

ihre Fähigkeit, anderen Hegemonieprojekten gegenüber konsensualisierend wirken zu können.

Ein neuer Anlauf für weitere Vertiefungs- und Vollendungsschritte stand mit den Papieren des Jahres 2017 bereits zusätzlich unter dem Eindruck der Krise des europäischen Grenz- und Migrationsregimes sowie des erfolgreichen Brexit-Referendums. Mit diesen rückte neben weiteren institutionellen Reformvorschlägen (Nikolauspaket) insbesondere das Projekt einer genuin-europäischen Fiskalunion immer deutlicher ins Zentrum der Debatte. Dieses Projekt wurde bereits seit der ersten Stunde vom Europäischen Parlament protegiert und fand zumindest auch in den Perspektivpapieren der vorausgegangenen Jahre Erwähnung. Es gelangte allerdings erst auf die konkrete politische Agenda der EUSA und insbesondere des Europäischen Rates, als Emmanuel Macron mit seiner Initiative für Europa das Thema ebenfalls prominent besetzte. Aber selbst die starke Unterstützung für Maßnahmen zum Aufbau einer Fiskalkapazität oder gar eines Haushalts für die Eurozone, wie sie bei Macron als Vertreter des moderat-neoliberalen Lagers sichtbar wird, scheint bis heute keine große hegemoniale Durchschlagskraft entfaltet zu haben. Letztlich wird auch die Fiskalunion in den sich derzeit andeutenden Kompromissen (vgl. Kapitel 9.3) in der bekannten neoliberalen Eingehungsmentalität lediglich in das bisherige Telos der EU-Staatlichkeit einzuordnen versucht. Dass aus der Fiskalunion stattdessen ein politisches Projekt mit erweiterter Stahlkraft über die Absicherung der Wettbewerbsfähigkeitsagenda und die Flankierung der restriktiven mitgliedstaatlichen Fiskalpolitiken hinaus entstehen könnte, erscheint auf Grundlage des aktuellen Diskussionsstands und der angedeuteten Kompromisslinien mehr als abwegig. Es sind abermals sichtbare Zugeständnisse gegenüber den autoritären und orthodoxen Neoliberalen als auch den erstarkten rechts-konservativen Fraktionen unter den national-konservativen Kräften, die die Persistenz des neoliberalen Staatsprojekts trotz seiner fehlenden hegemonialen Absicherung weiter zu perpetuieren helfen.

10.2 Zwischen Fragilität, Lethargie und latenter Staatlichkeitskrise – Die EU nach 10 Jahren Euro-Krise

Der Status quo der EU-Staatlichkeit nach zehn Jahren Euro-Krise ist aufgrund der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und ihrer Verdichtungen im EU-Staatsapparate-Ensemble, wie dargelegt, von Fragilität geprägt. Ein hegemonial verankertes Staatsprojekt jedenfalls konnte sich in der Dekade des Staatlichkeitsausbaus im Kontext der Euro-Krise nicht herauskristallisieren. Stattdessen erscheint das neoliberale Staatsprojekt persistent und weiterhin dominant. Auch ist aus den bisherigen Diskussionen und Debatten rund um die Euro-Krise und die potenzielle ›EWWU-Vollendung‹ kein (neues) alternatives Staatsprojekt hervorgegangen, das derzeit ausreichend Anschlussfähigkeit aufweist und in diesem Sinne Kohärenz stiften könnte. Die mit den leitbildlichen Papieren angestoßenen Reflexionsprozesse über das Telos der E(WW)U mündeten zwar häufig in Hochglanzbroschüren, konnten jedoch wegen der Reformblockaden auf Grundlage ungleichzeitiger Krisenentwicklungen und differenzierter Kräfteverhältnisse auf den mitgliedstaatlichen Scales keinen weiterführenden, proaktiven Vertiefungs- und

Vollendungsprozess initiieren. Auch das Changieren zwischen Ambition und Stagnation in der Phase des stagnierenden Staatlichkeitsausbaus verdeutlichte dies (vgl. Kapitel 9). Das EU-Staatsapparate-Ensemble habe sich zu einem blockierten System entwickelt (vgl. Bach 2015, 33) und ist »in einem Teufelskreis verstrickt, der rationale Lösungen erschweren oder gar verhindern kann. Die EU ist also selbst Teil des Krisengeschehens und zugleich einer der wichtigsten Krisenherde.« (Ebd.) Die EU-Staatlichkeit erscheint demgemäß nach zehn Jahren Euro-Krise nicht nur fragil, sondern bisweilen gar paralysiert und in einem Zustand der Lethargie gefangen. Zusammengenommen stellt dies den Nährboden einer in Permanenz latent schwelenden Staatlichkeitskrise der EU dar, die nur bis zu einem bestimmten Punkt durch das dominante, aber eben nicht hegemoniale, neoliberale Hegemonieprojekt abgewendet werden kann, das selber immer wieder von strategischen Suchprozessen zwischen seinen unterschiedlichen Fraktionierungen durchzogen wird. Dabei treten nicht nur innerhalb des neoliberalen Hegemonieprojekts, sondern in der Europäischen Union insgesamt immer wieder deutlich Friktionen und neue Krisenerscheinungen hervor, die fortwährend und Stück für Stück die Staatlichkeitskrise verschärfen. Ansätze der Auflösung des symbolischen Gewaltmonopols, als mögliche Folge einer Staatlichkeitskrise (vgl. Kapitel 2.6), lassen sich nicht nur in den mitgliedstaatlichen Alleingängen in der Krise des Migrations- und Grenzregimes beispielsweise in Form von innereuropäischen Grenzsicherungen entdecken, sondern scheinen auch die derzeit durch das Corona-Virus ausgelösten Krisenerscheinungen zu begleiten. Börzel (2016, 9) spricht dabei von einer wachsenden Lücke zwischen den getätigten Zusagen beziehungsweise eingegangenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten einerseits sowie deren tatsächlicher Umsetzung andererseits und diagnostiziert infolgedessen eine »Krise der EU-Governance« – oder anders ausgedrückt: eine *EU-Regierungskrise*.

Abgesehen davon, dass zurzeit nicht absehbar ist, welchen Einfluss die tagesaktuellen Entwicklungen in Europa auf künftige Transformationen der EU-Staatlichkeit nehmen werden (ausführlich s.u.), erscheint allerdings ein strategisches Dilemma dergestalt vorzuliegen, dass aufgrund der ökonomischen wie gesellschaftlichen Polarisierungslinien und ihrer Multiskalarität die Herausbildung eines neuen hegemonialen Zustands in der EU erschwert wird. Die Diskursverschiebung nach rechts und die derzeitige Stärke seiner Kräfte auf der einen Seite stehen auf der anderen Seite jene Kräfte gegenüber, die weiter auf einen starken – teilweise vorbehaltlosen – Ausbauprozess der EU-Staatlichkeit setzen, wie er unter anderem in den Februar-Entscheidungen des Jahres 2017 im Europäischen Parlament skizziert wurde. Das Zusammenführen beider Pole erscheint herausfordernd bis unmöglich. Zwar befinden wir uns »[a]uch unter den Bedingungen von fragmentierter Hegemonie [...] im zivilgesellschaftlichen Stellungskrieg, aber die Durchsetzung gegenhegemonialer Projekte ist [...] nicht leichter geworden«, so Martin & Wissel (2015, 236). Der derzeitige (Selbst-)Erhaltungstrieb ohne hegemoniales Staatsprojekt bleibt daher prägend und nicht nur aktuell, sondern voraussichtlich auch in naher Zukunft weiter krisenanfällig. Ob und wann der latenten EU-Staatlichkeitskrise vollends der Durchbruch gelingen wird, kann natürlich nicht seriös prognostiziert werden. Entscheidend erscheinen hierbei aber drei grundlegende Herausforderungen, die als Präjudize einer potenziell manifesten Staatlichkeitskrise gelten können.

Zum ersten steht die Europäische Union wie zu Beginn der Euro-Krise auch 2020 vor der Aufgabe, eine neue Wachstumsstrategie zu formulieren, welche die Grundlage für das wirtschaftspolitische Regieren der kommenden Dekade bildet. Nachdem es mit der Europe-2020-Strategie gelungen war, die neoliberale Akkumulationsstrategie der Vor-Krisen-Dekade (Lissabon-Strategie) am Ausgangspunkt der Euro-Krise zu restaurieren, bleibt noch abzuwarten, wie sich die neue ›Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung‹ in ihren genauen Implementationsdetails in ihre Vorläuferinnen einpassen wird. Anzeichen dafür, dass die ›hidden agenda‹ der neuen Strategie letztlich in einer Fortschreibung der Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin und ihrer Weltmarktfixierung bestehen wird, lassen sich bereits in der entsprechenden Kommissionsmitteilung aus dem Dezember 2019 viele finden (vgl. KOM 2019b). Auch der Verzicht auf die Überarbeitung der seit 2015 gültigen Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Empfehlung (EU) 2015/1184), welche die Handschrift der Europe-2020-Strategie tragen, sowie ein Blick auf die Fortschreibung der im Oktober 2020 beschlossenen beschäftigungspolitischen Leitlinien (Beschluss (EU) 2020/1512), die trotz ausgeweitetem Umfang den Leitlinien der vorausgegangen Jahre treu bleiben, bestätigen dies. Zugleich fällt allerdings ebenso direkt ins Auge, dass sich die neue Strategie in ihrer Struktur von den beiden Vorläufer-Strategien deutlich abhebt. So wird mit ihr das Narrativ des »europäischen Grünen Deals« entwickelt und somit der mittlerweile in der Zivilgesellschaft außerordentlich stark geführte Diskurs über den Klimawandel und die als notwendig erachteten Schritte einer Klimapolitik mit in die Formulierung der Strategie einbezogen. So sei der »europäische Grüne Deal« laut Kommission (2019b, 2) als Antwort auf die aktuellen Diskussionen rund um die umweltbezogenen Herausforderungen zu verstehen. Es handele sich bei ihm

»um eine neue Wachstumsstrategie, mit der die EU zu einer *fairen und wohlhabenden Gesellschaft* mit einer *modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft* werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist.« (Ebd.; Herv. J. G.)

Interessant ist an der neuen Strategie, dass sich mit ihr auch ein neues strategisch-diskursives Moment aufzutun scheint, in dem sich eine Synthetisierung des neoliberalangebotsökonomischen Wirtschaftsparadigmas mit Kernforderungen aus dem linksalternativen Hegemonieprojekt und hier insbesondere ihrer grünen Kapitalfraktionen anbahnt. Ob dies letztlich eine Momentaufnahme bleiben wird oder hierüber gar ein neuer hegemonialer Impuls gesetzt werden kann, gilt es künftig weiter zu beobachten. Zugleich ist aber ebenso auffällig, dass innerhalb der vorgeschlagenen Strategie insgesamt deutlich weniger sozialpolitische Akzente enthalten sind, als dies noch in der Europe-2020-Strategie und selbst in der Lissabon-Strategie der Fall war. Auch insofern drängt sich der Eindruck auf, als bilde sich hier eine neue (implizite) Allianz zu Lasten der Kräfte aus den sozialen Hegemonieprojekten heraus.

Zweite besondere Herausforderung stellt die im Grunde weiter fortbestehende Funktionskrise der EWWU dar. Hat zwar durch die Politik zur Bewältigung der Euro-Krise ein Ausbau der EU-Staatlichkeit stattgefunden, gilt es diesen nicht in einen solchen Sinne misszuverstehen, als dass hierdurch die grundsätzlichen Kon-

struktionsmängel der neoliberalen EWWU überwunden worden seien (vgl. Kapitel 5). Vielmehr zeigt sich, dass die Ausbau- und Transformationstätigkeiten aufgrund ihrer Einseitigkeit die strukturellen Ungleichgewichte in der Währungsunion nicht haben beheben können. Mehrfach wurde in der Arbeit darauf hingewiesen, dass der Divergenzprozess in der Eurozone nicht nur ein Merkmal des ersten Jahrzehnts des Bestehens der Gemeinschaftswährung war, sondern auch während und nach der akuten Euro-Krise weiter wirkmächtig ist. Grundsätzliches Problem bleibt dabei, dass die EWWU aufgrund fehlender Ausgleichsmechanismen auch weiterhin nicht im Stande ist, ausreichend Konvergenz innerhalb der Währungsunion herzustellen und bei asymmetrischen Schocks ausgleichende Stabilisierungswirkungen und/oder notwendige Transfers zu generieren. Das kreditbasierte Hilffssystem, das in der Euro-Krise aufgebaut wurde, kann in diesem Sinne lediglich in akuten und bereits zugespitzten Problemlagen helfen, bleibt in seiner strukturellen Wirkung auf Grundlage einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Eurozone allerdings unterkomplex. Der Lackmustest bleibt daher ein künftiges ökonomischen Krisenszenario. Wenn die nächste Krise kommt, werden sich dementsprechend in aller Dringlichkeit die selben Fragen stellen, wie sie bereits in der Euro-Krise präsent waren. Die sich aus diesen Fragen und neuerlichen Krisenherausforderungen ergebenden Diskussionen, werden sich dabei sehr wahrscheinlich und notwendigerweise erneut in der Auseinandersetzung um eine genuin-europäische Fiskalunion mit überfälligem Transfermechanismus verdichten, die man mit Brunkhorst (2012, 91) als Voraussetzung einer »wirklichen« europäischen Demokratie verstehen kann. Da im Kontext der Corona-Pandemie, deren ökonomische und soziale Folgen auch im Zusammenhang mit dem wirkmächtigen neoliberalen Austeritätsdogma der letzten Dekade zu diskutieren sind, die EU auch in einen ökonomischen Krisenzustand zurückgeworfen ist, dessen endgültiges Ausmaß überhaupt noch nicht überblickt werden kann, wird dieses Thema schneller wieder auf der politischen Agenda stehen als von den neoliberalen Vordenker*innen der Politik zur Bewältigung der Euro-Krise angenommen und erhofft. Bereits in ihrem Frühjahrsgutachten 2020 ging die Kommission von einem Wirtschaftseinbruch von -7,4 % des BIP (Eurozone: -7,7 %) aus und korrigierte ihre Prognose im Juli auf -8,3 % (EU-27) beziehungsweise -8,7 % des BIP (Eurozone) (vgl. KOM 2020h, 38). Einmal mehr verstellt allerdings der Blick auf die kumulierten Daten die regional sehr unterschiedlich ausgeprägte Krisenwirkung. So divergiert der Wirtschaftsabschwung in der Eurozone zwischen einer Staatengruppe, deren Wirtschaft in 2020 voraussichtlich um etwa 6 bis 7 Prozentpunkte schrumpfen wird (Malta, Luxemburg, Deutschland, Finnland, Niederlande) und einer Gruppe der am stärksten betroffenen Staaten, denen ein Wirtschaftseinbruch über der Schwelle von 10 % prognostiziert wird. Mit Spanien (-10,9 %) und Italien (-11,2 %) gehören zwei Mitgliedstaaten zu dieser dreier-Staatengruppen (Frankreich: -10,6 %) (vgl. ebd.), die bereits von der Euro-Krise massiv betroffen waren und nun erneut in einen Krisen-Sog geraten. Es droht dabei aufgrund der nicht behobenen EWWU-Funktionskrise nicht weniger als die Gefahr einer zweiten Euro-Krise, deren Ausmaß die Krise der Jahre ab 2010 bei weitem übertreffen könnte (vgl. auch Schneider & Syrovatka 2020).

Beide zuvor dargestellten Herausforderungen führen letztlich zum dritten Aspekt, der im Kontext der sich potenziell von der latenten zur manifesten Staatlichkeitskri-

se wandelnden Konstellation fast schon banal wirkt. Dennoch ist und bleibt am Ende die zentrale Herausforderung, dass zur vollständigen Überwindung der latenten Staatlichkeitskrise nur ein *neues hegemoniales Moment* beitragen kann, das Auslöser für ein verallgemeinerungsfähiges sich verdichtendes Staatsprojekt in der EU ist. Dieses muss einerseits einen Gegenentwurf auf die beobachtbare diskursive Renaissance der »nationalen Souveränität« präsentieren, die nicht nur in Ost-Mitteleuropa zugegen ist (s. bspw. Polen, Ungarn oder Tschechien), sondern bis weit in die Gesellschaften der EU-Kernstaaten reicht (Stärkung von Parteien am rechten Rand der Parteiensysteme) und dabei auch auf Seiten linker Akteur*innen, welche die neoliberale EU für unreformierbar halten (vgl. bspw. Fazi 2018), eine gewisse Anschlussfähigkeit besitzt. In dieser Konstellation darf der Gegenentwurf dabei andererseits zugleich nicht in einem rein-affirmativen, unpolitischen EU-Positivismus à la »Pulse of Europe« (vgl. Guérot 2017) verfallen. Diese Herausforderung bleibt letztlich immens, ihr ist aber zwangsläufig zu begegnen, wenn die EU nicht in immer kürzeren Abständen in erneute Existenzkrisen geraten will.

10.3 Die Corona- als neue Durchsetzungskrise des EU-Staatlichkeitsausbaus?

Vor dem Hintergrund der geschilderten Herausforderungen und auf Grundlage der tagesaktuellen Geschehnisse im Kontext der Corona-Pandemie, deren Ausmaß während der letzten Korrekturschleifen an dieser Arbeit im Frühjahr 2020 lediglich in Ansätzen zu erahnen war und heute immer noch nicht in Gänze erfasst werden kann, stellt sich dennoch bereits die Frage, inwiefern die Politik zur Bewältigung der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Krise letztlich einen Integrations- und Vertiefungsschub bewirkt und die Corona- somit zu einer *neuen Durchsetzungskrise* des EU-Staatlichkeitsausbaus werden kann oder gar am Ausgangspunkt eines *neuen hegemonialen Moments* steht. Mit einem ersten vorläufigen und kursorischen Versuch zur Beantwortung dieser Frage möchte ich schließen und zugleich einen Ausblick auf künftig relevante politikwissenschaftliche Analysen geben.

Aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Krisen stand auch zu Beginn der Corona-Pandemie in Europa die begründete Befürchtung im Raum, dass die EU-Mitgliedstaaten wie bereits in den Jahren 2007 bis 2010 die Krisenbewältigung allein zu schultern hätten; so wie sich die EU 2008 dazu entschied, die Rettungsmaßnahmen für Banken in die Hände der Mitgliedstaaten zu legen, sich 2009 lediglich auf eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Konjunkturprogramme verständigte, ohne ein nennenswertes eigenes Programm zu mobilisieren oder sich in der staatlichen Refinanzierungskrise Griechenlands noch zu Beginn des Jahres 2010 hinter der Chiffre der »mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung« versteckte. Unter anderem die Alleingänge bei den pandemiebedingten Grenzsicherungen einiger Mitgliedstaaten erhärteten diesen Eindruck (vgl. u.a. Zeit, 16.03.2020). Doch hat die EU offenbar auch aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. So kündigte die Kommission bereits am 20. März 2020 an, dass sie beabsichtige, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumpakts (SWP) zu aktivieren (vgl. KOM 2020a). Die beiden SWP-Verordnungen, die im