Wahlen stattfinden durften.

17 Daniel Brössler: Verbände schlagen Alarm wegen Grenzkontrollen, in: Süddeutsche Zeitung, 4.4.2020.

18 Ursula von der Leyen/Charles Michel: Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19, 15.4.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_de (letzter Zugriff: 5.10.2020); Europäische Kommission: Pressemitteilung: Coronavirus: Die Europäische Kommission empfiehlt eine gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise bei der teilweisen und schrittweisen Aufhebung der Reisebeschränkungen in die EU nach dem 30. Juni, 11.6.2020, IP/20/1035.

19 Europäische Kommission: Re-open EU, abrufbar unter: <https://reopen.europa.eu/de> (letzter Zugriff: 25.8.2020).

20 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Corona-Warn-Apps sollen grenzüberschreitend funktionieren, 16.6.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20200616-corona-warn-apps_de (letzter Zugriff: 5.10.2020); vgl. hierzu auch den Beitrag „Gesundheits- und Verbraucherpolitik“ in diesem Jahrbuch.

21 Dietmar Neuerer/Christof Kerkmann/Gregor Waschinski: „Wildwuchs an Corona-Apps“ erschwert den Kampf gegen Covid-19 in der EU, in: Handelsblatt, 19.6.2020.

Zugleich wurde durch Androhung mehrjähriger Haftstrafen auf die Verbreitung „unwahrer oder falsch dargestellter Fakten“ die Pressefreiheit eingeschränkt.²²

Während das Europäische Parlament, aber auch die luxemburgische Regierung diese Entwicklungen scharf kritisierten, reagierten Europäische Kommission und Rat zunächst nur verhalten. Anfang April forderte eine Gruppe von 19 Regierungen in einer gemeinsamen Erklärung, bei der Bekämpfung der Pandemie Demokratieprinzipien zu respektieren, nannte dabei aber Ungarn und Polen nicht namentlich. Die Europäische Kommission kündigte eine Prüfung der neu erlassenen Gesetze an, ergriff jedoch keine konkreten Maßnahmen.²³

Letztlich kam es in Polen vor allem auf Drängen des kleineren Koalitionspartners schließlich doch zu einer Wahlverschiebung; bei der nachgeholt Wahl am 12. Juli 2020 setzte sich Amtsinhaber Andrzej Duda knapp durch. In Ungarn wiederum beendete das Parlament Mitte Juni 2020 den Ausnahmezustand, übernahm zugleich aber zahlreiche Sonderbestimmungen in die reguläre Gesetzgebung.²⁴ Im Ergebnis führte die Covid-19-Krise damit in beiden Ländern zu einer Stärkung der Regierung.

Migrations- und Asylpolitik

In Bezug auf ihre territorialen Außengrenzen setzte die EU während der Pandemie hingegen weitgehend auf Abschottung. Nach Ausbruch der Krise koordinierte sie zunächst die Mitgliedstaaten bei der gemeinsamen Repatriierung von UnionsbürgerInnen und in der EU wohnhaften Drittstaatsangehörigen, die in Drittstaaten festsaßen. Im März 2020 vereinbarte der Europäische Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission eine weitgehende Schließung der EU-Außengrenzen für nicht in der EU wohnhafte Drittstaatsangehörige. Die genaue Umsetzung blieb dabei den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Erst ab Juli 2020 kam es wieder zu einer schrittweisen Öffnung der EU-Außengrenzen für Angehörige von 14 Drittländern, die weniger von der Pandemie betroffen waren als die EU selbst.

Eine besondere Herausforderung bedeutete Covid-19 für die gemeinsame Asylpolitik. Kurz vor Ausbruch der Pandemie in Europa war die Zahl der neu ankommenden AsylbewerberInnen in Griechenland stark gestiegen. Angesichts überfüllter Auffanglager mit unzureichender Gesundheitsversorgung rief die Kommission die übrigen EU-Länder auf, eine Evakuierung besonders gefährdeter AsylbewerberInnen – vor allem unbegleiteter Minderjähriger – zu ermöglichen. Im März 2020 erklärten acht Mitgliedstaaten ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme von insgesamt 1.600 der rund 42.000 AsylbewerberInnen in griechischen Auffanglagern; später wurden die Zusagen auf 2.000 Plätze in elf Mitgliedstaaten erhöht, davon fast die Hälfte in Deutschland.²⁵ Allerdings fand bis zum vorläufigen Höhepunkt der Pandemie keine einzige Umsiedlung tatsächlich statt. Erst ab April leiteten einzelne Mitgliedstaaten konkrete Aufnahme Maßnahmen ein. Bis Mitte Juli 2020 wurden weniger als 150 tatsächliche Umsiedlungen durchgeführt. Auch wenn

22 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

23 Manuel Müller: Demokratieabbau in Zeiten der Pandemie: Zur Reaktion der EU auf die Fälle Ungarn und Polen, in: *Integration* 2/2020, S. 154-160.

24 Gábor Halmai/Gábor Mészáros/Kim Lane Scheppele: From Emergency to Disaster: How Hungary's Second Pandemic Emergency will Further Destroy the Rule of Law, in: *Verfassungsblog*, 30.5.2020.

25 Europäische Kommission: Fragen und Antworten: Umsiedlung unbegleiteter Minderjähriger aus Griechenland nach Portugal und Finnland, 7.7.2020, QANDA/20/1291.