

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-euea> (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 Fraktionssitzungen 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 Diagnostiktests 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 nachgeholtten 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 Aufnahmemaßnahmen 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 Halmi/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.

der vielfach befürchtete Covid-19-Ausbruch in einem Auffanglager bis zum Sommer ausblieb, ist die Situation weiterhin prekär.²⁶

Konjunkturpolitische Maßnahmen und wirtschaftlicher Wiederaufbau

Durch die starken Einschränkungen des öffentlichen Lebens infolge der Pandemie zeichnete sich frühzeitig eine massive wirtschaftliche Rezession ab. Die im Mai 2020 veröffentlichte Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission erwartete für das Jahr 2020 eine Kontraktion des EU-Bruttoinlandsprodukts um 7,5 Prozent, die im Juli veröffentlichte Sommerprognose gar um 8,3 Prozent.²⁷

Zur Bekämpfung dieser Wirtschaftskrise ergriff die EU bereits im März konjunkturpolitische Maßnahmen. Zum einen beschloss sie aus dem laufenden Budget eine Investitionsinitiative von 37 Mrd. Euro für in Not geratene Unternehmen;²⁸ die Europäische Investitionsbank (EIB) mobilisierte weitere 40 Mrd. Euro.²⁹ Zum anderen vereinfachte die Europäische Kommission Konjunkturmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten, indem sie erstmals die 2011 eingeführte „allgemeine Ausweichklausel“ aktivierte, die eine Aussetzung der Defizitregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubt,³⁰ und bei der Anwendung der Beihilfebestimmungen auf die Flexibilitätsregelung in Artikel 107 III (c) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) zurückgriff.³¹ Um kurzfristigen Liquiditätsengpässen von Unternehmen und Mitgliedstaaten vorzubeugen, legte zudem die Europäische Zentralbank ein Pandemie-Notfallankaufprogramm (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) in Höhe von 750 Mrd. Euro auf, das sie später auf 1,35 Bio. Euro erhöhte.³²

Eine besondere Herausforderung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau war allerdings die asymmetrische Betroffenheit der Mitgliedstaaten. Einerseits fiel die Pandemie in einigen Mitgliedstaaten – speziell Italien und Spanien – schwerer aus als in anderen. Andererseits waren gerade diese Länder aufgrund der Nachwirkungen der Finanz- und Schuldenkrise in der ersten Hälfte des Jahrzehnts finanziell weniger gut in der Lage, mit nationalen Konjunkturmaßnahmen zu reagieren. Entsprechend erwartete die Sommerprognose für Spanien, Kroatien und Frankreich jeweils eine Kontraktion von über 10 Prozent, für Itali-

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

27 Europäische Kommission: European Economic Forecast, Spring 2020, European Economy Institutional Paper 125, Mai 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2020); Europäische Kommission: European Economic Forecast, Summer 2020 (Interim), European Economy Institutional Paper 132, Juli 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2020).

28 Europäisches Parlament: Coronavirus: Parlament billigt Krisenreaktion in Höhe von 37 Milliarden Euro, 27.3.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20200323STO75617/coronavirus-investitionsinitiative-in-hohe-von-37-milliarden-euro> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

29 Europäische Investitionsbank: Pressemitteilung: EIB-Gruppe mobilisiert kurzfristig bis zu 40 Milliarden Euro im Kampf gegen die Covid-19-Krise und fordert die Mitgliedstaaten auf, die EIB-Gruppe und die nationalen Förderbanken mithilfe einer weiteren Garantie in die Lage zu versetzen, KMU und Midcaps zu unterstützen, 16.3.2020, abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

30 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

31 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, 2020, in: Amtsblatt der EU C/191/1, 20.3.2020.

32 Europäische Zentralbank: Pandemic emergency purchase programme (PEPP), 2020, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> (letzter Zugriff: 5.10.2020); vgl. hierzu auch den Beitrag „Währungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

en sogar über 11 Prozent, für Deutschland, Rumänien und die nordischen Staaten hingegen unter 6,5 Prozent, für Polen unter 5 Prozent.³³ Die dadurch entstandenen Ungleichgewichte galten nicht nur als Herausforderung für die europäische Solidarität, sondern auch als Risiko für die Stabilität des europäischen Binnenmarkts.

Ab Ende März 2020 wurde deshalb verstärkt über mögliche Instrumente der finanziellen Lastenteilung diskutiert. Zahlreiche EU-Regierungen – Frankreich und die südeuropäischen Länder, aber auch Irland, Belgien und Luxemburg – befürworteten dazu gemeinsame Schuldtitel („Coronabonds“),³⁴ die jedoch vor allem von Deutschland und den Niederlanden abgelehnt wurden.³⁵ Insbesondere in Italien und Spanien führte dies zu harter öffentlicher Kritik und Vorwürfen mangelnder Solidarität.

Am 9. April 2020 einigten sich die Mitgliedstaaten stattdessen auf eine Kombination von erstens einer Kreditlinie über 240 Mrd. Euro aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Finanzierung gesundheitspolitischer Maßnahmen, zweitens einer Erweiterung der existierenden EIB-Kreditlinie für angeschlagene Unternehmen auf 200 Mrd. Euro sowie drittens einem neuen Instrument, um Mitgliedstaaten Kredite bis zu 100 Mrd. Euro zur Finanzierung von Kurzarbeit zur Verfügung zu stellen (Support mitigating Unemployment Risks in Emergency, SURE).³⁶ Der Einigung waren komplexe Verhandlungen über die fiskalpolitischen Bedingungen beim Zugang zu diesen Instrumenten vorausgegangen.

Grundsätzliche Einigkeit bestand zudem über die Einrichtung eines Wiederaufbaufonds, der in den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-27 integriert werden sollte. Vor allem Deutschland und Frankreich übernahmen dabei unter den Regierungen eine politische Führungsrolle.³⁷ Am 18. Mai 2020 legten sie einen gemeinsamen Vorschlag für einen europäischen Wiederaufbaufonds vor, der durch von den Mitgliedstaaten gemeinsam garantierte Schuldtitel auf den EU-Haushalt finanziert werden sollte;³⁸ bereits einen Monat zuvor hatte auch das Europäische Parlament ein solches Modell mit breiter Mehrheit befürwortet.³⁹ Als historisches Vorbild für diese Maßnahme nannte Bundesfinanzminister Olaf Scholz in einem Zeitungsinterview ausdrücklich Alexander Hamiltons Fiskalreform von 1790 in den USA.⁴⁰ Die Europäische Kommission griff die deutsch-französische Initiative in etwas erweiterter Form auf und präsentierte Ende Mai 2020 ihren eigenen Vorschlag für ein 750 Mrd. Euro umfassendes Wiederaufbauinstrument („Next Generation EU“) im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens.⁴¹

33 Europäische Kommission: European Economic Forecast, Summer, 2020.

34 Daniel Dombey/Guy Chazan/Jim Brunsten: Nine eurozone countries issue call for ‘coronabonds’, in: Financial Times, 25.3.2020.

35 Euractiv: Germans and Dutch set to block EU ‘corona bonds’ at video summit, 26.3.2020.

36 Euro-Gruppe: Pressemitteilung: Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, 9.4.2020, IP/223/20.

37 Pawel Zerka: In sickness and in health: European cooperation during the coronavirus crisis, ECFR Policy Brief, 8.7.2020, abrufbar unter: https://www.ecfr.eu/publications/summary/in_sickness_and_in_health_european_cooperation_during_coronavirus_crisis (letzter Zugriff: 5.10.2020).

38 Deutsche Bundesregierung: Pressemitteilung: Gestärkt aus der Krise kommen, 18.5.2020, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/dt-franz-initiative-1753644> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

39 Europäisches Parlament: Entschließung vom 17. April 2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen (2020/2616(RSP)), Nr. 19.

40 Peter Dausend/Mark Schieritz: „Jemand muss vorangehen“. Interview mit Olaf Scholz, in: Die Zeit, 19.5.2020.

41 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, 27.5.2020, IP/20/940.

In der Folge kam es erneut zu zähen Verhandlungen, in denen sich vor allem die „frugal four“ (Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden) für eine Abschwächung des Kommissionsvorschlags einsetzten. Neben dem Volumen des Fonds war vor allem umstritten, ob die daraus gewährten Hilfen an die Mitgliedstaaten in Form von Zuschüssen oder Krediten geleistet werden und an welche Bedingungen sie geknüpft sein sollten. Erst nach einem mehrtägigen Gipfeltreffen vom 17. bis 21. Juli 2020 – dem längsten überhaupt nach dem Gipfel von Nizza 2000 – gelangte der Europäische Rat zu einem Kompromiss über den mehrjährigen Finanzrahmen und den Aufbauplan. Die „frugal four“ akzeptierten dabei das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro; sie setzten jedoch durch, dass davon nicht 500, sondern nur 390 Mrd. Euro in Form von Zuschüssen, der Rest als Kredite an die Mitgliedstaaten fließen würden.⁴²

Um eine Einigung zu ermöglichen, verständigten sich die Regierungen zudem auf Kürzungen des mehrjährigen Finanzrahmens in anderen Politikbereichen und ließen auch die Frage einer Bindung von EU-Mitteln an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitskriterien zunächst ungeklärt. Dies stieß auf Kritik vonseiten des Europäischen Parlaments, das der Einigung in der zweiten Jahreshälfte 2020 noch zustimmen muss.⁴³

Internationale Kooperation

Die globale Dimension der Pandemie bedeutete schließlich auch eine Herausforderung für die europäische Außenpolitik. Unmittelbar nach dem Ausbruch von Covid-19 in China hatte die EU frühzeitig internationale Hilfe geleistet. Hingegen kam es ab März 2020 zu wachsenden Spannungen zwischen beiden Seiten, als China die Lieferung von Gesichtsmasken nach Italien öffentlichkeitswirksam in Szene setzte und damit die zu diesem Zeitpunkt fehlende Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten herausstellte.⁴⁴ Auch auf dem westlichen Balkan wandten sich Regierungen angesichts europäischer Exportverbote für medizinisches Material an China oder Russland.⁴⁵ Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell warnte deshalb Ende März 2020 vor einem globalen „Kampf um Einfluss durch [...] die ‚Politik der Großzügigkeit‘“.⁴⁶

In der Folge korrigierte die EU ihren Kurs und leistete auch gegenüber ihren Nachbarstaaten Hilfsleistungen, die jene von Russland und China übertrafen.⁴⁷ Ab Mai 2020 initiierte die Europäische Kommission die internationale Spendenkampagne Coronavirus Global Response, die bis Ende Juni insgesamt fast 16 Mrd. Euro an Spenden, Krediten und Bürgschaften mobilisierte. Diese wurden größtenteils durch die EU und ihre

42 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20.

43 Beatriz Rios/Samuel Stolton: Parliament threatens to withhold consent on budget cuts, potentially delaying recovery plans, in: Euractiv, 22.7.2020.

44 Elisabeth Braw: The EU Is Abandoning Italy in Its Hour of Need, in: Foreign Policy, 14.3.2020; Mu Cui: China hilft Italien in der Corona-Krise, in: Deutsche Welle, 21.3.2020.

45 Julija Simić: Europäische Solidarität „existiert nicht“: Serbien hofft auf China, in: Euractiv, 18.3.2020; Aliénor Cameron/Michael Leigh: Has COVID-19 dented the EU’s credibility in the Balkans?, in: Bruegel.org, 15.6.2020.

46 Europäischer Auswärtiger Dienst: Statements by the HR/VP. EU HRVP Josep Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating, 24.3.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-josep-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en (letzter Zugriff: 5.10.2020).

47 Robin Emmott: EU offers more aid, membership to Balkans in riposte to China, Russia, in: Reuters, 6.5.2020.

Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt und kamen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie internationalen Projekten für die Verbreitung von Covid-19-Tests, Medikamenten und Impfstoffen zugute.⁴⁸

Vorläufige Bilanz

Eine Bilanz der EU-Krisenreaktion kann angesichts der noch immer andauernden Pandemie nur vorläufig sein und fällt insgesamt gemischt aus: Soweit die EU-Institutionen eigene Kompetenzen besaßen, handelten sie meist schnell und zielführend. Allerdings war dies in den einschlägigen Politikbereichen in der Regel nicht der Fall. Stattdessen lag die Hauptverantwortung für die Krisenpolitik bei den Regierungen der Mitgliedstaaten, die zwar wiederholt ihre Bereitschaft zu gemeinsamen Ansätzen erklärten, aber auch starke nationale Reflexe zeigten. Vor allem in der Hochphase der Pandemie handelten sie – sei es aus Zeitdruck oder aus politischen Motiven – immer wieder unabgestimmt; eine Koordination der Maßnahmen fand oft erst nachträglich statt und blieb unvollständig. Den durchaus vorhandenen Beispielen grenzüberschreitender Solidarität gingen fast immer zähe Verhandlungen und auch öffentlich ausgetragene Kontroversen voraus.

Angesichts dessen wurde die Krisenreaktion der EU vor allem in der Anfangsphase der Pandemie in der Öffentlichkeit teils massiv als unzulänglich kritisiert. Diese starke Kritik verebbte jedoch ab Anfang April 2020. Zum einen gelang es den europäischen Institutionen nach dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie etwas besser, die Mitgliedstaaten zu koordinieren. Zum anderen vermittelten die Einigung der FinanzministerInnen über eine Reihe von Instrumenten finanzieller Lastenteilung in der Öffentlichkeit die Fähigkeit und Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln. Dennoch blieb die öffentliche Wahrnehmung der EU in der Krise ambivalent: In einer Umfrage für den European Council on Foreign Relations erklärte eine relative Mehrheit der befragten EuropäerInnen Ende April 2020, dass die EU während der Pandemie „irrelevant geblieben“ und „ihrer Verantwortung nicht gerecht geworden“ sei. Gleichzeitig zeigte die Krise für eine deutliche Mehrheit der Befragten aber auch die Notwendigkeit einer stärkeren Integration.⁴⁹

Angesichts der sichtbaren Defizite forderte der Europäische Rat die Europäische Kommission bereits Ende März 2020 auf, für die Zukunft Reformvorschläge für ein „ehrgeizigeres und breiter gefächertes Krisenmanagementsystem in der EU“ vorzulegen.⁵⁰ Die Kommissionsvizepräsidentin Dubravka Šuica wiederum bezeichnete im April 2020 die Gesundheitspolitik als mögliches Kernthema für die Konferenz über die Zukunft Europas.⁵¹

Konkret schlug die Kommission Ende Mai 2020 für den MFR 2021-27 ein neues Finanzierungsinstrument namens „EU4Health“ in Höhe von 9,4 Mrd. Euro vor, um unter anderem die nationalen Gesundheitssysteme bei der Prävention und Reaktion auf grenz-

48 Europäische Kommission: Coronavirus Global Response, 2020, abrufbar unter: https://global-response.europa.eu/index_de (letzter Zugriff: 5.10.2020).

49 Ivan Krastev/Mark Leonard: Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview, ECFR Policy Brief, 24.6.2020, abrufbar unter: https://www.ecfr.eu/publications/summary/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview (letzter Zugriff: 5.10.2020).

50 Europäischer Rat: Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 26.3.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020/> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

51 Valerie Hopkins/Sam Fleming: Coronavirus re-sets agenda for Conference on Future of Europe, in: Financial Times, 13.4.2020.

überschreitende Gesundheitsgefahren zu unterstützen.⁵² Noch weiter ging das Europäische Parlament, das in einer Resolution vom 10. Juli 2020 eine „Europäische Gesundheitsunion“ forderte, die unter anderem gemeinsame Mindeststandards für die nationalen Gesundheitssysteme, einen Reaktionsmechanismus für künftige Krisen sowie einen europäischen Fonds zur Stärkung der Krankenhausinfrastruktur umfassen sollte.⁵³ Hingegen sah der Kompromiss des Europäischen Rats über den MFR für „EU4Health“ nur noch ein Budget von 1,7 Mrd. Euro vor.⁵⁴ Inwieweit die Pandemie zu einer dauerhaften Stärkung der europäischen Gesundheitspolitik führen wird, ist damit noch offen.

Eine größere Veränderung dürfte aber jedenfalls das Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-27 bringen. Sowohl in Hinsicht auf sein Volumen als auch auf das Instrument europäischer Schuldtitel stellt es einen qualitativen Sprung der fiskalpolitischen Integration dar. Zwar waren die Verhandlungen darüber von zahlreichen Konflikten begleitet und die Laufzeit des Instruments ist formell auf vier Jahre bis 2024 begrenzt. Doch „Next Generation EU“ schafft einen Präzedenzfall und ein Modell transnationaler Solidarität, auf das die EU in künftigen Krisen weiter wird aufbauen können.

Weiterführende Literatur

- Krzysztof Goniewicz/Amir Khorram-Manesh/Attila J. Hertelendy et al.: Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID-19 Outbreak: A Review, in: *Sustainability* 9/2020, S. 1-12.
- Dionyssis G. Dimitrakopoulos/Georgette Lalis: The European Union's reaction to the Covid-19 pandemic – a preliminary assessment, 27.3.2020, abrufbar unter: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/03/27/the-european-unions-reaction-to-the-covid-19-pandemic-a-preliminary-assessment/> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

52 Europäische Kommission: Fragen und Antworten. Fragen und Antworten zum neuen Programm EU4Health, 28.5.2020, QANDA/20/956.

53 Europäisches Parlament: Pressemitteilung: Parlament will eine Europäische Gesundheitsunion, 10.7.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200710IPR83101/parlament-will-eine-europaische-gesundheitsunion> (letzter Zugriff: 5.10.2020).

54 Thomas Trappe: Gesundheitspolitiker enttäuscht über EU-Deal, in: *Der Tagesspiegel*, 22.7.2020.