

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Manuel Müller

Die Covid-19-Pandemie verlief in Europa in mehreren Wellen. Nach dem ersten Höhepunkt der Pandemie im Frühling 2020 kam es im Sommer 2020 europaweit zu einem deutlichen Rückgang der Infektionszahlen. Die EU-weite Sieben-Tage-Inzidenz sank von fast 50 bestätigten Fällen pro 100 000 EinwohnerInnen Mitte April auf knapp über 5 Anfang Juni. Ab Juli stieg sie allerdings wieder an und erreichte Anfang November 2020 mit fast 350 ihren Höhepunkt. Diese „zweite Welle“ führte zu verschärften Infektionsschutzmaßnahmen in vielen Ländern, in deren Folge die EU-weite Inzidenz – mit im Einzelnen sehr unterschiedlichen nationalen Verläufen – bis Mitte Februar 2021 wieder auf unter 150 sank. Das Aufkommen neuer, ansteckenderer Virusvarianten führte zu einer „dritten Welle“, auf deren Höhepunkt die EU-weite Inzidenz Ende März 2021 bei über 250 lag, um dann bis Ende Juni wieder auf unter 20 zu fallen. Anfang Juli setzte schließlich eine „vierte Welle“ ein, in deren Verlauf die Inzidenz auf über 150 stieg. Ein Ende war im Herbst 2021 nicht absehbar.

Einen ähnlichen Wellenverlauf gab es auch bei der Zahl der Todesfälle. Im Vergleich zu den Infektionszahlen fiel hier allerdings die erste Welle im Frühling 2020 deutlich höher, die vierte Welle flacher aus – offenbar ein Ergebnis besserer Behandlungsmethoden und der Impfkampagne. Insgesamt gab es bis Oktober 2021 in der EU fast 40 Mio. bestätigte Fälle und fast 800 000 Tote.¹

Bei der Bekämpfung der Pandemie waren sowohl die Europäische Union (EU) als auch ihre Mitgliedstaaten aktiv. Maßnahmen, die sich besonders stark im Alltagsleben bemerkbar machten – etwa Schul- und Geschäftsschließungen, Veranstaltungsverbote, Masken-, Test- oder Impfpflichten –, fielen dabei in die Kompetenz der nationalen Regierungen und Parlamente. Die EU-Institutionen spielten jedoch eine wichtige Rolle unter anderem bei der Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, der Aufrechterhaltung der Reisefreiheit, der gemeinsamen Beschaffung von medizinischem Material sowie wirtschaftlichen Maßnahmen zur Konjunktur Stabilisierung.

Angesichts der begrenzten formalen Kompetenzen der EU in den meisten dieser Bereiche nahmen die europäischen Maßnahmen allerdings häufig nicht die Form von einfachen Sekundärrechtsakten an. Stattdessen nutzten die EU-Institutionen oft „weiche“ Instrumente wie Empfehlungen oder operierten auf der Grundlage von Ausnahme Klauseln wie Art. 122 Abs. 1 AEUV (der Solidaritätsmaßnahmen im Fall von „gravierende[n] Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren“ ermöglicht) und von Ad-hoc-Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.² Dies beeinflusste indirekt auch das Machtverhältnis zwischen den Institutionen: Während die Kommission und die nationalen Regierungen im Rat stark präsent waren, spielte das Europäische Parla-

1 Alle Daten nach: Our World in Data: Coronavirus (COVID-19) Cases, abrufbar unter: <https://ourworldindata.org/covid-cases> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

2 So etwa im Fall der gemeinsamen Impfstoffbeschaffung, siehe Europäische Kommission: Entschließung, Approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures, 18.6.2020, COM(2020) 4192 final.

ment oft nur eine untergeordnete Rolle. Zugleich kam es innerhalb des Parlaments im ersten Dreivierteljahr der Pandemie zu einem Zusammenrücken der großen proeuropäischen Fraktionen, die in Abstimmungen mit Covid-19-Bezug ein ungewöhnlich hohes Maß an Geschlossenheit zeigten.³

In der Öffentlichkeit waren die Erfolge und Misserfolge der EU im Umgang mit der Pandemie häufiger Gegenstand kontroverser Diskussionen. Trotz gemischter Unterstützung für die konkreten Maßnahmen zeigte sich in Umfragen insgesamt aber eine hohe Zustimmung für eine engere europäische Zusammenarbeit in der Krise. Dass die EU eine wichtige Rolle spielen müsse, wurde kaum in Zweifel gezogen; eher wurde ihr vorgeworfen, zu wenig, zu langsam oder nicht solidarisch genug zu agieren.⁴

Innereuropäische Reisefreiheit

Eine wichtige Priorität der EU während der Covid-19-Krise war der Erhalt innereuropäischer Reisefreiheit.⁵ Bei Ausbruch der Pandemie hatten zahlreiche Mitgliedstaaten im Alleingang Einreiseverbote oder -beschränkungen wie Quarantänepflichten eingeführt, die jedoch – auch auf Drängen der Europäischen Kommission – bis Sommer 2020 wieder weitgehend zurückgefahren wurden. Im Oktober 2020 einigte sich der Rat auf einen gemeinsamen Rahmen für das weitere Vorgehen.⁶ Hierzu ordnete das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) wöchentlich alle Regionen der EU anhand festgelegter Kriterien (Fallinzidenz, Testquote, Testpositivitätsrate, später auch Durchimpfungsrate sowie das Auftreten bestimmter Virusvarianten) vier Risikokategorien zu; der Rat legte Empfehlungen vor, wie Einreisende aus Regionen der verschiedenen Kategorien behandelt werden sollten.

Zu einer europaweit einheitlichen Vorgehensweise kam es trotz dieser Koordinationsbemühungen jedoch nicht. Der vom Rat beschlossene Rahmen blieb eine bloße Empfehlung, an die sich die Mitgliedstaaten oft nicht hielten. Vor allem mit der „zweiten Welle“ der Pandemie gingen zahlreiche Regierungen erneut zu restriktiveren Einreisebestimmungen über. Dabei blieben auch zwischenstaatliche Konflikte nicht aus. Anfang Dezember 2020 kam es zum italienisch-österreichischen „Skikrieg“ um die Öffnung von Skigebieten und Quarantänevorschriften für TouristInnen.⁷ Ende Januar 2021 erhob die estnische Regierung Vorwürfe gegen Finnland, das zur Abschottung vor neuen Virusvarianten weitreichende Einreiseverbote eingeführt und damit viele estnische BerufspendlerInnen ausge-

3 Stefan Haubner: Ein bisschen Einheit in Vielfalt: Wie die Europaabgeordneten während der Covid-19-Pandemie abstimmten, in: *Der (europäische) Föderalist*, 22.2.2021.

4 Europäisches Parlament: Eurobarometer 95.1, Resilienz und Aufbau. Öffentliche Meinung ein Jahr nach Beginn der Pandemie, Juni 2021; Catherine de Vries/Isabell Hoffmann: Der Empathie-Effekt. Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die öffentliche Meinung in der EU, Bertelsmann-Stiftung, Dezember 2020.

5 Sarah Wolff et al.: Framing immobility. Schengen governance in times of pandemics, in: *Journal of European Integration* 8/2020, S. 1127–1144; Elżbieta Opilowska: The Covid–19 crisis: the end of a borderless Europe?, in: *European Societies* sup. 1/2021, S. S589–S600; Daniel Schade: Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic, Jacques Delors Centre Policy Paper, 25.5.2021.

6 Rat der EU: Pressemitteilung, COVID-19: Rat verabschiedet Empfehlung zur Koordinierung von Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Freizügigkeit, 13.10.2020, 663/20.

7 Dominik Straub: Italien rüstet sich für „Skikrieg“ gegen Österreich und die Schweiz, in: *Der Standard*, 1.12.2020.

geschlossen hatte.⁸ Im Februar kritisierten Österreich und Frankreich Grenzkontrollen der deutschen Bundesregierung.⁹

In vielen Fällen war zweifelhaft, ob die nationalen Einreisebeschränkungen mit der Schengen-Verordnung vereinbar waren.¹⁰ Angesichts der volatilen Lage leitete die Kommission jedoch keine langwierigen Vertragsverletzungsverfahren ein, sondern beschränkte sich auf Mahnschreiben an sechs Regierungen im Februar 2021.¹¹ Mit dem Ende der „dritten Welle“ und der voranschreitenden Impfkampagne reduzierten die Länder ihre Einreisebeschränkungen wieder und ersetzten sie durch Test- oder Impfvorgaben.

Infektionskontrolle und digitales Impfbzertifikat

Als weitere Erleichterung für den innereuropäischen Reiseverkehr setzte sich die EU auch für eine Koordinierung der Infektionskontrolle ein. So entwickelte sie eine technische Infrastruktur, um die diversen nationalen „Corona-Warn-Apps“ zur Rückverfolgung von Infektionsketten grenzüberschreitend zu vernetzen.¹² Bis Mai 2021 hatten sich 18 EU-Länder sowie Norwegen und die Schweiz diesem Interoperabilitäts-Gateway angeschlossen.¹³ Zudem einigte sich der Rat im Januar 2021 auf eine gemeinsame Vorgehensweise beim Einsatz von Antigen-Schnelltests und auf die gegenseitige Anerkennung von Testergebnissen.¹⁴

Im März 2021 schlug die Kommission schließlich ein digitales Covid-19-Zertifikat vor, das InhaberInnen einen grenzüberschreitend anerkannten Nachweis ermöglichen sollte, gegen Covid-19 geimpft, getestet oder genesen zu sein. Dieses Zertifikat – oft als „EU-Impfpass“ oder „grüner Pass“ bezeichnet – wurde von Parlament und Rat im Eilverfahren angenommen und trat zum 1. Juli 2021 in Kraft. Es galt in allen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie zahlreichen weiteren Ländern, darunter die Schweiz, die Türkei, die Ukraine, Marokko, Israel und Panama, ab Ende Oktober 2021 auch das Vereinigte Königreich.¹⁵ Bis Mitte Oktober 2021 erteilten die beteiligten Staaten insgesamt 437 Mio. Impf-, 144 Mio. Test- und 10 Mio. Genesungszertifikate.¹⁶

Hauptzweck des Zertifikats war die Erleichterung der europäischen Freizügigkeit: Entsprechend einer Empfehlung des Rates wurden Geimpfte und Genesene von nationalen Einreisebeschränkungen ausgenommen. Darüber hinaus nutzen viele Länder das Zertifikat auch innerstaatlich zur Kontrolle von Impf- oder Testpflichten. Die Einführung des Zerti-

8 ERR News: Outgoing foreign minister hits out at Finland COVID-19 travel restrictions, 23.1.2021.

9 Constanze von Bullion/Thomas Fromm: Nachbarländer sind verärgert über deutsche Grenzkontrollen, in: Süddeutsche Zeitung, 16.2.2021.

10 Sergio Carrera/Ngo Chun Luk: In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU, European Parliamentary Research Service, September 2020.

11 Euractiv/AFP: Six EU countries warned over border restrictions, 23.2.2021.

12 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Corona-Warn-Apps sollen grenzüberschreitend funktionieren: Sechs EU-Staaten starten Test, 14.9.2020.

13 Corona-Warn-App: In welchen Ländern kann die Corona-Warn-App genutzt werden?, 12.5.2021, abrufbar unter: https://www.coronawarn.app/de/faq/#interoperability_countries (letzter Zugriff: 1.11.2021).

14 Rat der EU: Pressemitteilung, Rat einigt sich auf verstärkten Einsatz von Antigen-Schnelltests und gegenseitige Anerkennung von COVID-19-Testergebnissen, 21.1.2021, 32/21.

15 Europäische Kommission: Digitales COVID-Zertifikat der EU, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_de (letzter Zugriff: 1.11.2021).

16 Europäische Kommission: First Report on the EU Digital COVID Certificate Regulation, 18.10.2021, COM(2021) 649 final, S. 2.

fiktats galt insgesamt als Erfolg der EU; laut einer Umfrage sahen 65 Prozent der EuropäerInnen darin das sicherste Mittel für freies Reisen während der Pandemie.¹⁷ Allerdings gab es auch Warnungen vor einem übermäßigen Vertrauen in die Wirksamkeit von Impfungen¹⁸ sowie Kritik an der Normalisierung von Reiseeinschränkungen und an einer möglichen Diskriminierung Ungeimpfter.¹⁹ Problematisch war zudem die nationale Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten; so galten etwa in Deutschland ausgestellte Zertifikate als fälschungsanfällig.²⁰

Gemeinsame Beschaffung von Tests und Impfstoffen

Eine zentrale Rolle übernahm die EU während der Pandemie zudem bei der gemeinsamen Beschaffung von Arzneimitteln, Tests und Impfstoffen. Unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie war es zu innereuropäischen Beschaffungswettläufen und sogar zu nationalen Exportverboten von Arzneimitteln und Schutzmasken gekommen. Um eine Wiederholung zu vermeiden, hatte die Kommission bereits im März 2020 Maßnahmen zur gemeinsamen Beschaffung von medizinischem Material eingeleitet, die in der Bevölkerung auf Zustimmung stießen²¹ und im weiteren Verlauf schrittweise ausgeweitet wurden.

So handelte die Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten (sowie weiterer Länder des EWR und des Westbalkans) Verträge zur Beschaffung von medizinischer Ausrüstung, Schnelltests und Arzneimitteln in einem Gesamtvolumen von fast 13 Mrd. Euro aus. Gekauft wurden diese Güter durch die Länder selbst, die sich jedoch freiwillig durch die Kommission koordinieren ließen, um bessere Vertragskonditionen zu erreichen.²² Aus Mitteln des EU-Haushalts baute die Kommission zudem eine Reserve an medizinischem Material für das Zivilschutzprogramm RescEU auf²³ und kaufte über das Pandemie-Soforthilfelinstrument (Emergency Support Instrument, ESI) Schnelltests an, die sie den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellte.²⁴

Das wichtigste und auch in der Öffentlichkeit am stärksten beachtete Tätigkeitsfeld war die gemeinsame Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Nachdem zunächst eine „Impfallianz“ aus Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden eine Zusammenarbeit beim Erwerb von Impfdosen angekündigt hatte,²⁵ einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine im Juni 2020 von der Kommission vorgeschlagene EU-weite Impfstoff-Strategie.²⁶ Demnach handelte die Kommission – beraten von einem Lenkungsausschuss mit VertreterInnen der nationalen Regierungen, aber ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments – im Namen der Mitgliedstaaten Verträge mit Pharmaherstellern aus. Durch

17 Europäisches Parlament: Flash Eurobarometer, State of the European Union, August 2021.

18 ORF: EU-CoV-Impfpass: WHO äußert „schwere Bedenken“, 5.3.2021.

19 Elisabeth von Thadden: „Westliche Impfpassbesitzer werden wieder privilegierte Reisende sein“, Interview mit Steffen Mau, in: Die Zeit, 22.5.2021.

20 Ärzteblatt: Bericht: Geplanter EU-Impfnachweis ist nicht fälschungssicher, 3.5.2021.

21 Roel Beetsma et al.: Public support for European cooperation in the procurement, stockpiling and distribution of medicines, in: European Journal of Public Health 2/2021, S. 253–258.

22 Europäische Kommission: Sicherstellung der Materialversorgung: Gemeinsame öffentliche Beschaffung, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/ensuring-availability-supplies-and-equipment_de (letzter Zugriff: 1.11.2021).

23 Europäische Kommission: Pressemitteilung, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU, 19.3.2020, IP/20/476.

24 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronavirus: Kommission legt Regeln für Antigen-Schnelltests vor und sichert Mitgliedstaaten 20 Millionen Tests zu, 18.12.2020, IP/20/2483.

25 Gregor Waschinski/Bernd Fröndhoff: Kampf um Corona-Impfstoff: Deutschland schmiedet Anti-Trump-Allianz, in: Handelsblatt, 4.6.2020.

26 Europäische Kommission: EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe, 17.6.2020, COM(2020) 245 final.

aus ESI-Mitteln vorfinanzierte Abnahmegarantien sollten die Hersteller Planungssicherheit erhalten. Jedem Mitgliedstaat stand dabei grundsätzlich dieselbe Menge an Impfdosen pro Kopf zu. Regierungen konnten entscheiden, einen bestimmten Impfstoff nur in geringerem Umfang zu kaufen; sie verpflichteten sich jedoch, keine eigenen Separatverhandlungen mit den Herstellern zu führen.²⁷

Bis Ende 2020 vereinbarte die Kommission mit sechs Herstellern (BioNTech/Pfizer, AstraZeneca, Moderna, Johnson&Johnson, CureVac, Sanofi/GSK) Abnahmegarantien und Optionen auf insgesamt über 2 Mrd. Impfdosen.²⁸ Der erste dieser Impfstoffe wurde Ende 2020 durch die Europäische Arzneimittelagentur EMA zugelassen, bis März 2021 folgten drei weitere. Am 27. Dezember 2020 kam es zum symbolischen EU-weit gemeinsamen Impfstart. Die weitere Durchführung der Impfkampagne lag allerdings in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Die gemeinsame Beschaffung sicherte einheitliche Vertragsbedingungen für alle Mitgliedstaaten und verhinderte erfolgreich innereuropäische Wettläufe und „Impfnationalismus“. Nach außen stand die EU allerdings in Konkurrenz zu anderen Ländern, insbesondere den USA und dem Vereinigten Königreich, die eigene Verträge mit denselben Herstellern schlossen. Dass die europäische Impfkampagne im Vergleich zu diesen Staaten nur langsam anließ, führte rasch zu Debatten über mögliche Fehler der EU. Die Kritik eskalierte, als AstraZeneca im Januar 2021 aufgrund von Produktionsschwierigkeiten Verpflichtungen gegenüber der EU nicht einhielt und Lieferungen an das Vereinigte Königreich priorisierte.²⁹

Zu den Kritikpunkten gehörte die vergleichsweise späte Zulassung von Impfstoffen: Die EU hatte zwar ein beschleunigtes Verfahren angewandt, anders als die USA und das Vereinigte Königreich aber keine Notfallzulassungen erteilt. Zudem wurde der EU vorgeworfen, zu wenige Impfdosen bestellt und zu sehr auf den vergleichsweise billigen Impfstoff von AstraZeneca gesetzt zu haben.³⁰ Diskutiert wurde auch, ob AstraZeneca den Vertrag mit der EU gebrochen habe oder ob die Vereinbarung durch ungeschicktes Verhandeln der EU gegenüber der britischen nachrangig sei.³¹ Auch dass die EU, anders als die USA, zunächst keine Exportverbote für Impfstoffe verhängt hatte, galt teils als Zeichen geopolitischer Naivität.³² Als die EU in Reaktion auf den AstraZeneca-Streit doch noch Exportkontrollen einführte,³³ löste dies weitere diplomatische Konflikte aus: Entgegen dem Brexit-Abkommen sollten die Exportkontrollen zunächst auch für Nordirland gelten, was die Kommission nach irischem Protest jedoch innerhalb weniger Stunden

27 Diese Verpflichtung wurde allerdings nicht in jedem Fall konsequent eingehalten; Markus Becker: Ärger um deutsche Impfstoff-Alleingänge, in: *Der Spiegel*, 8.1.2021.

28 Europäische Kommission: EU-Impfstoffstrategie, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_de (letzter Zugriff: 1.11.2021).

29 Georg Blume: Europa verliert den Impfwettkampf, in: *Die Zeit*, 26.1.2021; Peter Esser: Wegen Impfstoff-Streits der EU mit Astrazeneca droht Krach mit Großbritannien, in: *Euractiv*, 28.1.2021.

30 Werner Mussler: Warum die EU nicht mehr Impfdosen bestellt hat, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.1.2021; Jillian Deutsch: The EU's coronavirus vaccine blame game. Why so slow?, in: *Politico*, 3.1.2021; Werner Gleißner et al.: EU's Ordering of COVID-19 Vaccine Doses: Political Decision-Making under Uncertainty, in: *International Journal of Environmental Research and Public Health* 4/2021, Art. 19.

31 Kevin Rawlinson: Lawyers disagree over AstraZeneca's duty to supply vaccines to EU, in: *The Guardian*, 30.1.2021; Dave Keating: How the EU's naivety led to its vaccine debacle, in: *The New Statesman*, 24.3.2021; Gareth Davies: Did the UK outsmart the EU over AstraZeneca vaccines?, in: *The Conversation*, 30.3.2021; von der EU eingeleitete rechtliche Schritte gegen AstraZeneca endeten Anfang September 2021 mit einer außergerichtlichen Einigung.

32 Dave Keating: Learning the Tough Lessons of Vaccine Geopolitics, in: *Internationale Politik Quarterly*, 30.6.2021.

wieder zurücknahm.³⁴ In der Folge geriet besonders das Krisenmanagement von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen stark in die Kritik.³⁵

Auch innerhalb der EU führte die schleppende Impfkampagne zu Konflikten. Angesichts der AstraZeneca-Lieferengpässe forderte eine von Österreich angeführte Gruppe von Regierungen, die nicht den vollen ihr zustehenden Anteil an Impfdosen anderer Hersteller bestellt hatten, im März 2021 eine nachträgliche Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten.³⁶ Zudem setzten einige Regierungen – insbesondere Ungarn – in Russland und China hergestellte Impfstoffe ein, die aufgrund unzureichender Wirksamkeitsstudien nicht EU-weit zugelassen waren.³⁷ Die betreffenden Länder konnten dadurch anfangs besonders hohe Impfquoten vorweisen; bei Einführung des EU-Zertifikats erkannten die anderen Mitgliedstaaten diese Impfungen allerdings oft nicht an.³⁸

Als Reaktion auf die Situation bestellte die EU Anfang 2021 rund 2 Mrd. weitere Impfdosen anderer Hersteller, vor allem BioNTech/Pfizer, nach. Mit steigender Produktionskapazität gewann die Impfkampagne schließlich stark an Fahrt.³⁹ Bereits Ende Juli 2021 lag die EU-weite Impfquote mit rund 60 Prozent Erst- und 50 Prozent vollständig Geimpften höher als in den USA, in einigen Mitgliedstaaten auch höher als im Vereinigten Königreich.⁴⁰

Danach stieg die Impfquote allerdings nur noch langsam an; zudem kam es zwischen den Mitgliedstaaten zu einem starken West-Ost-Gefälle.⁴¹ Als wichtigster Faktor geriet nun vor allem die Impfbereitschaft der Bevölkerung in den Blick. Mit einem Programm gegen Desinformation bemühte sich die Kommission, über Impfstoffe aufzuklären und Vorbehalte abzubauen.⁴² Weitergehende Maßnahmen wie Impfanreize oder Impfpflichten fielen allerdings in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sodass die EU hier nur eine kleinere Rolle spielte.

In der Rückschau fiel die Bewertung der gemeinsamen EU-Impfstoffbeschaffung weit positiver aus, als die anfängliche Kritik erwarten ließ. Teils galt sie sogar als Vorbild für ein ähnliches Vorgehen in anderen Bereichen: Im Herbst 2021 regten die spanische und

33 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission führt Transparenz- und Genehmigungsmechanismus für Ausfuhren von COVID-19-Impfstoffen ein, 29.1.2021, IP/21/307. Tatsächlich verweigert wurde jedoch nur eine einzige Exportlieferung an Australien Anfang März 2021.

34 Daniel Boffey/Kim Willsher: EU in U-turn over move to control vaccine exports to Northern Ireland, in: *The Guardian*, 29.1.2021; Alberto Nardelli et al.: Faced With a Vaccine Emergency, the EU Made an Enemy of Everyone, in: *Bloomberg*, 30.1.2021.

35 Albrecht Meier: Ist Ursula von der Leyens nächster großer Fehler einer zu viel?, in: *Der Tagesspiegel*, 9.2.2021; Camino Mortera-Martínez, The EU's troubled leadership: You get what you pay for, in: *CER Insight*, 25.2.2021; Daniel Boffey: „Lack of perspective“: Why Ursula von der Leyen's EU vaccine strategy is failing, in: *The Guardian*, 28.3.2021.

36 Björn Finke/Martin Langeder: EU-Staaten streiten um knappen Impfstoff, in: *Süddeutsche Zeitung*, 14.3.2021.

37 Benjamin Dierks: Wie die EU-Staaten mit Sputnik V umgehen, in: *Deutschlandfunk*, 12.4.2021.

38 Kornélia Kuss: Wie ein Impfstoff-Vorteil zum Impf-Nachteil wird, in: *Mitteldeutscher Rundfunk*, 20.7.2021.

39 Joshua Livestro: Europe's vaccination program is a success story, in: *Politico*, 6.4.2021; Jon Worth: How the EU Got Its COVID Vaccine Program Back on Track, in: *Metropole*, 28.4.2021.

40 Alle Impfdaten nach: Our World in Data: Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, abrufbar unter: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

41 Slav Okov/Andra Timu: Europe's Stark Vaccine Divide Leaves Poorer East Far Behind, in: *Bloomberg*, 2.9.2021.

42 Europäische Kommission: Bekämpfung von Desinformation, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation_de (letzter Zugriff: 1.11.2021).

italienische Regierung angesichts steigender Gaspreise an, auch Energielieferverträge künftig von der EU aushandeln zu lassen.⁴³

Konjunkturpolitische Maßnahmen und wirtschaftlicher Wiederaufbau

Wirtschaftlich löste die Covid-19-Pandemie in Europa eine scharfe, aber kurze Kontraktion aus. Während das EU-weite Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2020 um 6,0 Prozent schrumpfte, befand es sich schon 2021 wieder auf einem Wachstumspfad: Die im Juli veröffentlichte Sommerprognose der Kommission erwartete ein Wachstum um 4,8 Prozent. Allerdings blieben die Auswirkungen der Krise asymmetrisch: Besonders für Länder mit einem großen Tourismussektor – etwa Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, aber auch Österreich – wurde eine deutlich langsamere Rückkehr zum Vorkrisenniveau des BIP erwartet.⁴⁴

Dass die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie nicht noch härter ausfielen, lässt sich auch auf das schnelle konjunkturpolitische Gegensteuern durch die EU und ihre Mitgliedstaaten zurückführen. Im Juli 2020 einigte sich der Europäische Rat auf das Wiederaufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU), das der EU die Aufnahme von Krediten in Höhe von 750 Mrd. Euro ermöglichte, um von den Mitgliedstaaten vorgelegte Aufbau- und Resilienzpläne zu finanzieren. Ende 2020 wurde das Instrument zusammen mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 beschlossen. Mitte Juni 2021 begab die Kommission die ersten NGEU-Anleihen, die bei AnlegerInnen auf große Nachfrage stießen.⁴⁵ Zugleich legten die meisten Mitgliedstaaten bis Mitte 2021 ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne vor; ab August 2021 erfolgten die ersten Auszahlungen.⁴⁶

Über NGEU hinaus ergriffen noch weitere EU-Institutionen Maßnahmen, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen. So weitete die Europäische Zentralbank im Dezember 2020 ihr Pandemie-Notfallankaufprogramm (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) um 500 Mrd. auf 1,85 Bio. Euro aus.⁴⁷ Die Europäische Investitionsbank legte einen 25 Mrd. Euro schweren Garantiefonds auf, um kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen.⁴⁸

Globale Solidarität in der Pandemie

Zu Beginn der Pandemie hatte die EU gegenüber Drittstaaten weitreichende Einreisebeschränkungen eingeführt, die ab Sommer 2020 schrittweise gelockert wurden.⁴⁹ Hierfür

43 Werner Mussler/Niklas Záboji: EU soll gemeinsam Strom und Gas einkaufen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.10.2021.

44 Europäische Kommission: European Economic Forecast, Summer 2021 (Interim), in: European Economy Institutional Paper 156, Juli 2021.

45 Andrea Cünnen: Nachfrage über 142 Milliarden Euro: Investoren reißen sich um EU-Megabond, in: Handelsblatt, 15.6.2021.

46 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

47 Europäische Zentralbank: Pandemic emergency purchase programme (PEPP), abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> (letzter Zugriff: 1.11.2021). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

48 Europäische Investitionsbank: Der Europäische Garantiefonds, abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/products/egf/index.htm> (letzter Zugriff: 1.11.2021). Der eigentlich schon im April 2020 beschlossene Fonds war erst Ende des Jahres einsatzfähig, da Mitgliedstaaten ihre Zustimmung verspätet erteilten (Björn Finke: Mitgliedstaaten verzögerten milliardenschwere EU-Hilfe, Süddeutsche Zeitung, 5.3.2021). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Investitionsbank“ in diesem Jahrbuch.

49 Rat der EU: Pressemitteilung: Einigung im Rat: Beginn der Aufhebung von Reisebeschränkungen für Einwohner bestimmter Drittstaaten, 30.6.2020, 457/20.

mussten Drittstaaten bestimmte epidemiologische Kriterien erfüllen (die an die innereuropäischen Reiseempfehlungen des Rates angelehnt, aber strenger waren als diese) sowie gemäß dem Prinzip der Gegenseitigkeit auch die Einreise von EU-BürgerInnen ermöglichen. Noch im Herbst 2021 waren auf dieser Grundlage Einreisen ohne „zwingenden Grund“ jedoch nur aus rund zwanzig Drittstaaten möglich.⁵⁰ Zusätzlich wurden ab Mai 2021 Geimpfte von Einreisebeschränkungen allgemein ausgenommen.⁵¹ Die Anwendung dieser Empfehlungen blieb im Einzelnen allerdings wiederum den Mitgliedstaaten überlassen – einschließlich der kontroversen Frage der Anerkennung von in der EU nicht zugelassenen Impfungen.

Ein wichtiges Thema war für die EU auch die globale Zusammenarbeit gegen die Pandemie.⁵² Am 21. Mai 2021 organisierte die Europäische Kommission zusammen mit der italienischen Regierung, die zu dieser Zeit den Vorsitz in der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) innehatte, einen Weltgesundheitsgipfel in Rom.⁵³ Außerdem mobilisierten die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU („Team Europe“) bis Herbst 2021 insgesamt 46 Mrd. Euro für humanitäre Hilfe, den Ausbau von Gesundheitssystemen sowie wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen in über 130 Partnerländern.⁵⁴ Auch die globale Impfkampagne COVAX wurde von der EU sowohl finanziell als auch durch Impfstoff-Spenden unterstützt. Bis Oktober 2021 spendete „Team Europe“ 87 Mio. Dosen, weitere 500 Mio. sollten „in den nächsten Monaten“ folgen.⁵⁵ Zudem war die EU der nach China weltgrößte Exporteur von Covid-19-Impfstoffen: Europäische Hersteller exportierten 2021 über 1 Mrd. Dosen, allerdings vor allem an Industrieländer wie das Vereinigte Königreich, Kanada und Japan.⁵⁶

Angesichts der globalen Impfstoffknappheit führten die massiven Impfstoffaufkäufe der EU und anderer reicher Länder aber auch zu Kritik.⁵⁷ Ende Juli 2021 lag die Quote der vollständig Geimpften in der EU rund vier Mal so hoch wie im weltweiten Durchschnitt. Um die globale Produktion zu erhöhen, wurde weltweit insbesondere eine von Indien und Südafrika vorgebrachte Forderung diskutiert, den internationalen Patentschutz für Covid-19-Impfstoffe im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vorübergehend aufzuheben. Während die USA diese Idee unterstützten, waren die Reaktionen in der EU

50 Rat der EU: COVID-19: Reisen in die EU, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/covid-19-travel-into-the-eu/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

51 Joshua Posaner/Mari Eccles: Commission wants to reopen Europe to non-EU tourists, in: Politico, 3.5.2021; Rat der EU: Pressemitteilung: COVID-19: Rat aktualisiert Empfehlung zu Beschränkungen für Reisen aus Drittländern, 20.5.2021, 374/21.

52 Louise van Schaik/Knud Erik Jørgensen/Remco van de Pas: Loyal at once? The EU's global health awakening in the Covid-19 pandemic, in: Journal of European Integration 8/2020, S. 1145–1160; Susan Bergner: The role of the European Union in global health: The EU's self-perception(s) within the COVID-19 pandemic, in: Health Policy, 11.10.2021.

53 Europäische Kommission: Weltgesundheitsgipfel 2021, abrufbar unter: https://global-health-summit.europa.eu/index_de (letzter Zugriff: 1.11.2021).

54 Rat der EU: Internationale Solidarität der EU in der COVID-19-Pandemie, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/global-solidarity/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

55 Europäische Kommission: Erklärung von Präsidentin von der Leyen zu Impfstoffexporten, 18.10.2021, STATEMENT/21/5341.

56 Lionel Guetta-Jeanrenaud et al.: A world divided: global vaccine trade and production, in: Bruegel Blog, 20.7.2021; Statista: Where The EU Exports Its Covid-19 Vaccines To, 7.4.2021, abrufbar unter: <https://www.statista.com/chart/24458/eu-covid-19-vaccine-exports/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

57 Martin Banks: World's richest countries accused of hoarding COVID-19 vaccines, in: The Parliament Magazine, 19.2.2021; Manuel Müller: War die gemeinsame europäische Impfstoff-Beschaffung ein Fehler?, in: Der (europäische) Föderalist, 23.3.2021.

gespalten: Das Europäische Parlament sowie einige Mitgliedstaaten um Spanien befürworteten den Vorschlag; die Kommission und andere Mitgliedstaaten um Deutschland lehnten ihn hingegen ab und setzten sich stattdessen für Lizenzmodelle ein.⁵⁸ Bis Herbst 2021 gelang deshalb in der WTO keine Einigung über die Freigabe von Impfpatenten.⁵⁹

Arbeitsweise der Institutionen und Struktur der europäischen Öffentlichkeit

Jenseits einzelner politischer Maßnahmen wirkte sich die Erfahrung der Pandemie auch auf das Funktionieren der EU-Institutionen und – möglicherweise dauerhaft – auf die Struktur der europäischen Öffentlichkeit aus. Schon kurz nach Ausbruch der Pandemie im Frühling 2020 hatten das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat ihre Arbeitsweise angepasst und die meisten physischen Begegnungen durch Videokonferenzen und Telearbeit ersetzt.

Die Kommission setzte diese Telearbeitsregelungen für ihre MitarbeiterInnen fort und führte erst im Herbst 2021 wieder teilweise Anwesenheitspflichten ein. Eine vollständige Rückkehr zum Status quo vor der Pandemie war jedoch nicht geplant. Vielmehr entwickelte die Kommission – ebenso wie die Parlaments- und die Ratsverwaltung – Pläne, Telearbeitsmodelle dauerhaft auszuweiten und Büroflächen in Brüssel zu reduzieren.⁶⁰

Der Europäische Rat kehrte ab Juli 2020 zwar offiziell wieder zu Präsenztreffen zurück, ersetzte diese in der Praxis jedoch vor allem während des Winters immer wieder durch Videokonferenzen. Auch das Europäische Parlament hielt seine Sitzungen 2021 weiterhin in Online- oder Hybridformaten ab. Als im Juni 2021 nach 15-monatiger Pause die erste reguläre Plenartagung in Straßburg stattfand, nahm daran nur gut die Hälfte der Abgeordneten in Präsenz teil, während die übrigen sich über Remote-Verfahren beteiligten.⁶¹ Dies führte auch zu einer höheren zeitlichen Effizienz: Während der Pandemie fielen Plenarsitzungen im Durchschnitt kürzer aus, obwohl die Zahl der Abstimmungen und der angenommenen Texte fast unverändert blieb.⁶² Inwiefern Remote-Verfahren auch nach der Pandemie ein dauerhaftes Modell sein könnten, war jedoch umstritten. Während einige Abgeordnete darin die Chance zu mehr Flexibilität und einer besseren Verbindung von Wahlkreis- und Parlamentsarbeit sahen, fürchteten andere um die parlamentarische Kultur und den informellen Austausch.⁶³

Tatsächlich könnte mit dem Übergang zu vermehrten digitalen Verfahren und Veranstaltungen auch über die Arbeitspraxis der Institutionen hinaus ein Wandel der europapolitischen Öffentlichkeit einhergehen. Diese war bislang geprägt durch die sprichwörtliche „Brüsseler Blase“: einen recht abgeschlossenen Ort intensiver transnationaler Begegnungen einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von PolitikerInnen, BeamtenInnen, InteressenvertreterInnen und JournalistInnen. Demgegenüber könnte eine dauerhafte Verlagerung

58 Lotte Leicht: European Commission increasingly isolated on COVID patent waivers, in: *Politico*, 11.6.2021.

59 Andrew Rettman: EU says No to patent-free vaccines for Africa, in: *EUobserver*, 28.10.2021.

60 Martin Banks: European Commission set to halve number of buildings it uses in Brussels, in: *The Parliament Magazine*, 18.5.2021; David M. Herszenhorn: Commission confirms plans to Zoom past COVID, in: *Politico*, 27.7.2021.

61 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Return to parliamentary work in Strasbourg, a step closer to normality, 9.6.2021, 20210609IPR05811.

62 Giulio Sabbati: EP work during the coronavirus crisis, in: *European Parliament: Facts and Figures*, European Parliamentary Research Service, Briefing October 2021, S. 9.

63 Maïa de La Baume/Sarah Wheaton: How the Zoom revolution will transform the Brussels bubble, in: *Politico*, 22.7.2021.

von Debatten in digitale Formate Europapolitik stärker in die Breite tragen und für mehr Menschen zugänglich machen. Umgekehrt könnten fehlende physische Treffen aber auch zu einem Problem für die transnationale Begegnungsöffentlichkeit in Brüssel werden und damit eine stärkere Fragmentierung der europapolitischen Debatte auch unter Eliten begünstigen. In welchem Ausmaß wirklich eine dauerhafte Digitalisierung der europäischen politischen Kultur stattfinden wird und ob dabei letztlich die Chancen oder die Risiken überwiegen, wird erst die Zukunft zeigen.

Weiterführende Literatur

Scott L. Greer et al.: The COVID-19 Pandemic: Failing Forward in Public Health, in: Marianne Riddervold/Jarle Trondal/Akasemi Newsome (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham 2021, S. 747–764.

Barbara Lippert et al. (Hrsg.): *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*, SWP-Studie 26/2020.

Sarah Wolff/Stella Ladi: European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in times of Permanent Emergency, in: *Journal of European Integration* 8/2020, S. 1025–1040.