

Würzburger Jean-Monnet-Papers



Julius-Maximilians-
**UNIVERSITÄT
WÜRZBURG**

JMP 4

Oliver Heinemann
Nils Intraschak
Michel Salzer
Christoph Simon

**(Un-)Sichtbarkeit der EU
in der Corona-Krise**

2021

Über das Projekt

Die Würzburger Jean-Monnet-Papers (JMP) sind Teil der Arbeiten des Jean-Monnet-Lehrstuhls von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet an der JMU Würzburg unter dem Projekttitel „Die Europäische Union jenseits der Krisen: Neues Vertrauen in die Potenziale der EU schaffen“. Weitere Arbeiten und Informationen können unter www.maineuropa.eu abgerufen werden. Das Projekt wird von der Europäischen Kommission kofinanziert.

Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen geben ausschließlich die Sicht der Autorinnen und Autoren und nicht die der Herausgeberin oder der Europäischen Kommission wider.

Herausgeberin:

Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Jean-Monnet-Lehrstuhl

Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen

© Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Professur für Europaforschung und
Internationale Beziehungen
Wittelsbacherplatz 1
97074 Würzburg
Tel.: +49 931 - 31-84854
ib@uni-wuerzburg.de
<http://politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de>
Alle Rechte vorbehalten.
Würzburg 2021.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch
OPUS Würzburg, ein Publikationsservice der
Universitätsbibliothek Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg
Am Hubland
D-97074 Würzburg
Tel.: +49 931 - 31-85906
opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de
<https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>
Titelblattgestaltung: UB Würzburg

ISSN: 2625-6193



Zitiervorschlag:

Heinemann, Oliver / Intraschak, Nils / Salzer, Michel / Simon, Christoph 2021:
(Un-)Sichtbarkeit der EU in der Corona-Krise, in: Würzburger Jean-Monnet-
Papers, Nr. 4 (2021). DOI: 10.25972/OPUS-24062

(Un-)Sichtbarkeit der EU in der Corona-Krise

Oliver Heinemann, Nils Intraschak, Michel Salzer, Christoph Simon

Abstract

Die Corona-Krise stellt eine der größten Herausforderungen in der Geschichte der EU dar. Aufgrund der geringen Kompetenzen der EU im Gesundheitsbereich liegt die Pandemiebekämpfung fast ausschließlich in den Händen der Mitgliedstaaten. Diese reagierten jedoch zunächst mit „nationalen Reflexen“ und unsolidarischem Verhalten. Erst nach Überwindung des ersten Schocks im Frühjahr 2020 konnte die EU sichtbarer bei der Krisenbewältigung werden. Den Höhepunkt stellte die Einigung auf das historische 750 Mrd. EUR schwere Corona-Hilfspaket „Next Generation EU“ (NGEU) dar, welches mit einer gemeinsamen Schuldenaufnahme einen Präzedenzfall geschaffen hat.

Diese Arbeit untersucht, wie die EU auf die Pandemie reagiert hat und ob diese Reaktion zu ihrer Stärkung führen kann. Sie soll einen Beitrag zum besseren Verständnis der Geschehnisse in der EU zwischen Januar 2020 und Mai 2021 leisten. Hierfür werden zunächst die Kompetenzen der EU im Gesundheitsbereich und beim Katastrophenschutz sowie deren Nutzung in der Pandemie aufgezeigt. Hauptteil der Arbeit ist die Untersuchung von Entstehung und Inhalt des NGEU-Hilfspaketes. Hier zeigt sich, dass die EU – mit Hilfe des deutsch-französischen Motors – zur Solidarität zurückgefunden hat. Die Schwerpunktsetzung von NGEU verdeutlicht, dass neben dem Wiederaufbau auch die aktuellen Kernthemen der EU – Digitalisierung und Klimaschutz – einen zentralen Stellenwert einnehmen. Damit kann NGEU zur wesentlichen Stärkung der EU beitragen. Eine Stärkung ist ebenfalls im Gesundheitsbereich festzustellen, wo erste Schritte zu einer Gesundheitsunion vollzogen wurden.

Abstract (in English)

The Covid crisis is one of the greatest challenges in the history of the EU. Due to the EU's limited competences in the health sector, the fight against the pandemic is almost exclusively in the hands of the member states. However, these initially reacted with "national reflexes" and showed a lack of solidarity. Only after overcoming the first shock in spring 2020 was the EU able to become more visible in crisis management. The culmination was the agreement on the historic EUR 750 billion Corona "Next Generation EU" (NGEU) aid package, which set a precedent with joint borrowing.

This paper examines how the EU has responded to the pandemic and whether this response can lead to its strengthening. It aims to contribute to a better understanding of what happened in the EU between January 2020 and May 2021. To this end, the paper first identifies the EU's health and civil protection capabilities and their usage in the pandemic. The main part is an examination of the genesis and content of the NGEU recovery plan. Here it is shown that the EU - with the help of the Franco-German motor - has found its way back to solidarity. The focus of NGEU makes it clear that, in addition to the recovery aspect, the current core issues of the EU - digitalization and climate protection - also have a central position. In this

way, NGEU can contribute to the essential strengthening of the EU. Strengthening can also be seen in the healthcare sector, where the first steps towards a health union have been taken.

Online publiziert: 01. Juli 2021

© Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen

Zu den Autoren

Oliver Heinemann ist Student der Political and Social Sciences (M.A.) und wissenschaftliche Hilfskraft am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europaforschung und Internationale Beziehungen der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Nils Intraschak ist Student der Political and Social Sciences (M.A.) an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Michel Salzer ist Student der Political and Social Sciences (M.A.) an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Christoph Simon ist Student der Political and Social Sciences (M.A.) und wissenschaftliche Hilfskraft am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europaforschung und Internationale Beziehungen der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	4
2 EU-Kompetenzen und Maßnahmen vor Ausbruch der Pandemie in Europa.....	7
2.1 Kompetenzen der EU	7
2.2 Maßnahmen vor Ausbruch in Europa	9
3 Gemeinsam oder allein? Die EU im Spannungsfeld der getroffenen Maßnahmen.....	12
3.1 Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten.....	12
3.2 EU-Maßnahmen	13
3.3 Zwischenfazit	19
4 Gemeinsame Maßnahmen zum „(Wieder-)Aufbau der EU“ – die „Stunde Europas“?	21
4.1 Weg zur Einigung	21
4.1.1 Initiativphase	21
4.1.2 Diskussion und Einigung im Europäischen Rat	26
4.1.3 Die Einigung zwischen Europäischem Parlament und Rat und der Streit um den Rechtsstaatsmechanismus	29
4.2 Aufbauplan der EU.....	34
4.2.1 Mehrjähriger Finanzrahmen der EU	35
4.2.2 Next Generation EU.....	40
4.3 Zwischenfazit	48
5 Chancen und Ausblicke	51
5.1 Lessons learned? – Stärkere Integration in der Gesundheitspolitik?	51
5.1.1 Die Europäische Impfstoffstrategie	51
5.1.2 Die EU auf dem Weg zur Gesundheitsunion?	55
5.2 Perspektiven für einen klimafreundlichen „Restart“	59
6 Ausblick.....	64
Literaturverzeichnis.....	67

1 Einleitung

„What started with a virus so small your eyes couldn't see it, has become an economic crisis so big, that you simply cannot miss it“ (von der Leyen 2020).

Mit diesen Worten beschrieb Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die Auswirkungen des Erregers „SARS-CoV-2“ (in der Folge auch als Coronavirus bezeichnet), dessen Ausbreitung zu Beginn des Jahres 2020 eine weltweite gesundheitliche und wirtschaftliche Krise herbeigeführt hatte. Sie verwendete diese Worte, als sie am 27. Mai ein milliardenschweres und historisch bisher einmaliges Finanzpaket vorschlug, mit dem es der EU ermöglicht werden sollte, die Auswirkungen der Corona-Krise in Europa effektiv zu bekämpfen und die Folgen nachhaltig zu lindern. Die Krise hatte ihren Ursprung in der chinesischen Stadt Wuhan, wo sich bereits im Dezember 2019 eine Vielzahl an Menschen mit dem Virus infiziert hatte. Die Meldung der chinesischen Regierung an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) über die neuartige Krankheit (COVID-19) erfolgte schlussendlich am 31. Dezember (WHO 2020b, S. 1). Doch der Ausbruch der Krankheit blieb kein lokales Phänomen. Bereits wenige Tage nach der offiziellen Bekanntgabe durch die chinesischen Behörden wurden Fälle des Virus in Thailand (13.1), Japan (15.1) und Südkorea (20.1) nachgewiesen (WHO 2020b, S. 1).

Dass die Verbreitung des Virus nicht mehr nur ein weit entferntes Problem war, mussten die europäischen Staaten spätestens am 24. Januar erkennen, als in Frankreich die ersten drei bestätigten Fälle des Virus in Europa nachgewiesen wurden (WHO 2020c). Auch wurde wenig später, am 30. Januar, der Ausbruch des Coronavirus durch die WHO, wegen des internationalen Ausmaßes, offiziell als „gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ eingestuft (WHO 2020a). Mit dem Auftreten der ersten Fälle in Europa wurden auch hier Strategien und Maßnahmen notwendig, um auf die Ausbreitung des Virus und die daraus resultierenden Folgen zu reagieren. Die Dringlichkeit solcher Maßnahmen wurde zusätzlich noch dadurch unterstrichen, dass am 11. März das Infektionsgeschehen von der WHO schlussendlich als Pandemie eingestuft wurde (WHO 2020a). Um das Infektionsgeschehen einzudämmen, wurde der größte Teil dieser ersten Maßnahmen im nationalstaatlichen Rahmen und ohne Absprache mit anderen Ländern getroffen. Was zunächst nicht weiter problematisch erscheint, wird dann zum Problem, wenn man diese Herangehensweise aus der Sicht der EU betrachtet, da diese (Rück-)Besinnung auf die nationalstaatliche Ebene zur Bewältigung einer EU-weiten Krise im starken Kontrast zu den gemeinschaftlichen Werten der EU steht. Die Kritik für dieses Vorgehen richtete sich aber nicht an die Mitgliedstaaten, es wurden vielmehr Stimmen laut, die der EU ein Versagen bei der Krisenbewältigung vorwarfen. So war dazu beispielsweise in der Süddeutschen Zeitung zu lesen, dass „die Bürger die EU bisher nicht als Raum [erleben], der sie schützt, sondern als Raum, in dem sie in ihren Ländern auf sich allein gestellt sind“ (Brössler 2020). Weiterhin wurde in dem Artikel angemahnt, dass „[es] am Ende [...] eben nicht nur darauf ankommen [wird,] wie Deutschland, Österreich oder Luxemburg aus der Krise hervorgehen, sondern ob es der Europäischen Union als Ganzes gelingt, einen Niedergang abzuwenden“ (ebd.). Während der erste Teil des hier zitierten Zeitungsartikels der EU eine gewisse Unsichtbarkeit unterstellt, weist der zweite Teil auf ein Spannungsfeld hin, das sich zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aufgetan hat. Dieses Spannungsfeld hätte nach der drastischen Ansicht des Autors sogar das Potenzial, den Niedergang der EU herbeizuführen. Dass er mit dieser Meinung nicht alleinstand, zeigte sich darin, dass Befürchtungen und auch Anschuldigungen gegenüber der EU kein Einzelfall waren, sondern sich in vielen weiteren

öffentlichen Äußerungen widerspiegeln. So fand beispielsweise die Philosophin Donatella di Cesare aus dem stark betroffenen Italien ebenfalls deutliche Worte: „Die EU hat versagt, die EU ist in dieser Krise nicht da. Nicht einmal symbolisch, nicht logistisch und auch nicht politisch. In diesem konkreten Moment merken wir: Europa existiert nicht“ (zitiert nach Rizzello 2020). Und sogar der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors mahnte an, dass „the lack of European solidarity pose a mortal danger to the European Union“ (zitiert nach France 24 2020).

Diese Konstellation aus dem Vorwurf der Unsichtbarkeit, die sogar als Scheitern aufgefasst wurde, und dem dadurch aufgekommenen Spannungsverhältnis zwischen den Reaktionen der Mitgliedstaaten und den von der EU erwarteten Reaktionen, ist der Ausgangspunkt für die Betrachtungen der vorliegenden Arbeit. Ausgehend von diesem schweren Standpunkt für die EU soll dargestellt werden, wie es ihr möglich war, eine Antwort auf die Krise zu finden und sich wieder zu mehr Präsenz zu verhelfen. Die hier angedeutete „Antwort“ ist das bereits zu Beginn der Arbeit erwähnte Finanzpaket, das Ursula von der Leyen in ihrer Rede vom 27. Mai 2020 für die Krisenbewältigung vorschlug. Dieses Paket ist aber nicht nur ein reines Krisenhilfsmittel, sondern beinhaltet bestimmte Anforderungen, die erfüllt werden müssen, um die bereitgestellten finanziellen Mittel abrufen zu können. Diese Anforderungen zielen auf die zukünftige Ausrichtung der EU ab, sodass die Kommissionspräsidentin in diesem Zuge von der „Stunde Europas“ spricht. Damit wird angedeutet, dass die EU die Krise als eine Chance für ihre Stärkung nutzen kann. Diese potenzielle Stärkung kann sich darin zeigen, dass die zur Krisenbewältigung ausgeschütteten Finanzmittel einen starken Impuls in Richtung grünere und digitalere EU geben sollen. Die Antwort der EU auf die Corona-Krise kann also mehr bedeuten als die akute Krisenbewältigung, wenn damit gleichzeitig die Förderung von zukunftsträchtigen Bereichen einhergeht. Sie kann der EU dazu verhelfen, dass sie am Ende stärker aus der Krise hervorgeht, als sie in sie hineingegangen ist. Es zeigt sich hier auf fast paradox wirkende Weise, dass das vermeintliche Scheitern und die Stärkung der EU nahe beieinander liegen können.

Ziel der Arbeit ist es, chronologisch aufzuarbeiten und zu analysieren, wie sich die Wahrnehmung über die Rolle der EU und ihrer (Un-)Sichtbarkeit im Verlauf der Pandemie gewandelt hat. Daran anschließend soll ein Blick dahingehend gewagt werden, welche Folgen die Krise für die EU haben könnte. Zusammenfassend und auf den Punkt gebracht soll im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit der Frage nachgegangen werden, *wie haben die EU und die Mitgliedstaaten auf die Corona-Krise reagiert und können die Auswirkungen dieser Reaktionen, aber auch die Krise selbst am Ende zur Stärkung der EU beitragen?*

Aufgrund der Aktualität der zu beforschenden Ereignisse ist der Forschungsstand zum hier aufgegriffenen Themenkomplex noch äußerst spärlich besetzt. Daher will die vorliegende Arbeit ihren Beitrag dazu leisten, um die Geschehnisse in der EU, zumindest für den Zeitraum von Januar 2020 bis März 2021, besser einordnen und verstehen zu können. Da es darum geht, zu analysieren, welche Maßnahmen getroffen wurden und unter welchen Gesichtspunkten diese zustande gekommen sind, bietet es sich an, auf Inhalts- und Diskursanalysen zurückzugreifen. Durch diese wird es möglich, die Beschlüsse und Verordnungen der EU, aber auch der Mitgliedstaaten, zu analysieren und gleichzeitig anhand von Diskursanalysen nachzuvollziehen, welche Entscheidungsprozesse hinter diesen Beschlüssen und Verordnungen lagen. Um den einzelnen Kapiteln gerecht zu werden, sollen dort anhand von bestimmten Analyserastern beziehungsweise -fragen die jeweils wichtigen Punkte herausgearbeitet werden.

Für den Aufbau der Arbeit bedeutet dies, dass in einem ersten Schritt zunächst einmal geprüft werden soll, ob die EU überhaupt den an sie gestellten Ansprüchen mit ihren vertraglich festgelegten Kompetenzen gerecht werden konnte. Folglich soll hier geklärt werden, wie eine Reaktion der EU auf eine gesundheitliche Krise grundsätzlich überhaupt aussehen konnte (Kapitel 2). Im anschließenden Kapitel (Kapitel 3) werden die Reaktionen der Mitgliedstaaten anhand vier ausgewählter Staaten (Deutschland, Italien, Österreich und Schweden) untersucht. Konkret soll gefragt werden, ob sich die Mitgliedstaaten solidarisch oder unsolidarisch verhielten, ob ein gemeinsames oder getrenntes Vorgehen zu verzeichnen war und ob die Maßnahmen auf EU-Ebene oder nationalstaatlicher Ebene umgesetzt wurden. In Kapitel 4 wird der Weg zum Finanzpaket „Next Generation EU“ (NGEU) beziehungsweise zum „Aufbauplan der EU“, wie es die EU selbst betitelt, nachgezeichnet. Es wird darauf aufbauend dargestellt, welchen Umfang dieses Paket hat und anhand welcher Programme die finanziellen Mittel an die Mitgliedstaaten ausgegeben werden sollen. Folglich lauten die Fragen an dieses Kapitel: Wie konnte es zu einer Einigung der Mitgliedstaaten kommen, wer setzte sich mit seinen Forderungen durch, wie sieht das Ergebnis dieser Einigung aus und wie zeigt sich die bereits im Vorfeld erwähnte „Stunde Europas“ in diesem Zusammenhang? Im letzten Kapitel soll auf Basis dieses Ergebnisses ein Ausblick auf die Auswirkungen der Krise für die Zukunft der EU gewagt werden, wobei die Wirkung auf die Gesundheitspolitik und den Green Deal als Beispiele ausgeführt werden. Es gilt also zu fragen, wie sich die Reaktion(en) der EU auf ihre Zukunft auswirken könnte beziehungsweise, wie die EU aus der Krise hervorgehen kann.

2 EU-Kompetenzen und Maßnahmen vor Ausbruch der Pandemie in Europa

Wie in der Einleitung bereits angedeutet wurde, mangelte es in der EU zu Beginn der Corona-Pandemie sowohl an Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten als auch an Sichtbarkeit. Dass diese Behauptungen nicht einfach aus der Luft gegriffen waren, zeigt auch eine Eurobarometer-Umfrage, die in der letzten Aprilwoche 2020 durchgeführt wurde: Befragt nach der Solidarität in der EU gaben insgesamt 57 Prozent der Teilnehmer:innen an, dass sie mit dieser eher oder sehr unzufrieden waren, 22 Prozent waren sehr unzufrieden. Eher zufrieden waren 29 Prozent, sehr zufrieden nur fünf Prozent. Gefragt nach der Wahrnehmung von EU-Maßnahmen gaben zwar 75 Prozent der Befragten an, bereits von diesen gehört zu haben, insgesamt kannten aber nur 33 Prozent konkrete Maßnahmen (Europäisches Parlament (EP) 2020a, S. 21–26). Die Tatsache, dass nur jede:r dritte Befragte sagen konnte, was die EU im Frühjahr 2020 zur Bekämpfung der Pandemie beigetragen hat, zeigt deutlich, dass es der EU zu diesem Zeitpunkt an Sichtbarkeit mangelte. Es muss an dieser Stelle aber gefragt werden, ob die EU überhaupt in der Lage gewesen wäre, eine andere, soll heißen präzisere Rolle in der Pandemiebekämpfung einzunehmen. Um dieser Frage nachzugehen, soll in diesem Kapitel zunächst dargestellt werden, auf welche Kompetenzen die EU im Rahmen der Pandemiebekämpfung zurückgreifen kann. Dies soll zeigen, wie eine Reaktion überhaupt hätte ausfallen können und, ob die Unsichtbarkeit selbst verschuldet war, oder eher an einem Kompetenzmangel lag. Daran anschließend wird analysiert, wie die EU – auf Basis der vorher dargelegten Kompetenzen – vor Ausbruch der Pandemie in Europa agiert hat. Hierbei ist zu beachten, dass sowohl die Reaktion der originären EU-Institutionen als auch die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene betrachtet werden sollen.

2.1 Kompetenzen der EU

Nachdem der EU zu Beginn der Corona-Pandemie also Unsichtbarkeit beziehungsweise Untätigkeit vorgeworfen wurde, stellt sich die Frage, welche Kompetenzen die EU besitzt, um eine solche Pandemie zu bewältigen. Grundsätzlich gilt in der EU das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung aus Art. 5 Abs. 1 & 2 EUV. Dieses besagt, dass die EU nur im Rahmen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten tätig werden darf (Art. 5 Abs. 2 EUV). Der Bereich, dem Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung zuzuordnen sind, ist das Gesundheitswesen. Die EU-Kompetenzen hierzu sind in Art. 168 AEUV geregelt. Dieser besagt, dass die EU durch ihre Tätigkeit im Gesundheitsbereich die Politik der Mitgliedstaaten ergänzt. Daraus folgt, dass die EU hier grundsätzlich keine direkten Maßnahmen veranlassen darf (Seitz 2020, S. 450). Vielmehr beschränkt sich die Kompetenz der EU im Gesundheitswesen lediglich auf die Unterstützung und Koordination der Mitgliedstaaten. Ein gutes Beispiel hierfür ist das European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), welches grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren wie eine Pandemie überwacht und die Mitgliedstaaten durch Risikobewertungen und ein Frühwarnsystem unterstützen soll (Seitz 2020, S. 450). Eine weitere Institution, welche die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Pandemien unterstützen soll, ist der sogenannte Gesundheitssicherheitsausschuss (Health Security Committee – HSC). Dieser wurde bereits 2001 ins Leben gerufen, um die mitgliedstaatlichen Reaktionen auf schwerwiegende, grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zu koordinieren (Stockton et al. 2020). Der Ausschuss soll vor allem als Kommunikationsplattform für die

Mitgliedstaaten dienen, über die sie eine gemeinsame Reaktion bei einer gesundheitlichen Bedrohung koordinieren können. Falls einzelne Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen ergreifen mussten, dient die Plattform außerdem dazu, andere Mitgliedstaaten über diese zu informieren (Brooks/Geyer 2020, S. 1059). Diese beiden Beispiele zeigen, dass die EU bei der Bekämpfung einer Pandemie nicht über die Kompetenz verfügt, diese direkt zu bekämpfen. Vielmehr ist sie auf die koordinierte Reaktion der Mitgliedstaaten angewiesen und kann diese nur unterstützen.

Neben den speziellen Koordinationsmaßnahmen im Bereich des Gesundheitsschutzes gibt es mit dem EU-Katastrophenschutzverfahren (Civil Protection Mechanism – CPM) auch einen allgemeineren Mechanismus zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Im Falle einer Natur- oder menschengemachten Katastrophe innerhalb oder außerhalb der EU können alle Staaten der Welt oder auch internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen, den CPM aktivieren, um Unterstützung bei der Krisenbewältigung zu erhalten. Der Mechanismus bündelt dabei die Reaktionskapazitäten aus allen EU-Mitgliedstaaten sowie sechs weiteren teilnehmenden Staaten¹. Über eine zentrale Anlaufstelle – das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) – wird dann die Unterstützung mit Material und/oder Sachexpertise koordiniert und bereitgestellt. Die Europäische Kommission nimmt dabei eine Schlüsselposition ein und trägt dazu mindestens 75 Prozent der Transport- und/oder Durchführungskosten (Europäische Kommission (EK) 2020f). Das ERCC koordiniert mitgliedstaatliche Notfallressourcen, die im Europäischen Katastrophenschutzpool (European Civil Protection Pool – ECPP) den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen. Neben Notfallausrüstung umfasst der ECPP auch Personal, welches schnell in andere Mitgliedstaaten verlegt werden kann (EK 2021a). Durch das Programm rescEU wurde dieser Pool 2018 durch eine weitere Kapazitätsreserve ergänzt. Hierbei ist zu beachten, dass die EU (genauer, die Kommission) nur Koordinierung und Finanzierung der Maßnahmen und der Ausrüstung übernimmt, die Ausrüstung selbst wird weiterhin von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt – allerdings nur auf freiwilliger Basis (ebd.).

Auch auf politischer Ebene existiert in der EU ein Krisenreaktionsmechanismus. Diese sogenannte integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (Integrated Political Crisis Response – IPCR) soll bei Krisenlagen eine „frühzeitige Koordinierung und Reaktion auf politischer Ebene der Union ermöglichen“ (Rat der Europäischen Union (Rat) 2018, S. 28). Dies soll durch das Zusammenbringen von Vertreter:innen der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten sowie Expert:innen geschehen. Der Mechanismus kann sowohl vom Ratsvorsitz als auch von einzelnen Mitgliedstaaten aktiviert werden. Er besitzt zwei Stufen, wobei ihm ein Überwachungs-Modus vorgeschaltet ist. Die erste Aktivierungsstufe – der „Informationsaustausch-Modus“ – stellt eine Online-Austauschplattform bereit, zusätzlich sollen Analyseberichte das weitere Vorgehen unterstützen. Bei der „vollständigen Aktivierung“ treffen sich oben genannte Vertreter:innen, um Maßnahmen zu erarbeiten, die dann je nach Zuständigkeit vom Rat der EU oder dem Europäischen Rat beschlossen werden sollen (Rat 2021a). Inwieweit dieser Mechanismus in der Corona-Pandemie von Nutzen war, wo doch die Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich größtenteils bei den Mitgliedstaaten liegen, wird im nächsten Abschnitt behandelt.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die EU bei der Reaktion auf eine medizinische Notfalllage keine direkten Kompetenzen besitzt, stattdessen fällt ihr vor allem eine

¹ Island, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und die Türkei.

koordinierende und unterstützende Rolle zu. Diese Position in der „zweiten Reihe“, hinter den Mitgliedstaaten, resultiert in einer geringeren öffentlichen Sichtbarkeit. Gerade weil aber in der Corona-Pandemie die erste Reaktion nur auf mitgliedstaatlicher Ebene stattfinden konnte, hat die EU mit ihrer Unterstützungs- und Koordinierungsfunktion die Verantwortung, dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten bei ihren Reaktionen nicht das große Ganze (hier: die Union als Solidargemeinschaft) aus den Augen verlieren. Ob ihr dies zu Beginn der Corona-Pandemie gelang, wird ebenfalls im nächsten Abschnitt behandelt werden.

2.2 Maßnahmen vor Ausbruch in Europa

Wie beschrieben, hat die EU also gar nicht die Möglichkeiten und die Kompetenzen in den Infektionsschutz der Mitgliedsstaaten direkt einzugreifen. Einzig eine gemeinsame und freiwillige Kooperation und Koordination der EU-Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Ausbreitung und der Folgen des Coronavirus wäre möglich gewesen. Diese Option wurde jedoch von den Mitgliedstaaten zunächst nicht wahrgenommen (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Stattdessen dominierten zu Beginn des Ausbruchs des Coronavirus in Europa vor allem nationalstaatliche Reflexe und es gab nur wenige Absprachen unter den EU-Mitgliedstaaten (Wettach 2020, S. 10). Auf die Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten und deren Unterschiedlichkeit soll aber erst in Kapitel 3.1 eingegangen werden. An dieser Stelle soll zunächst beschrieben werden, welche Maßnahmen die EU vor Ausbruch der Pandemie in Europa ergriffen hat, um eine Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern. Welche Rolle sie dabei beim anfänglichen Corona-Krisenmanagement spielte und ob sie ihrer Unterstützungs- und Koordinierungsfunktion gerecht werden konnte, wird ebenfalls im Folgenden erläutert.

Als Ende Dezember 2019 das neuartige Sars-CoV-2 in China auftrat, war noch nicht abzusehen, wie sich die Lage auch auf Europa auswirken würde. Aufgrund der unklaren Lage aktivierte die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE), die der Gesundheitskommissarin Stella Kyriakidis zugeordnet ist, bereits am 9. Januar das Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS). Über dieses Kommunikationsforum sollten die Mitgliedstaaten und das ECDC erste Informationen austauschen und teilen (EK 2020l). Es zeigt sich an dieser Stelle, dass auf EU-Ebene, nach der Bekanntgabe durch die WHO über den Ausbruch des Coronavirus, zeitnah ein Koordinationsangebot für die Mitgliedstaaten geschaffen wurde, um die unklare Situation besser einordnen zu können. Das ECDC ordnete zu diesem Zeitpunkt das Risiko eines Ausbruchs des Coronavirus in Europa aber noch als „sehr gering bis gering“ ein. Am 17. Januar kam es zu einer ersten Telefonkonferenz des HSC über COVID-19. Allerdings nahmen daran nur 11 der 27 Mitgliedstaaten teil (und dazu noch Großbritannien und Norwegen). Bei dem Treffen sollte es vor allem darum gehen, wie man mit Einreisenden aus Wuhan und Flügen in die stark betroffene chinesische Region Hubei umgehen sollte. Das ECDC sah die Einreise nach Wuhan zu diesem Zeitpunkt mit einem moderaten Risiko verbunden. Die Reisenden sollten aber über die Lage informiert werden und sich bei Unwohlsein nach der Rückreise in die EU an einen Arzt wenden. Ein sogenanntes „Screening“ nach Symptomen von COVID-19 bei der Einreise der Passagiere wurde aber abgelehnt, da diese Maßnahme als ineffektiv angesehen wurde (EK 2020m). Konkrete Maßnahmen wurden im HSC damit nicht beschlossen, jedoch sei nochmals darauf hingewiesen, dass dies auch nicht das Ziel des Ausschusses ist.

Aufgrund der geringen Teilnehmerzahl am HSC-Treffen kam es in der Folge zu einem unterschiedlichen Umgang der Mitgliedstaaten mit Flügen nach oder aus China. Ohne im HSC darüber informiert zu haben, setzte Italien beispielsweise entgegen der Empfehlung des HSC das „Screening“ an Flughäfen um. Der HSC wurde also beim Umgang mit dem neuartigen Virus von den meisten Mitgliedstaaten zunächst übergangen und erwies sich somit als ineffektiv, da die Informationen der Mitgliedstaaten teilweise verspätet oder gar nicht eingingen. Beim zweiten Treffen am 22. Januar schlug die GD SANTE, die den Vorsitz im HSC innehat, Leitlinien zum Umgang mit Einreisenden aus China vor. Doch die Teilnehmer:innen konnten sich nach wie vor nicht auf eine einheitliche Umsetzung einigen, sodass in der Folge jeder Mitgliedstaat nationale und unabgestimmte Maßnahmen ergriff (Stockton et al. 2020). Bei diesem Treffen schätzte das ECDC die globale Ausbreitung des Coronavirus schon als „wahrscheinlich“ ein (EK 2020n).

„[M]easures are being implemented in a variety of ways at points of entry to the EU, and that information on such measures are not always shared quickly enough“, so fasste die Gesundheitskommissarin Kyriakides (2020) die unkoordinierten Regelungen der Mitgliedstaaten Mitte Februar zusammen. Sollte es zu einem Ausbruch in Europa kommen, müssten die Mitgliedstaaten solidarischer und kooperativer auftreten, so die Kommissarin weiter (Kyriakides 2020). Dies zeigt, dass die EU schon früh darum bemüht war, mit ihren unterstützenden Mechanismen in der Gesundheitspolitik zu einer Eindämmung von COVID-19 beizutragen und über mögliche Folgen des Virus zu warnen. Die meisten Mitgliedstaaten zeigten aber nur wenig Interesse an einer gemeinsamen Vorgehensweise, sodass die Koordinierungsversuche der EU verpufften und sie in der ersten Phase der Krisenbewältigung in die zweite Reihe gedrängt wurde. Folglich wurde sie in der Öffentlichkeit als keine relevante Akteurin bei der Bekämpfung und Eindämmung des Virus in Europa wahrgenommen.

Diese Wahrnehmung einer unsichtbaren EU greift jedoch zu kurz, da sie auch weiterhin Anstrengungen unternahm, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu einer Eindämmung des Virus beizutragen. So wurden zum Beispiel im Rahmen des CPM, den Frankreich am 28. Januar aktivierte, rund 450 EU-Bürger:innen aus China zurück in die EU geholt. Die von Deutschland und Frankreich initiierte Rückholaktion wurde dabei von der Kommission maßgeblich kofinanziert (EK 2020o). Zudem zeigte sich die EU solidarisch mit China, das bereits zuvor ebenfalls den CPM aktiviert hatte. Zur Unterstützung Chinas bei der Eindämmung des Virus koordinierte die Kommission bis zum 23. Februar die Auslieferung von rund 56 Tonnen Hilfsausrüstungen, die von den EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt worden waren. Zudem übernahm die Kommission, wie im Rahmen des CPM vorgesehen, bis zu 75 Prozent der Transportkosten (EK 2020p). Ebenfalls am 28. Januar hatte der kroatische Ratsvorsitz den IPCR-Mechanismus in den Informationsaustausch-Modus hochgefahren. Informationen über das Virus sollten so besser gebündelt und koordiniert werden (ER/Rat 2020c). Am 31. Januar wurden außerdem zehn Mio. EUR aus dem EU-Forschungs- und Innovationsprogramm „Horizon 2020“ für die Erforschung des neuartigen Coronavirus freigegeben (EK 2020l).

Die Bemühungen der EU richteten sich vor Ausbruch des neuartigen Coronavirus in Europa also zum einen darauf, sich solidarisch mit EU-Bürger:innen zu zeigen, die in der Krisenregion Hubei festsaßen und diese bei der Ausreise aus China zu unterstützen. Zum anderen lag der Fokus der EU darauf, dass Infektionsgeschehen in China einzudämmen und gar nicht erst nach Europa kommen zu lassen. Dieses Vorgehen kann im Nachhinein als falsch kritisiert werden, mangelte es später innerhalb der EU an medizinischem Schutzmaterial (Personal Protective Equipment – PPE) und beeinflusste somit auch das Handeln und die Maßnahmen der

Mitgliedstaaten. Jedoch scheint auch der von der EU gewählte Ansatz, das Infektionsgeschehen direkt am Ausbruchsort eindämmen zu wollen, als nachvollziehbar. Dass dies die Strategie zu Beginn war, bestätigte die Kommission auch in einer Stellungnahme gegenüber „The Bureau“: „On a general note, epidemics need to be contained as soon as possible after their outbreak at the epicentre. Hence at the beginning the assistance was directed to China“ (Stockton et al. 2020). Zudem fehlten vor allem zu Beginn der Pandemie noch wichtige Daten, was eine richtige Einordnung des Infektionsgeschehens deutlich erschwerte. Das ECDC war zur Weitergabe von Informationen über das Infektionsgeschehen auf Daten aus den Mitgliedstaaten angewiesen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung standen. Daher orientierte es sich lange an Empfehlungen der WHO. Doch auch hier mangelte es an Daten, sodass die Gefahr eines Ausbruchs in Europa durch das ECDC relativ lange – und rückblickend auch fälschlicherweise – als gering eingeschätzt wurde (Wettach 2020, S. 10).

Während bei der Einschätzung zur Ausbreitung des Virus die Möglichkeiten des ECDC als begrenzt anzusehen und Kritik damit nur bedingt anzubringen ist, muss dessen Rolle an einem anderen Punkt der Krisenreaktion kritischer gesehen werden. So dauerte es bis Ende Februar, ehe das ECDC Empfehlungen zu Maßnahmen der Pandemiebekämpfung wie Grenzkontrollen oder dem Umgang mit PPE an die Mitgliedstaaten weitergab. Diese Leitlinien waren seit dem Ausbruch der Schweinegrippe von 2009 nicht mehr aktualisiert worden und mussten daher erst überarbeitet werden. An diesem Punkt hätte das Zentrum schneller arbeiten und vor allem besser vorbereitet sein können, um so der Unterstützungsfunktion der EU besser nachkommen zu können. Zudem hatte es nach der Schweinegrippe lange Zeit gedauert, bis das ECDC aktualisierte Richtlinien für den Umgang mit einer Influenza-Pandemie vorlegte. Allerdings hatten auch nur wenige Mitgliedstaaten die aktualisierten Richtlinien von 2017 umgesetzt (Stockton et al. 2020).

Rückblickend kann festgehalten werden, dass die EU schon vor Ausbruch des Coronavirus darum bemüht war, präventiv eine Ausbreitung in Europa zu verhindern und eine koordinierte Krisenreaktion der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Dazu wurden die zur Verfügung stehenden Mechanismen aktiviert, beispielsweise im Falle des EWRS auch schon sehr früh. Doch trotz dieses Umstands lässt sich sagen, dass die erste Krisenreaktion der EU mitsamt den Mitgliedstaaten auf mehreren Ebenen gescheitert war. Dies lag vor allem an der fehlenden Kooperationsbereitschaft und dem fehlendem Willen der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Krisenreaktion im EU-Rahmen anzustreben. Die Mechanismen zur Koordination der EU erwiesen sich damit zu diesem Zeitpunkt als ineffektiv. Einzig der CPM konnte konkret zur Krisenreaktion beitragen. Ein koordinatives Vorgehen scheiterte auch an fehlenden Daten und der Überforderung der Behörden aufgrund der völlig neuen Situation. So dauerte beispielsweise die Erarbeitung von Richtlinien zum Umgang mit dem Virus durch das ECDC sehr lange. Insgesamt betrachtet erschwerte die aus Kapitel 2.1 beschriebene Kompetenzlage damit ein effektives und sichtbares Auftreten der EU. Der Plan der Eindämmung des Virus in China ging, wie bereits angedeutet, also nicht auf. Ende Februar kam es auch innerhalb der EU zu einem Anstieg der Corona-Fallzahlen, vor allem in Norditalien. Entsprechend der eben beschriebenen Ausgangslage stand bei der Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus fortan die mitgliedstaatliche Ebene im Fokus. Im folgenden Kapitel wird daher kurz auf die Reaktion einzelner Mitgliedstaaten und deren unterschiedlichen Maßnahmen eingegangen. Es soll aber auch weiterhin die Rolle und Entwicklung der EU beim Corona-Krisenmanagement betrachtet werden.

3 Gemeinsam oder allein? Die EU im Spannungsfeld der getroffenen Maßnahmen

Wie im vorangegangenen Kapitel deutlich wurde, kann die EU im Bereich des Gesundheitsschutzes nur unterstützend agieren. Nachdem im Februar 2020 vermehrt Fälle des Coronavirus in Europa auftraten, wurden Maßnahmen zur Eindämmung der Krankheit notwendig. Aufgrund des dargestellten Kompetenzmangels der EU wurden die Maßnahmen zur Eindämmung vornehmlich auf mitgliedstaatlicher, oder sogar noch regional differenzierterer Ebene, vollzogen.²

3.1 Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten

Deutschland

Für Deutschland kann gesagt werden, dass die Krisenbewältigung in erster Linie eine nationale Angelegenheit war. Deutschland schottete sich, wie auch andere Mitgliedstaaten, mit Grenzsicherungen und Exportverboten ab und handelte damit in erster Linie unsolidarisch. Mitte März begab sich Deutschland in einen Lockdown und bremste das Infektionsgeschehen entscheidend aus, sodass ab Mitte April wieder mit den Lockerungen begonnen werden konnte. Hier zeigte sich ein „Flickenteppich“ an Maßnahmen, da die Umsetzung der Lockerungen von Bundesland zu Bundesland massiv variierte, sodass ein regelrechter Wettstreit zwischen den Bundesländern entstand. Die Maßnahmen wurden tendenziell immer regionaler (Hot-Spot-Strategie) und nicht zentraler. Zu sagen ist aber auch, dass je weiter die Fallzahlen zurückgingen, der Blick für die anderen Staaten in Europa wieder frei wurde. Das zeigt sich an den Grenzöffnungen, aber auch an der Hilfe bei der Versorgung von Intensivpatienten aus anderen Ländern. In Deutschland konnte also durchaus eine Rückbesinnung auf die gemeinsamen und solidarischen Werte der EU gesehen werden, allerdings erst, nachdem man in ersten nationalen Reflexen die eigenen Interessen gesichert hatte.

Italien

Die italienische Regierung versuchte schon recht früh, durch die Ausrufung des nationalen Notstandes, präventiv die Ausbreitung des Virus zu verhindern. Doch diese Maßnahme konnte das Infektionsgeschehen besonders im Norden Italiens nicht aufhalten, wo das Gesundheitssystem im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten überlastet war und viele Todesfälle im Zusammenhang mit dem Virus beklagt werden mussten. Italien war damit das erste Land in Europa, das stark durch das Coronavirus getroffen wurde und infolgedessen auch am 10. März den ersten landesweiten Lockdown verhängte. Dieser war im Vergleich zu anderen EU-Staaten, wie zum Beispiel Deutschland, sehr hart und mit einer Dauer von fast zwei Monaten auch sehr lange. Doch neben den national ergriffenen Maßnahmen hätte sich Italien besonders zu Beginn der Pandemie mehr Unterstützung der anderen EU-Mitgliedsstaaten gewünscht. Rufe nach Unterstützung mit medizinischem Material wurden nicht erhört. Dieser Umstand besserte sich erst ab Mitte März, als andere Mitgliedstaaten Italien fortan Hilfslieferungen zukommen ließen und darüber hinaus italienische Intensivpatienten zur Entlastung

² Dieses Jean-Monnet Paper ist eine überarbeitete Version des am 31.03.2021 eingereichten Masterforschungsprojekts. Im Original wurde ausführlich auf die einzelstaatlichen Reaktionen auf Covid-19 eingegangen. Für das JMP wurden diese Passagen stark gekürzt und auf die wesentlichen Aussagen konzentriert.

des Gesundheitssystems aufnahmen. Nachdem sich die Lage im Gesundheitsbereich langsam entspannte, rückte der Fokus der italienischen Regierung vermehrt auf den entstandenen wirtschaftlichen Schaden. Um diesen abmildern zu können, wurden zunehmend Stimmen nach mehr finanzieller Solidarität in der EU laut.

Österreich

In Österreich griff, ähnlich wie in Deutschland, zunächst der „nationale Reflex“ bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie. Nachdem, ähnlich wie in anderen EU-Staaten, relativ schnell die Außengrenzen geschlossen wurden, war die österreichische Bundesregierung erst nach gewisser Zeit darum bemüht, andere europäische Staaten bei der Bekämpfung von Covid-19 zu unterstützen. Bis Mitte Juni nahm Österreich insgesamt 14 Intensivpatienten aus Italien und Frankreich zur Behandlung auf. Zusätzlich wurden medizinische Güter wie Masken und Desinfektionsmittel nach Italien und in fünf weitere europäische Staaten geschickt (EK 2020b).³ Das zeigt, dass zwar andere EU-Mitgliedstaaten – sowie Nicht-Mitgliedstaaten – unterstützt wurden, aber erst, nachdem die Lage im eigenen Land unter Kontrolle war. Da die erste Welle der Corona-Infektionen in Österreich relativ schnell wieder abflachte, drehte sich die öffentliche Diskussion schon bald um die Frage ob und wie finanzielle Hilfen für andere EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt werden sollten, um wirtschaftliche Schäden durch die Pandemie beziehungsweise den Lockdown abfedern zu können.

Schweden

Im Vergleich zu allen anderen EU-Mitgliedstaaten verfolgte Schweden einen eigenen Weg in der Pandemiebewältigung mit sehr milden Maßnahmen. Dieses als Sonderweg bezeichnete Vorgehen stellte dennoch einen „nationalen Reflex“ dar, denn auch hier war der Blick nach innen gerichtet. Insbesondere der Ansatz, das öffentliche Leben weitestgehend am Laufen zu erhalten und dabei auf einschneidende Maßnahmen oder gar einen Lockdown zu verzichten, wurde bis zum Sommer hin verfolgt, ohne auf Kritik aus dem Ausland einzugehen. Zunächst bescherte dieses Vorgehen der schwedischen Regierung steigende Zustimmungswerte, diese flachten mit den ansteigenden Infektionszahlen allerdings ab. Der schwedische Sonderweg geriet somit auch intern immer mehr in die Kritik. Das jedoch weiterhin vergleichsweise wenig gegen die Ausbreitung des Virus unternommen wurde, rechtfertigten die schwedische Regierung und ihr Berater Tegnell mit wissenschaftlichen Daten aus Wuhan sowie Vergleichen zu Pandemien wie der Vogel- oder Schweinegrippe. Aus dem Ausland, vor allem von den direkten Nachbarstaaten, wurde dieses Festhalten am Sonderweg vermehrt als unsolidarisch und egoistisch bezeichnet. Es wurde befürchtet, dass die rasant wachsenden Infektionszahlen in Schweden sich langfristig auch auf den restlichen europäischen Kontinent übertragen. Schweden fühlte sich dagegen schnell in die Opferrolle gedrückt und warf den restlichen EU-Staaten „Mobbing“ vor, da weiterhin scharfe Maßnahmen gegen Reiserückkehrer:innen aus Schweden galten.

3.2 EU-Maßnahmen

Wie im Verlauf des vorherigen Kapitels bereits angesprochen, wurden aus einzelnen Mitgliedstaaten (insbesondere aus Italien) immer wieder Rufe nach einer gemeinsamen, solidarischen und besser abgestimmten Bekämpfung des Virus auf EU-Ebene laut. Dies betraf sowohl

³ Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Moldau und Albanien. Serbien, Nordmazedonien und Griechenland erhielten zusätzlich Materialien zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen.

die Solidarität bei der Bekämpfung der medizinischen Auswirkungen der Pandemie, aber auch die Forderung nach mehr finanzieller Solidarität, um die wirtschaftlichen Folgen der Krise abmildern zu können. Doch wie deutlich wurde, griffen in den Mitgliedstaaten zu Beginn der Pandemie zunächst nationalstaatliche „Reflexe“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Diese Reflexe traten auf, obwohl insbesondere die Europäische Kommission darum bemüht war, die verschiedenen Maßnahmen besser zu koordinieren und eine bessere Absprache unter den Mitgliedstaaten zu erzielen. Wie in Kapitel 2.2 schon gezeigt, wurden dazu bereits vor Ausbruch der Pandemie erste Mechanismen in Gang gesetzt, die auch nach dem Ausbruch des Coronavirus in Europa parallel und ergänzend zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten fortgeführt wurden. Die Maßnahmen auf EU-Ebene wurden im Pandemieverlauf immer weiter angepasst und ergänzt. Im Folgenden wird der Fokus darauf gerichtet, wie deren konkrete Ausgestaltung aussah. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, ob die EU im Laufe der Krisenreaktion sichtbarer geworden ist, oder ob ihre Koordinationsbemühungen, ähnlich wie in Kapitel 2.2, von den Mitgliedstaaten kaum wahrgenommen wurden.

Nachdem sich das Infektionsgeschehen in Europa gegen Ende Februar verstärkte, traf die Europäische Kommission am 28. Februar, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, eine erste Maßnahme. So wurde im Namen der gesamten EU eine Ausschreibung für PPE veröffentlicht. Die EU trat damit als eine Großabnehmerin für Medizinprodukte am Weltmarkt auf, was zum einen verhindern sollte, dass einzelne Mitgliedstaaten der EU mit zu wenig Marktmacht leer ausgingen und zum anderen einen Anreiz an Produzenten stellen sollte, die Kapazitäten zur Produktion von PPE hochzufahren. Bereits zu diesem Zeitpunkt mangelte es aber weltweit an medizinischen Schutzmaterialien. Aus diesem Grund gingen auch erst knapp einen Monat später, ab dem 24. März, erste Angebote von Produzenten bei der EU ein (EK 2020I). Die Kommission hatte sich bereits Mitte Januar für eine gemeinsame Beschaffung von medizinischem Material ausgesprochen. Umgesetzt werden konnte der Plan aber erst Ende Februar, unter anderem da einige Mitgliedstaaten Fristen zur Angabe des eigenen Bedarfs versäumten, beziehungsweise ihren Bedarf als gedeckt ansahen (Stockton et al. 2020). Zudem wurde der CPM, ähnlich wie vor dem Ausbruch der Pandemie in Europa, nun wieder als eines der ersten Instrumente auf EU-Ebene in Anspruch genommen. Es war in diesem Zuge Italien, das den Mechanismus Anfang März 2020 als erster EU-Mitgliedstaat aufgrund des Ausbruchs des Coronavirus in Europa aktivierte. Das Land erhoffte sich dadurch, Unterstützung in Form von PPE von den anderen Mitgliedstaaten zu erhalten. Allerdings reagierten diese nicht auf das Hilfesuch (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Es zeigt sich hier also wieder, wie bei den in Kapitel 2.2 beschriebenen Treffen des HSC, dass die durch die EU zur Verfügung gestellten Mechanismen nur dann funktionieren können, wenn auch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten vorhanden ist, diese zu nutzen und zu unterstützen (Ondarza et al. 2020).

Am 2. März wurde zusätzlich der IPCR durch den kroatischen Ratsvorsitz in den Vollmodus hochgefahren. In seiner höchsten Stufe sollte der Mechanismus nun die Ausarbeitung von konkreten Maßnahmen unter der Mitarbeit aller relevanten Akteure⁴ voranbringen, die dann im Rat oder Europäischen Rat zur Beschlusslage vorgelegt werden sollten. Dadurch sollte eine schnellere Krisenreaktion erreicht werden (Rat/ER 2021). Da sich die Mitgliedstaaten zunächst aber nicht über die Empfehlungen einigen konnten, erwies sich auch der IPCR zu diesem Zeitpunkt als ähnlich wirkungslos, wie bereits im Informationsmodus (vgl. Kapitel 2.2)

⁴ Vertreter:innen des Rates, der betroffenen Mitgliedstaaten, der Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienst, das Büro des Präsidenten des Europäischen Rates, einschlägige EU-Agenturen und Expert:innen (Rat/ER 2021).

(van de Rakt/Christl 2020). Ebenfalls am 2. März setzte Kommissionspräsidentin von der Leyen einen Corona-Krisenstab ein, der Empfehlungen für ganzheitliche Corona-Maßnahmen über die Bereiche Medizin, Mobilität und Wirtschaft hinweg entwickeln sollte. Eine weitere Ergänzung war wenig später die Schaffung eines COVID-19-Beraterstabs, der Wissenschaftler:innen aus der ganzen EU umfasste und für koordinierte Leitlinien im Umgang mit der Pandemie sorgen sollte (EK 2020l).

Am 10. März kam es zu einem ersten Treffen der Staats- und Regierungschefs auf EU-Ebene bezüglich der Corona-Krise. In einer Videoschleife des Europäischen Rates einigten sie sich darauf, die Ausbreitung des Coronavirus mit allen Mitteln eindämmen zu wollen und die bestehenden Koordinierungsmechanismen der EU fortan besser zu nutzen. Das dies beim Europäischen Rat extra angesprochen werden musste, kann gewissermaßen auch als Eingeständnis der bisherigen unzureichenden Kooperation der Staats- und Regierungschef:innen verstanden werden. Ein weiterer Schwerpunkt des Gipfels war die Förderung der Forschung, wofür die Kommission bereits 140 Mio. EUR mobilisiert hatte. Dieses Geld sollte vor allem für die Erforschung eines Impfstoffes und weiterer Behandlungsmethoden gegen Covid-19 eingesetzt werden. Zudem stand die Bewältigung der sozioökonomischen Folgen im Mittelpunkt des Videogipfels. Darüber hinaus beschlossen die Staats- und Regierungschef:innen, dass die Europäische Kommission im Rahmen des rescEU-Mechanismus medizinische Schutzgüter beschaffen und eine europäische Reserve anlegen sollte (ER 2020b). Die Kommission war dabei aber weiterhin auf Lieferungen aus den Mitgliedstaaten angewiesen, übernahm jedoch die Kosten der Anschaffung sowie die Verwaltung und Verteilung der Reserve. Der Aufbau eines EU-Vorrats, mit dem die Kommission am 19. März begann, erfolgte damit aber erst zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt der Ausbreitung des Virus in Europa. Dabei stand die Kommission vor einem ähnlichen Problem, wie bei der Ende Februar gestarteten gemeinsamen Beschaffung von Schutzausrüstung: Der Markt für PPE war aufgrund der enorm gestiegenen Nachfrage größtenteils leergekauft (Stockton et al. 2020). Möglicherweise wäre es hier effektiver gewesen, wenn die Europäische Kommission von Beginn an selbst PPE hätte beschaffen können, ohne auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen zu sein. Ob sich in dieser Hinsicht Veränderungen andeuten, soll in Kapitel 5.1 aufgegriffen werden. Dieser Umstand zeigt aber auch wieder gut, dass die EU eben nur unterstützende Maßnahmen im Gesundheitsschutz einleiten kann.

Doch trotz der Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs, ihr Vorgehen fortan besser abzustimmen, kam es in der Folge dennoch zu nicht abgesprochenen Grenzsicherungen von 15 EU-Mitgliedstaaten. Eine Schließung von Schengen-Grenzen hatte die Kommission nach den Ausbrüchen in Norditalien im Februar, in Übereinstimmung mit WHO- und ECDC-Vorgaben, noch abgelehnt (Bossong 2020, S. 1–2). Mit diesem unilateralen Vorgehen unterminierten also einige EU-Mitgliedstaaten das, was erst kurz zuvor bei dem Europäischen Rat am 10. März besprochen wurde. Die Kommission hatte damit erneut das Nachsehen und konnte auf die nationalen Vorstöße nur reagieren, anstatt eine abgestimmte Krisenreaktion auf EU-Ebene voranzubringen. Zumindest einen kleinen Erfolg konnte die Kommission jedoch erzielen, als sie die koordinierte Schließung der Außengrenze des Schengenraums für vorerst 30 Tage durchsetzen konnte, die bei einer erneuten Videokonferenz des Europäischen Rates am 17. März beschlossen wurde (ER 2020c).

Ab Mitte März kam es dann zu regelmäßigen Videokonferenzen der Staats- und Regierungschef:innen. Wenn in der Folge gemeinsame Maßnahmen zu einem besser abgestimmten Corona-Krisenmanagement beschlossen werden konnten, gelang dies meist nur, weil zuvor

eine Einigkeit unter den Staats- und Regierungschef:innen erzielt worden war. Damit dominierte bei der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene also fortan vor allem die intergouvernementalen Institutionen Europäischer Rat und der Rat der EU. Viele der in diesem Rahmen beschlossenen Maßnahmen folgten aber Vorschlägen und Initiativen der supranationalen Kommission. Diese konnte maßgeblich zu einer besseren Koordinierung auf EU-Ebene beitragen. So spielte sie beispielsweise eine zentrale Rolle, als es darum ging, den Warenverkehr in der EU aufrecht zu erhalten. Die vorgenommenen Grenzsicherungen, beispielsweise von Deutschland und Österreich, hatten nämlich massive Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Durch diese Maßnahme waren Grundfreiheiten der EU, wie freier Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr, nicht mehr gegeben (Lang/Ondarza 2020, S. 1–2). Um zumindest den Warenverkehr aufrecht erhalten zu können, richteten die Mitgliedstaaten auf Empfehlung der Kommission am 23. März sogenannte „Green Lanes“ ein, die dem Frachtverkehr an Grenzübergängen Vorrang zusicherten. Die Kommission erinnerte die Mitgliedstaaten zudem daran, dass mit den Exportbeschränkungen auf PPE, wie sie zum Beispiel Deutschland und Frankreich einsetzten, gegen die Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes verstoßen wurde. Gleichzeitig forderte sie die Mitgliedstaaten dazu auf, von kompetitiven Käufen bei medizinischen Gütern abzusehen. Diesen Forderungen kamen die Mitgliedstaaten nach anfänglichem Zögern auch nach (Bossong 2020, S. 2). Im Bereich von Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes, bei dem die ausschließliche Zuständigkeit bei der EU und nicht bei den Mitgliedstaaten liegt, konnte die Kommission also auch konkrete und nicht nur unterstützende Maßnahmen, wie im Gesundheitsbereich, ergreifen (Wettach 2020, S. 10).

Eine Woche später, also am 30. März, legte die Kommission zusätzlich noch Hinweise vor, wie die Freizügigkeit von systemrelevanten Arbeitskräften gesichert werden könne, um auch hier die Grundfreiheit des freien Dienstleistungsverkehrs zumindest teilweise wiederherzustellen. Auch diese Vorlage setzte der Europäische Rat anschließend um. Am 3. April wurden zudem Leitlinien der Kommission vorgestellt, die in der Folge zur Erleichterung der länderübergreifenden Behandlung von Patienten und zur Entsendung von medizinischem Personal beitragen konnten. Dazu wurde die Vermittlung der Krankentransporte und der Personalentsendung über das HSC koordiniert. Im Falle der Aktivierung des CPM durch die mitgliedstaatlichen Gesundheitsbehörden, werden die Transportkosten durch die Kommission kofinanziert. So konnte beispielsweise am 7. April über den Rahmen des CPM medizinisches Personal nach Italien geschickt werden. In der Folge kam es zu weiteren Lieferungen von PPE und zur Entsendung von medizinischem Personal in verschiedene EU-Mitgliedstaaten sowie andere Staaten außerhalb der EU. Zudem war die EU an der Rückholung von EU-Bürger:innen, die aufgrund der Corona-Pandemie weltweit festsaßen, beteiligt. So konnten mit dieser Aktion, die ebenfalls im Rahmen des CPM durchgeführt wurde, bis Mitte April rund 500.000 Menschen in die EU zurückgeholt werden (EK 2020). Der CPM erwies sich damit also im Laufe der Zeit wieder als funktionsfähiger Mechanismus und konnte in vielfältiger Weise zur Unterstützung bei der Corona-Krisenbewältigung der Mitgliedstaaten beitragen. Ein weiterer Bestandteil der Corona-Maßnahmen war die Bekämpfung von Fake-News im Zusammenhang mit dem Coronavirus in sozialen Medien (Pausch 2020, S. 8). Am 2. Mai konnten schließlich erste FFP2-Schutzmasken aus dem rescEU-Bestand an Spanien, Italien und Kroatien ausgeliefert werden, nachdem, wie bereits erwähnt, am 19. März der Startschuss zur Beschaffung gegeben worden war (EK 2020).

Nachdem sich die Instrumente der EU zu Beginn des Ausbruchs des Virus als ineffektiv erwiesen, da sie von den Mitgliedstaaten nicht genutzt wurden, gelang es der EU im Verlaufe der Pandemie immer mehr, ihrer Unterstützerfunktion im Gesundheitsbereich gerecht zu werden.

Insbesondere die Kommission ergriff Maßnahmen und Initiativen, die eine bessere Koordination der einzelnen Mitgliedstaaten auf EU-Ebene ermöglichten. Dass ihr das gelang, lag aber auch an der zunehmenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, diese zu nutzen. Nach den anfänglichen Problemen bei der Absprache und Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten untereinander, stellte Kommissionspräsidentin von der Leyen bei einer Rede vor dem Europäischen Parlament Mitte April fest, „dass Europa in der Welt nun zum stark pochenden Herz der Solidarität geworden ist“ (EK 2020r).

Die Maßnahmen im Gesundheitsbereich dienten, entsprechend der in Kapitel 2.1 erläuterten Kompetenzen, aber weiterhin „nur“ der Unterstützung der Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten. Eine weitaus umfassendere Rolle konnte die EU hingegen einnehmen, als es um die Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise ging. Bereits am 17. März gab die Europäische Zentralbank (EZB) bekannt, dass sie bis Ende des Jahres Anleihen im Wert von 750 Mrd. EUR im Rahmen des neu geschaffenen Pandemic Emergency Purchase Programm (PEPP) erwerben wolle, um Mitgliedstaaten mit hoher Staatsverschuldung, wie zum Beispiel Griechenland, zu entlasten. Das PEPP wurde bis Ende des Jahres 2020 noch auf 1,85 Bio. EUR ausgeweitet (Europäische Zentralbank 2020). Am 23. März wurde nach einem Vorschlag der Kommission die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister aktiviert. Dadurch sollte es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, Abweichungen von den Verschuldungsregelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorzunehmen (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Außerdem wurden rund 41 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt mobilisiert, umgeleitet oder flexibler zugänglich gemacht. Ein Großteil dieser Summe floss in die von der Kommission vorgeschlagene Investitionsinitiative, die nach Zustimmung des Rates am 1. April in Kraft treten konnte. In deren Rahmen wurden 37 Mrd. EUR zur Bewältigung der Corona-Krise bereitgestellt. Das Geld diente der Unterstützung der Gesundheitssysteme sowie der ersten finanziellen Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen und der Kurzarbeiterprogramme der Mitgliedstaaten (ER/Rat 2020b).⁵

Am 9. April konnte dann nach einigen Diskussionen, zusätzlich zu den bereits mobilisierten Geldern ein erstes umfangreiches COVID-19-Hilfspaket bei einem EU-Finanzministertreffen beschlossen werden. Das Paket setzte sich aus drei Teilen zusammen. Einer dieser Teile umfasste 200 Mrd. EUR für Darlehen für mittelständische Unternehmen, die über die Europäische Investitionsbank zur Verfügung gestellt wurden. Die Mitgliedstaaten wurden darüber hinaus mit 240 Mrd. EUR aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus unterstützt und die Kommission stellte weitere 100 Mrd. EUR über die Initiative SURE zur Verfügung. SURE sollte die Mitgliedstaaten bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der Krise, sprich der Bereitstellung von Kurzarbeitergeld, unterstützen. All diese Instrumente ermöglichten den Mitgliedstaaten einen erleichterten Zugang zu Krediten, die aber zurückgezahlt werden müssen. Da die beschlossenen Finanzmittel über bereits vorhandene Instrumente und Programme ausgeschüttet werden sollten, konnten sie in der Folge schnell verabschiedet werden. Der Europäische Rat stimmte dem Hilfspaket am 23. April zu, sodass es bereits Anfang Juni in Kraft

⁵ Das Europäische Parlament spielte in dieser Phase der Pandemiebewältigung nur eine untergeordnete Rolle. Maßnahmen, die die Zustimmung des Parlaments erforderten, wie die Freigabe von Mitteln aus dem EU-Haushalt für die Investitionsinitiative, wurden im Dringlichkeitsverfahren nach Art. 163 der EP-Geschäftsordnung ohne Überarbeitungen abgesegnet. Damit trug das Europäische Parlament aber wiederum auch dazu bei, die Krisenreaktion der EU zu beschleunigen. Zudem sprachen sich durchschnittlich 90,8 Prozent der Parlamentarier:innen für die Vorschläge der Kommission aus, was die Dringlichkeit und breite Zustimmung der Beschlüsse verdeutlicht ((Ondarza 2020, S. 1–4)).

treten konnte (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Diese Maßnahme wurde als ein erster wichtiger Schritt hin zu mehr finanzieller Solidarität zur Bewältigung der Corona-Krise empfunden, wenngleich bereits erste Forderungen nach noch umfassenderen finanziellen Hilfen aufkamen, worauf in Kapitel 4 aber noch näher eingegangen werden soll. So fasste auch der deutsche Finanzminister Olaf Scholz den Beschluss als „große[n] Tag europäischer Solidarität und auch Stärke“ zusammen (zitiert nach tagesschau 2020a).

Es sei außerdem erwähnt, dass die EU bereits ab Ende April darum bemüht war, eine weltweite Reaktion auf die Corona-Pandemie zu initiieren. Daher gründete die EU gemeinsam mit vielen anderen Staaten die Initiative „Global Response“, die vor allem die Erforschung eines Impfstoffes sowie dessen universellen Zugang und faire Verteilung zum Ziel hatte. Darüber hinaus sollte das Geld für eine weltweite Corona-Krisenreaktion zur Verfügung gestellt werden. Die EU nahm beim Zustandekommen der Initiative eine maßgebliche Führungsrolle ein und trat damit auch der US-Administration unter Präsident Trump entgegen, die versuchten sich Exklusivrechte an einem Impfstoff gegen Corona zu sichern (Bendiek/Kempin 2020, S. 60). Bei der ersten – von der Kommission ins Leben gerufenen – internationalen Geberkonferenz „Gemeinsam gegen Corona“ am 4. Mai, konnten so 7,4 Mrd. EUR gesammelt werden. Die Kommission steuerte dabei 1,4 Mrd. EUR bei (EK 2020l). Es folgten noch weitere Spendenaktionen, sodass bis Ende Juni 2020 knapp 16 Mrd. EUR gesammelt werden konnten. Mit 11,9 Mrd. EUR stellten die Kommission, die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Investitionsbank (EIB) einen Großteil der Gelder bereit. Die Gelder wurden dann unter anderem an die WHO weitergeleitet, um deren Bemühungen für eine globale Corona-Krisenreaktion zu unterstützen (EK 2020c). Zudem wurde das Paket „Team Europe“ geschaffen, mit dem die EU Partnerländer und -regionen bei der Bewältigung der Corona-Pandemie unterstützte. Bis zum 4. Juni wurden durch „Team Europe“ fast 36 Mrd. EUR von der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten, der EIB und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bereitgestellt (ER/Rat 2020c).

Abschließend lässt sich festhalten, dass die EU in der Anfangsphase der Pandemie, trotz der nicht vorhandenen Kompetenzen beim Infektionsschutz, entgegen der öffentlichen Wahrnehmung, beim Corona-Krisenmanagement bei weitem nicht untätig geblieben war. Stattdessen ergriff sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten Maßnahmen und Initiativen zur Eindämmung der Pandemie. Wie die in der Einführung zu Kapitel 2 genannten Umfrage von Ende April 2020 verdeutlichte, wurden die getroffenen Maßnahmen der EU in der Öffentlichkeit aber kaum wahrgenommen (EP 2020a, S. 24–25). Die Kommunikation über die bereits getroffenen Maßnahmen nach außen war also nicht ideal, sodass die EU hier Potenzial verschenkt hat, um in der Öffentlichkeit besser wahrgenommen zu werden und dem Vorwurf der Untätigkeit entgegenzutreten. Gleichzeitig lag der Fokus der Berichterstattung über die Corona-Krisenbewältigung stark auf dem nationalstaatlichen Handeln, da dieses, wie Kapitel 3.1 darlegt, zunächst dominierte, sodass die von der EU ergriffenen Maßnahmen daneben untergingen (Pausch 2020, S. 6). Aber auch die Mitgliedstaaten trugen zu diesem Zustand der Unsichtbarkeit der EU bei, da manche Maßnahmen im Zuge der Pandemie als nationalstaatliche Erfolge verkauft wurden, obwohl die EU daran direkt beteiligt war. So beispielsweise bei den Rückholaktionen von EU-Bürger:innen aus dem Ausland, die maßgeblich durch die EU kofinanziert wurden. Die Mitgliedstaaten hätten hier die Möglichkeit gehabt, der EU zu mehr Sichtbarkeit zu verhelfen. Stattdessen nutzten die Mitgliedstaaten die Rückholaktionen zur Eigenprofilierung und förderten damit in den Medien das Bild einer untätigen, unsichtbaren und kurz vor dem Scheitern befindlichen Union (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Zudem nutzten die Mitgliedstaaten besonders vor und zu Beginn des Ausbruchs des neuartigen

Coronavirus in Europa die Koordinierungsmechanismen auf EU-Ebene nur vereinzelt, sodass diese ihre Wirkung nicht entfalten konnten. Stattdessen kam es zu unkoordinierten Maßnahmen und nationalstaatlichen Reflexen. Die EU wurde deshalb oftmals vor vollendete Tatsachen gestellt, wie bei den unangekündigten Grenzschießung einzelner Mitgliedstaaten Anfang März (Braghioli 2020).

Nach und nach konnte das Corona-Krisenmanagement allerdings auf die EU-Ebene gehoben und eine bessere Absprache sowie gemeinsame Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten erreicht werden. Im Gesundheitsbereich konnten so beispielsweise die Rücknahme des Exportverbotes einzelner Mitgliedstaaten auf medizinische Schutzgüter innerhalb der EU erreicht werden. Ein weiteres Beispiel für die Unterstützung der EU für die Mitgliedstaaten war die Freigabe von EU-Mitteln, welche unter anderem die grenzüberschreitende Behandlungen von EU-Bürger:innen erleichterte (Lang/Ondarza 2020, S. 1–2). So konnte das Spannungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlichen und gemeinsamen Maßnahmen auf EU-Ebene im Pandemieverlauf allmählich zugunsten verstärkter Kooperation gelockert werden. Dieses Umdenken wurde auch bei der Wiederöffnung der Grenzen deutlich. Basierend auf einem Vorschlag der Kommission mit Leitlinien zur Aufhebung der Reisebeschränkung Anfang Mai, stimmten sich die EU-Mitgliedstaaten in der Folge bei dessen Umsetzung deutlich besser ab als noch bei der Schließung im März. Zudem wurden gemeinsame Reisebestimmungen und Risikogebiete bestimmt (Wettach 2020, S. 10). Eine wichtige Rolle konnte die EU aber vor allem im Bereich der finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten einnehmen, um so zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise beizutragen. In diesem Bereich hat sie auch deutlich mehr Einflussmöglichkeiten als im Bereich der Gesundheitspolitik, die im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt (Müller-Brandeck-Bocquet 2020).

3.3 Zwischenfazit

Das Kapitel 3.1. hat die Reaktionen der vier ausgewählten Mitgliedstaaten sehr gerafft dargestellt und gezeigt, dass in Österreich und Deutschland, stellvertretend für weitere Mitgliedstaaten, in erster Linie nur die eigene Krisenbewältigung im Vordergrund stand. Bundeskanzlerin Angela Merkel kommentierte dieses Vorgehen folgendermaßen: „Die Pandemie hat offengelegt, wie fragil das europäische Projekt noch ist. Die ersten Reflexe, auch unsere eigenen, waren eher national und nicht durchgehend europäisch. Das war, so gut manche Gründe dafür auch gewesen sein mögen, vor allem unvernünftig“ (BReg 2020c, S. 3–4). Angela Merkel nimmt das Wort „unsolidarisch“ zwar nicht in den Mund, ihre Aussage macht aber deutlich, dass sie mit ihren Worten genau auf das in dieser Arbeit thematisierte Defizit an Solidarität abzielte. Von dieser Unsolidarität wurde in erster Linie Italien getroffen, das zu Beginn der Krise auf die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten hoffte. Wie die Ausführungen in diesem Kapitel gezeigt haben, wurden diese aber bitter enttäuscht. Es kann folglich gesagt werden, dass die Staaten Europas sich anfangs selbst am nächsten waren, auf Solidarität bei der europaweiten Krisenbewältigung verzichteten und andere Staaten mit ihren Problemen allein ließen. Aber nicht nur die ausbleibende Unterstützung bei der Krisenbewältigung, sondern auch die unterschiedlichen Herangehensweisen an die Krise sorgten für Unmut zwischen den Staaten. Der schwedische Sonderweg war ebenfalls starker Kritik der anderen europäischen Staaten ausgesetzt und mit dem Vorwurf der Unsolidarität verbunden, da man Schweden zunehmend als möglichen Infektionsherd in Europa ansah. An Schweden zeigt sich aber auch, dass

weniger strenge Maßnahmen nicht gleich mehr Solidarität bedeuten. Schweden unterschied sich nämlich in diesem Betreff nur wenig von den anderen europäischen Staaten.

Es mag bereits aufgefallen sein, dass die EU beim bisherigen Fazit ausgeklammert und stattdessen von den europäischen Staaten gesprochen wurde. Auch Angela Merkel spricht in dem hier gewählten Zitat von „europäisch“ und nicht dediziert von der EU. Obwohl der Terminus „europäisches Projekt“ im vorhergehenden Satz keinen anderen Schluss zulässt, als dass die EU gemeint sein muss. Dennoch sei hierbei zu betonen, dass das auf Basis der Unsolidarität herbeigeführte Spannungsverhältnis zwischen den europäischen Staaten grundsätzlich auch ohne die EU hätte auftreten können. Es wird aber umso gravierender, wenn sich viele europäische Staaten in einer Organisation befinden, die sich die gemeinschaftliche Zusammenarbeit auf die Fahne geschrieben hat. In Kapitel 2 wurde bereits geklärt, welche grundsätzlichen Kompetenzen die EU für die Krisenbewältigung besitzt. In Kapitel 3.2 wurde nun explizit nachgezeichnet, wie die EU diese Kompetenzen eingesetzt hat. Man kann bilanzieren, dass die EU die ihr zur Verfügung stehenden Mechanismen bereits früh hochgefahren beziehungsweise aktiviert und so den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geschaffen hat, ihr Vorgehen besser zu koordinieren. Wie Kapitel 3.1 aber zeigte, wurde dieses Angebot kaum wahrgenommen. Folglich muss besser differenziert werden, wenn Kritik am Vorgehen der EU geäußert oder ihr gar ein Scheitern vorgeworfen wird. Damit ist gemeint, dass in der öffentlichen Wahrnehmung der EU als Ganzes und nicht den einzelnen Mitgliedstaaten ein Versagen beim Corona-Krisenmanagement vorgeworfen wurde, obwohl die Mitgliedstaaten die eigentlichen Entscheidungsträger bei gesundheitlichen Fragen sind. Kann man also von dem in der Einleitung aufgegriffenem Scheitern der EU sprechen? Ja und Nein: Wenn man die Kompetenzen der EU betrachtet und dem, was die EU daraus gemacht hat, dann lautet die Antwort: Nein. Schaut man sich aber den Staatenverbund an, dann ist durch die Alleingänge der Mitgliedstaaten durchaus ein Scheitern der EU zu erkennen, besonders in Bezug auf die mangelnde Solidarität.

Für letzteres spricht auch, dass sich nach der Überwindung des ersten Schocks und dem Nachlassen des Infektionsgeschehens die Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten verbesserte. So waren Länder wie Österreich und Deutschland, die bis dato recht gut durch die Krise gekommen waren, darum bemüht andere stärker betroffene Mitgliedstaaten zu unterstützen. Auch waren die Mitgliedstaaten nun bereit, die Koordinierungsmechanismen auf EU-Ebene zu nutzen. Das gemeinsame Vorgehen und eine bessere Koordination rückten damit erst nach und nach in den Fokus. Es konnte im Verlauf besonders die finanzielle Solidarität gesteigert werden. Dies zeigt sich zum Beispiel im ersten COVID-19-Hilfspaket vom 9. April, aber auch im weiteren Verlauf des Jahres anhand der Ausarbeitung des Wiederaufbauplans, der durch die Umgestaltung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) und der Errichtung eines weiteren Hilfspaket mit dem Namen Next Generation EU gekennzeichnet war. Letztere Maßnahmen sind der Kernbestandteil der Antwort der EU auf die Corona-Pandemie und bedürfen daher einer genaueren Betrachtung, was im anschließenden Kapitel vollzogen werden soll.

4 Gemeinsame Maßnahmen zum „(Wieder-)Aufbau der EU“ – die „Stunde Europas“?

Wie in Kapitel 3 gezeigt, kam eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene besonders dann zustande, wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie getroffen wurden, wie zum Beispiel das erste umfassendere Corona-Hilfspaket mit einem Umfang von 540 Mrd. EUR. Die Mitgliedstaaten waren sich aber bereits einig, dass dieses Hilfspaket allein nicht für die Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie ausreichen würde. Deshalb schlug der Europäische Rat die Schaffung eines sogenannten „Recovery Fund“ („Wiederaufbaufond“) vor, der zusammen mit dem nächsten MFR die Wirtschaft in der EU nach der Corona-Pandemie wiederbeleben sollte (Beckmann 2020a). Damit folgten die Staats- und Regierungschef:innen einem Vorschlag von Kommissionspräsidentin von der Leyen und dem Präsidenten des Europäischen Rates Michel. Diese hatten bereits Mitte April gemeinsame Eckpunkte für ein Konjunkturprogramm vorgelegt. Schon im März hatte die Kommission zudem angekündigt, einen neuen Entwurf über den MFR vorlegen zu wollen (Becker 2020d, S. 271). Der neue Entwurf sollte ein Konjunkturpaket einschließen und als eine Art europäischer „Marshall-Plan“ fungieren, also als ein Investitionsprogramm in Billionenhöhe, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise abfedern zu können (tagesschau 2020b). Charles Michel fasste die Zielsetzung des Wiederaufbaufonds nach dem Gipfel wie folgt zusammen: „Dieser Fonds muss über ein ausreichend hohes Volumen verfügen und gezielt auf die am stärksten betroffenen Sektoren und geografischen Teile Europas ausgerichtet sein“ (ER/Rat 2020c).

Über die genaue Ausgestaltung und den Umfang des Fonds konnten sich die Staats- und Regierungschefs zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht einigen. Besonders stark von der Pandemie betroffene Mitgliedstaaten wie Italien, Spanien oder Frankreich, forderten, dass der Wiederaufbaufonds – im Unterschied zum ersten Hilfspaket – sich nicht nur auf zurückzahlbare Darlehen stützen, sondern vielmehr auf zurückzahlungsfreie Zuschüsse aufbauen sollte. Zuvor hatten diese Staaten auch immer wieder sogenannte „Corona-Bonds“ ins Spiel gebracht, bei denen alle Staaten der Eurogruppe gemeinsame Anleihen an den Finanzmärkten aufnehmen und für diese die gesamtschuldnerische Haftung übernehmen würden. Andere EU-Mitgliedstaaten, wie Österreich oder Schweden, lehnten dieses Vorgehen aber strikt ab. Aufgrund dieser Uneinigkeit beauftragten die Staats- und Regierungschefs die Europäische Kommission damit, einen Entwurf für den angestrebten Wiederaufbauplan zu erarbeiten (Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Die verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten trafen auch im weiteren Entscheidungsverlauf immer wieder aufeinander, was in Kapitel 4.1 genauer betrachtet werden soll. Dort wird analysiert, wie die Einigung zwischen den Mitgliedstaaten über den Wiederaufbaufonds zustande gekommen ist. Anschließend wird in Kapitel 4.2 die konkrete Ausgestaltung des von der EU beschlossenen Aufbauplans dargestellt und hinsichtlich ihrer Schwerpunktsetzung untersucht. Zunächst wird nun aber dargestellt, welche Vorschläge zur Gestaltung des Wiederaufbaufonds im Frühjahr 2020 gemacht wurden.

4.1 Weg zur Einigung

4.1.1 Initiativphase

Am 23. April legte der Europäische Rat also den Startschuss für die Erarbeitung eines umfassenden „Recovery Fund“ zur Bewältigung der ökonomischen Auswirkungen der Corona-Krise.

Dazu beauftragten die Staats- und Regierungschef:innen die Kommission, einen Vorschlag zu erarbeiten. Doch in der Folge war es nicht die Kommission, sondern die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Emmanuel Macron, die am 18. Mai eine „Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise“ vorstellten. Diese umfasste neben Vorschlägen zur Schaffung einer „EU-Gesundheitsstrategie“ und der Forderung nach einer Beschleunigung der Umsetzung des Green Deals sowie der Digitalisierung, auch Pläne für die Ausgestaltung eines EU-Fonds zur wirtschaftlichen Erholung nach Ende der Corona-Krise (BReg 2020a). Konkret schlugen Deutschland und Frankreich vor, dass der Fonds 500 Mrd. EUR umfassen sollte, die in Form von Zuschüssen an besonders von der Pandemie betroffene EU-Mitgliedstaaten ausgezahlt werden sollten. Geplant war, das Geld in bestehende Programme des EU-Haushalts einzuspeisen und „die am stärksten betroffenen Sektoren und Regionen“ (BReg 2020a) zu unterstützen. Finanziert werden sollte der Fonds mittels der Aufnahme von Geldern an den Finanzmärkten durch die Kommission im Namen der gesamten EU. Die einzelnen Mitgliedstaaten sollten dafür nur mit ihrem eigenen Anteil am EU-Haushalt haften, um so nicht für die Schulden anderer Mitgliedstaaten aufkommen zu müssen. Eine gesamtschuldnerische Haftung, die Deutschland strikt ablehnte, konnte mit diesem Vorschlag somit umgangen werden. Deutschland und Frankreich forderten zudem einen konkreten Zeitrahmen, in welchem die aufgenommenen Schulden über den EU-Haushalt zurückgezahlt werden sollten. Eine genaue Zeitspanne für die Rückzahlung wurde zwar noch nicht festgelegt, sollte aber rund 20 Jahre umfassen (tagesschau 2020c). Die Ausgabe der Mittel sollte dabei zweckgebunden sein, das heißt ausschließlich zur Abfederung der ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie und für Investitionen in die Digitalisierung und den Green Deal eingesetzt werden (Beckmann 2020b). So solle Europa mit dieser „außergewöhnliche[n], einmalige[n] Kraftanstrengung“, wie Angela Merkel nochmal die zeitlich begrenzte Einmaligkeit des Fonds betonte, „gestärkt, zusammenhaltend und solidarisch aus dieser Krise komm[en]“ (BReg 2020b).

Die Bereitschaft Deutschlands zu dieser gemeinsamen Initiative mit Frankreich stellte eine Abkehr von einem bisher wesentlichen deutschen Grundsatz dar. Schließlich hatte sich Deutschland jahrelang gegen jegliche Art von gemeinschaftlichen Verbindlichkeiten auf EU-Ebene gewehrt. Umso überraschender war die Zustimmung zur Aufnahme von gemeinsamen Schulden durch die EU-Kommission, die in Form von Zuschüssen an die Mitgliedstaaten gehen sollten (Pietzko 2020). Damit ging die deutsche Kanzlerin einen großen Schritt auf den französischen Präsidenten zu, um „die schwerste Krise [...], der die Europäische Union in ihrer Geschichte ausgesetzt war“ (BReg 2020b) angemessen zu begegnen und das europolitische Credo Merkels „Deutschland wird es auf Dauer nur gut gehen, wenn es Europa gut geht, das ist vollkommen klar“ (ebd.) mit Leben zu füllen. Gleichzeitig betonte die Bundeskanzlerin, wie bereits erwähnt, die Einmaligkeit dieser historischen Maßnahme, die den außergewöhnlichen Umständen geschuldet beziehungsweise deshalb vonnöten war (Rüger/Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Doch nicht nur Deutschland, sondern auch Frankreich kam der Gegenseite in einigen Punkten entgegen, um das Zustandekommen der Initiative zu ermöglichen. So fiel die Höhe des Fonds auf Drängen Deutschlands deutlich niedriger aus als ursprünglich von Frankreich gewünscht. Auch die französische Forderung aus dem Frühjahr zur Schaffung von Corona-Bonds, bei denen beispielsweise auch Deutschland direkt für die Schulden anderer Mitgliedstaaten hätte haften müssen, wurde in der Initiative umgangen (Beckmann 2020b). Nachdem „[i]n der ganzen Corona-Krise [...] die deutsch-französische Zusammenarbeit bislang überhaupt nicht Teil der Lösung [war]“, wie der Leiter des Jacques-Delors-Instituts Paris Sébastien Maillard (zitiert nach Blume 2020) bilanzierte, konnte nun mit der „deutsch-französischen Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise“ ein

„klassischer“ Kompromiss des Tandems erzielt werden (Lang/Ondarza 2020, S. 4).⁶ Zu Beginn der Pandemie waren sich Deutschland und Frankreich oft uneinig und es mangelte an Absprachen. Dies zeigte sich unter anderem bei der fehlenden Abstimmung zu den Grenzschießung im März oder auch bei Macrons Vorstoß zur Schaffung von Corona-Bonds als Antwort auf die Krise, was Merkel daraufhin strikt ablehnte. Die Vorlage der gemeinsamen Initiative wurde besonders in Frankreich sehr positiv aufgenommen, so bejubelte beispielsweise der französische Fernsehsender BFM „die Wiedergeburt des deutsch-französischen Paares“ (zitiert nach Blume 2020). Auch Macron verwies bei der Vorstellung der Initiative auf die Wichtigkeit des Kompromisses, warnte aber auch gleichzeitig davor, dass dies noch keine Entscheidung auf EU-Ebene bedeute: „Eine Einigung zwischen Deutschland und Frankreich ist keine Einigung der 27 Mitgliedsstaaten. Aber es gibt keine Einigung zwischen den 27, wenn Deutschland und Frankreich sich nicht vorher geeinigt haben“ (zitiert nach BReg 2020e).

Entsprechend der Vorahnung Macrons gab es bereits kurz nach Verkündung der deutsch-französischen Initiative die ersten Gegenstimmen. Am 23. Mai 2020 veröffentlichten die Spar-samen Vier (bestehend aus Österreich, Dänemark, Schweden und den Niederlanden) ein eigenes Positionspapier, in dem sie die Verteilung von Zuschüssen ablehnten. Stattdessen stellten sie ihrerseits einen Plan für einen Notfallfonds vor, bei dem die Unterstützung ausschließlich auf Krediten basieren sollte. Deren Vergabe wiederum sollte an Kriterien beziehungsweise Konditionen, wie Rechtsstaatlichkeit oder Modernisierung, geknüpft werden (Diermeier et al. 2020, S. 1). Andererseits gab es auch Zustimmung zu dem deutsch-französischen Kompromiss. Mitgliedstaaten, wie Spanien und Italien, die sich bereits früh für mehr finanzielle Solidarität auf EU-Ebene ausgesprochen hatten, unterstützten die Initiative. Gleichzeitig forderten sie aber ein noch höheres finanzielles Volumen des Wiederaufbaufonds (Demesmay et al. 2020, S. 4–5). Unter anderem hatten sich diese beiden Länder bereits in einem Positionspapier Mitte April dafür ausgesprochen, die EU-Hilfen in Form von Zuschüssen und nicht von Krediten auszugeben. Auch das Europäische Parlament zeigte sich zufrieden, denn es hatte sich ebenfalls für Zuschüsse stark gemacht. Darüber hinaus forderte es aber noch die dauerhafte Anhebung der Eigenmittelgrenze zur Finanzierung des MFR. Zudem forderten die Parlamentarier:innen die Erschließung von neuen europäischen Eigenmitteln ein (Becker 2020c, S. 4). Die Mitgliedstaaten und das Parlament hatten also bereits ihre Positionen verdeutlicht. Nun lag es an der Kommission einen Vorschlag – gemäß ihrem Auftrag durch den Europäischen Rat vom 23. April – vorzulegen, der im Rahmen dieser vorgezeigten Interessen auch eine Chance auf eine Einigung hatte.

Wie in der Einleitung bereits angedeutet, verkündete von der Leyen den umfassenden Vorschlag der Kommission zu einem „Recovery Fund“ schließlich am 27. Mai vor dem

⁶ Die deutsch-französischen Beziehungen nehmen seit Mitte der 1970er Jahre eine zentrale Rolle im Integrationsprozess der EU ein. Seither gilt das deutsch-französische Tandem als der sogenannte „Motor der Integration“ beziehungsweise „Motor für Europa“. Unter dieser Bezeichnung wird dem deutsch-französischen Bilateralismus die Fähigkeit zugeschrieben, immer wieder entscheidende Anstöße und Lösungen für den Integrationsprozess der EU zu liefern. So zum Beispiel bei der Ausgestaltung des Institutionengefüges der EU oder der Ausrichtung der Wirtschaftsordnung. Gelingt dem Tandem nämlich die Ausarbeitung eines Kompromisses, bei dem ihre oft sehr unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden müssen, stellen sich in der Vergangenheit häufig die anderen Mitgliedstaaten hinter die Initiative, da sich auch ihre Interessen in gewisser Weise in dem Kompromiss wiederfinden. Zudem trafen die deutsch-französischen Vorschläge häufig auf Zustimmung auf der EU-Ebene, insbesondere bei der Kommission, sodass deren Umsetzung gute Voraussetzungen hat (Müller-Brandeck-Bocquet 2019, S. 19).

Europäischen Parlament. Sie betonte dabei, dass die EU vor einer Richtungsentscheidung stehe und verdeutlichte die Dringlichkeit eines gemeinsamen Handelns:

„Entweder gehen wir alle unseren eigenen Weg, lassen dadurch Menschen, Regionen und ganze Länder zurück, und akzeptieren eine geteilte Union von Reich und Arm; oder wir beschreiten den Weg gemeinsam und wagen erneut den Sprung nach vorne und treffen jetzt für die kommenden Generationen entscheidende Weichenstellungen“ (EK 2020ak, S. 2).

Mit dem vorgelegten Konjunkturprogramm „Next Generation EU“, das unter dem Motto „Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ (EK 2020t) vorgestellt wurde, sollten ebenjene Weichen für die Zukunft gestellt werden. Aus den einleitenden Worten von der Leyens bei der Vorstellung des Instruments NGEU wurde aber auch deutlich, dass die EU samt ihren Mitgliedstaaten vor dem in Kapitel 3 aufgezeigten Spannungsverhältnis zwischen „gemeinsam oder allein“ stand. Die Kommissionspräsidentin war jedenfalls davon überzeugt, dass nun die „Stunde Europas“ gekommen war, mit der eine gemeinsame und solidarische Reaktion auf die Corona-Krise gemeint war. Neben der wirtschaftlichen Unterstützung der besonders von der Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten sollte die „Stunde Europas“ dabei bedeuten, dass die EU durch Investitionen in zukünftige Schlüsselbereiche wie den Klimaschutz oder die Digitalisierung die Krise als Chance nutzt und gestärkt daraus hervorgeht (EK 2020t).

Als „ehrgeizige Antwort“ (EK 2020t) auf diese Ziele wurde also das Instrument NGEU mit einem Umfang von 750 Mrd. EUR vorgestellt. Diese Summe sollte zusätzlich in den EU-Haushalt miteinfließen und in bestehende sowie neu geschaffene EU-Programme fließen (Becker 2020c, S. 1–2). Der Kommissionsvorschlag sah eine Laufzeit von NGEU bis in das Jahr 2024 vor, um auf eine „dringliche und beispiellose Krise [...] eine dringliche und beispiellose Antwort“ (EK 2020ak, S. 2) liefern zu können. Der Aufbauplan war dabei in zwei Teile unterteilt. Ein Teil von 500 Mrd. EUR sollte direkt als Zuschüsse über Förderprogramme an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden, während die weiteren 250 Mrd. EUR in Form von Darlehen vergeben werden sollten. Eine weitere Komponente des Kommissionsvorschlags sah die Erhöhung des Umfangs des MFR 2021–2027 auf insgesamt 1,1 Bio. EUR vor. Dabei handelte es sich um jene Summe, die bereits im Februar als Kompromiss zwischen den Staats- und Regierungschefs zum Umfang des MFR verhandelt worden war, damals aber noch scheiterte. Im Zuge der Corona-Pandemie sollte diese Summe nun aber doch vereinbart werden, so die Vorstellung der Kommission, sodass sich der Gesamtumfang des MFR – inklusive dem eingebetteten NGEU – auf 1,85 Bio. EUR belaufen sollte. Auch der im ersten Entwurf der Kommission zum MFR 2021–2027 im Jahr 2018 vorgestellte Rechtsstaatsmechanismus⁷ sollte bei der Vergabe der Gelder des MFR weiterhin Berücksichtigung finden (Finke 2020). Auf die genaue Ausgestaltung dieses Mechanismus wird in den folgenden Kapiteln 4.1.2 und 4.1.3 noch genauer eingegangen.

Die Kommission griff mit ihrem Vorschlag maßgeblich auf den deutsch-französischen Kompromiss zurück, setzte gleichzeitig aber auch eigene Akzente. Am augenscheinlichsten ist dabei die Erhöhung des Volumens von NGEU um 250 Mrd. EUR im Vergleich zur deutsch-französischen Initiative, die zusätzlich als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben werden sollten. Bei der Finanzierung des Fonds setzt die Kommission auf das gleiche Modell, wie es in

⁷ Der Begriff „Rechtsstaatsmechanismus“ wird in den EU-Texten nicht verwendet. Stattdessen enthält der aktuelle MFR die Formulierung „Konditionalitätsregelung“. Aufgrund der weit verbreiteten Benutzung wird in dieser Arbeit dennoch der Begriff „Rechtsstaatsmechanismus“ gebraucht.

der deutsch-französischen Initiative vorgeschlagen wurde – also die Aufnahme von Schulden auf EU-Ebene durch die Kommission. Jedoch sollen diese Schulden über 30 Jahre im Zeitraum von 2028 bis 2058 über den EU-Haushalt abbezahlt werden und damit um zehn Jahre länger, als es noch im Vorschlag von Merkel und Macron angedeutet worden war. Für die Schuldenaufnahme sollte die Eigenmittelobergrenze der EU ebenfalls auf zwei Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens für 30 Jahre angehoben werden. Damit nahm die Kommission die deutsch-französische Vorlage zur Aufnahme von einmaligen und in diesem Umfang beispiellosen gemeinsamen Schulden auf EU-Ebene in ihren Vorschlag auf (Becker 2020c, S. 1–2). Zudem brachte Kommissionspräsidentin von der Leyen mögliche neue Einnahmequellen für die EU ins Spiel, wie es das Europäische Parlament gefordert hatte. Als Möglichkeiten dafür nannte sie den Ausbau des Emissionshandels, die Schaffung einer CO₂-Grenzsteuer sowie einer Digitalsteuer, um die durch die EU an den Finanzmärkten aufgenommenen Mittel später zu refinanzieren (EK 2020ak).

Die Gelder aus NGEU sollten dabei nicht nur die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abdämpfen, „sondern auch dafür sorgen, dass unsere Union klimaneutral, digital, sozial und ein starker Akteur in der Welt ist, auch in der Welt von morgen“ (EK 2020ak, S. 3). Ziel der Kommission war es also, wie erwähnt, die Krise als Chance zu sehen und zu nutzen, indem die Gelder aus NGEU in zukunftsgerichtete Prioritäten der EU, wie die Stärkung des Binnenmarktes und der Resilienz sowie der Digitalisierung und dem European Green Deal, fließen sollten. Im Zentrum des Aufbauplans stand eine neue Resilienz- und Aufbaufazität (560 Mrd. EUR), mit der die Umsetzung dieser Prioritäten durch die Mitgliedstaaten finanziert werden und gleichzeitig die Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ermöglicht werden sollte. Der Kommissionsvorschlag sah daher die Verknüpfung der Vergabe der Gelder an die geplante Umsetzung dieser Prioritäten durch die Mitgliedstaaten vor. Ein weiteres Ziel des Aufbauplans war es, Lehren aus der Corona-Krise zu ziehen, um zukünftig resilienter gegen Krisen zu werden und besser auf sie reagieren zu können (EK 2020d). Da es sich an dieser Stelle aber nur um einen ersten Vorschlag der Kommission handelte, der noch auf die Zustimmung des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments angewiesen war, soll hier nicht genauer auf die vorgeschlagenen Programme eingegangen werden. Das gesamte Instrument NGEU veränderte sich nämlich im Laufe des Entscheidungsprozesses noch, weshalb erst in Kapitel 4.2 auf die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Programme eingegangen werden wird.

Festzuhalten bleibt jedoch, dass es der EU-Kommission mit ihrem Vorschlag gelang, alle zuvor aufgezeigten Interessen zu bündeln und damit eine gute Grundlage für den weiteren Verhandlungsprozess zu schaffen. So konnten die besonders stark betroffenen südeuropäischen Länder wie Italien und Spanien mit der Vorlage zufrieden sein, da sie einen großen Anteil aus dem Konjunkturprogramm erhalten sollten. Auch die Forderung der südeuropäischen Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments nach nichtrückzahlbaren Zuschüssen nahm eine zentrale Stellung im Plan der Kommission ein. Durch die Verknüpfung der Vergabe der Gelder aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit an konkrete Investitions- und Reformpläne und die damit einhergehende Überwachung der Verwendung der europäischen Gelder, wurde den Sparsamen Vier entgegengekommen. Der Vorschlag der Kommission fußte im Großen und Ganzen aber stark auf der deutsch-französischen Initiative und wäre, ohne einen Kompromiss des Tandems zuvor, in dieser Form wohl nicht möglich gewesen (Becker 2020c, S. 4–5). Insgesamt betrachtet legte die Kommission einen umfassenden Vorschlag vor, um den Folgen der Corona-Krise mit einer „außergewöhnlichen Reaktion auf Unionsebene“ (EK 2020s, S. 16) gerecht zu werden. Gleichzeitig sollte NGEU dazu beitragen, dass die EU für die „Welt von

morgen“ (EK 2020ak, S. 3) gerüstet ist. Mit dem Eintreten der „Stunde Europas“ sollte also einerseits zu einer solidarischen Krisenbewältigung der Corona-Krise und andererseits zur Stärkung der eigenen Rolle in der Zukunft beigetragen werden. Kommissionspräsidentin von der Leyen fasste die Wichtigkeit des Vorschlages wie folgt zusammen: „Mit dem Aufbauplan verwandeln wir die immense Herausforderung in eine Chance, weil wir nicht nur den Aufbau unterstützen, sondern auch in unsere Zukunft investieren“ (EK 2020t).

Der Aufbauplan der Kommission verdeutlicht also einen weiteren Schritt der EU hin zu mehr Sichtbarkeit im Verlauf der Pandemie. Der Vorschlag wurde in der Öffentlichkeit und den Mitgliedstaaten wahrgenommen und aufgrund seines Umfangs und der Art der Finanzierung immer wieder als „historischer Schritt“ (Finke 2020) oder gar als „a breakthrough proposal“ (Buti/Messori 2020, S. 1) bezeichnet. Dennoch war das vorgelegte Konjunkturprogramm NGEU samt dem MFR damit noch nicht beschlossene Sache. Einige Staats- und Regierungschefs konnten noch Kritik- und Streitpunkte ausmachen und auch das Europäische Parlament musste dem Entwurf noch zustimmen. Die verschiedenen Positionen und Forderungen, die auf den Kommissionsvorschlag folgten, sollen im Folgenden genauer erläutert werden.

4.1.2 Diskussion und Einigung im Europäischen Rat

Nachdem Kommissionspräsidentin von der Leyen den Wiederaufbau der EU zur „Stunde Europas“ erklärt hatte, musste dieser Aufbauplan aber erst einmal beschlossen werden. Schnell zeigte sich bei einer Videokonferenz der Staats- und Regierungschefs am 19. Juni 2020, dass der Kommissionsvorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen und Next Generation EU einige strittige Punkte enthielt. Deswegen erstellte der Präsident des Europäischen Rates – Charles Michel – einen angepassten Entwurf. Dieser sollte als Verhandlungsgrundlage für den „physischen“ Gipfel des Europäischen Rates im Juli dienen (ER 2020d). Die Streitpunkte des Kommissionsvorschlags und ihre Lösung sollen im Folgenden dargestellt und analysiert werden.

Einer der größten Streitpunkte des Kommissionsvorschlags war die Frage, in welchem Verhältnis das von der EU-Kommission geliehene Geld als Zuschuss oder Kredit an die jeweiligen Mitgliedstaaten vergeben werden soll. Zuschüsse würden den finanzschwächeren Staaten, wie Spanien und Italien zugutekommen, die von der Corona-Pandemie besonders stark getroffen wurden. Kredite hingegen, welche zurückgezahlt werden müssten, würden bei Mitgliedstaaten mit hoher Staatsverschuldung⁸ zu weiteren finanziellen Engpässen führen. Die Sparsamen Vier forderten als Voraussetzung für die Auszahlung dieser Kredite aber, dass damit in den Mitgliedstaaten, die bereits stark verschuldet waren, Reformen umgesetzt werden müssen. In diesem Zusammenhang bezeichnete Österreichs Kanzler Sebastian Kurz diese Mitgliedstaaten sogar als „kaputte Systeme“ (Der Standard 2020). Durch das Abkehren Deutschlands von einem Nein zu gemeinsamen Schulden auf EU-Ebene wurden die Sparsamen Vier mit ihrer Ansicht jedoch zunehmend isoliert. Hinzu kam, dass der Kreis der Staaten, die auf stärkere finanzielle Solidarität setzen – welcher traditionell vor allem aus südeuropäischen Mitgliedstaaten besteht – durch die Corona-Krise deutlich erweitert wurde. In einem Brief forderten neun Mitgliedstaaten – darunter Belgien, Luxemburg und Irland – die Ausgabe von Eurobonds beziehungsweise stärkere finanzielle Solidarität. Auch die baltischen Staaten – die bisher eher als Unterstützer der Sparsamen Vier galten – zeigten sich offen für eine

⁸ So hat Italien laut (IMF 2021) aktuell eine Staatsverschuldung von 161 Prozent, Griechenland sogar von über 200 Prozent.

stärkere finanzielle Risikovergemeinschaftung (Lang/Ondarza 2020, S. 2). Hinzu kam, dass auch die Visegrád-Staaten, obwohl sie durch die Coronakrise zunächst nicht so stark betroffen waren, sowie die südeuropäischen Staaten für einen größeren Haushalt und dabei insbesondere für eine Stärkung des für sie sehr wichtigen Kohäsionsfonds eintraten (Lang/Ondarza 2020, S. 3).

Dass die Sparsamen Vier nur schwer von ihrer Position abzubringen waren, zeigt sich nicht nur an der Länge des Gipfels vom 17. bis zum 21. Juli – welcher nur 25 Minuten kürzer war als der längste EU-Gipfel überhaupt – oder daran, dass der französische Präsident Macron zwischenzeitlich mit seiner Abreise drohte, sondern vor allem an den Zugeständnissen an die Sparsamen Vier, mit denen sich deren Zustimmung zur gemeinsamen Schuldenaufnahme durch die Kommission gesichert wurde (Rüger/Müller-Brandeck-Bocquet 2020). Beim Verhältnis von Darlehen und Zuschüssen in der Aufbau- und Resilienzfazilität sah der Kommissionsentwurf noch 310 Mrd. EUR für Zuschüsse und 250 Mrd. EUR für Darlehen vor. Beim Ratsgipfel einigten sich die Staats- und Regierungschefs nun auf 312,5 Mrd. für Zuschüsse und 360 Mrd. für Darlehen. Zwar wurde das Volumen für Zuschüsse leicht erhöht, durch die deutliche Aufstockung der Kredithilfen wurde das Verhältnis aber zugunsten der Wünsche der Sparsamen Vier verändert (ER 2020e, S. 5).

Auch der von der Kommission entworfene Verteilungsschlüssel für die Zuteilung dieser Gelder geriet schnell in die Kritik, da er Kriterien enthielt, die zunächst einmal unabhängig von den Auswirkungen der Corona-Pandemie waren. Für die Berechnung der Gelder wurden die Einwohnerzahl, das BIP pro Kopf sowie der Durchschnitt der Arbeitslosenquoten der letzten fünf Jahre zugrunde gelegt (Becker 2020d, S. 262). Dieser Kritik wurde beim Gipfel insofern Rechnung getragen, dass der Verteilungsschlüssel nur bis Ende 2022 gelten soll. Ab 2023 soll dann ein neuer Zuweisungsschlüssel gelten, der statt der durchschnittlichen Arbeitslosenquote den wirtschaftlichen Rückgang seit Beginn der Pandemie miteinbezieht (ER 2020e, S. 5). Welcher Mitgliedstaat genau diese Änderung vorgeschlagen hat, ist nicht bekannt. Im Ergebnis aber kommt sie den Sparsamen Vier entgegen, denn die durchschnittliche Arbeitslosenquote der letzten fünf Jahre würde Staaten bevorzugen, die bereits vor der Corona-Pandemie eine schwächere Wirtschaft hatten, auch wenn sie von Corona nicht so stark betroffen waren. So hätte Polen nach dem alten Verteilungsschlüssel rund zehn Prozent der Finanzhilfen erhalten, obwohl es – zumindest bis zum Sommer – kaum von der Pandemie getroffen worden war (Becker 2020d, 262f.). Durch den neuen Mechanismus, der nun den wirtschaftlichen Rückgang seit der Pandemie mit in die Verteilung einbezieht, werden vor allem die Mitgliedstaaten unterstützt, die von der Pandemie besonders hart getroffen wurden. Auch einer weiteren Forderung der Sparsamen Vier – die sich bereits im Kommissionsvorschlag widerspiegelt hatte – wurde Rechnung getragen: Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission Aufbaupläne vorlegen, welche darlegen, wie mithilfe der bereitgestellten Gelder die Wirtschaft gestärkt werden soll. Hierbei sollen die Maßnahmen auch der grünen und digitalen Wende dienen. Sollten einzelne Mitgliedstaaten der Meinung sein, dass die Pläne anderer Mitgliedstaaten die Anforderungen nicht erfüllen, so können sie den Europäischen Rat damit beauftragen, sich mit dem Sachverhalt zu beschäftigen (Becker 2020d, S. 263). Wird dieser Mechanismus aktiviert, so darf die Europäische Kommission die Zahlungen erst nach einer Entscheidung des Europäischen Rates genehmigen (ER 2020e, S. 6).

Um generell die Verwendung von EU-Geldern besser zu kontrollieren, soll unter dem Begriff der Konditionalität ein „Rechtsstaatsmechanismus“ eingeführt werden, das heißt, die Zahlung von EU-Geldern soll mit der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit verbunden werden. Hier

hat der Europäische Rat aber keinen genauen Mechanismus entworfen, sondern nur festgehalten, dass bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit die Kommission Maßnahmen vorschlägt, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit annimmt (ER 2020e, S. 16). Diese vage Formulierung geht wohl vor allem auf Polen und Ungarn zurück, die sich gegen einen solchen Mechanismus sträubten. Zusätzlich zu diesen Kompromissen wurden die Beitragsrabatte für die Sparsamen Vier und Deutschland erhöht (Becker 2020d, S. 264), wohl, um sich deren Zugeständnisse zur gemeinsamen Kreditaufnahme durch die Kommission zu sichern.

Nach dieser Aufzählung könnte der Eindruck entstehen, dass die Sparsamen Vier beim Gipfel einen Erfolg auf ganzer Linie haben feiern können. Jedoch darf nicht vergessen werden, dass sie sich zusammen mit Deutschland jahrelang gegen eine gemeinsame Verschuldung – beziehungsweise die damit einhergehende Haftung – geweigert haben. Zwar konnten sie den Anteil der Zuschüsse – also Beträge, die die EU-Kommission mithilfe ihrer Eigenmittel zurückzahlen muss – senken, dieser ist aber mit 390 Mrd. EUR immer noch größer als der Anteil der Kredite (360 Mrd. EUR). Die Tatsache, dass die Europäische Kommission mit der Aufnahme von Krediten in großem Umfang beauftragt wird, stellt eine historische Richtungsentscheidung in der EU dar. Auch wenn die Anleihen zeitlich begrenzt und nur für die Bekämpfung der Pandemiefolgen vorgesehen sind, schafft ihre Existenz doch einen Präzedenzfall. Bei zukünftigen Wirtschaftskrisen würde so ein Instrument zumindest erneut diskutiert, wenn nicht sogar eingefordert werden. Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass es bei der eingeschränkten Haftung der Mitgliedstaaten bleibt. Für die EU-Anleihen haften die Mitgliedstaaten nämlich nicht vollständig gemeinsam – wie es bei den in der Eurokrise diskutierten Eurobonds der Fall gewesen wäre – sondern nur mit dem zu diesem Zweck aufgestockten Anteil an den Eigenmitteln. Grundsätzlich betragen die Eigenmittelbeiträge der Mitgliedstaaten 1,4 Prozent des Bruttonationaleinkommens. Um eine Deckung der im Rahmen von NGEU aufgenommenen Gelder zu gewährleisten, wird diese Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte auf 2 Prozent erhöht. Diese zusätzlichen 0,6 Prozent dürfen aber nur zur Tilgung der Kredite genutzt werden (ER 2020e, S. 3). Dass die Mitgliedstaaten mit ihrem Beitrag zum EU-Haushalt für den Coronafonds aufkommen, soll aber die allerletzte Option sein. Durch neu zu schaffende Eigenmittel soll die Kommission in die Lage versetzt werden, die aufgenommenen Gelder selbstständig zurückzuzahlen. Hierzu zählen vor allem die ab 1. Januar 2021 geltende „Plastiksteuer“. Hierbei handelt es sich um die erste neue Eigenmittelkategorie seit 1988 (Becker et al. 2020, S. 55). Außerdem sollen eine Digitalabgabe, eine CO₂-Grenzsteuer, eine Finanztransaktionssteuer sowie eine Überarbeitung des Emissionshandelssystems genug Geld einbringen, um die Verbindlichkeiten zu bedienen (ER 2020e, S. 8).

Der vom Europäischen Rat gefasste Beschluss stellte aber nur eine politische Einigung dar. Damit der Mehrjährige Finanzrahmen und der Wiederaufbaufond in Kraft treten konnten, mussten auch noch das Europäische Parlament und der Rat der EU gemäß Art. 312 Abs. 2 AEUV eine entsprechende Verordnung erlassen. Dadurch wurden Nachverhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Rat nötig, wie im nächsten Kapitel aufgezeigt werden soll. Dass das Europäische Parlament noch Änderungsvorschläge einbrachte war dabei abzu sehen. Eine Zustimmung des Rates hingegen erschien als eher unproblematisch, hatten sich die Staats- und Regierungschefs ja bereits beim Gipfeltreffen geeinigt. Dass dies aufgrund der offenen Formulierung des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus dann doch nicht der Fall war, wird sich ebenfalls im nächsten Kapitel zeigen.

4.1.3 Die Einigung zwischen Europäischem Parlament und Rat und der Streit um den Rechtsstaatsmechanismus

Vom Europäischen Parlament wurde die oben beschriebene politische Einigung des Europäischen Rates zunächst begrüßt. Jedoch wurde schnell ersichtlich, dass eine Zustimmung gemäß Art. 312 Abs. 2 AEUV keine Selbstverständlichkeit darstellen würde. Das parteiübergreifende Verhandlungsteam des Parlaments äußerte noch am Tag der Einigung Kritik am ausgehandelten Paket. Diese bezog sich insbesondere auf die konkrete Ausgestaltung des Mehrjährigen Finanzrahmens sowie den neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus – welcher laut dem Parlament in zu schwacher Form aufgenommen und damit de facto nicht wirksam war (EP 2020b).

Mit Blick auf den Mehrjährigen Finanzrahmen verwies das Europäische Parlament auf diverse Kürzungen bei EU-Förderprogrammen, die nicht hinnehmbar seien: „Das Parlament kann die vorgeschlagenen rekordtiefen Obergrenzen nicht akzeptieren, da sie eine Absage an die langfristigen Ziele und die strategische Autonomie der EU bedeuten, während die Bürger mehr verlangen. [...] wir werden uns bemühen, Verbesserungen, einschließlich höherer Beträge, bei zukunftsorientierten MFR-Programmen wie ‚Horizon Europe‘, ‚InvestEU‘, ‚LIFE‘ und ‚Erasmus+‘ zu erreichen“ (EP 2020b). Um diese Programme finanzieren zu können und gleichzeitig die Einnahmeseite zu modernisieren (Stolton/Rios 2020), forderte das Parlament daher einen konkreteren Vorschlag zu den EU-Eigenmitteln (Ueberbach 2020). Weiter wurde kritisiert, dass der Überbrückungszeitraum, also die verbleibende Zeit bis zum Jahresbeginn 2021, ungenutzt bliebe und den EU-Bürger:innen somit eine schnelle und sofortige Hilfe verwehrt werden würde. Das Parlament befürwortete stattdessen ein sofortiges Inkrafttreten des Wiederaufbauplans, um Hilfen ohne Verzögerung auszahlen zu können. Auch die fehlende parlamentarische Einbindung in die bisherigen Verhandlungen – und damit auch eine fehlende demokratische Kontrolle – bemängelten die Parlamentarier:innen (EP 2020b). Größter Kritikpunkt, neben den Kürzungen im MFR, stellte für das Parlament allerdings, wie eingangs erwähnt, die mangelnde Konditionalität mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit dar. Konkret wurde kritisiert, dass es sich bei der Lösung des Europäischen Rates um eine Verwässerung des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus handeln würde und somit „der Aufbau eines Europas der Grundrechte“ (EP 2020b) gefährdet sei. Das Europäische Parlament ließ daher am 21. Juli verlauten, dass es dem ausgehandelten Paket des Europäischen Rates nicht zustimmen werde. Um schnellstmöglich eine Einigung erzielen zu können und Spannungen zwischen den Institutionen zu verhindern, nahm die ständige Vertretung Deutschlands in Brüssel (aufgrund der deutschen Ratspräsidentschaft) daher sofort nach Ende der Sommerpause im August die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament auf (Ueberbach 2020).

Ein erster wichtiger Fortschritt bei den Verhandlungen konnte am 16. September erzielt werden. Nachdem der Inhalt des Corona-Wiederaufbauplans von den Europaabgeordneten schon im Juli weitestgehend abgesegnet worden war, gaben diese Mitte September auch ihre legislative Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss⁹. Dabei betonte das Parlament ausdrücklich,

⁹ Der Eigenmittelbeschluss bildet die Rechtsgrundlage für die Einnahmequellen des EU-Haushalts. Eine Abstimmung über die legislative Stellungnahme ist notwendig, damit der Rat den Beschluss annehmen und die Ratifizierung einleiten kann. Künftig soll dieser Beschluss auch die Rechtsgrundlage für die Aufnahme von Krediten auf den Finanzmärkten sein, mit denen das Aufbauminstrument NGEU finanziert werden soll. Der Eigenmittelbeschluss tritt allerdings erst nach Ratifikation durch die Mitgliedstaaten in Kraft. Für Deutschland hat der Bundestag am 25. März 2021 dem Eigenmittelbeschluss zugestimmt. Am 26. März 2021 hat das BVerfG aufgrund einer Verfassungsbeschwerde die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten vorläufig gestoppt. Der

dass es, trotz der Zustimmung, dennoch einen rechtsverbindlichen Zeitplan für die Einführung dieser neuen Eigenmittel geben müsse. Wichtig sei dabei eine nachhaltige Finanzierung, damit künftige Generationen nicht die Schuldenlast tragen müssen (EP 2020c). Damit war zwar ein Teil des Mehrjährigen Finanzrahmens angenommen, jedoch konnte und wollte das Parlament diesem nur in seiner Gesamtheit endgültig zustimmen. Bei dessen genauerer Ausgestaltung gab es weiterhin grundlegende Differenzen zwischen den Ansichten des Parlaments und des Rats, wie der Haushaltsausschussvorsitzende Johan Van Overtveldt beklagte: „Wir sind bereit, die Verhandlungen zu beschleunigen, aber der Rat zeigt keinen Willen, über unsere Hauptforderungen zu verhandeln“ (zitiert nach EP 2020d). Die Differenzen bezogen sich hauptsächlich auf die bereits zu Beginn kritisierten und nach Ansichten des Parlaments vernachlässigten EU-Programme. Um weiterhin den Druck auf den Rat aufrechtzuerhalten, verwiesen mehrere Abgeordnete zu diesem Zeitpunkt immer wieder auf ein mögliches Szenario, welches im Falle einer Nicht-Einigung eintreten könnte: Das Inkrafttreten eines Notfallplans¹⁰, und zwar ohne Zustimmung des Rates. Das Parlament setzte den Rat dahingehend unter Druck, die angesprochenen EU-Programme ab dem 1. Januar 2021 auf der Grundlage der Haushalts-Obergrenzen von 2020 weiterlaufen zu lassen, falls keine Einigung erzielt wird (EP 2020d). Diese Obergrenzen hätten allerdings die Finanzmittel der EU-Programme nicht erhöht, zudem wäre ein Scheitern und Nicht-Inkrafttreten des neuen Haushalts einem politischen Versagen gleichgekommen. Die finanziellen Mittel des alten Haushalts hätten bei weitem nicht die Höhe und Durchschlagskraft besessen, die für die Bewältigung der Pandemiefolgen benötigt werden. Dieses Druckmittel reizte das Parlament dennoch bewusst aus, um den eigenen Forderungen Nachdruck zu verleihen und somit aktiv und gleichberechtigt in die Verhandlungen miteinbezogen zu werden.

Parallel zu den Verhandlungen im finanziellen Bereich liefen auch die Diskussionen um den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus auf Hochtouren. Ende Oktober konnten sich hier beide Seiten auf einen Kompromiss einigen und somit den größten Streitpunkt in den Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen beseitigen. Konkret sah der ausgehandelte Kompromiss vor, dass gewisse Zahlungen, vorrangig aus den Agrar- oder Kohäsionsfonds, eingestellt werden können, sobald „Brüche der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union in hinreichend direkter Weise beeinträchtigen oder ernstlich zu beeinträchtigen drohen“ (Gutschker 2020). Dieser neu definierte Mechanismus wäre in dieser Form somit präventiv anwendbar, wie ursprünglich auch von der Kommission vorgeschlagen. Die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, Monika Hohlmeier (CSU), äußerte sich zu diesem Kompromiss optimistisch und zufrieden. Laut ihr wurden circa 80 Prozent der Forderungen des Parlaments aufgenommen und eingearbeitet und damit die neue Regulierung deutlich wirksamer als der bisher geltende Artikel 7 EUV (Gutschker 2020). In diesem war bislang festgelegt worden, wie die EU reagieren kann, wenn die Werte der EU durch einen Mitgliedstaat als verletzt erachtet worden waren. Das Verfahren nach Artikel 7 umfasste dabei bisher zwei Mechanismen: „Präventionsmaßnahmen im Falle einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der EU-Werte, und zum anderen Sanktionen, wenn eine solche Verletzung bereits stattgefunden hat“ (EP 2018). Für die Anwendung von Präventionsmaßnahmen war bisher eine Vierfünftelmehrheit im Rat der EU notwendig, Sanktionen mussten dagegen nach

zugrundeliegende Eilantrag wurde am 15. April 2021 vom BVerfG aufgehoben, sodass das deutsche Zustimmungsgesetz in Kraft treten konnte (BVerfG 2021).

¹⁰ In den Verträgen der EU ist für den Fall, dass kein neuer Haushalt ausgehandelt werden kann, ein Sicherheitsnetz vorgesehen. Bei diesem Notfallplan würden bestehende EU-Programme auf der Grundlage der Haushalts-Obergrenzen des alten Haushalts weiterlaufen (EP 2020d).

dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen werden – ausgenommen der Mitgliedstaat, gegen den sie ausgerufen werden sollen. Diese Abstimmungsmechanik wurde nun neu definiert. Ursprünglich wurde vom Parlament angestrebt, dass Sanktionen durch die qualifizierte Mehrheit im Rat aktiv abgelehnt werden müssten, wenn sie zuvor vom Parlament gefordert werden. In diesem Punkt konnte sich allerdings die Ratsseite durchsetzen. Letztendlich kam man zu dem Entschluss, dass Sanktionen nur dann in Kraft treten, wenn der Rat diesen aktiv mit der qualifizierten Mehrheit zustimmt. Dennoch wurde das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV entscheidend modifiziert, indem das Prinzip der Einstimmigkeit komplett gestrichen wurde (ebd.). Aufgrund der großen Einflussnahme des Parlaments und der damit verbundenen Modifizierung des Mechanismus gab es nach Bekanntgabe des Kompromisses erwartbare Kritik seitens einzelner Mitgliedstaaten. Polen und Ungarn äußerten sich wütend und enttäuscht über die ausgehandelte Lösung und ließen bei einer Sitzung der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten verlauten, dem gesamten Finanzpaket nicht zustimmen zu können, falls der neue Mechanismus in dieser Form aufgenommen werden würde. Insbesondere die Verknüpfung von Auszahlungen mit der Überprüfung rechtsstaatlicher Grundsätze lehnten beide Staaten konsequent ab und ließen verlauten, hier keineswegs kompromissbereit zu sein (Riegert 2020). Jedoch wurden die Diskussionen zwischen den beiden Mitgliedstaaten und der Ratspräsidentschaft zunächst vertagt, da das Parlament dem gesamten Finanzpaket ebenfalls noch nicht zugestimmt hatte und der Fokus der deutschen Ratspräsidentschaft zunächst auf den Verhandlungen mit den Parlamentarier:innen lag.

Diese Verhandlungen konnten am 10. November erfolgreich abgeschlossen werden. Nach der legislativen Zustimmung zum Eigenmittelschluss und der erfolgreichen Modifizierung des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ließ das Parlament verlauten, nun auch dem Mehrjährigen Finanzrahmen und somit dem gesamten Paket zuzustimmen. Diese Einigung war schlussendlich nur möglich, da dem Parlament gewisse Zugeständnisse seitens des Rates gemacht wurden. So erhielten die vom Parlament als vernachlässigt identifizierten EU-Programme, wie zum Beispiel „Horizont Europa“, „EU4Health“ oder „Erasmus+“, Aufstockungen in Höhe von circa 15 Mrd. EUR. Die Höhe der Aufstockungen lag allerdings immer noch unter dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag. Das Parlament, das lange um diese Erhöhungen gerungen hatte, bezeichnete diesen Kompromiss als notwendigen Schritt, da sich hierdurch mehr Flexibilität für Reaktionen auf unvorhergesehene Bedarfsfälle ergibt (Rat 2020b). Weiter wurde sich darauf verständigt, dass die Haushaltsbehörde der EU stärker in die Aufsicht über die Einnahmen (im Rahmen von NGEU) einbezogen und es fortan einen indikativen Fahrplan für die Einführung neuer Eigenmittel geben wird (ebd.). Insgesamt betrachtet zeigt sich an den genannten Zugeständnissen, dass das Europäische Parlament deutlichen Einfluss nehmen und im Verhandlungsverlauf sichtbar werden konnte. Der Rat konnte die Forderungen des Parlaments nicht unbeachtet lassen und musste diesen ein Stück weit entgegenkommen. Durch den erzielten Kompromiss konnte der Rat nun das endgültig ausgehandelte Ergebnis den Mitgliedstaaten vorlegen und somit den letzten notwendigen Schritt einleiten.

Entgegen der Annahme, kurz vor Ende der Verhandlungen zu stehen, entflammte nun der zuvor angedeutete Konflikt zwischen Polen und Ungarn mit den anderen Mitgliedstaaten. Wie bereits nach Bekanntgabe über eine Modifizierung des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus signalisierten beide Parteien auch weiterhin, dem Finanzpaket unter den aktuellen Konditionen nicht zuzustimmen und bestanden vehement auf die ausgehandelte Lösung vom Juli 2020 (SZ 2020a). Am 16. November drohten beide Länder bei einem Botschaftertreffen daher mit einem Veto gegen das modifizierte Finanzpaket. Damit befand sich die EU-Finanzplanung in einer Sackgasse und drohte zu platzen, was einer Katastrophe gleichgekommen wäre. Ohne die

einstimmige Zustimmung aller 27 Mitgliedstaaten bei einer Abstimmung im Rat hätten weder die 750 Mrd. EUR aus dem Wiederaufbaufond ausgezahlt werden können, noch wäre der Mehrjährige Finanzrahmen in Kraft getreten. Polen und Ungarn rechtfertigten ihr Veto mit dem Vorwurf der Erpressung seitens der EU. Mit dem neuen Vorschlag fühlte man sich bestraft für die seit Jahren anhaltende Ablehnung bezüglich der Migrationspolitik der EU¹¹ (Sieradzka/Verseck 2020). Den restlichen Mitgliedstaaten ging dieses Veto jedoch zu weit, da die ausgehandelten Finanzhilfen bereits fest eingeplant waren und zudem dringend benötigt wurden, um die durch Corona entstandenen wirtschaftlichen Schäden ausgleichen zu können. Der Nothaushalt, welcher bei dem Fehlen einer Einigung in Kraft getreten wäre, hätte die Auswirkungen der Corona-Pandemie keineswegs abfedern können und somit gab es für die EU keine Alternative zum ausgehandelten Finanzpaket (tagesschau 2020e). Da jedoch weder die deutsche Ratspräsidentschaft sowie das Parlament noch Ungarn und Polen dazu bereit waren, in Nachverhandlungen zu treten, forderten mehrere Stimmen innerhalb der EU notfalls den Sonderhaushalt ohne diese beiden Mitgliedstaaten auszuhandeln. Dies wäre rechtlich möglich, technisch innerhalb der begrenzten Zeit jedoch kaum umsetzbar gewesen (Riegert 2020). Um trotzdem den Druck auf Polen und Ungarn zu erhöhen und diese zum Einlenken zu bewegen, beschlossen die restlichen EU-25 ein Ultimatum: Sollte zeitnah keine Lösung erzielt und das angedrohte Veto nicht zurückgenommen werden, würde man innerhalb der EU den Versuch anstreben, ein neues Corona-Wiederaufbaupaket aufzulegen – und zwar herausgelöst aus dem EU-Haushalt und ohne die Beteiligung von Polen und Ungarn. Dies hätte mit Hilfe des „Instruments der verstärkten Zusammenarbeit“ oder im Rahmen einer multilateralen Vereinbarung geschehen können und wäre somit auch rechtlich gesehen vertretbar gewesen (Becker 2020a). Allerdings hätte dies auch gleichzeitig einen gravierenden Bruch der Solidarität der gesamten EU-27 bedeutet und langfristig vermutlich schwerwiegende Folgen nach sich gezogen. Neben sehr viel Geld stand hier also auch der Zusammenhalt und die Gestaltungsmacht der EU auf dem Spiel (Brüggmann 2020).

Diese unsolidarischen Vorhaben und Differenzen zeigten vor allem eines: Der seit Jahren andauernde Streit der EU mit Polen und Ungarn bezüglich Rechtsstaatsdefiziten fand seinen Höhepunkt inmitten der ohnehin schon außergewöhnlich schwerwiegenden Coronakrise. Vor allem in Kombination mit der Ende November 2020 wieder akut werdenden Corona-Lage blickte die EU zu diesem Zeitpunkt einer äußerst ungewissen und unsicheren Zukunft entgegen (Sieradzka/Verseck 2020). Die Ratspräsidentschaft, das Parlament und die anderen Mitgliedstaaten waren jedoch nicht gewillt, sich dem Willen einzelner Mitgliedstaaten zu beugen und standen konsequent hinter dem ausgehandelten Paket, welches sie als einzige Lösung akzeptierten. Vor allem das Europäische Parlament betonte mehrfach, den Streitpunkt der „Rechtsstaatlichkeit“ nicht wieder aufschnüren zu wollen und dem gesamten Finanzpaket nur unter Beibehaltung der neuen Konditionen zuzustimmen. Die CSU-Europaabgeordnete Monika Hohlmeier sagte hierzu, dass nach der Ansicht des Parlaments der Punkt der Rechtsstaatlichkeit in der EU nicht verhandelbar sei und man deshalb nicht auf die Provokationen von Polen und Ungarn eingehen werde (Riegert 2020). Ende November war nach vier Monaten intensiven Verhandlungen immer noch keine endgültige Lösung erzielt worden, was alle Beteiligten weiter unter enormen Druck setzte.

¹¹ Beide Mitgliedstaaten lehnen seit geraumer Zeit jegliche Aufnahme von Flüchtlingen konsequent ab und verhindern damit die Pläne der EU, eine gemeinschaftliche Asyl- und Migrationspolitik mitsamt eines Verteilungsschlüssels vollziehen zu können (tagesschau 2020d).

Um diese schnellstmöglich zu erreichen, wurde kurz vor Weihnachten 2020 daher ein physisches Treffen anberaumt. Angela Merkel betonte im Vorfeld dieses Treffens, dass es für sie allerdings keinen Grund geben würde, die getroffene und ausgehandelte Vereinbarung zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit noch einmal zu überdenken. Ihrer Meinung nach lag es einzig an Polen und Ungarn, dem gesamten Finanzpaket zuzustimmen und somit die nötigen Finanzhilfen endlich auf den Weg bringen zu können (Riegert 2020). Sie stützte ihre Aussage dabei auf die Tatsache, dass beide Mitgliedstaaten äußerst stark von den EU-Finanzmitteln profitierten, da diese an der Spitze der Nettoempfänger von EU-Geldern standen (Sieradzka/Verseck 2020). Beide Mitgliedstaaten hatten daher durchaus ein Interesse an einem schnellen Zustandekommen des Wiederaufbauplans. Polen und Ungarn gaben auch deshalb dem Druck schlussendlich nach und stimmten bei dem Treffen am 10. Dezember 2020, nach intensiven Diskussionen, einem Kompromiss zu, welcher nach direkter Rücksprache mit dem EU-Parlament und den weiteren EU-25 von allen getragen und akzeptiert wurde. Dieser neue Kompromiss veränderte den heißdiskutierten Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nicht grundlegend, sondern fügte lediglich eine „interpretative Erklärung“ (Kuntschner 2020) hinzu. Durch diese wurde Polen und Ungarn ein gewisses Zugeständnis gemacht, da hier festgelegt wurde, was EU-Staaten tun können, um eine Anwendung des Verfahrens noch abzuwenden. Konkret war hinzugefügt worden, dass vor der Anwendung des Verfahrens zunächst eine Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof erfolgen kann, wenn der beschuldigte Mitgliedstaat dies erbittet. Dieser Vorgang könnte dann das tatsächliche Eintreten des Verfahrens um Monate hinauszögern, womöglich sogar um mehrere Jahre (Kuntschner 2020). Des Weiteren wurde festgehalten, dass die bloße Feststellung eines Rechtsverstößes allein nicht ausreichen würde, um EU-Finanzhilfen zu kürzen. Stattdessen müsse klar festgestellt werden, dass ein Verstoß negative Auswirkungen auf die Verwendung von EU-Geldern haben würde (SZ 2020b). Auch diese Spezifizierung würde im Falle einer möglichen Anwendung des Verfahrens den tatsächlichen Eintritt weiter hinauszögern, da diese negativen Auswirkungen auf die Verwendung von EU-Geldern ebenfalls konkret festgestellt werden müssten.

Die Ratsführung um Angela Merkel und Charles Michel begründeten diesen Kompromiss damit, dass durch die Zusatzerklärung gewährleistet sei, dass der Mechanismus nun fair, unparteiisch und auf Fakten basierend eingesetzt werden kann (Kuntschner 2020). Für das Parlament, welches eine Modifizierung des Mechanismus bezüglich der Effizienz und Durchschlagskraft erreichen wollte, ist diese Zusatzerklärung allerdings als Rückschlag zu bewerten. Polen und Ungarn war es nun möglich, durch die Maßnahmen der Zusatzerklärung das Verfahren deutlich hinauszuzögern. Vor allem für den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orban war dies von großer Bedeutung, da er dadurch bis zu den nächsten Parlamentswahlen 2022 in Ungarn keine Kürzungen von EU-Geldern zu befürchten hat (Kuntschner 2020). Das Europäische Parlament jedoch als großen Verlierer zu bezeichnen, würde dennoch zu weit gehen. Trotz der zuletzt hinzugefügten Zusatzerklärung wurde die Abstimmungsmechanik des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus modifiziert und damit schlussendlich auch erleichtert. Die Hürden für ein Eintreten des Verfahrens – und damit auch die mögliche Verhängung von Sanktionen in diesem Rahmen – wurden gesenkt. Anstatt einer Vierfünftelmehrheit beziehungsweise einer einstimmigen Zustimmung ist fortan nur noch eine qualifizierte Mehrheit notwendig. Somit wurden neben Polen und Ungarn auch dem Parlament entscheidende Zugeständnisse gemacht.

Daher darf also nicht vernachlässigt werden, welchen Einfluss die institutionelle Seite bei den Verhandlungen innehatte. Großes Lob erhielt die deutsche Ratspräsidentschaft um Angela Merkel bezüglich ihrer Verhandlungsführung, insbesondere von der EU-

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen. Laut ihrer Aussage war es eine beachtliche Leistung alle Strömungen der EU unter einem Nenner zu vereinigen und den MFR sowie den Wiederaufbaufond in dieser Form auf den Weg zu bringen (Kuntschner 2020). Kritischer wurde der Kompromiss dagegen von der Presse bewertet. So wurde zwar einerseits die schlussendlich zustande gekommene Einigkeit durch den Kompromiss gelobt, andererseits wurde aber auch vor allem die weniger effiziente Gestaltung des Rechtsstaatsmechanismus kritisiert (vgl. Wesel 2020; Becker 2020b). Dennoch kann und muss hervorgehoben werden, dass sich sowohl das Parlament als auch der Rat in den Verhandlungen gegenüber Polen und Ungarn deutlich sichtbarer und selbstbewusster präsentiert hatten als in den Jahren zuvor. Diese Stärke zeigte sich vor allem daran, dass der Gesetzestext des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nicht weiter verändert wurde, obwohl dies die Kernforderung von Polen und Ungarn war. Diese Ansicht spiegelt sich auch in der Aussage von Bundesfinanzminister Olaf Scholz wider, „dass Europa seine Handlungsfähigkeit bewiesen habe“ (zitiert nach Kuntschner 2020). Die Zugeständnisse, die schlussendlich gemacht wurden, stellen einzig den Kompromiss dar, den Polen und Ungarn eingehen mussten, um auch weiterhin von den EU-Geldern profitieren zu können. Damit lenkten größtenteils die beiden Mitgliedstaaten ein. Der EU gelang es, einen Mechanismus zu beschließen, der schon lange zur Debatte stand. Scheinbar hat die Corona-Krise hier also einen Entscheidungskorridor geöffnet, der eine langfristige Stärkung der EU ermöglichen könnte. Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Parteien, welches schon seit Jahren besteht, entflammte zwar nochmals neu, wurde von der EU-Seite und vor allem durch das Verhandlungsgeschick von Angela Merkel entzerrt. Spät, aber nicht zu spät, konnte so eine historische Lösung erzielt werden, die von allen Beteiligten akzeptiert und getragen wurde. Die MFR-Verordnung, welche sowohl den MFR sowie den Wiederaufbaufond einschließt, wurde daher schlussendlich am 16. Dezember vom Parlament angenommen und am 17. Dezember vom Rat als letzten notwendiger Schritt formal gebilligt. Auf die genaue Ausgestaltung des MFR sowie des Wiederaufbaufonds wird im folgenden Kapitel genauer eingegangen.

4.2 Aufbauplan der EU

Wie das Kapitel 4.1 gezeigt hat, war es ein langer und steiniger Weg, bis sich alle Beteiligten, namentlich das Europäische Parlament, der Rat der EU und die Mitgliedstaaten, auf ein Ergebnis einigen konnten. Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln der politische Weg der Einigung dargestellt wurde, gilt es in diesem Kapitel auf die konkrete Ausgestaltung des Aufbauplans einzugehen. Es sollen also die „Hardfacts“ nachgeliefert werden, aus denen ersichtlich wird, welche Ziele die EU konkret mit ihrem Aufbauplan verfolgt. Um das bereits aus Kapitel 4.1 bekannte Zitat von von der Leyen nochmals zu bemühen: „Mit dem Aufbauplan verwandeln wir die immense Herausforderung in eine Chance, weil wir nicht nur den Aufbau unterstützen, sondern auch in unsere Zukunft investieren“ (Europäische Kommission 27.05.2020a). Was damit gemeint ist, soll in diesem Kapitel dargestellt werden. Dazu soll zunächst der Mehrjährige Finanzrahmen und die Veränderungen dargestellt werden, die dieser im Zuge der Herausforderung durch die Corona-Krise durchlaufen musste. Im zweiten und ausführlicheren Schritt wird das Instrument beziehungsweise der Nebenhaushalt „Next Generation EU“ analysiert, das die dezidierte Antwort der EU auf die Corona-Krise darstellt. Es soll also geklärt werden, auf welche Programme und Fonds sich Kommissionspräsidentin von der Leyen bezieht, wenn sie im Zuge des Aufbauplans von der „Stunde Europas“ spricht und wo sich Anhaltspunkte für den oftmals erwähnten grünen und digitalen Wandel finden lassen.

4.2.1 Mehrjähriger Finanzrahmen der EU

Zunächst soll ein kurzer Hinweis dahingehend erfolgen, was der MFR (auch EU-Haushalt genannt) genau ist. Laut Art. 312 Abs. 1 AEUV heißt es dazu: „Mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen“ und weiter in Abs. 3 „in dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union“. Vorgeschlagen wird der EU-Haushalt von der Kommission. Folglich kann festgehalten werden, dass anhand des MFR sowohl die jährliche Ausgabenobergrenze als auch die Mittel für die einzelnen Ausgabenkategorien festgelegt werden. Somit kann man die Haupttätigkeitsbereiche der EU für die kommenden sieben Jahre aus dem MFR ablesen. Allerdings ist der MFR nicht mit dem jährlichen Haushaltsplan der EU zu verwechseln, der ebenfalls aufgestellt wird, aber, wie es der Name bereits suggeriert, die Ausgaben für das jeweils kommende Jahr festlegt. Der MFR ist also die langzeitliche Festlegung der Mitgliedstaaten auf die Ausrichtung der EU (ER/Rat 2020a).

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens, so wurde dieser zunächst am 2. Mai 2018 unter dem Titel „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“ (EK 2018c) mit einem Gesamtumfang von 1,134 Bio. EUR von der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Aufgrund der Corona-Krise wurde der Haushaltsvorschlag im Mai 2020 angepasst und trägt nun den Titel „Motor für den Europäischen Aufbauplan“. Mit diesem Finanzrahmen sollen insgesamt Mittel von 1,824 Bio. EUR bereitgestellt werden (EK 2020u). Den Auswirkungen dieser Anpassung soll zunächst in diesem Kapitel nachgegangen werden. Diese lassen sich ermitteln, wenn man die beiden Entwürfe über den Finanzrahmen vergleicht und darstellt, welche Veränderungen es zum Jahr 2018 gegeben hat. Aus diesem Vergleich lässt sich dann wiederum nachverfolgen, in welchen Bereichen der benannte „Motor“ seine Antriebskraft entwickeln sollte. Der Haushalt selbst ist in sieben Rubriken gegliedert und umfasst knapp 40 Ausgabenprogramme (ER/Rat 2021a).

Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027 Mittelzuweisungen insgesamt nach Rubriken*

	MFR	NextGenerationEU	INSGESAMT
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	132,8 Milliarden Euro	10,6 Milliarden Euro	143,4 Milliarden Euro
2. Zusammenhalt, Resilienz und Werte	377,8 Milliarden Euro	721,9 Milliarden Euro	1,0997 Billionen Euro
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	356,4 Milliarden Euro	17,5 Milliarden Euro	373,9 Milliarden Euro
4. Migration und Grenzmanagement	22,7 Milliarden Euro	-	22,7 Milliarden Euro
5. Sicherheit und Verteidigung	13,2 Milliarden Euro	-	13,2 Milliarden Euro
6. Nachbarschaft und übrige Welt	98,4 Milliarden Euro	-	98,4 Milliarden Euro
7. Europäische öffentliche Verwaltung	73,1 Milliarden Euro	-	73,1 Milliarden Euro
MFR INSGESAMT	1,0743 Billionen Euro	750 Milliarden Euro	1,8243 Billionen Euro

Zu konstanten Preisen von 2018. Quelle: Europäische Kommission

Tabelle 1: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027 Mittelzuweisungen insgesamt nach Rubriken (zu finden unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_de).

Wirft man einen Blick auf die Tabelle (Tab. 1, S. 36), so wird auf den ersten Blick deutlich, dass der Umfang des aktuellen Vorschlags, den Entwurf von 2018 um rund 690 Mrd. EUR deutlich übersteigt. Dies ist mit dem Instrument NGEU zu erklären, das wie bereits häufig in der Arbeit erwähnt, die Reaktion der EU auf die Corona-Krise ist. Dieses wird in den Entwurf für den MFR 2021-2027 als Nebenhaushalt eingeführt und soll, wie die Tabelle (Tab. 1, S. 36) außerdem zeigt, drei der sieben Rubriken mit zusätzlichen Mittel ergänzen: „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“, „Zusammenhalt und Werte“ und „Natürliche Ressourcen und Umwelt“. Die Grafik zeigt ebenfalls, dass die durch den MFR zur Verfügung gestellten Mittel 1.0743 Mrd. EUR umfassen, die durch NGEU um weitere 750 Mrd. EUR aufgestockt werden, woraus die bereits erwähnte Summe von rund 1,8 Bio. EUR resultiert. Wer also die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie nur mit den Mitteln aus dem NGEU gleichsetzt, vergisst einen rund 1,07 Bio. EUR umfassenden Bestandteil des Gesamtpakets. Der MFR spannt, wie es sein Name bereits andeutet, einen Rahmen über die Bewältigung der akuten Krise hinaus, welcher der EU langfristig zu einer besseren und moderneren Position in der Welt verhelfen soll. Die Modernisierungsbestrebungen sind mindestens so wichtig wie die Krisenbewältigung und gehen mit dieser Hand in Hand. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, in kurzen Auszügen auch auf die Mittel, die durch den MFR zugeordnet werden, einzugehen.

Schaut man sich diese Mittel an, so geht ebenfalls aus der Tabelle (Tab. 1, S. 36) hervor, dass die größte Menge in den Bereich von „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“ fließen. Dies kann man ansatzweise damit erklären, dass durch die Auswirkungen der Krise zunächst

einmal die Bereiche und Mitgliedstaaten unterstützt werden sollen, die besonders stark von der Krise betroffen sind. Sie sollen gemeinsam im Rahmen des Zusammenhalts aufgefangen und ihre Resilienz, also die eigene Abwehrkraft gegen zukünftige Krisen, gestärkt werden. Wie das Kapitel im weiteren Verlauf zeigen wird, ist es besonders die „Aufbau- und Resilienzfähigkeit“, die unter den Reiter „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“ fällt, die zu diesem Ziel beitragen soll. Dies ist nicht verwunderlich, da der MFR die langfristigen Ziele der EU darstellt, aber eben auch bei der Finanzplanung auf die akuten Problemlagen eingegangen werden muss. Die weiteren krisenbedingten Veränderungen im MFR können beobachtet werden, wenn man den Vorschlag für den EU-Haushalt von 2018 und den im Dezember 2020 angenommenen MFR genauer vergleicht und dann die Mittel hinzuaddiert, die durch NGEU zusätzlich mobilisiert werden sollen.

Veränderungen des MFR unter Einbezug von NGEU

Rubrik	Vorschlag 2018 (MFR18)*	Angenommen 2020 (MFR20)**	Differenz MFR18 MFR20	NGEU ***	Differenz NGEU MFR20
Binnenmarkt, Innovation und Digitales	166.303	132.781	-33.522	10.600	-22.922
Zusammenhalt und Werte	391.974	377.768	-14.206	721.900	707.694
Natürliche Ressourcen und Umwelt	336.623	356.374	19.751	17.500	37.251
Migration und Grenzmanagement	30.829	22.671	-8.158		-8.158
Sicherheit und Verteidigung	24.323	13.185	-11.138		-11.138
Nachbarschaft und Welt	108.929	98.419	-10.510		-10.510
Europäische öffentliche Verwaltung	75.602	73.102	-2.500		-2.500
Gesamt	1.134,583	1.074,300	-60.283	750.000	689.717
Mittel EU	1.134,583 (MFR20) + 689.717 (Diff. NGEU+MFR20) =				1.824,3

Tabelle 2: Veränderungen MFR mit Einbezug von NGEU

(Alle Preise in Mio. EUR und nach Preisen von 2018 – Eigene Darstellung).

* vgl. EK 2018b, S. 34

/ vgl. Rat 2020a

Die Tabelle (Tab. 2, S. 37) zeigt, dass im aktuellen MFR, im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag, zunächst in sechs der sieben Rubriken Abstriche gemacht wurden. Nur im Bereich „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ ist eine Steigerung der Mittel, um circa 20 Mio. EUR im Vergleich zum Vorschlag aus 2018, zu verzeichnen. Dieser Summe kommt ein weiterer Zuschuss durch NGEU zu, was ein Zugewinn von insgesamt rund 37 Mio. EUR im Vergleich zu 2018 bedeutet. Die größten Abstriche wurden in der Rubrik „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ vollzogen, sodass trotz des Zuschusses von NGEU, dort ein Defizit von ungefähr 23 Mio. EUR zu bilanzieren ist. Es hat den Anschein, dass der Bereich „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ der große Verlierer der Umgestaltung des Finanzrahmens ist. Allerdings ist anzumerken, dass die Mittelausschüttung durch NGEU, wie bereits erwähnt, an bestimmte

Bedingungen geknüpft ist, folglich auch daran, dass sie beispielsweise die Digitalisierung fördern sollen. So fließen dann auch aus den anderen Rubriken finanzielle Mittel in Bereiche, die eigentlich als „Innovationen“ oder „Digitalisierungen“ bezeichnet werden müssten. Folglich kann keine so deutliche Trennlinie zwischen den einzelnen Bereichen gezogen werden, wie es zunächst den Anschein haben mag. Den größten Mittelzugewinn kann der hauptsächlich durch NGEU geförderte Bereich von „Zusammenhalt und Werte“ verzeichnen. Dieser wird trotz der Abstriche von rund 14 Mio. EUR im MFR, durch NGEU um 721.900 Mio. EUR gefördert, sodass in Summe ein Zuwachs von 707.694 Mio. EUR zu verzeichnen ist. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Vergleich zwischen MFR18 und MFR20 insgesamt Abstriche von 60.283 Mio. EUR erfolgt sind. Diese müssen letztendlich aber mit den durch NGEU verbundenen Finanzmitteln von 750 Mrd. EUR verrechnet werden, sodass im Gesamtumfang ein Mittelzuwachs von rund 690 Mrd. EUR für den neuen Finanzrahmen mit Sonderhaushalt NGEU im Vergleich zu 2018 zu bilanzieren ist. Aus finanzieller Sicht kann allein der Umfang der durch Next Generation EU auf die Beine gestellten finanziellen Mittel schon als „Stunde Europas“ bezeichnet werden. Der im Titel des Finanzrahmens erwähnte „Motor“ soll seine Schubkraft augenscheinlich im Bereich von „Zusammenhalt und Werte“ und „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ entwickeln, da dort im Vergleich zum Vorschlag aus 2018 der größte Mittelzuwachs zu verzeichnen ist. Das liegt, wie bereits erwähnt, daran, dass in der ersten genannten Rubrik die Aufbaufazität für die Bewältigung der Corona-Krise verortet ist und auch in der zweiten Rubrik die Auswirkungen des zweiten großen Zukunftsprojekts dem Green Deal spürbar werden.

Wie sich diese Mittel auf die einzelnen Programme, die hinter den Rubriken stehen, verteilen, kann aus nachfolgender Grafik (Abb. 1, S. 39) abgelesen werden. Grob gesagt sind es drei Bereiche, über die sich die verschiedenen Programme und Fonds erstrecken. Diese sind die Kohäsionspolitik, die Gemeinsame Agrarpolitik und Programme und Fonds, denen eine besondere und neue Priorität zukommt.

Main programmes and funds under the multiannual financial framework

All amounts in € billion (2018 prices)

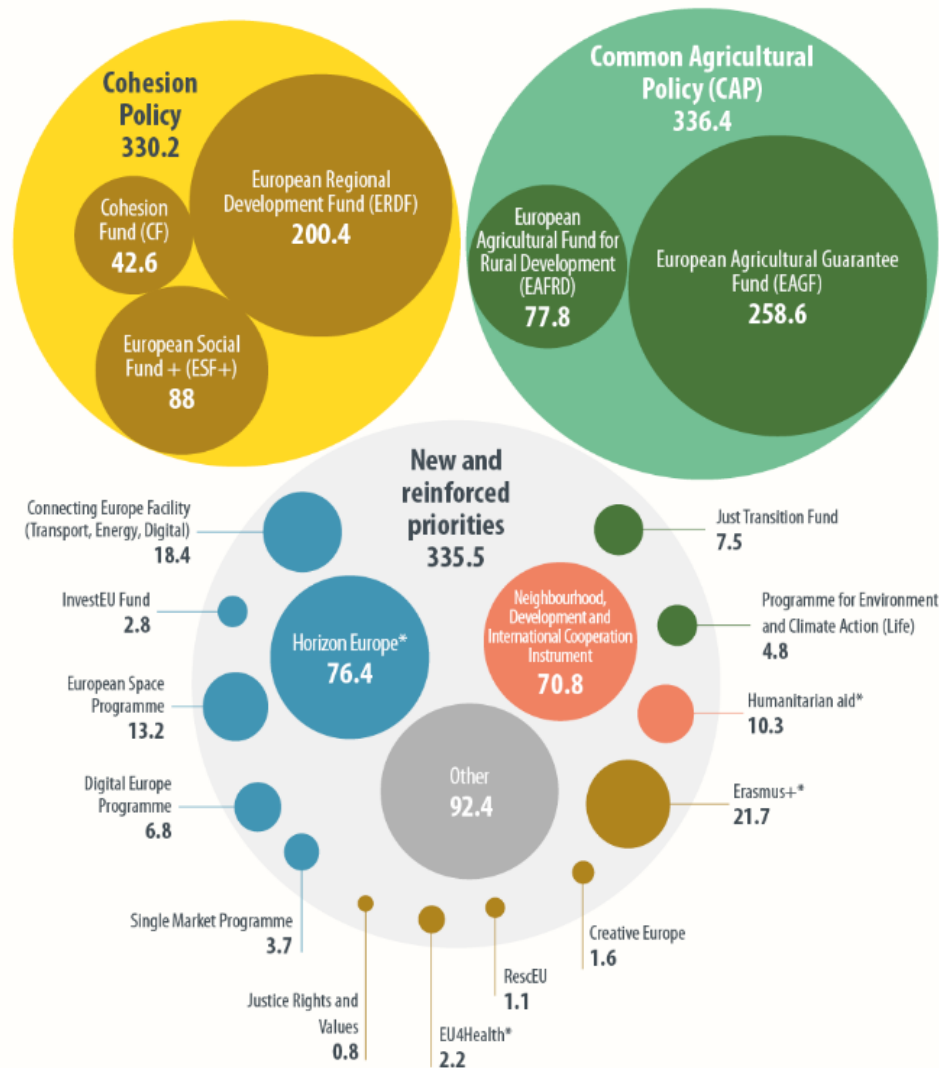


Abbildung 1: Main programmes and funds under the multiannual financial framework
(zu finden unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>).

Die Grafik (Abb. 1, S. 39) zeigt, dass die größte Anzahl an Mitteln (336,4 Mrd. EUR) aus dem MFR in die Gemeinsame Agrarpolitik (Common Agricultural Policy) fließen. Ihr folgen, mit insgesamt 335,5 Mrd. EUR, „Programmen und Fonds, denen eine besondere und neue Priorität zukommt“ (New and reinforced priorities). An dritter Stelle steht die Kohäsionspolitik (Cohesion Policy), die mit 330,2 Mrd. EUR dotiert ist. Auf die in der Grafik aufgeführten Programme kann an dieser Stelle nicht einzeln eingegangen werden, da es sonst den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde. Vielmehr sollen im folgenden Kapitel diejenigen Programme aus dem MFR aufgegriffen werden, denen durch NGEU eine besondere Rolle beim Aufbauplan der EU zukommen soll. Dazu zählen, wie das nächste Kapitel zeigen wird, sowohl Programme und Fonds, die durch NGEU völlig neu geschaffen werden als auch diejenigen, die zwar schon etabliert waren, aber zusätzliche Mittel erhalten sollen.

4.2.2 Next Generation EU

Wie aus dem vorherigen Kapitel, aber auch schon bereits aus dem Verlauf der Arbeit bekannt ist, umfasst das Europäische Aufbauinstrument mit dem Titel „Next Generation EU“ Finanzmittel von 750 Mrd. EUR. Diese werden zum einen Teil als Zuschüsse mit einem Umfang von 390 Mrd. EUR und zum anderen Teil als Darlehen mit einem Umfang von 360 Mrd. EUR vergeben. Aufgeschlüsselt werden diese Mittel, wie Abbildung 2 (S. 40) entnommen werden kann, folgendermaßen:

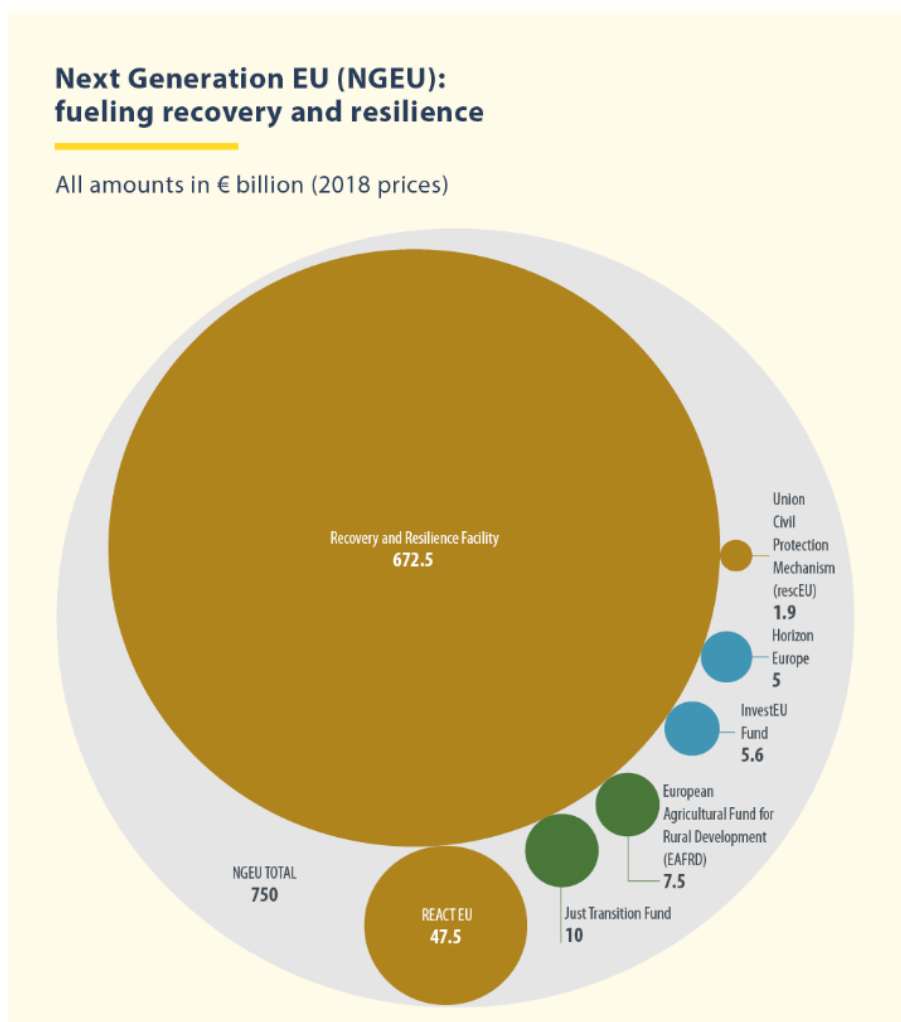


Abbildung 2: Next Generation EU (NGEU): fueling recovery and resilience
(zu finden unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/mff2021-2027-geu-final/>).

Aus der grafischen Darstellung (Abb. 2, S. 40) lässt sich erkennen, dass ein Bereich bei der Finanzierung alle anderen überragt: Es ist die bereits mehrfach angesprochene „Recovery and Resilience Facility“ mit 672,5 Mrd. EUR also die Mittel, die in eine Aufbau- und Resilienzfähigkeit investiert werden sollen. Ihr folgt weit abgeschlagen auf dem zweiten Platz das Programm „REACT EU“ mit 47,5 Mrd. EUR und an dritter Stelle der „Just Transition Fund“ mit 10 Mrd. EUR. Anhand diesem Gefälle zwischen den ersten drei Plätzen, kann man nochmals unterstreichen, welche Wichtigkeit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit zukommt. Auf die ersten drei Plätze folgen noch weitere vier Programme, die insgesamt auf zusätzliche Mittel von 20 Mrd. EUR zurückgreifen können und auf die im Laufe des Kapitels noch näher eingegangen werden soll.

Im Laufe des Aushandlungsprozesses von NGEU, wie ihn Kapitel 4.1 darstellt, wurden noch einige Veränderungen bei der Mittelverteilung und der Auswahl der Programme vorgenommen. Vergleicht man den ersten Vorschlag der Kommission vom 27. Mai mit dem endgültig beschlossenen NGEU im Dezember, ergeben sich folgende Veränderung, die der nachstehenden Tabelle (Tab. 3, S. 41) entnommen werden können.

Veränderungen in der Mittelvergabe zwischen Mai und Dezember 2020

Programm	Vorschlag Mai 2020 in Mrd. EUR*	Einigung Dezember 2020 in Mrd. EUR**
Horizont Europe	13,5	5
InvestEU	30,3	5,6
Aufbau- und Resilienzfazilität	560	672,5
REACT EU	50	47,5
Ländliche Entwicklung	15	7,5
Fonds für einen gerechten Übergang	30	10
rescEU	2	1,9
Solvenzhilfeinstrument	26	-
Health4EU	7,7	-
Nachbarschaft, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit	10,5	-
Humanitäre Hilfe	5	-
Gesamt	750	750

Tabelle 3: Veränderungen in der Mittelvergabe zwischen Mai und Dezember 2020 (nach Preisen von 2018 - Eigene Darstellung).

* vgl. EK 2020u, S. 23

** vgl. Rat 2020a

Es zeigt sich, wenig überraschend, auch hier, dass die Umgestaltung der Finanzierung der einzelnen Programme dem Ziel diene, höhere Mittel für die „Aufbau- und Resilienzfazilität“ zu generieren. Die Folge war, neben Kürzungen in einzelnen Bereichen, dass ursprünglich vorgesehene Instrumente und Programme aus NGEU gestrichen wurden. Dabei handelt es sich um das „Solvenzhilfeinstrument“, das Programm „Health4EU“ und die Bereiche „Nachbarschaft, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit“ sowie die „Humanitäre Hilfe“. Auf die in der Tabelle genannten einzelnen Programme und Fonds und ihre Aufgabe bei der Krisenbewältigung soll in der Folge kurz eingegangen werden.

Aufbau- und Resilienzfazilität

Die Aufbau- und Resilienzfazilität wird von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen als das Kernstück von Next Generation EU bezeichnet: „Sie ist unser wichtigstes Instrument, um die derzeitigen Herausforderungen durch die Coronavirus-Pandemie als langfristige Chancen

zu nutzen“ (EK 2020ad). An dieser Aussage ist bereits abzulesen, wie bereits im Verlauf der Arbeit deutlich geworden sein sollte, dass es sich bei diesem Instrument um das Aushängeschild für das ganze Instrument NGEU handelt. Es soll neben der Bewältigung der akuten Krise auch die Chancen und Anreize für eine langfristige Veränderung oder Stärkung der EU ermöglichen. Wie diese beiden Ansprüche vereint werden, soll in der Folge dargestellt werden.

In der Praxis gelingt die Zusammenführung diese Ansprüche dadurch, dass die Aufbau- und Resilienzfähigkeit eng mit der „Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum“ und dem „Europäischen Semester“ verwoben ist. Die Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum leitet das Europäische Semester ein und zeigt die Herausforderungen auf, die durch die EU im folgenden Jahr angegangen werden sollten. Das Europäische Semester selbst hat seit seiner Gründung 2011 zum Ziel, einen Rahmen zu schaffen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Fiskalpolitik aufeinander abstimmen. Der Ablauf des Europäischen Semesters ist – grob gegliedert – folgender: Zunächst wird auf EU-Ebene, nach Analyse der aktuellen Lage, die jährliche Wachstumsstrategie der EU veröffentlicht. Aus dieser resultieren dann Empfehlungen in Form von Leitlinien, die an die einzelnen Mitgliedstaaten ausgegeben werden. Die entsprechenden Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten in ihre zukünftige politische Planung einbezogen und zur Erstellung der jährlichen nationalen Reformprogramme und den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen herbeigezogen werden. Anschließend werden diese Pläne durch die EU geprüft und eine Bewertung der einzelnen mitgliedstaatlichen Ausrichtungen durchgeführt, woraus wiederum länderspezifische Empfehlungen resultieren, die an die einzelnen Mitgliedstaaten herausgegeben werden. Diese Empfehlungen beziehen sich auf die Haushalts- und Reformpolitik, die den Vorgaben entsprechend für das nächste Jahr angepasst werden sollen (vgl. dazu Schmidt/Schünemann 2013, S. 170–171; ER/Rat 2021b).

Hier kommen die neuen Aufbau- und Resilienzpläne ins Spiel, die von den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen von NGEU ausgearbeitet werden sollen. Diese Pläne müssen sich an den durch das Europäische Semester herausgestellten Herausforderungen und der jährlichen Strategie für ein nachhaltiges Wachstum orientieren und ausrichten (EK 2021c). Dies betreffend geht aus der Jährlichen Strategie hervor, dass „die Mitgliedstaaten [...] in ihre Aufbau- und Resilienzpläne ihre jeweiligen nationalen Agenden für Reformen und Investitionen aufnehmen [werden], die im Einklang mit den politischen Zielen der EU konzipiert wurden und auf den ökologischen und den digitalen Wandel ausgerichtet sind“ (EK 2020j, S. 2). Die langfristige Ausrichtung wird also zum einen damit gewährleistet, dass die bereits im letzten Jahr ausformulierten Empfehlungen der Kommission durch die bereits erstellten Agenden miteinbezogen werden. Zum anderen soll der ökologische und digitale Wandel unterstützt werden, was eine Stärkung der EU für die Zukunft bedeutet. Konkret ist dazu ebenfalls in der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum der Grundsatz zu finden, dass „hinter der Aufbau- und Resilienzfähigkeit [...] das Ziel der EU steht, durch eine neue Wachstumsstrategie, den europäischen Grünen Deal, wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit und Kohäsion zu erreichen“ (EK 2020j, S. 2).

Es wird also ersichtlich, dass es nicht darum geht, völlig neue Innovationen hervorzubringen, sondern vielmehr bereits vorhandene Bestrebungen zu unterstützen und zu beschleunigen. Das zeigt sich auch darin, dass die vier Dimensionen für den Wandel, die in der Strategie von 2020 festgesetzt wurden, weiterhin auch für 2021 Gültigkeit haben und als Leitprinzipien für die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten gelten sollen. Diese vier Dimensionen sind „ökologische Nachhaltigkeit“, „Produktivität“, „Gerechtigkeit“ und „makroökonomische Stabilität“ (EK 2020j, S. 3). Zudem wurden in der Strategie sieben Schlüsselbereiche für die

Ausrichtung der Aufbaupläne herausgegeben, in denen Reformen und Investitionen getätigt werden sollen. In diesen wird schon konkreter auf die Ausrichtung der Aufbau- und Resilienzpläne eingegangen. Stichworte, die genannt werden, sind erneuerbare Energien, Energieeffizienz, zukunftssichere und saubere Technologie, Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel, Ausbau von Glasfaser und 5G-Netzen und die Förderung von digitalen Kompetenzen. Diese Stichworte spiegeln das wider, was durch die EU als Ziele formuliert wurde. Diese Ziele müssen nun den Weg in die Reform- und Investitionsagenden der Mitgliedstaaten finden. Die auf Basis dieser Kriterien von den Mitgliedstaaten erarbeiteten Reform- und Investitionsagenden, die für die Jahre 2021-2023 Gültigkeit haben, sollen von der Kommission innerhalb von zwei Monaten dahingehend geprüft und bewertet werden, ob sie den gestellten Ansprüchen genügen. Wenn dies der Fall ist, sollen sie innerhalb von vier Wochen vom Rat gebilligt und erlassen werden. Sollten die vorgelegten Pläne nicht den Anforderungen genügen, so sind diese von den Mitgliedstaaten nachzuarbeiten und erneut vorzulegen (ER 2020a, S. 5–6). So schließt sich der Kreis zwischen Ansprüchen, Plänen und der gemeinsamen Zukunftsorientierung.

Die genannten Aspekte zeigen, dass es nicht darum geht, Unternehmen zu retten, die bereits marode waren, sondern in die Zukunft zu blicken und dort zu unterstützen, wo man gestärkt aus der Krise hervorgehen kann. Dazu werden umfassende Mittel benötigt. Deshalb wurde auch eine stolze Summe von 672,5 Mrd. EUR für dieses Instrument bereitgestellt. Von diesen Mitteln werden 312,5 Mrd. EUR als Zuschüsse ausgezahlt und die restlichen 360 Mrd. EUR als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben (EK 2020ac). Der Verteilungsschlüssel für diese Finanzhilfen wird so angesetzt, dass 70 Prozent der Finanzmittel anhand der Bevölkerung des Mitgliedstaats, dem BIP pro Kopf und der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der letzten fünf Jahre im Vergleich zum EU-Durchschnitt, als Grundsatz herangezogen werden. Bei den verbleibenden 30 Prozent werden nicht die Arbeitslosenquote der letzten fünf Jahre, sondern der Rückgang des realen BIP im Jahr 2020 und der kumulative Rückgang des realen BIP im Zeitraum von 2020-21 in den Schlüssel integriert (EK 2020ac).

Insgesamt wird also ersichtlich, dass die Aufbau- und Resilienzfähigkeit mit 672,5 Mrd. EUR den größten Teil des gesamten Aufbauplans ausmacht. Anhand der Pläne, welche die Mitgliedstaaten in diesem Rahmen vorlegen müssen, wird zudem sichergestellt, dass die Mittelverwendung in der Praxis auch den Ansprüchen der EU entspricht. Gleichzeitig erhalten die Mitgliedstaaten die benötigten Hilfen, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie besser bekämpfen zu können. Es kann somit also ein Spagat zwischen Hilfsinstrument und langfristigen Reformbestrebungen vollzogen werden.

REACT-EU

Im Detail bedeutet REACT-EU „Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe“ und zielt, wie der Name schon vermuten lässt, auf die Förderung des Zusammenhalts und die Gebiete Europas ab. REACT-EU ist als Krisenreaktionsinstrument konzipiert und soll im Rahmen von NGEU insgesamt 47,5 Mrd. EUR für 2021 und 2022 bereitstellen (EP 2020e). Das Geld soll durch die bereits vorhandenen Fonds „Europäischer Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE), „Europäischer Sozialfonds“ (ESF) und den „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“ (FEAD) ausgeschüttet werden (EK 2020x). Außerhalb von NGEU wurden für und durch REACT-EU bereits 2020 Mittel zur Verfügung gestellt, die durch die Umgestaltung des MFR freigesetzt werden konnten. In diesem Sinne setzt REACT-EU dort an, wo die in Kapitel 3.2 erwähnte „Coronavirus Response Investment Initiative“ und die „Coronavirus Response Initiative Plus“ zu Beginn der Pandemie gewirkt haben und soll eine Brücke bis zum Anlaufen der Maßnahmen des Aufbauplans bauen (EP 2020e). REACT-

EU ist, wie bereits gesagt, als Krisenreaktionsinstrument konzipiert und soll möglichst flexibel für die Mitgliedstaaten einsetzbar sein. Das bedeutet, dass die Mittelvergabe nicht an bestimmte Vorgaben, wie es bei der Aufbau- und Resilienzfazilität der Fall ist, geknüpft wird. Stattdessen können die Mitgliedstaaten ihre Prioritäten im Rahmen der genannten Fonds selbst wählen (EK 2020ah). Ein größerer Rahmen wird bei den genannten Freiheiten allerdings vorgegeben, dieser wird von Seiten der EU wie folgt angegeben: „Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft“ (EP/Rat 2020, S. 31). In Zahlen ausgedrückt bedeutet dieser Rahmen nämlich, dass im Zuge der Mittelanwendung von REACT-EU 25 Prozent der Gesamtmittelausstattung zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen sollen. Ähnlich wie bei der Aufbau- und Resilienzfazilität wurden auch bei REACT-EU die langfristigen Ziele der EU miteinbezogen. Allgemein ist zu sagen, dass mit REACT-EU rückwirkend Investitionen gefördert werden können, die seit dem 1. Februar 2020 angelaufen sind, wenn sie Arbeitsplätze erhalten und das Gesundheitssystem sowie die Wirtschaft unterstützen. Dieses Vorgehen zielt insbesondere auf die von der Pandemie stark getroffenen Bereiche wie Tourismus und Kultur ab (EK 2020ah). Die EU-Kofinanzierung kann bei den Investitionen bis zu 100 Prozent der aufzubringenden Mittel umfassen. Für 2021 werden die sozioökonomischen Auswirkungen der Krise als Grundlage für die nationale Zuweisung der Mittel zu 70 Prozent miteinbezogen. Die Jugendarbeitslosigkeit und der relative Wohlstand der Mitgliedstaaten sind dabei die ausschlaggebenden Kriterien.

Im Zentrum von REACT-EU steht die Förderung von Regionen und Menschen, um so – im Sinne der Kohäsionspolitik – ein Auseinanderdriften der stärkeren und schwächeren Regionen und Arbeitsmärkte zu verhindern. Im Rahmen dieses Instruments wurden bereits zu Beginn der Pandemie Mittel freigesetzt, um die in diesem Bereich durch die Corona-Krise entstandenen Notlagen abzufedern. REACT-EU ermöglicht die schnelle und flexible Hilfe, um die Zeit überbrücken zu können, bis die Finanzmittel des MFR und NGEU endgültig freigesetzt werden und ihre Wirkung entfalten können.

Ländliche Entwicklung & Fonds für einen gerechten Übergang

Sowohl der Reiter „Ländliche Entwicklung“ als auch der „Fonds für einen gerechten Übergang“ haben zum Ziel, den angestrebten Wandel in der Wirtschaft zu einer klimaneutralen EU zu begleiten. Diese Programme sollen dafür Sorge tragen, dass beim Übergang zu einer klimaneutralen EU im Rahmen des Green Deals, die Gebiete und Menschen, die am stärksten von diesem Wandel betroffen sind, besser unterstützt werden können (EK 2020s, S. 8). Sie sind also nicht neu, sondern bereits mit dem Green Deal eingeführt worden, sollen aber im Rahmen von NGEU zusätzliche Mittel erhalten (ebd.).

Die „Ländliche Entwicklung“ zielt dabei auf den landwirtschaftlichen Sektor ab. Konkret sollen durch NGEU zusätzlich 7,5 Mrd. EUR für den „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) zur Verfügung gestellt werden. Der Fonds vergibt Mittel nach sechs Prioritäten von denen mindestens vier Beachtung finden müssen, um eine Förderung erhalten zu können. Wobei diese Prioritäten der übergreifenden Zielsetzung „Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“ gerecht werden müssen (EK 2020e). Das zeigt sich auch darin, dass die Programme, die im Rahmen des Fonds gefördert werden möchten, 30 Prozent ihrer Mittel für umwelt- und klimarelevante Maßnahmen verwenden müssen. (EK 2020e).

Die unter dem Reiter „gerechter Übergang“ zusammengefassten Maßnahmen und Mittel haben das Ziel, einen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen, die unterschiedlich stark vom Übergang in eine klimaneutrale EU getroffen werden. Bereits im Januar 2020 wurde im Zuge des Green Deals der „Mechanismus für einen gerechten Übergang“ geschaffen. Dieser Mechanismus umfasst den hier genannten „Fonds für einen gerechten Übergang“ aber auch das Programm „InvestEU“ (vgl. dazu 4.2.2.2) und zuletzt eine „Darlehnsfazilität für den öffentlichen Sektor“. Diese drei Elemente des Mechanismus sind nur schwerlich voneinander zu trennen, da sie das genannte Ziel in ihrem Zusammenspiel erreichen sollen. Das Ziel des ganzen Mechanismus ist folglich auch das Ziel der einzelnen Elemente. Es geht darum, die Gebiete zu unterstützen, die eine größere Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aufweisen. Der durch den Green Deal angestrebte Wandel soll „fair“ verlaufen, was das Auffangen dieser Gebiete miteinschließt. Die durch den Fonds bereitgestellten Mittel sollen eine Diversifizierung und Modernisierung der Gebiete ermöglichen, sodass die negativen Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft und die Beschäftigten abgefedert werden können (EP 2021). Der Fonds sollte ursprünglich im Rahmen von NGEU um 30 Mrd. EUR aufgestockt werden, allerdings wurden im letztendlichen Beschluss diese Mittel auf 10 Mrd. EUR herabgesetzt (EK 2020v).

InvestEU

Das Programm InvestEU ist bereits am 6. Juni 2018 vom Europäischen Parlament angenommen worden. Es ist folglich nicht erst im Zuge von NGEU entstanden, soll aber durch den Aufbauplan zusätzliche Gelder zur Verfügung gestellt bekommen. InvestEU wiederum besteht aus dem eben genannten Fonds, einer Beratungsplattform und einem Portal. Diese drei Teilelemente haben übergreifend die Aufgabe, verschiedene Instrumente der EU zur Förderung von Investitionen zusammenzuführen (EK 2019a). Streng genommen handelt es sich bei dem im Rahmen von InvestEU entstandenem Fonds nicht um einen Fonds im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr um eine Finanzgarantieleistung. Durch diese Garantie(n) soll öffentliches und privates Investitionskapital in der EU mobilisiert und so durch neue und größere Investitionen auf dem Kapitalmarkt die europäische beziehungsweise die EU-Wirtschaft angekurbelt werden. InvestEU will dabei konkret Investitionen in vier Politikbereichen mobilisieren: „Nachhaltige Infrastruktur“, „Forschung, Innovation und Digitalisierung“; „kleine und mittlere Unternehmen (KMU)“ und „soziale Investitionen und Kompetenzen“ (EK 2020g). Weniger wichtig, aber dennoch nicht zu vernachlässigen sind die anderen beiden Elemente des Programms: Die „InvestEU-Beratungsplattform“ und das „InvestEU-Portal“. Ersteres soll vornehmlich technische Beratung für Projekte leisten. Das Portal soll wiederum dabei helfen, Projekte und potentielle Anleger zusammenzuführen (EK 2018e). Für InvestEU gilt außerdem die Voraussetzung, dass mindestens 30 Prozent der Investitionen zur Umsetzung der Klimaschutzziele beitragen müssen. Ebenfalls sollen die Mittel aus InvestEU sowohl für Investitionsvorhaben im Bereich des „Mechanismus für einen gerechten Übergang“ verwendet als auch für die Aufbau- und Resilienzpläne als Mobilisierungshilfe hinzugezogen werden. Insgesamt betrachtet wird auch hier wieder deutlich, dass das Instrument auf eine Stärkung der EU in Zukunftsherausforderungen wie der Digitalisierung, dem Klimawandel und der ökologischen Transformation abzielt.

Durch NGEU sollten, nach dem Vorschlag der Kommission aus dem Mai 2020, die für das Hilfsinstrument bereits zur Verfügung stehenden Mittel um 15,3 Mrd. EUR auf insgesamt 16,6 Mrd. EUR angehoben werden, um so Garantien von 75 Mrd. EUR zu gewährleisten (EK 2020d). Im Endresultat wurden aber, nach der endgültigen Einigung im Dezember, nur 5,6 Mrd. EUR, also rund ein Drittel des ursprünglich geplanten Umfangs beschlossen, was sich auch in einer geringeren EU-Haushaltsgarantie von 26,2 Mrd. EUR niederschlägt (EK 2020i). Welche Rolle die

Integration von InvestEU für die Zukunft der EU haben kann, deutet Becker (2020e) dahingehend, dass es durchaus als Ausbau der wirtschaftspolitischen Einflussmöglichkeiten der Kommission zu verstehen sein kann. Dies begründet er damit, dass InvestEU die Möglichkeit schafft, die Ausrichtung der Investitionen zu beeinflussen, wie man beispielsweise an der 30-Prozent-Forderung bei der Mittelausschüttung im diesjährigen Finanzrahmen und NGEU sehen kann. Eine abschließende Wertung dieser Ausrichtung kann aber erst in der Zukunft erfolgen.

Fazilität für strategische Investitionen & Solvenzhilfeinstrument

Die im Rahmen von NGEU als eigener Punkt aufgeführte „Fazilität für strategische Investitionen“ sollte im Grunde genommen ein weiteres Politikfeld sein, das im Rahmen von InvestEU gefördert werden sollte. Mit dessen Einrichtung sollte der Bereich von Investitionen hervorgetan werden, der die Resilienz der EU und die Zusammenarbeit der EU-Staaten stärken soll. Die strategischen Investitionen, die hier im Vordergrund stehen, wären so ausgelegt worden, dass sie Wertschöpfungsketten betreffen, die EU-weite Auswirkungen hätten und so zum einen die Autonomie des Binnenmarkts fördern und den „offene[n] Charakter für Wettbewerb und Handel im Einklang mit seinen Regeln“ (EK 2020u, S. 10) bewahren sollten. Die für die Förderung dieser Zusammenarbeit bereitgestellten Mittel waren mit 15 Mrd. EUR angesetzt und sollten die grundsätzlichen Förderungen des bereits dargestellten „InvestEU“ abrunden (vgl. EK 2020u, S. 10–11). Allerdings wurde dieses neue Politikfeld im Laufe der Verhandlungen ad acta gelegt und ist in der Endfassung von NGEU nicht mehr vorhanden.

Auch dem **Solvenzhilfeinstrument** widerfuhr das gleiche Schicksal. Es sollte eigentlich auf den „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“ (EFSI) aufbauen und so als Hilfe für die Unternehmen dienen, die durch die Corona-Krise in finanzielle Nöte geraten sind. Wichtig war für dieses Kriseninstrument, dass es vornehmlich darum ging, eigentlich gesunde Unternehmen zu fördern, die durch die unvorhergesehenen Vorkommnisse in eine Schieflage geraten sind und nicht Unternehmen wiederaufzubauen, die schon vor der Krise in Bedrängnis geraten waren (EK 2020y).

rescEU

Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, wird durch rescEU die Erweiterung der Kapazitäten für die Katastrophenabwehr als auch eine bessere Katastrophenprävention angestrebt. Konkret bedeutet rescEU: Erstens die Einrichtung gemeinsamer europäischer Kapazitätsreserven, die im Katastrophenfall in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen. Zweitens die finanzielle Unterstützung, sowohl für den Aufbau, die Instandhaltung sowie Kosten der Kapazitäten im eigentlichen Einsatz. Drittens, im Bereich der Katastrophenprävention, die Verbesserung der Berichterstattung über potentielle Risiken für die EU-Bürger:innen. Dazu gehört auch die Unterstützung der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Aufstockung der vorhandenen Mittel und das Fördern des Austauschs von Wissen (EK 2018f).

Im Zuge der Auswirkungen der Corona-Krise wurde durch die Kommission vorgeschlagen, die von rescEU angestoßenen Verbesserungen weiter auszubauen, wie es auch in Kapitel 2 dargestellt wurde. Das Problem, das sich im Verlauf der Pandemie gezeigt hatte, trat dadurch hervor, dass alle Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit von der Krise getroffen wurden. Aus diesem Grund wurde das auf Solidarität fußende System gelähmt und konnte nicht zur vollen Entfaltung seiner Kräfte kommen. Dieser Zustand kann in einem ‚Gefühl des allein gelassen werden‘ resultieren, wie am Beispiel Italiens zu sehen war. Nach Erkenntnis der EU hatte die Pandemie offengelegt, dass ein flexibleres System für die Bewältigung eines Katastrophenfalls

aufgebaut werden muss. Aus diesem Grund hat der Europäische Rat im März 2020 den Vorschlag offeriert, dass die EU in der Lage sein sollte, rescEU-Kapazitäten selbst zu beschaffen, ihre Haushaltsmittel im Katastrophenfall flexibler einsetzen zu können und über logistische Kapazitäten zu verfügen, um den Transport von benötigten Hilfen gewährleisten zu können (EK 2020z). Im Zuge des NGEU sollen die für die Umsetzung dieser Vorhaben zur Verfügung stehenden Mittel auf 1,9 Mrd. EUR erhöht werden (EK 2020d). Ob darin eine Chance für eine gestärkte Position der EU in zukünftigen Gesundheitskrisen liegen könnte, wird in Kapitel 5.1.2 noch einmal aufgegriffen.

Horizont Europa

„Das Programm bildet unser wichtigstes Instrument zur Stärkung unserer wissenschaftlichen und technologischen Basis, zur Entwicklung von Lösungen für ein gesünderes Leben, zur Ankurbelung des digitalen Wandels und zur Bekämpfung des Klimawandels für unsere kollektive Resilienz“ (Mariya Gabrie nach EK 2020aj).

Ziel von „Horizont Europa“ ist es, zunächst einmal unabhängig von der Corona-Pandemie, den Rahmen für ein europäisches Forschungsprogramm zu geben und so Forschungen und Innovationen in der EU zu fördern. Im Rahmen von NGEU rundet das Investitionsprogramm „Horizont Europa“ die dritte Säule neben dem eher operativ ausgerichteten „rescEU“ ab. Durch das Forschungsprogramm sollen die Innovationsbereiche gefördert werden, die zur Bekämpfung der Krise notwendig sind (zum Beispiel Impfstoffforschung). Mit einem Budget von insgesamt 86,1 Mrd. EUR im MFR, wobei hier die 5,4 Mrd. EUR aus dem NGEU bereits enthalten sind, ist es der Bereich, in den, nach der „Aufbau- und Resilienzfazilität“, die meisten Mittel fließen (EK 2020d). Dies zeigt, dass die EU auf diesen Bereich ebenfalls einen Schwerpunkt legt (wenn auch nicht ausschließlich anhand der Mittel von NGEU), um künftige Krisen im besten Fall durch verbesserte Forschung schon frühzeitig zu erkennen, beziehungsweise im Krisenfall zukünftig auf fortschrittlichere Strukturen und Erkenntnisse zurückgreifen zu können.

Gesundheitsprogramm – EU4Health

Das Gesundheitsprogramm „EU4Health“ ist ein eigenständiges Programm, das im Zuge der Bewältigung der Corona-Pandemie vorgeschlagen wurde. Es soll nach der Corona-Krise dafür Sorge tragen, dass die Gesundheit der EU-Bevölkerung verbessert wird. Im Allgemeinen heißt das, dass die Problemfelder, die sich im Zuge der Pandemie in den einzelnen Mitgliedstaaten offenbart haben, angegangen werden sollen. Das konkrete Ziel dieses Programmes ist es, präventive Maßnahmen zu treffen, die im Falle einer Krise eine schnellere Reaktion ermöglichen. Dazu ist es notwendig, den Aufbau einer Reserve von medizinischem Personal und Gütern und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in gesundheitspolitischen Belangen zu fördern und ein besseres Beobachtungsinstrument für das Erkennen von möglichen Bedrohungen einzurichten. Für das Programm sollten ursprünglich insgesamt Mittel von 9,4 Mrd. EUR durch NGEU zur Verfügung gestellt werden, allerdings wurde von diesem Vorhaben abgerückt. Dies bedeutet aber nicht das Aus für dieses Programm, denn die Mittel von EU4Health sind weiterhin vorhanden, werden nur geringer ausfallen (2,9 Mrd. EUR) und direkt durch den MFR zur Verfügung gestellt (Rat 2020a; EK 2020w).

Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit

Das „Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit“ (NDICI) hat nach Angaben der EU das Ziel „die Werte und Interessen der Union weltweit zu verteidigen und zu fördern, um die Ziele und Grundsätze ihres auswärtigen Handelns [...] zu

verfolgen“ (EK 2018a, S. 1). Dazu gehört unter anderem die Armutsbekämpfung, die strategischen Interessen der EU zu fördern, die Nachbarschaft zu unterstützen, Schutz der Menschenrechte (EK 2018a, S. 1). Durch NGEU sollten die Mittel für das Instrument um weitere 10,4 Mrd. EUR auf 86 Mrd. EUR angehoben werden, wobei ein großer Teil der durch NGEU bereitgestellten Mittel auf die Stärkung der Gesundheitssysteme im direkten Nachbarschaftsraum, aber auch in Afrika ausgerichtet waren (EK 2020u). Allerdings muss an dieser Stelle gesagt werden, dass die Förderung durch NGEU im endgültigen Beschluss nicht mehr vorgesehen ist. Gleiches gilt auch für die Kategorie „Humanitäre Hilfe“, die wie der Name schon vermuten lässt, darauf abzielt, Mittel für die ärmsten und am stärksten gefährdeten Länder der Welt bereitzustellen. Der Umfang sollte dabei 5 Mrd. EUR betragen und dort dazu beitragen, die Auswirkungen der Pandemie abzufedern (EK 2020u). Doch auch dieser Kategorie wurden die zusätzlichen Mittel durch NGEU gestrichen, sie bleibt aber weiterhin Bestandteil des MFR mit insgesamt 10,260 Mrd. EUR (Rat 2020a).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der mit Abstand größte Teil der Mittel in den Bereich fließt, der die „Mitgliedstaaten bei Investitionen und Reformen unterstütz[t]“ (EK 2020t). Dazu zählen die „Aufbau- und Resilienzfazilität“, „REACT-EU“, die „Ländliche Entwicklung“ und der „Fonds für einen gerechten Übergang“. Diese Programme und Fonds zusammengenommen erhalten 737,5 Mrd. EUR von den insgesamt veranschlagten 750 Mrd. EUR des NGEU-Instruments. Diese Prioritätensetzung zeigt sich auch daran, dass die restlichen Programme, nebst der erwähnten Streichungen, nur einen verhältnismäßig geringen Anteil von 12,5 Mrd. EUR erhalten, der unter ihnen nochmals aufgeteilt wird. Aus finanzieller Sicht bedeutet die „Stunde Europas“ im Sinne von NGEU, dass die Mitgliedstaaten eine enorme zusätzliche finanzielle Unterstützung zur Krisenbewältigung erhalten.

Doch das ist nicht alles, was aus der Analyse der Programme hervorgeht. Es liest sich nämlich fast wie ein Mantra, das sich durch die Vielzahl der Programme zieht, wenn die Aufforderung ergeht, dass die jeweiligen Fördermittel mit den Zukunftsplänen der EU verbunden werden müssen. Was damit gemeint ist, kann an einzelnen Programmen nachvollzogen werden: In der Aufbau- und Resilienzfazilität soll mit den gleichnamigen Plänen die Ausrichtung auf die langfristigen Ziele der EU gewährleistet werden. Beim Programm REACT-EU ist es ein Anteil von 25 Prozent der Gesamtmittel, die zum Erreichen der Klimaziele verwendet werden müssen. Die Ländliche Entwicklung und der Fonds für einen gerechten Übergang wiederum sind aus dem Green Deal entstanden und verfolgen somit den Grundsatz der Ausrichtung auf eine klimaneutrale EU. Das zeigt sich auch darin, dass bei der Ländlichen Entwicklung ein weiterer Anteil von 30 Prozent der Mittel für umwelt- und klimarelevante Maßnahmen verwendet werden muss. Diese Liste ließe sich noch mit den anderen Programmen und Fonds weiterführen und somit wird die Grundaussage deutlich: Die Ausgaben, die durch NGEU getätigt werden, stehen im Zeichen des Wandels. Es kann in diesem Rahmen also ebenfalls von einer „Stunde Europas“ gesprochen werden, wenn man davon ausgeht, dass durch die Mittel von NGEU in zukunftssträchtige Innovationen und Projekte investiert werden soll, anstelle einer bloßen Erhaltung des Status Quo.

4.3 Zwischenfazit

Das Kapitel hat zusammenfassend betrachtet zwei Dinge dargelegt: Erstens den Weg, der nötig war, damit aus dem Vorschlag der Kommissionspräsidentin vom 27. Mai 2020 ein

konkreter Beschluss wurde, der mit einem Hilfspaket von nie dagewesener Größe verbunden ist. Zweitens hat das Kapitel gezeigt, wohin diese Mittel konkret fließen sollen und in welchem Zusammenhang NGEU und der MFR stehen.

Der Weg vom ersten Vorschlag im Mai bis zum endgültigen Beschluss im Dezember war mit vielen Höhen und Tiefen verbunden. Angetrieben durch den deutsch-französischen Motor der Integration Anfang Mai erging ein erster Vorschlag eines „Recovery Funds“ an die anderen Mitgliedstaaten. Mit diesem Vorschlag wurde eines deutlich: Deutschland, das sich bisher in Bezug auf gemeinsame Schulden auf EU-Ebene vehement verweigert hatte, war bereit diesen Schritt (wenn auch mit Einschränkungen) erstmalig zu gehen. Auf Basis dieser Entscheidung war es möglich, dass sich zuerst Deutschland und Frankreich einer Einigung über Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie annähern konnten und später von den anderen Mitgliedstaaten auch der Entwurf der Kommission angenommen werden konnte. Dies allerdings nicht, ohne einen der längsten Ratsgipfel der Geschichte abzuhalten. Streitpunkte waren zunächst, so hat es Kapitel 4.1.2 gezeigt, Fragen finanzieller Natur. Die Art und Weise, wie die Finanzmittel ausgegeben werden sollen, also wieviel davon als Zuschüsse und wieviel als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben werden, war eines der brisantesten Themen. Hier kam es zu einer Front zwischen den verbleibenden Sparsamen Vier, die eine geringe Schuldenaufnahme forderten, und den restlichen Mitgliedstaaten der EU. In diesem Zuge wurde auch der Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen kritisiert, der je nach Auslegung Mitgliedstaaten entweder bevorzugte oder benachteiligte. Am Ende aber stand ein Kompromiss über diese Streitpunkte, der mit Fug und Recht als die „Stunde Europas“ bezeichnet werden kann. Nicht nur war er beispielsweise in seinem Umfang – der beschlossene Wiederaufbaufonds beträgt die stolze Summe von 750 Mrd. EUR – auch zeigte sich die EU nach den Turbulenzen zu Beginn der Pandemie wieder als eine Union, die beschlusswillig und beschlussfähig war.

Die Euphorie über diese Einigung war aber nur von kurzer Dauer, denn wie Kapitel 4.1.3 darlegte, musste auch das Europäische Parlament dem MFR zustimmen, durch den das neue Hilfsinstrument finanziert werden sollte. Das Parlament kritisierte vor allem den Rechtsstaatsmechanismus, der im MFR beschlossen werden sollte. Dieser war nach Meinung des Parlaments zu wenig durchsetzungsstark und wurde aus diesem Grund nochmals überarbeitet und verschärft. Dies brachte den fast noch druckfrischen Beschluss über das Finanzpaket ins Wanken, weil Polen und Ungarn sich durch die Gestaltung dieses Mechanismus bedroht sahen und ihre Zustimmung zum Finanzrahmen zurückziehen wollten, falls dieser geändert werden sollte. Auch hier wurde nach heftiger Auseinandersetzung mit gegenseitiger Drohung aber schlussendlich im Dezember ein Kompromiss gefunden, der es ermöglichte, den Mehrjährigen Finanzrahmen und damit auch NGEU, zumindest von Seiten der EU, auf den Weg zu bringen. Wer sich letztendlich wirklich durchsetzen konnte, ist schwer zu sagen, da am Ende der Verhandlungen, sowohl bei den finanziellen Streitpunkten als auch beim Rechtsstaatsmechanismus ein gemeinsamer Kompromiss stand. Dieser war eben davon gekennzeichnet, dass man sich entgegengekommen war und nicht durch die Durchsetzungskraft einer der Parteien. Dieser gemeinsame Weg zu einem Kompromiss zeichnet die EU als Integrationsgemeinschaft in gewisser Weise aus und sollte, zumindest bei dieser historischen Einigung, nicht durch die Frage nach Gewinnern oder Verlierern überschattet werden.

Der Aufbauplan war durch die gegenseitige Kompromissbereitschaft also Ende 2020 endgültig auf den Weg gebracht worden und kann nun in der Folge seine Wirkung entfalten. Diese Wirkung ist ebenfalls als die „Stunde Europas“ zu bezeichnen, denn wie Kapitel 4.2 gezeigt hat, bedeutet das Finanzpaket einerseits Krisenbewältigung und andererseits eine Chance für die

EU, sich für zukünftige Herausforderungen besser wappnen zu können. Dazu zählt in erster Linie das Streben nach einer klimafreundlicheren und digitaleren EU, aber auch eine bessere Ausgangslage in Bezug auf die gesundheitspolitischen Schwierigkeiten zu schaffen, die die Pandemie offengelegt hat. Letztere werden anschließend in Kapitel 5 aufgenommen und weiter ausgeführt, indem mit ihnen einen Ausblick in die Zukunft der EU gewagt werden soll.

5 Chancen und Ausblicke

Nach Betrachtung der unmittelbaren Maßnahmen der EU auf die Corona-Krise soll an dieser Stelle nun der Blick darauf gerichtet werden, welche langfristigen Entwicklungen sich aus der Reaktion der EU auf die Pandemie ergeben könnten. Dazu werden exemplarisch die möglichen Auswirkungen der Krise und die dadurch angestoßenen Entwicklungsprozesse in der Gesundheits- und Klimapolitik (Green Deal) betrachtet. Beides sind Bereiche, die – wenngleich auf sehr unterschiedliche Weise – durch die Corona-Krise beeinflusst wurden beziehungsweise stärker in den Fokus gerückt sind. Deshalb wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die Krise in diesen beiden Bereichen hat und ob sie vielleicht sogar als Chance genutzt werden kann, neue Entwicklungsschritte in diesen Feldern anzustoßen. Festzuhalten bleibt bereits an dieser Stelle, dass über mögliche Chancen und Stärkungen in diesen Bereichen zum jetzigen Zeitpunkt nur gemutmaßt werden kann, da die endgültigen Auswirkungen der Pandemie noch nicht final abschätzbar sind.

5.1 Lessons learned? – Stärkere Integration in der Gesundheitspolitik?

Im Verlauf der Pandemie hatte sich vor allem in der EU-Gesundheitspolitik gezeigt, dass in diesem Bereich erheblicher Reformbedarf besteht. Insbesondere wurde die mangelnde gemeinsame Koordinations- und Reaktionsfähigkeit auf EU-Ebene kritisiert. Als eine erste Reaktion verständigten sich die Mitgliedstaaten gemeinsam darauf, eine europäische Impfstoffstrategie unter der Führung und Verantwortung der Europäischen Kommission auf die Beine zu stellen. Darüber hinaus wurden auch vermehrt Rufe nach einer grundlegenden und tiefgreifenden Reform der EU-Gesundheitspolitik laut, um künftig besser gegen gesundheitliche Krisen und Pandemien gewappnet zu sein. Im Zentrum der Forderungen steht hierbei die Idee einer Gesundheitsunion, wie sie im Mai 2020 vom deutsch-französischen Tandem in einem Initiativpapier angestoßen wurde. Im anschließenden Kapitel soll zunächst der erste Integrationsschritt – die gemeinsame europäische Impfstoffstrategie – näher erläutert werden, bevor in Kapitel 5.1.2 auf die Vorschläge zu einer Gesundheitsunion eingegangen wird. Zentral ist bei der Betrachtung hierbei die Frage, welche Chancen diese Bereiche für die Zukunft der EU bedeuten können.

5.1.1 Die Europäische Impfstoffstrategie

Einer der größten Vorwürfe zu Pandemiebeginn war es, dass es der EU nicht möglich war, sichtbar und effektiv einen Beitrag zu leisten. Um diese Vorwürfe der Unsichtbarkeit und -tätigkeit zu entkräften und die Pandemie in Europa zudem langfristig bewältigen zu können, entschieden sich die EU-Mitgliedstaaten im Sommer 2020 der Europäischen Kommission das Mandat zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Impfstoffstrategie zu erteilen. Die Erteilung dieses Mandats durch die jeweiligen Gesundheitsminister:innen sollte zum einen eine symbolische Wirkung haben, um das zu Beginn der Pandemie entstandene Bild der Uneinigkeit und fehlenden Solidarität zu entkräften (vgl. Kapitel 3). Neben diesem Symbolwert hat eine gemeinsame Impfstoffbeschaffung – geleitet durch die Kommission – vor allem aber finanzielle Gründe. Es herrschte Einigkeit darüber, dass kaum ein Mitgliedstaat allein über die notwendigen finanziellen Kapazitäten verfügen würde, um Investitionen in die Entwicklung und Herstellung einer ausreichenden Menge von Impfstoffen gewährleisten zu können. Da die Finanzmittel der EU dagegen beträchtlich höher sind, als die der einzelnen

Mitgliedstaaten, war es daher ein logischer Schritt, die Entwicklung und Beschaffung von Impfstoffen auf EU-Ebene zu organisieren und umzusetzen (EK 2020ae). Zudem sollten hierdurch Grabenkämpfe zwischen den Mitgliedsstaaten bei der Verteilung verhindert werden. Anstatt eines nationalstaatlichen Wettlaufs um den Impfstoff, welcher zwangsläufig zu zwischenstaatlichen Spannungen führen würde, stellte die Kommission daher die europäischen Grundwerte, wie Solidarität und Kooperation, von Beginn an in den Vordergrund.

Die Kommission stellte folglich am 17. Juni die „europäische Strategie zur Beschleunigung der Entwicklung, Herstellung und Bereitstellung von Impfstoffen gegen COVID-19“ (EK 2020aa) offiziell vor. Betont wurde hierbei, dass einzig ein Impfstoff die beste und wirkungsvollste Chance auf eine erfolgreiche und langfristige Bekämpfung der Pandemie darstelle. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen verkündete dabei euphorisch, dass dies vor allem eine Stunde der Wissenschaft und Solidarität sei (EK 2020aa). Um eine faire Verteilung innerhalb der EU sicherzustellen, wurde festgelegt, dass diese auf der Pro-Kopf-Basis erfolgen wird. Jeder Mitgliedstaat solle demnach – gemessen an seiner Einwohnerzahl – einen bestimmten Anteil der verfügbaren Impfdosen erhalten. Neben der fairen Verteilung innerhalb der EU betonte die Kommission darüber hinaus aber auch die internationale Verantwortung bei der globalen Pandemiebekämpfung: „Die Strategie gewährleistet einen fairen und gleichberechtigten Zugang für alle Menschen in der EU und weltweit und stellt somit den sichersten Ausweg aus der COVID-19-Krise dar. Hier zeigt die EU, was sie am besten kann: Ressourcen bündeln, gemeinsam handeln und greifbare Ergebnisse für das Leben der Menschen erzielen“ (EK 2020aa). Die Strategie ist nach eigener Aussage demnach ein „Ausdruck der weltweiten Solidaritätsanstrengungen“ (EK 2020a), denn wie schon in Kapitel 3.2 angedeutet, war die EU früh darum bemüht, zur globalen Pandemiebekämpfung beizutragen.

Als Ziele der Impfstoffstrategie sind vier konkrete Punkte aufgeführt. An erster Stelle steht die Sicherstellung der Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit der potenziellen Impfstoffe. In einem nächsten Schritt wird dann die Gewährleistung eines raschen Zugangs der EU-Bevölkerung zu den Impfstoffen in den Vordergrund gestellt – parallel hierzu sollen aber auch die vorangetriebenen globalen Solidaritätsbemühungen nicht vernachlässigt werden. An dritter Stelle steht die Sicherstellung eines gleichberechtigten Zugangs zu einem erschwinglichen Impfstoff. Das vierte Ziel richtet sich speziell an die Mitgliedstaaten. Ihnen wird aufgetragen, frühzeitig Vorkehrungen für die Verteilung der Impfstoffe zu treffen, insbesondere was die logistischen Überlegungen sowie die Bestimmung von Prioritätsgruppen betrifft. Um hier EU-weite Kohärenz zu gewährleisten, stellt die EU eine Orientierungshilfe bereit, nach der sich die einzelnen Mitgliedstaaten richten können (EK 2020a). Um diese Ziele zu erreichen, beruht die Strategie inhaltlich auf zwei Säulen. Die erste Säule soll zur „Sicherstellung der Produktion von Impfstoffen in der EU und einer ausreichenden Versorgung der Mitgliedstaaten durch Abnahmegarantien für Impfstoffhersteller über das Soforthilfelinstrument¹²“ (EK 2020aa) beitragen. Darüber hinaus ist in der zweiten Säule eine Anpassung des EU-Rechtsrahmens aufgrund der Dringlichkeit der Situation vorgesehen, „um unter Einhaltung der Standards für die Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit von Impfstoffen die Entwicklung, Zulassung und Verfügbarkeit von Impfstoffen zu beschleunigen“ (EK 2020aa). Hier wird deutlich, welchen finanziellen Vorteil eine Lösung auf EU-Ebene bei der Impfstoffherstellung mit sich bringt. Durch

¹² „Das Soforthilfelinstrument hilft den Mitgliedstaaten, strategisch und koordiniert in der Corona-Krise gegenzusteuern. Es beruht auf dem Grundsatz der Solidarität und bündelt in diesem Geist Maßnahmen und Ressourcen zur raschen strategischen Bedarfsdeckung. Dadurch sollen die unmittelbaren Folgen der Pandemie abgefedert und der Weg zur Erholung geebnet werden“ (EK 2020k). Eingerichtet wurde das Soforthilfelinstrument 2016 im Zuge der Flüchtlingskrise, um zielgerichtetere Unterstützung bei größeren Krisen zu ermöglichen (EK 2016).

die ausgehandelten Abnahmegarantien war es der EU möglich, ausgewählte Impfstoffhersteller bei der Entwicklung und Produktion von Beginn an finanzkräftig zu unterstützen. Dazu vereinbarte die Kommission im Rahmen ihrer Strategie mit den jeweiligen Herstellern Garantien. Im Gegenzug erhält die EU das Recht, innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine bestimmte Anzahl an Impfdosen kaufen zu können. Aufgrund der finanziellen Stärke der EU im Vergleich zu der Finanzkraft einzelner Mitgliedstaaten war es so möglich, bereits im Herbst 2020 eine hohe Anzahl an später produzierten Impfdosen zu sichern. Die Finanzmittel, die hierfür verwendet wurden, stammten größtenteils aus dem Soforthilfeinstrument, außerdem ist eine Absicherung durch die Europäische Investitionsbank eingeplant. Konkret wurden auf Empfehlung der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) ab dem Sommer 2020 Verträge mit folgenden Produzenten abgeschlossen: BioNTech/Pfizer, Moderna, AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson&Johnson und CureVac (EK 2020a). Insgesamt umfasst die Strategie Bestellungen für zwei Mrd. Dosen Impfstoff (Eisele 2021).

Um während der gesamten Entwicklungs- und Verhandlungszeit neue Differenzen zu vermeiden und keine erneuten Spannungsverhältnisse zwischen der EU und einzelnen Mitgliedern entstehen zu lassen, wurde als Bestandteil der Strategie ein Lenkungsausschuss eingerichtet, in dem neben der Kommission auch Vertreter:innen aller Mitgliedstaaten teilnehmen. In diesem werden fortlaufend alle Aspekte der vertraglichen Abnahmegarantien vor der Unterzeichnung erörtert und überprüft (EK 2020a). Um das Zulassungsverfahren zu beschleunigen – die Entwicklung und Zulassung von Impfstoffen dauert in der Regel bis zu zehn Jahre (ebd.) – nutzt die Kommission die Möglichkeit, die Regulierungsprozesse flexibler zu gestalten. Dafür wird die EMA intensiv in den Zulassungsprozess miteinbezogen. Ihre Aufgabe ist es, der Kommission wissenschaftlich unabhängige Gutachten zu den gestellten Zulassungsanträgen vorzulegen. Der Prozess der Zulassung ist zudem dahingehend beschleunigt worden, dass es den Herstellern erlaubt ist, Studien parallel zu der Entwicklung von Impfstoffen laufen lassen zu können, anstatt diese erst aufeinanderfolgend durchzuführen. Durch diese Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens ist sichergestellt, dass die bereitgestellten Kapazitäten zu jeder Zeit vollständig genutzt werden können. Vor allem die notwendigen klinischen Studien können so schneller durchgeführt werden, da Sponsoren, Forschende und die Regulierungsbehörde bei der Organisation und der Durchführung intensiv zusammenarbeiten. Dabei betont die Kommission jedoch, dass es trotz des beschleunigten Zulassungsverfahrens keine Abstriche bei der Sicherheit gibt. Im Vordergrund steht neben einer hohen Wirksamkeit weiterhin auch die gesundheitliche Unversehrtheit der EU-Bürger:innen (EK 2020ae).

Bei der Umsetzung der Strategie verzeichnete die Kommission zunächst positive Ergebnisse. So konnte mit BioNTech/Pfizer am 21. Dezember 2020 der erste Impfstoff zugelassen und ab dem 26. Dezember EU-weit verimpft werden (EK 2020a). Am 6. Januar 2021 erhielt auch der zweite Hersteller (Moderna), mit dem man früh in Verhandlungen getreten war, die nötige Zulassung. Jedoch wurde die anfängliche Euphorie schnell gedämpft. Aufgrund von Lieferengpässen und schleppend vorangehenden Impfungen zu Beginn des Jahres 2021 kam vermehrt Kritik an der Kommission und ihrer Impfstoffstrategie auf. Schon bald wurde die Kritik zunehmend lauter, einige Medien berichteten von einem enormen Vertrauensverlust in das Verhalten der EU (vgl. z.B. eurotopics 2021; Spiegel 2021b). Teilweise wurden sogar Stimmen laut, die besagten, dass eine nationalstaatliche Beschaffung von Impfdosen von größerem Vorteil für die Mitgliedstaaten gewesen wäre (Irishexaminer 2021). Und auch aus den eigenen Reihen wurde Kritik zunehmend lauter. Neben Polen und Ungarn, die vor allem die langsame Geschwindigkeit beim Ankauf bemängelten (Grüll 2021; Finke/Kolb 2021), äußerte sich beispielsweise auch die in Deutschland an der Regierung beteiligte SPD kritisch (Esser 2021).

Um der Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen und die europäische Impfstoffstrategie zu verteidigen, stellte sich Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen Anfang Februar dem Europäischen Parlament. Sie betonte in ihrer Rede, dass die niedrige Zahl an vorhandenen Impfdosen vor allem auf die begrenzten Produktionsmöglichkeiten der Hersteller zurückzuführen sei und nicht auf die ausgehandelte Menge an Impfdosen (EK 2021b). Allerdings gab von der Leyen zu, dass man sich nach den Verhandlungen vielleicht zu sicher war, dass die Bestellungen auch tatsächlich pünktlich geliefert werden können (ebd.). Um die Kritik weiter zu entkräften, betonte sie vor allem die Stärken der europäischen Strategie. Ein großer Vorteil einer gemeinsamen Strategie sei es nämlich, dass sie von allen Mitgliedern der EU-27 mitgetragen würde. Somit konnte ein europäisches „Wettkaufen“ erfolgreich vermieden werden (ebd.). Hierbei zeigt sich vor allem die Solidarität, die den Grundstein einer erfolgreichen Pandemiebekämpfung darstellt (Finke/Kolb 2021). Die Kritik nach zu wenig Investitionen konterte von der Leyen mit dem Argument, dass im Sommer keinesfalls absehbar war, welcher Hersteller mit völliger Sicherheit auch einen Impfstoff erfolgreich hätte herstellen können. Mehr Geld in einen weiteren Hersteller zu investieren, welcher erst viel später eine Zulassung bekommen hätte, wäre schlussendlich ebenfalls kritisiert worden (EK 2021b). Die EU handelte daher so, wie die Mitgliedstaaten es seit Jahren von ihr gefordert hatten: „Seid effizient und werft in Brüssel nicht mit unserem Geld um euch“ (Matthes 2021).

Die Kritik, die Anfang des Jahres 2021 an der europäischen Impfstoffstrategie aufkam, galt zusammenfassend vor allem dem schleppenden Tempo und der anscheinend nicht ausreichend bestellten Menge an Impfdosen. Auf den ersten Blick mag dies zutreffend erscheinen, blickt man jedoch auf die Details, so ist erkennbar, dass nicht die EU hauptverantwortlich für die Lieferengpässe gemacht werden darf, weshalb der Vorwurf des Versagens, wie von Bayerns Ministerpräsident Markus Söder (Spiegel 2021a), hier deutlich überzogen ist. Sie agierte im Sommer und Herbst 2020 im Rahmen ihrer Möglichkeiten und sondierte äußerst bewusst und gezielt, welche Hersteller das größte Potential aufzeigten. In diese wurde dann investiert, und zwar mit beträchtlichen Mitteln. Von der Leyen räumte ein, dass vor allem in die Produktionskapazitäten mehr investiert hätte werden können, dass die Bestellungen seitens der Hersteller aber Anfang des Jahres 2021 nicht eingehalten und geliefert werden konnten, war zu diesem Zeitpunkt keineswegs absehbar. Die aufgekommene Kritik bezüglich des Impftempos, vor allem im Vergleich zu Einzelstaaten wie Israel oder Großbritannien, muss ebenfalls differenziert betrachtet werden. Im Gegensatz zu Großbritannien sah die EU von einer Notzulassung ab, um die Sicherheit der Gesundheit auch weiterhin gewährleisten zu können. Durch dieses Vorgehen verzögerte sich zwar die Impfgeschwindigkeit, dass das Credo der Sorgfalt und Sicherheit aber weiterhin eingehalten wurde, ist ein verständlicher Schritt, um Zweifel in der Bevölkerung zu mindern. Dennoch muss hinterfragt werden, wieso die Impfrate in den europäischen Ländern nur langsam anstieg, während beispielsweise in den USA die Zahl der Erstimpfungen deutlich schneller voranschritt. Die Gründe hierfür sind vielschichtig, Fakt ist aber, dass die USA ihre Impfstoffstrategie „Operation Warp Speed“ früh verabschiedete (April 2020) und im Vergleich zu europäischer Impfstoffstrategie deutlich mehr Geld bereitstellten. Das amerikanische Paket umfasste 18 Mrd. Dollar (14,85 Mrd. EUR), um neben dem Ankauf gesicherter Dosen vor allem den Ausbau von Produktionskapazitäten vor Ort zu fördern. Im Gegensatz dazu sah die EU-Impfstoffstrategie knapp vier Mrd. Euro für Vorabkaufverträge, Forschung und Kapazitäten vor (Wolff 2021; Malek et al. 2020). Ob und wie sich allerdings eine höhere Investitionssumme und frühere Bestellung von Impfdosen auf Seiten der EU auf die Impfgeschwindigkeit ausgewirkt hätte, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt

werden, da hierfür noch weitere Gründe (z.B. Herstellung des Moderna-Impfstoffes primär in den USA und zudem kaum Export, Impf-Infrastruktur) mitentscheidend waren.

Bedingt durch die nur langsam anlaufenden Impfstofflieferungen und der damit verbundenen niedrigen Impfrate im EU-Raum tendierten einzelne Mitgliedstaaten erneut zu nationalen Reflexen. Die Slowakei zum Beispiel bestellte eine Charge des russischen Vakzins „Sputnik V“, die nationale Arzneimittelbehörde sah jedoch von einer Notzulassung ab (ZDF 2021). Ungarn dagegen erteilte auf eigene Verantwortung dem russischen Impfstoff „Sputnik V“ sowie dem chinesischen Produkt „Sinopharm“ eine eigene nationale Notzulassung. Dies war zwar rechtlich möglich – es war jedem Mitgliedstaat freigestellt, weitere Vakzine auf eigene Verantwortung und Haftung einzukaufen und zu verimpfen – jedoch wurde so das politische Ziel der gemeinsamen Impfstoffstrategie untergraben: Geschlossenheit zu demonstrieren und darüber hinaus das Vertrauen innerhalb der Bevölkerung zu stärken (Mijnssen 2021). Wie Ungarn gezeigt hatte, gab es für die Mitgliedstaaten durchaus die Möglichkeit, die Impfstoffstrategie der EU zu unterminieren. Jedoch muss in diesem Fall die Frage gestellt werden, welche Beweggründe wirklich hinter dem Handeln Orbans liegen. Wie schon in den Verhandlungen im Herbst 2020 verdeutlichte Ungarns Premier hierdurch wieder einmal seine eher EU-kritische Haltung. Zudem spekuliert Orban durch dieses Vorgehen auf schnelle Lockerungen, die vor allem bezogen auf die Parlamentswahlen 2022 für seine Beliebtheit von großer Bedeutung sein würden (Deutsche Welle 2021). Wie sich an diesem Beispiel zeigt, stellt die EU mit der europäischen Impfstoffstrategie zwar eine Grundlage bereit, den einzelnen Mitgliedstaaten werden aber dennoch große Freiräume zugesprochen. Dies ist aber kein Ausdruck einer defizitären Politik, sondern lässt sich auf die fehlende Kompetenz der EU in diesem Bereich zurückführen. Mit der EU-Impfstoffstrategie als Grundlage konnte jedoch ein weitestgehend koordiniertes und gemeinschaftliches Vorgehen gewährleistet werden.

Es kann festgehalten werden, dass die europäische Impfstoffstrategie insgesamt betrachtet als ein erster richtungsweisender Schritt in Bezug auf spätere EU-Großprojekte angesehen werden kann. Durch die Mandatserteilung der Mitgliedstaaten an die Kommission wurde dieser Kompetenzen zugeteilt, die sie im Frühjahr 2020 nicht innehatte. Durch die Rückkopplung im Lenkungsausschuss war zudem gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten jederzeit in den laufenden Verhandlungs- und Zulassungsprozess involviert waren. Wie effektiv jedoch die gemeinsame europäische Impfstoffstrategie im Endeffekt wirklich sein wird, kann erst nach Abschluss der Corona-Pandemie final beurteilt werden. Festzuhalten bleibt, dass ein europäisches „Wettimpfen“ vermieden wurde, was die Solidarität der EU stärkte. Getrübt wurde dieses Bild allerdings durch die aufkommende Kritik zu Beginn des Jahres 2021 und der daraus entstandenen Debatte. Die daraus folgende negativ konnotierte Sichtbarkeit der EU führt nach aktuellem Stand zu einem Imageverlust der gemeinsamen europäischen Impfstoffstrategie. Sollte diese allerdings langfristig als Erfolg bewertet werden, könnte sich das Stimmungsbild schnell zum Positiven wandeln. Zudem könnte ein Erfolg als Anstoß und Inspiration für künftige Projekte dienen, bei denen die EU sich grenzüberschreitenden Problemen gegenübergestellt sieht und dabei ein womöglich noch stärkeres Mandat erhält.

5.1.2 Die EU auf dem Weg zur Gesundheitsunion?

Die gemeinsame Impfstoffstrategie stellt jedoch nicht das einzige Bestreben der EU dar, welches auf eine bessere Koordination und Kooperation in der Gesundheitspolitik abzielt. Damit die EU zukünftig besser auf Krisen dieser Art vorbereitet ist, kamen im Laufe der Pandemie schon recht bald Stimmen auf, die eine Reaktion auf die durch die Corona-Krise aufgezeigten

Schwachstellen forderten. So sprachen sich bereits die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Emmanuel Macron bei der Vorstellung ihrer gemeinsamen Initiative im Mai 2020 (vgl. Kapitel 4.1.1) für Veränderungen im Gesundheitssektor nach dem Ende der Pandemie aus. Die erste Leitlinie „Strategische Souveränität im Gesundheitssektor - Erarbeitung einer EU-Gesundheitsstrategie“ (BReg 2020a) ging allerdings im Zuge der Diskussionen um die Modalitäten des Corona-Aufbauplans unter. Dennoch kann diese Leitlinie in der deutsch-französischen Initiative als eine Art Startpunkt gesehen werden, ab dem auch eine Debatte über eine Stärkung der EU im Gesundheitssektor vorangetrieben wurde. Macron regte jedenfalls bereits auf der Pressekonferenz am 18. Mai 2020 an, „dass Europa mit konkreten Kompetenzen im Gesundheitsbereich ausgestattet wird“ und Merkel ergänzte, dass „wir in Zukunft [...] sehr eng im Bereich der Gesundheit und der Lehren, die wir aus der Krise ziehen, zusammenarbeiten [werden]“ (zitiert nach BReg 2020b). Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Gesundheitssysteme sollte dabei aber weiterhin unangetastet bleiben.

In der Folge wurden erste Maßnahmen ergriffen, welche die Forderungen von Merkel und Macron aufgriffen und den Spielraum der EU bei der Krisenreaktion im Gesundheitsbereich erweitern sollten. Denn wie bereits in Kapitel 4.1.1 deutlich wurde, setzte sich die Kommission in ihrem Vorschlag von NGEU unter dem Motto „Lehren aus der Krise“ (EK 2020t, S. 7–8) für die Schaffung eines neuen Gesundheitsprogrammes „EU4Health“ und weitere Stärkungen der EU-Gesundheitspolitik ein. Wie in Kapitel 4.2 aufgezeigt, wurden diese Forderungen – wenn auch im Falle von „EU4Health“ mit weniger Budget als von der Kommission ursprünglich vorhergesehen – dann auch konkret im MFR 2021-2027 umgesetzt. So konnte neben „EU4Health“, das zur Stärkung der Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und einer besseren Vorbereitung der EU auf grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren beitragen soll, auch das rescEU-Programm im Rahmen des EU-Katastrophenschutzmechanismus ausgeweitet werden. Mit diesem wird es der EU in Zukunft ermöglicht, auch nach Ende der Corona-Pandemie über ein zentrales Lager an medizinischer Schutzausrüstung zu verfügen. Wie in Kapitel 3 beschrieben, hatte es vor allem anfangs der Corona-Pandemie einen Mangel an und Probleme bei der Verteilung von PPE gegeben und ein zentrales EU-Lager musste erst mühsam aufgebaut werden. Dieser Vorrat soll nun durch das ausgeweitete rescEU-Programm ausgebaut werden. Dadurch soll in Zukunft eine erneute Ineffektivität des CPM – wie zu Beginn der Pandemie, als nicht auf die Hilfesuche anderer Mitgliedstaaten eingegangen wurde – verhindert oder zumindest abgeschwächt werden (Chopin/Maillard 2020, S. 33). Dieser Prozess wäre vermutlich ohne die Pandemie nicht in Gang gesetzt worden, sodass man an dieser Stelle durchaus davon sprechen kann, dass die Krise hier bereits zu einer Stärkung der EU beigetragen hat. Darüber hinaus wäre aber beispielsweise auch die Schaffung von EU-eigenen Katastrophenschutzkräften denkbar.

Diese Kräfte könnte die EU im Katastrophenfall in die Mitgliedstaaten schicken. Der Vorteil wäre dabei, ähnlich, wie bei der bereits beschlossenen rescEU-Reserve von PPE auf EU-Ebene, dass der Katastrophenschutzmechanismus weniger auf die Mitarbeit und Unterstützung der Mitgliedsstaaten angewiesen wäre. Bei einigen Mitgliedstaaten stößt dies jedoch noch auf Ablehnung, da sie einen Souveränitätsverlust befürchten (Bossong/Rudloff 2020, S. 65). Dass eine Stärkung der Gesundheitssysteme nötig ist, hat der Anfang der Pandemie ebenfalls aufgezeigt. Daher sollen die – qualitativ teilweise sehr unterschiedlichen – Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten im Rahmen von EU4Health weiter unterstützt werden. Dies scheint ein folgerichtiger Schritt zu sein, denn letztlich sind gut ausgestattete Gesundheitssysteme die Grundvoraussetzung für eine gute Krisenreaktion- und Prävention (Bergner 2020, S. 1).

Es konnten also bereits Maßnahmen beschlossen werden, die in Reaktion auf die Pandemie zu einer Stärkung der Rolle der EU bei zukünftigen Gesundheitskrisen beitragen. Verstärkt werden sollen diese ersten Schritte, nach Ansicht der Kommission, durch einen noch umfassenderen Ansatz, nämlich der Schaffung einer sogenannten „Gesundheitsunion“. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hatte in ihrer Rede zur Lage der Union im September 2020 gefordert, dass „wir [...] eine starke Europäische Gesundheitsunion schaffen [müssen]“, um dafür zu sorgen „dass wir für künftige Krisen besser gewappnet sind [und] [...] effektiver auf grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren reagieren können“ (EK 2020ab, S. 5). Dieser Ankündigung folgten erste konkrete Schritte, als die Kommission am 11. November 2020 eine Reihe von Vorschlägen zur „Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion“ (EK 2020af) präsentierte. Mit dieser soll in Zukunft die Krisenvorsorge und -reaktion der EU gestärkt werden. Dazu sieht der Kommissionsvorschlag den Ausbau des EU-Rahmens für Gesundheitssicherheit vor, welcher eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene bei grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen ermöglichen soll. In diesem Zusammenhang wird auch eine Stärkung des ECDC sowie der EMA vorgeschlagen. Zudem sieht der Kommissionsentwurf die Schaffung einer neuen EU-Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (Health Emergency Preparedness and Response Authority, kurz: HERA) vor (ebd.).

Die Schaffung einer Gesundheitsunion sieht insbesondere eine Stärkung des ECDC vor. Um dies zu erreichen, müssen Mitgliedstaaten in der Zukunft ihre Daten über den Zustand ihrer jeweiligen Gesundheitssysteme (über Indikatoren wie zum Beispiel freie Intensivbetten oder verfügbares medizinisches Personal) verpflichtend an das ECDC übermitteln, so der Vorschlag der Kommission. Dadurch soll eine bessere EU-weite Krisenreaktion ermöglicht werden. Besonders zu Beginn der Pandemie hatte es an der Übermittlung von Daten der Mitgliedstaaten an das ECDC gemangelt, sodass die Ausarbeitung von Empfehlungen des Zentrums deutlich erschwert wurde. Die Mitgliedstaaten sollen zudem dazu verpflichtet werden, unter der Mitarbeit des ECDC, nationale Vorsorgepläne für Gesundheitsrisiken zu entwickeln, die dann mittels Stresstests durch die Kommission auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Darüber hinaus soll das ECDC einen Vorsorgeplan erstellen, der Leitlinien für die Krisenreaktion der gesamten EU umfasst. Durch die Corona-Krise wurde deutlich, dass es bei Vorsorgeplänen auf mitgliedstaatlicher Ebene an Kohärenz mangelt, sodass einheitliche Empfehlungen nur schwer umsetzbar waren, was teilweise durch mangelnde Rückmeldung der Mitgliedstaaten zusätzlich erschwert wurde. So gab es beispielsweise keine EU-Mindeststandards, auf die sich das ECDC hätte verlassen können, was zudem die Vergleichbarkeit der mitgliedstaatlichen Pläne verkomplizierte. Verschärft wurde die Lage auch noch dadurch, dass es keinen übergreifenden EU-Pandemievorsorgeplan gab, nach dessen Leitlinien eine schnellere und gemeinsamere Reaktion möglich gewesen wäre. Durch eine Anpassung der nationalen Vorsorgepläne und einem EU-weiten Pandemievorsorgeplan soll dies in Zukunft also gewährleistet werden (EK 2020ag, S. 14–16). Als ein weiterer wichtiger Punkt der Gesundheitsunion wird, wie bereits erwähnt, die Stärkung der EMA vorgesehen, auch hier mit dem Ziel eine unionsweite koordinierte Reaktion auf Gesundheitskrisen herbeizuführen. Die EMA soll dabei insbesondere überwachen, dass zukünftig keine Versorgungsengpässe bei kritischen Arzneimitteln und Medizinprodukten mehr entstehen. Um dies gewährleisten zu können, schlägt die Kommission vor, eine ständige Struktur samt Expertengremium unter dem Dach der EMA einzurichten (EK 2020ag, S. 13).

Das Vorhaben, mehr Sicherheit bei der Versorgung mit Arzneimitteln zu erlangen, wurde zusätzlich durch die von der Kommission am 25. November vorgestellte EU-

Arzneimittelstrategie unterstrichen. Diese Strategie, als ein Bestandteil der umfassenden Gesundheitsunion, soll nach Vorstellung der Kommission zur Erreichung von vier Zielen beitragen. Das erste Ziel sieht vor, dass Patientinnen und Patienten der Zugang zu innovativen und erschwinglichen Arzneimitteln garantiert und außerdem der Bedarf an noch knappen Medikamenten dauerhaft sichergestellt wird. Als zweites Ziel wird die Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der EU-Arzneimittelindustrie beabsichtigt. Dazu sollen über Gelder der Programme Horizont 2020 und EU4Health Forschung und Innovation gefördert und gleichzeitig mehr Nachhaltigkeit der EU-Arzneimittelindustrie ermöglicht werden. Hier findet also erneut ein Rückgriff auf bereits beschlossene und in Kapitel 4.2 vorgestellte Programme und den sektorübergreifenden grünen Wandel statt. Darüber hinaus soll auch durch sichere, diversifizierte und resiliente Lieferketten der Bedarf an Arznei- und Medizinprodukten sichergestellt werden, so das dritte Ziel der Strategie. Neben der Diversifizierung globaler Lieferketten, wodurch Abhängigkeiten abgebaut werden könnten, sieht die Strategie auch eine verstärkte Produktion in Europa vor. Dadurch könne zur „langfristigen Vision einer offenen strategischen Autonomie der Union“ (EK 2020ai) beigetragen werden, wie EU-Gesundheitskommissarin Kyriakides bei der Vorstellung der Strategie mitteilte. Alle bisher genannten Punkte, sollen auch insgesamt zur Erreichung des vierten Ziels der Gesundheitsstrategie beitragen, das eine starke Stimme der EU auf der Weltbühne vorsieht. Als eine Vorreiterin in diesem Bereich möchte sich die EU weltweit für die Förderung von guten Qualitäts- und Sicherheitsstandards von Medizinprodukten einsetzen (ebd.).¹⁵

Betrachtet man also die genannten Ziele, so fällt auf, dass die EU einen Fokus darauf richtet, ihre strategische Autonomie im Bereich der kritischen Infrastruktur zu stärken. Damit greift die Arzneimittelstrategie die bereits im Frühjahr 2020 von EU-Binnenmarkt-Kommissar Thierry Breton vorgestellte europäische Industriestrategie auf. Dessen Vorschlag strebt ebenfalls die Stärkung der industriellen und strategischen Autonomie Europas an, wobei hier auch besonders der Bereich Arznei- und Medizinprodukte hervorgehoben wird. Die Strategie sieht daher die Schaffung eines Aktionsplans zu kritischen Rohstoffen und Arzneimitteln vor. Mit diesem soll unter anderem die Versorgung mit kritischen Rohstoffen für die Arzneimittelproduktion in Zukunft sichergestellt werden. Dieses Vorhaben wird zudem durch die Entwicklung von strategischen digitalen Infrastrukturen und Schlüsseltechnologien unterstützt, so das Ziel des Plans (EK 2020q). Finanziert und gestützt werden soll dieses Vorhaben durch das bereits erwähnte Programm „InvestEU“. Das eben dargestellte bedeutet aber nicht, dass die EU im Bereich von Medizin- und Arzneiprodukten ihre Produktion gänzlich nach Europa zurückholen wird. Stattdessen wird in der Industriestrategie, wie schon in der Arzneimittelstrategie, eine Diversifizierung globaler Lieferketten angestrebt. Insgesamt soll so eine höhere Resilienz gegen Gesundheitsrisiken sichergestellt werden (EK 2020ai).

Dieser Ansatz erscheint sinnvoll, weil eine vollständige Relokalisierung wiederum neue Abhängigkeiten mit sich bringen würde. Zudem wäre ein kompletter Umstieg so schnell nicht umsetzbar und auch aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Auf mittel- bis längerfristige Sicht könnte es aber durchaus zu mehr strategischer Autonomie kommen, um insbesondere Abhängigkeiten zu China abzubauen, wie auch der deutsche Gesundheitsminister Jens Spahn deutlich machte: „Es darf nicht in China entschieden werden, ob wir Schutzmasken für Pflegekräfte und Ärzte in Warschau, Amsterdam oder Berlin haben“ (zitiert nach Fricke 2020). Eine

¹⁵ Die EU-Gesundheitsunion soll zudem einen europäischen Plan zur Krebsbekämpfung umfassen (EK 2020h). Auf diesen Plan sei an dieser Stelle aber nur verwiesen, da dessen Betrachtung in Bezug auf die Reaktion der EU auf die Corona-Krise nicht relevant ist.

„finale Entzauberung der Globalisierung“ (Menzel 2020), wie zu Beginn der Pandemie schon vermutet wurde, ist damit aber eher nicht in Sicht. Vielmehr könnte es eben zu einer größeren Diversifizierung der Globalisierung kommen, um die angesprochenen Abhängigkeiten abzubauen (Müller 2020, S. 49–52).

Insgesamt betrachtet, stellen die Vorschläge der Kommission erst einen Anfang in diesem Prozess dar und bedürfen vor allem der Mitarbeit und Zustimmung der Mitgliedstaaten. Bei guter Umsetzung könnten die Maßnahmen langfristig zu einer Stärkung der EU in diesem Bereich beitragen und die Krisenreaktion bei Gesundheitsrisiken effektiver gestalten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen deuten zunächst aber auf keine vertraglichen Änderungen bezüglich der EU-Zuständigkeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit hin. Stattdessen reihen sie sich oftmals pragmatisch in bereits bestehende Mechanismen ein, in deren Rahmen die EU mehr Spielraum erhalten soll. Der Beginn der Pandemie hat gezeigt, dass eine koordinierte Krisenreaktion auf EU-Ebene wünschenswert gewesen wäre, auch um Verunsicherungen und Unstimmigkeiten in der Bevölkerung zu vermeiden (Bossong/Rudloff 2020, S. 64–65). Kommissionspräsidentin von der Leyen hatte in ihrer Rede zur Lage der Union darüber hinaus einen Reformprozess über die Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich angesprochen und sich für eine genaue Ausarbeitung im Rahmen der Konferenz über die Zukunft Europas ausgesprochen (EK 2020ab, S. 5). Veränderungen der vertraglichen Grundlagen sind aktuell daher nicht in Sicht, wie es auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. Februar 2021 noch einmal deutlich gemacht wird: „Wir werden darauf hinarbeiten, die Koordinierung auf EU-Ebene im Einklang mit den in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union weiter zu intensivieren“ (ER 2021, S. 3). Festzuhalten bleibt damit, dass das Thema Krisenreaktion im Gesundheitsbereich auf EU-Ebene schon jetzt in den Fokus gerückt ist und diesem Bereich mit Sicherheit in Zukunft eine neue und höhere Priorität eingeräumt wird, die so vor der Pandemie nicht vorhanden war. Ob es zukünftig dann aber wirklich zu einer besseren Koordination und Sichtbarkeit der EU im Gesundheitsbereich kommt, hängt nach wie vor von einem entscheidenden Faktor ab, wie am Ende der Mitteilung der Kommission zur Gesundheitsunion angemerkt wird: „Die europäische Gesundheitsunion wird so stark sein wie das Engagement, das die Mitgliedstaaten für sie zeigen“ (EK 2020ag, S. 26). Damit trifft auch bei der Schaffung der Gesundheitsunion wieder das zu, was schon im Verlauf der Arbeit immer wieder herausgestellt wurde: Die Mitgliedstaaten nehmen nach wie vor eine entscheidende Rolle ein, wenn es um eine effektive und schnelle Krisenreaktion der EU geht.

5.2 Perspektiven für einen klimafreundlichen „Restart“

„Wir haben [den Green Deal] im Dezember 2019 als Wachstumsstrategie vorgestellt, aber jetzt, mit hoffnungsvollem Blick auf den Wiederaufbau nach der Corona-Krise, ist der Green Deal eher noch relevanter und wichtiger geworden.“ So schätzte Frans Timmermans – EU-Kommissar für den Green Deal – bereits am 6. Juli 2020 die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Green Deal ein (zitiert nach deutschland.de 2020). Auch wenn ein „nach der Krise“ momentan noch nicht in Sicht ist, so ist die Einschätzung Timmermans weiterhin relevant. Der Green Deal der Europäischen Kommission stellt ein ambitioniertes Aktionsprogramm dar, mit dem nicht weniger als der klimafreundliche Umbau der europäischen Wirtschaft erreicht werden soll. Zentraler Punkt des Deals ist es, diesen Umbau – wie im Zitat bereits erwähnt – als Wachstumsstrategie zu gestalten. Allerdings mehrten sich nach Ausbruch der Pandemie zunächst Rufe nach einem Aussetzen des Green Deals, vor allem aus der Wirtschaft sowie aus eher klimaschutzskeptischen Mitgliedstaaten wie Polen oder Tschechien

(Colli 2020, S. 3). Ob diese Befürchtungen berechtigt waren, oder ob der beschlossene Wiederaufbauplan den Green Deal und somit den Klima- und Umweltschutz der EU stärkt, soll in diesem Kapitel in Auszügen untersucht werden. Hierbei stellt sich die Frage, ob mit dem Wiederaufbauplan der EU auch ein „Restart“¹⁴ der europäischen Klimaschutzvorhaben gelang, welche 2020 hinter den Gesundheitsschutz zurücktreten mussten. Dafür wird zunächst eher allgemein das 30-Prozent-Ausgabenziel des MFR betrachtet. Anschließend werden drei Klimaschutzinstrumente aus dem Green Deal analysiert, die explizit im NGEU erwähnt werden.

Die EU hat sich im MFR zum Ziel gesetzt, in den nächsten sieben Jahren 30 Prozent ihrer gesamten Ausgaben für den Klimaschutz zu verwenden. Im vorherigen MFR lag dieses Ziel bei 20 Prozent, im Green Deal von 2019 wurde bereits eine Erhöhung auf 25 Prozent vorgeschlagen (Europäischer Rechnungshof 2020, 7f.). Die Erhöhung auf 30 Prozent führt dazu, dass bis Ende 2027 insgesamt rund 540 Mrd. EUR allein für den Klimaschutz ausgegeben werden. Zunächst soll hier ein knapper Exkurs zur Berechnung dieser Ausgaben erfolgen. Die Einteilung der Auswirkungen von Geldern auf den Klima- und Umweltschutz geschieht durch die sogenannten „Rio-Marker“¹⁵, abhängig davon, ob ein Projekt den Klimaschutz nicht zum Ziel hat (Rio-Marker 0), teilweise zum Ziel hat (1) oder dieser das Hauptziel darstellt (2). Anhand dieser Marker teilt die Kommission die Wirkung von Geldern in drei Kategorien ein, die mit 0, 40 beziehungsweise 100 Prozent in das Ausgabenziel für Klimaschutz einfließen (Europäischer Rechnungshof 2020, S. 12). Diese Einteilung ist aber nicht unumstritten, weil sie dazu neigt, Klimaschutzausgaben zu überschätzen (Nesbit et al. 2020, S. 43). So werden zum Teil Projekte mit dem Rio-Marker 1 als hundertprozentige Ausgaben für den Klimaschutz berechnet (Europäischer Rechnungshof 2020, 12f.). Das heißt, dass Ausgaben, die laut Rio-Markern nur zum Teil dem Klimaschutz dienen, von der Kommission aber trotzdem als hundertprozentige Ausgabe für den Klimaschutz einberechnet werden. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die finanzielle Unterstützung für den Fusionsforschungsreaktor „ITER“ im französischen Cadarache. Diese wird von der Kommission auch als Ausgabe für den Klimaschutz angesehen. Zwar wird der Forschungsreaktor keinen Strom erzeugen, aber langfristig könne die Fusion dem Klimaschutz dienen, so eine Sprecherin der Kommission. Deswegen werden die 5,6 Mrd. EUR, die die Kommission für den Reaktor ausgibt, dem 30-Prozent-Ziel zugerechnet (Kreutzfeldt 2021). Trotz dieser Schwachstellen bei der Berechnung stellt das System der Kommission aber einen pragmatischen und effizienten Ansatz zur Verfolgung von Klimaschutzausgaben dar (Nesbit et al. 2020, S. 40).¹⁶ Hierbei darf auch nicht vergessen werden, dass trotz der Corona-Krise das Ausgabenziel für den Klimaschutz erhöht wurde – sowohl im Vergleich zum letzten MFR als auch im Vergleich zum Vorschlag vor der Pandemie. Somit liest sich dieses Ziel als starkes Bekenntnis der EU zum Klimaschutz auch in schwierigen Zeiten, die Krise wurde also als Chance zur Stärkung der klimapolitischen Vorreiterrolle der EU genutzt.

Neben diesem Ausgabenziel wurde der Klimaschutz aber auch mittelbar durch den NGEU-Aufbauplan gestärkt. Die von der EU aufgenommenen Kredite muss diese selbstständig zurückzahlen. Um dies zu ermöglichen, sollen sowohl neue Eigenmittel als auch andere Finanzierungsmöglichkeiten genutzt werden. Im Eigenmittelbeschluss, welcher am 14. Dezember 2020 vom Rat der EU erlassen wurde (Rat 2020c), wird geregelt, wie die EU ihren Haushalt finanziert. Neben den traditionellen Eigenmitteln aus Zöllen und Abgaben sowie dem

¹⁴ Der Begriff Restart wird verwendet, da aufgrund des Ausbruchs der Pandemie in Europa kurz nach Vorstellung des Green Deals dieser einiges an Momentum verlor.

¹⁵ Benannt nach den Rio-Konventionen von 1992, da die Marker dort festgelegt wurden.

¹⁶ Für weiterführende Informationen wird auf die in diesem Absatz zitierte Literatur verwiesen.

Mehrwertsteuer-Eigenmittel, ist vor allem das neue Eigenmittel auf Grundlage der sogenannten „Plastik-Steuer“ interessant. Diese ist allerdings keine richtige Steuer, sondern nur eine Berechnungsgrundlage. Für jedes Kilogramm nicht recycelten Plastikabfalls müssen die Mitgliedstaaten 80 Cent an die EU überweisen (Rat 2020c, S. 5). In ihrem Vorschlag von 2018 rechnete die Europäische Kommission noch mit ungefähr sieben Mrd. EUR pro Jahr (EK 2018d, S. 10). Ein aufgrund der Pandemie eingeführter Rabattmechanismus für Mitgliedstaaten, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf unter dem EU-Durchschnitt liegt, soll für eine fairere Lastenverteilung sorgen. Insgesamt sollen so rund 5,9 Mrd. EUR pro Jahr für die Rückzahlung der Kredite zur Verfügung stehen. Den größten Anteil hiervon zahlen Frankreich und Deutschland, mit 1,37 respektive 1,33 Mrd. EUR pro Jahr (Schaart 2020). Wie genau die Mitgliedstaaten diesen Beitrag erheben, bleibt aber ihnen überlassen. Die deutsche Bundesregierung plant, den Beitrag direkt aus dem Bundeshaushalt zu überweisen, damit keine Belastung für Verbraucher:innen und Unternehmen entsteht (BReg 2020d, S. 2). Bereits im Sommer hatte sich zudem von Seiten der Wirtschaft Kritik an einer echten Plastiksteuer geregt. Neben der finanziellen Belastung wurde kritisiert, dass eine Beschränkung auf Plastik zu mehr nicht recycelfähigen Verpackungen aus anderen Materialien führen könne. Hinzu kommt, dass ein höherer Recyclinganteil zu weniger Einnahmen für die EU führen würde (dpa 2020). Da die Umsetzung der Abgabe in den Händen der Mitgliedstaaten liegt, hängen Lenkungswirkung und Auswirkung auf Plastikrecycling maßgeblich von diesen ab. Deshalb kann nicht abgeschätzt werden, wie groß der Beitrag der „Plastiksteuer“ für den Umweltschutz ist, solange diese noch nicht von den Mitgliedstaaten in innerstaatliche Regelungen umgesetzt wurde. Der Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und Finanzierung von NGEU bleibt so oder so bestehen.

Neben diesem konkreten Finanzierungmechanismus der NGEU-Kredite sollen weitere Methoden herangezogen beziehungsweise entwickelt werden. Relevant für den Klimaschutz sind hier die sogenannte CO₂-Grenzsteuer und ein reformiertes Emissionshandelssystem – beides Vorhaben, die bereits im Green Deal von 2019 erwähnt wurden (EK 2019b, S. 6, 13). Die CO₂-Grenzsteuer soll hier nur kurz angesprochen werden, da sie noch in Planung befindlich¹⁷ ist und bereits einige Literatur zu Umsetzung und Problemen vorliegt.¹⁸ Grundannahme ist, dass durch die Bepreisung von CO₂-Emissionen und Umweltschutzvorschriften – insbesondere durch den europäischen Emissionshandel – Unternehmen in der EU einen Wettbewerbsnachteil haben. Um diesen auszugleichen, könnte es lukrativ sein, die Produktion in Nicht-EU-Staaten mit geringeren Auflagen zu verlagern. Somit würden durch Umwelt- und Klimaschutzauflagen keine Emissionen verhindert, sondern nur in andere Länder verschoben. Dieses Phänomen wird Carbon Leakage genannt (Zachmann/McWilliams 2020, 2f.). Um hiergegen vorzugehen, hat die Kommission im Green Deal einen Grenzausgleichsmechanismus vorgeschlagen. Dieser würde bei Handelsgütern greifen, die in der EU von Klimaschutzabgaben betroffen sind, wie zum Beispiel Stahl oder Zement. Beim Import eines solchen Produkts aus einem Land, welches geringere Klimaschutzauflagen hat, würde ein Ausgleichszoll erhoben werden, welcher den Wettbewerbsnachteil des europäischen Produkts aufheben soll. Gleichzeitig soll der Zoll einen Anreiz für andere Länder darstellen, selbst ihre Klimaschutzauflagen zu erhöhen. Die Umsetzung dieses Ausgleichsmechanismus kann auf verschiedene Weisen geschehen, hier wird ebenfalls auf die einschlägige Literatur verwiesen. Problematisch ist neben der innenpolitischen Durchsetzung auch die außenpolitische Wirkung. Ein

¹⁷ Ein Kommissionsentwurf soll im zweiten Quartal 2021 vorgelegt werden.

¹⁸ Siehe beispielsweise: Dröge/Fischer (2020): *Pricing Carbon at the Border: Key Questions for the EU*; Mehling et al. (2019): *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*.

Ausgleichsmechanismus könnte von der WTO als nicht erlaubtes Handelshemmnis angesehen werden, ebenso könnten andere Staaten Strafzölle verhängen. Deswegen wird der Mechanismus auch weiterhin innerhalb der EU debattiert: Eine am 10. März beschlossene Stellungnahme des Europäischen Parlaments (SZ 2021) fordert einen Mechanismus, der unbedingt mit WTO-Regeln und den Handelsverträgen der EU kompatibel ist. Ein entscheidendes Kriterium für die Kompatibilität ist, ob der Ausgleichsmechanismus rein dem Umweltschutz dient, oder ob – beziehungsweise in welchem Umfang – damit auch andere Ziele verfolgt werden. (Marcu et al. 2020, S. 41) Angesichts der Tatsache, dass mit den Einnahmen die Schulden aus dem NGEU-Fonds abbezahlt werden sollen, erscheint dies fraglich. Nichtsdestotrotz ist hierdurch ein weiterer Grund entstanden, den Ausgleichsmechanismus effektiv umzusetzen. Sollte dies gelingen, würde die EU wichtige Schritt hin zu einem globalen Klimaschutz machen und könnte ihren Führungsanspruch bei der Umwelt- und Klimapolitik bekräftigen.

Die Grundlage für das oben erwähnte Carbon Leakage bildet ein weiterer Mechanismus, welcher zur Finanzierung von NGEU genutzt werden soll: das europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS). Dieses verlangt aktuell von Unternehmen aus der Schwerindustrie, dem Energiesektor sowie bei innereuropäischen Flügen eine Kompensation der CO₂-Emissionen durch entsprechende Zertifikate. Um NGEU zu finanzieren, ist eine Erweiterung auf den internationalen Flugverkehr sowie die Schifffahrt geplant (ER 2020e, S. 8). Ob sich dies leicht umsetzen lässt, ist aber fraglich: bereits 2012 versuchte die EU, den Emissionshandel auf alle Flüge in oder aus der EU anzuwenden, nach massivem internationalem Protest sowie der Androhung Chinas, Aufträge bei Airbus zu stornieren, wurde aber davon abgesehen (Palacková 2019, S. 152). Auch der Nutzen des Emissionshandelssystems für den Klimaschutz ist umstritten, da es keinen Mindestpreis pro CO₂-Zertifikat gibt und Zertifikate teilweise kostenlos ausgegeben werden.¹⁹ Da laut Beschluss des Europäischen Rates nur „neue [...] Eigenmittelquellen [...] für die vorzeitige Rückzahlung der NGEU-Mittelaufnahme verwendet [werden]“, kann davon ausgegangen werden, dass nur die Einnahmen aus den neuen Sektoren hierfür verwendet werden (ER 2020e, S. 8). Einnahmen aus den bestehenden Sektoren ebenfalls zu nutzen, ist aus zwei Gründen nicht so einfach möglich: Erstens stehen die Einnahmen den Mitgliedstaaten zu (siehe zum Beispiel § 8 Abs. 3 des deutschen Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz). Zweitens hat die Schweiz ihr Emissionshandelssystem mit dem der EU verbunden, somit würden auch Schweizer Unternehmen zur Rückzahlung des NGEU beitragen (Swissinfo 2020). Wie sich eine mögliche Aufnahme von Schiff- und internationaler Luftfahrt in das EU-EHS auswirken wird, lässt sich nicht abschätzen. Aufgrund des marktbasierenden Preises kann sowohl die Lenkungswirkung als auch die Höhe der Einnahmen für die EU nicht prognostiziert werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die konkret vorgeschlagenen Klimaschutzinstrumente nicht neu sind, sondern größtenteils aus dem Green Deal stammen. Was hingegen neu ist, ist der finanzielle Anreiz für die EU, diese marktbasierenden Klimaschutzinstrumente effektiv zu gestalten, um die Kredite des NGEU zurückzahlen zu können. Das 30-Prozent-Ausgabenziel ist eine deutliche Steigerung im Vergleich zur Zeit vor der Pandemie und zeigt, dass die Befürchtungen, die EU würde aufgrund der Corona-Krise den Klimaschutz vernachlässigen, nicht eingetreten sind. Im Gegenteil: Die Krise konnte sogar als Chance genutzt werden, um

¹⁹ Sollte ein CO₂-Grenzausgleich eingeführt werden, will sich die Kommission aber dafür einsetzen, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu beenden (Simon 2021).

die klimapolitische Vorreiterrolle der EU zu stärken. Dass das 30-Prozent-Ausgabenziel auch für den Wiederaufbaufonds gilt, bedeutet, dass die EU hier definitiv auf einen klimafreundlichen Restart der Wirtschaft setzt. Die Nennung zentraler Instrumente des Green Deals im NGEU-Aufbauplan lässt zusätzlich auf eine effektive Umsetzung und somit auf einen effektiven Beitrag zum Klimaschutz hoffen. Auch wenn die hier genannten Instrumente noch in Planung beziehungsweise nicht gänzlich ausgestaltet sind, wird ihnen mit NGEU neuer Schwung verliehen.

6 Ausblick

Wie die Arbeit gezeigt hat, traf die Coronakrise die EU-Staaten Anfang 2020 hart und unvorbereitet. Es wurden Stimmen laut, die der EU eine Unsichtbarkeit, Unsolidarität und sogar ein Scheitern vorwarfen. Im Kontrast dazu stand am Ende desselben Jahres mit „Next Generation EU“ (NGEU) ein deutlich sichtbares und über 750 Mrd. Euro schweres Finanzpaket, das von der Europäischen Union (EU) zusammen mit dem 1,07 Bio. EUR umfassenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auf den Weg gebracht wurde. Dieses Paket beinhaltete nicht nur Mittel, um ihren Mitgliedstaaten bei der Krisenbewältigung unter die Arme zu greifen, sondern darüber hinaus die Möglichkeit, die Krise als eine Chance für den grünen und digitalen Wandel sowie für eine bessere Integration im Gesundheitssektor zu nutzen.

In Bezug auf NGEU ist zu vermelden, dass mit einer Verzögerung von knapp sechs Monaten nach der Annahme des Wiederaufbauplans im Rat, am 31. Mai 2021 die letzte Hürde für die Wiederaufbaupläne genommen wurde. Mit den positiven Voten aus den letzten verbleibenden Mitgliedstaaten Österreich und Polen wurde die Ratifizierung des Eigenmittelbeschluss abgeschlossen und somit der Weg frei gemacht, dass die EU die dringend benötigten Mittel an den Finanzmärkten aufnehmen und an die Mitgliedstaaten im Rahmen des NGEU ausschütten kann. Die für die Ausschüttung notwendigen Aufbau- und Resilienzpläne (vgl. Kapitel 4.2.2) liegen mit Stand 1. Juni von 21 der 27 Mitgliedstaaten vor (Euronews 2021). Es ist nun in den Händen der Kommission diese Pläne in binnen von zwei Monaten zu beurteilen und anschließend dem Rat zur Billigung vorzulegen (Rat 2021b). Die optimistischsten Schätzungen gehen hierbei davon aus, dass bis Mitte Juli, also knapp ein Jahr nachdem die sich die Staats- und Regierungschef:innen auf den Wiederaufbaufonds bei einem der längsten Gipfeltreffen der Geschichte geeinigt hatten, die ersten Mittel fließen können. In jedem Fall sollen aber im zweiten Halbjahr 2021 bereits zwischen 60 und 100 Mrd. EUR aus Fonds an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden (Euronews 2021). Die Mittel für den Wiederaufbau und die Trendwende hin zu einer grüneren und digitaleren EU werden also in den nächsten Monaten fließen und können somit ihre Wirkung entfalten.

Für den fortschreitenden Integrationsprozess im Gesundheitsbereich lässt sich für 2021 sagen, dass sich der in Kapitel 5.1.1 beschriebene Imageverlust der europäischen Impfstoffstrategie im Laufe des ersten und zweiten Quartals trotz Höhen und Tiefen letztendlich zum Positiven wandelte. Vor allem seit Anfang März nahm die Impfstoffkampagne der EU deutlich an Fahrt auf. Dies zeigte sich zum Beispiel daran, dass BioNTech der EU versichern konnte, mehr Dosen Impfstoff liefern zu können, als ursprünglich ausgehandelt wurde. Die Investitionen der EU in die Produktionskapazitäten in Europa machten sich hier also bezahlt. Zudem stand mit dem Impfstoff von Johnson&Johnson das vierte Vakzin kurz vor einer Zulassung durch die EMA (Finke 2021). Neben diesen positiven Nachrichten gab es jedoch auch negative Schlagzeilen. Insbesondere der britisch-schwedische Hersteller AstraZeneca geriet immer mehr in die Kritik. Dies lag vor allem an der Tatsache, dass die versprochenen und ausgehandelten Liefermengen nicht eingehalten wurden. So lieferte AstraZeneca im ersten Quartal 2021 nur 40 anstatt der eigentlich versprochenen 90 Mio. Dosen an die EU. Die Kritik wurde noch lauter, als bekannt wurde, dass gleichzeitig insgesamt 35 Mio. Dosen in das Ausland – vorrangig nach Großbritannien – aus dem EU-Raum exportiert wurden (ebd.). Im Laufe des März wurden daher vermehrt Rufe nach einem Exportstopp lauter und es entbrannte ein regelrechter Streit zwischen der EU und AstraZeneca. Kritiker verwiesen hierbei auf die USA und Großbritannien, die ebenfalls kaum Impfstoff exportierten, um primär die eigene nationale Versorgung zu gewährleisten. Ende März folgte der EU diesen Forderungen und verhängte ein

Exportverbot des Vakzins nach Großbritannien – hiermit wollte man ein Zeichen setzen und mehr Druck auf den Hersteller ausüben, damit dieser zukünftig seine Lieferversprechen einhält (Siebenhaar 2021). Der Streit zwischen der EU und AstraZeneca erreichte Ende April seinen vorläufigen Höhepunkt, als die Europäische Kommission den Hersteller aufgrund weiterhin nicht eingehaltener Lieferversprechen schließlich verklagte (tagesschau 2021b). Neben den Lieferproblemen gab es zudem auch Uneinigkeit über die Wirksamkeit des Vakzins, was zu einem Vertrauensverlust der EU-Bürger:innen in den britisch-schwedischen Impfstoff führte. Mehrere Meldungen – sowohl von der Presse als auch von Ärzten und Ärzteverbänden – berichteten von einer erhöhten Gefahr von Hirnvenenthrombosen, insbesondere bei jungen Frauen (Tagesspiegel 2021a). Um dem wachsenden Vertrauensverlust entgegenzuwirken, bekräftigte die EMA noch einmal ihre Zulassung und sprach weiterhin die Empfehlung für den britisch-schwedischen Impfstoff aus (tagesschau 2021a). Aber nicht alle Mitgliedstaaten folgten dieser Empfehlung und setzten die Verimpfung kurzfristig aus, unter anderem auch Deutschland (ebd.). Der Impfstoff von AstraZeneca wurde damit zu einer Art „Ladenhüter“ und ist in der EU-Bevölkerung mit einem deutlich schlechteren Image ausgestattet als die Impfstoffe von BioNTech oder Moderna (BR 2021). Doch hier zeigt sich ein großer Vorteil der EU-Impfstoffstrategie: Durch die Vertragsabschlüsse mit mehreren Herstellern war und ist die EU nicht nur auf einen Hersteller angewiesen, sondern kann auf solche negativen Entwicklungen reagieren und auf die Vakzine der anderen Hersteller setzen.

Das zeigt sich auch darin, dass die Europäische Kommission bereits am 20. Mai 2021 die bestehenden Impfstoffstrategie um einen Vertrag mit dem Hersteller BioNTech/Pfizer ergänzt hat, um die weitere Ausbreitung des Corona-Virus und seiner Varianten zu verhindern. Das ist ein folgerichtiger Schritt, da es ein weiterer Bestandteil der Impfstoffstrategie ist, neben der aktuellen Impfkampagne, ausreichenden Impfdosen für mögliche Impfauffrischungen in der Zukunft zu garantieren. Dieser Vertrag sichert der EU zwischen Ende 2021 bis 2023 weitere 1,8 Mrd. Impfstoffdosen zu. Davon werden 900 Mio. Impfstoffdosen direkt angekauft, die weiteren 900 Mio. Dosen kann die EU bei Bedarf optional abrufen. Der Vertrag umfasst auch die Anpassung des Impfstoffes, sollte es zu weiteren Mutationen des Corona-Virus kommen. Die EU setzte damit auf „Technologien, die sich bewährt haben“ (EK 2021d), so Gesundheitskommissarin Kyriakides. Dafür nimmt die Kommission auch mehr Geld als zuvor in die Hand. Das Volumen des Vertrages beläuft sich auf rund 35 Mrd. EUR. Die Mitgliedstaaten können für den Ankauf das Programm REACT-EU, das einen wichtigen Teil von NGEU darstellt, nutzen. Insgesamt zahlt die EU damit zwar mehr Geld pro Dose als noch bei den ersten beiden Verträgen mit BioNTech/Pfizer, jedoch sind dafür strengere Liefervereinbarungen, andere Haftungsregeln und die Anpassung an Virusvarianten miteinbegriffen (Zeit Online 2021). Lediglich Ungarn beteiligt sich als einziger Mitgliedstaat nicht an dem Ankauf (tagesschau 2021c).

Gleichzeitig ist ein wesentlicher Bestandteil des Vertrages, dass die Impfstoffherstellung in Europa angesiedelt wird und ein Großteil der verwendeten Produkte für die Herstellung ebenfalls aus Europa stammen muss. Damit setzt sich der bereits in Kapitel 5.1.2 festgestellte Trend fort, dass die EU im Bereich der kritischen Infrastruktur von medizinischen Schutzgütern darauf bedacht ist, die Produktion wieder verstärkt nach Europa zu holen und sich so unabhängiger vom Weltmarkt zu machen. Die EU nutzt hier also die Chance, ihre strategische Autonomie in diesem Bereich zu stärken und sich gleichzeitig schon besser auf weitere mögliche Auswirkungen der jetzigen Pandemie vorzubereiten. Festzuhalten bleibt ebenfalls, dass trotz des Vertrauensverlust in das britisch-schwedische Vakzin die Impfstoffkampagne der EU weiter voranschreitet und die allgemeine Impfquote ansteigt. Immer öfter verzeichnen einzelne Mitgliedstaaten neue Rekordzahlen bei den täglichen Impfungen (mit allen Vakzinen) (Hörz

et al. 2021; Tagesspiegel 2021b), und mit dem Vakzin des Herstellers BioNTech wurde Ende Mai ein erster Impfstoff auch für Kinder und Jugendliche ab zwölf Jahren zugelassen.

Durch die fortschreitenden Impfkampagnen in den Mitgliedstaaten nahm der Reiseverkehr in der EU wieder deutlich zu. Aufgrund der nationalen Pandemiebekämpfung der Mitgliedstaaten kam es jedoch immer wieder zu Problemen bei der Einreise in andere Mitgliedstaaten. Dies lag an den unterschiedlichen Einreiseregeln, insbesondere hinsichtlich der Test- und Quarantänepflicht. Um die Personenfreizügigkeit als eine der Grundfreiheiten der EU weiterhin vollumfänglich gewährleisten zu können, schlug die Kommission Anfang 2021 die Schaffung eines einheitlichen „digitalen COVID-Zertifikats“ (vormals „digitales grünes Zertifikat“) vor. Dieses Zertifikat soll von den Mitgliedstaaten an Personen vergeben werden, die entweder geimpft, genesen oder negativ getestet worden sind. So soll ein einheitlicher Nachweis des eigenen Status in jedem Mitgliedstaat möglich sein. Durch die Bereitstellung als digitales Zertifikat (insbesondere als QR-Code) kann eine unproblematische Erfassung trotz möglicher Sprachbarrieren gewährleistet werden. Die Ausstellung der entsprechenden Zertifikate in den Mitgliedstaaten läuft bereits seit Anfang Juni, Ende des Monats soll dann auch die europaweite Überprüfbarkeit möglich sein. Eine entsprechende Verordnung muss noch von Rat und Parlament angenommen werden. Die Schaffung eines EU-weiten Zertifikats zeigt, dass die EU ihre zu Beginn der Arbeit erwähnte Unterstützungskompetenz sinnvoll einsetzen kann, wenn die Mitgliedstaaten Interesse an einer Kooperation haben.

Es wird ersichtlich, dass 2021 die angestoßenen Bestrebungen zur gemeinsamen Krisenbewältigung fortgesetzt wurden. Einerseits dadurch, dass der Eigenmittelbeschluss ratifiziert wurde und andererseits, weil sich die Impfstoffstrategie, trotz Höhen und Tiefen, am Ende als ein richtiger Schritt für die gemeinsame und solidarische Krisenbewältigung gezeigt hat. Natürlich werden erst die nächsten Jahre zeigen wie die ausgeschütteten finanziellen Mittel ihre Wirkung entfalten und ob beispielsweise der fortschreitende Integrationsprozess im Gesundheitssektor einen Spill-Over-Effekt auch auf andere Bereiche ausüben kann.

Literaturverzeichnis

- Bayerischer Rundfunk (BR) (2021): *In der EU sinkt das Vertrauen in Corona-Impfstoff von Astrazeneca*. Online verfügbar unter <https://www.br.de/nachrichten/meldung/in-der-eu-sinkt-das-vertrauen-in-corona-impfstoff-von-astrazeneca,30038cbf9>, zuletzt aktualisiert am 22.05.2021, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Becker, Markus (2020a): *Streit über Haushalt und Rechtsstaat: EU stellt Polen und Ungarn Ultimatum*. In: *DER SPIEGEL*, 07.12.2020. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-stellt-polen-und-ungarn-ultimatum-streit-ueber-haushalt-und-rechtsstaat-a-bbe30c44-56e0-4558-b050-8a28f2049451>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.
- Becker, Markus (2020b): *EU-Haushalt: Und der Verlierer ist... der Rechtsstaat*. In: *DER SPIEGEL*, 10.12.2020. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Becker, Peter (2020c): *Der Haushalt der EU als Chance in der Krise*, SWP-Aktuell Nr. 56, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020. Online verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A56/>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Becker, Peter (2020d): *Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur*. In: *integration* 43 (4), S. 257–277. DOI: 10.5771/0720-5120-2020-4-257.
- Becker, Peter (2020e): *Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden*, Hg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie Nr. 16, 2020.
- Becker, Peter/Lang, Kai-Olaf/Lippert, Barbara/Tokarski, Pawel (2020): *Die Pandemie und die EU: Integrationsimpuls mit ungewisser Wirkung*. In: Lippert, Barbara, Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hg.): *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP-Studie, 26), S. 55–58.
- Beckmann, Holger (2020a): *EU-Hilfen gebilligt: Ein Gipfel als Symbol der Einigkeit*. In: *tagesschau.de*, 24.04.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/corona-eu-rettungspaket-101.html>, zuletzt geprüft am 31.01.2021.
- Beckmann, Holger (2020b): *Deutsch-französischer Aufbauplan: Darum geht's beim Merkel-Macron-Plan*. In: *tagesschau.de*, 19.05.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/wiederaufbau-plan-101.html>, zuletzt geprüft am 02.02.2021.
- Bendiek, Annegret/Kempin, Ronja (2020): *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik in der Pandemie*. In: Lippert, Barbara, Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hg.): *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP-Studie, 26), S. 59–63.
- Blume, Georg (2020): *EU-Wiederaufbauplan: Endlich wieder Liebe*. In: *Die Zeit*, 18.05.2020. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-05/eu-wiederaufbauplan-angela-merkel-emmanuel-macron-coronavirus>, zuletzt geprüft am 02.02.2021.
- Bossong, Raphael (2020): *EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie*, SWP-Aktuell Nr. 45, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020.

- Bossong, Raphael/Rudloff, Bettina (2020): *Resiliente Versorgung in Krisenzeiten: Mehrpolitikfeldübergreifende Koordination zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten*. In: Lippert, Barbara, Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hg.): *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP-Studie, 26), S. 64–68.
- Braghioli, Stefano (2020): *European democracy put to the test by global pandemic*, Hg. v. New Europe, 09.04.2020. Online verfügbar unter <https://www.neweurope.eu/article/european-democracy-put-to-the-test-by-global-pandemic/>, zuletzt geprüft am 02.03.2021.
- Brooks, Eleanor/Geyer, Robert (2020): *The development of EU health policy and the Covid-19 pandemic: trends and implications*. In: *Journal of European Integration* 42 (8), S. 1057–1076. DOI: 10.1080/07036337.2020.1853718.
- Brössler, Daniel (2020): *Corona in Europa: Scheitert Italien, scheitert Europa*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 01.04.2020. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/meinung/corona-europa-eu-hilfe-1.4864275>, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Brüggmann, Mathias (2020): *Im Haushaltsstreit mit Polen geht es um die Zukunft Europas*. In: *Handelsblatt*, 19.11.2020. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-im-haushaltsstreit-mit-polen-geht-es-um-die-zukunft-europas/26636378.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Bundesregierung (BReg) (2020a): *Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise*. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760>, zuletzt aktualisiert am 01.02.2021, zuletzt geprüft am 01.02.2021.
- Bundesregierung (BReg) (2020b): *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron*. Online verfügbar unter <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-emmanuel-macron-1753844>, zuletzt aktualisiert am 02.02.2021, zuletzt geprüft am 02.02.2021.
- Bundesregierung (BReg) (2020c): *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel*. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1762870>, zuletzt geprüft am 19.12.2020.
- Bundesregierung (BReg) (2020d): *Die „Plastiksteuer“ als zweckungebundene EU-Einnahmequelle, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, -Drucksache 19/22068 -, 19/22653, 17.09.2020*.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG), vom 15.04.2021, Aktenzeichen - 2 BvR 547/21 -.
- Buti, Marco/Messori, Marcello (2020): *Next Generation EU: An interpretative guide*. In: *LuiSS SEP Policy Brief* (29/2020), S. 1–12.
- Chopin, Thierry/Maillard, Sébastien (2020): *The covid-19 crisis as a make or break moment for EU solidarity*. In: *Genshagener Papiere: Acting European* (26), S. 32–35. Online verfügbar unter http://www.stiftung-genshagen.de/publikationen/acting-european-detailansicht/171d31e35369800d5836acaf5f590ecc.html?L=3.html%27%22.html&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1903, zuletzt geprüft am 24.02.2021.

- Colli, Francesca (2020): *The end of 'business as usual'? COVID-19 and the European Green Deal*, European Policy Brief Nr. 60, EGMONT Royal Institute for International Relations, Brüssel, Mai 2020.
- Demesmay, Claire/Rappold, Julian/Kirch, Anna-Lena/Traczyk, Adam (2020): *Deutschlands Corona-Präsidentschaft: Erwartungen der europäischen Partner an die deutsche Führungsrolle*. In: *DGAP Policy Brief* (12), S. 1–10.
- Der Standard (2020): *Kurz über südliche EU-Nachbarn: "Staaten, die in ihren Systemen kaputt sind"*. In: *DER STANDARD*, 17.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.derstandard.de/story/2000118826328/kurz-ueber-suedliche-eu-nachbarn-staaten-die-in-ihren-systemen>, zuletzt geprüft am 07.01.2021.
- Deutsche Welle (2021): *Ungarn: Sinopharm und Sputnik statt EU-Impfplan*, 17.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/ungarn-sinopharm-und-sputnik-statt-eu-impfplan/a-56603541>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- deutschland.de (2020): *Corona und Green Deal: Timmermans erklärt den Zusammenhang*. Online verfügbar unter <https://www.deutschland.de/de/topic/umwelt/corona-und-green-deal-timmermans-erklaert-den-zusammenhang>, zuletzt aktualisiert am 19.08.2020, zuletzt geprüft am 04.03.2021.
- Diermeier, Matthias/Güldner, Florian/Jung, Markos (2020): *Next Generation Solidarity: EU-Wachstumspaket statt Konjunkturlösungen*. In: *IW-Kurzbericht* (71), S. 1–3.
- dpa (2020): *EU-Umweltsteuer kommt 2021: Deutsche Industrie: Plastikabgabe ist "Gift für Wohlstand"*. In: *Die Zeit*, 17.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/news/2020-07/17/deutsche-industrie-kritisiert-eu-plastikabgabe>, zuletzt geprüft am 10.03.2021.
- Dröge, Susanne/Fischer, Carolyn (2020): *Pricing Carbon at the Border: Key Questions for the EU*. In: *ifo DICE Report* 18 (1), S. 30–34.
- Eisele, Ines (2021): *Faktencheck: Versagt die EU bei den Corona-Impfungen?* In: *dw.com* 2021, 07.01.2021. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/faktencheck-versagt-die-eu-bei-den-corona-impfungen/a-56144848>, zuletzt geprüft am 28.03.2021.
- Esser, Peter (2021): *Von der Leyen zunehmend unter Druck*. In: *zdf.de*, 03.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-impfstoff-eu-von-der-leyen-100.html>, zuletzt geprüft am 28.03.2021.
- Euronews (2021): *After months of delay, EU nations finally ratify €750bn recovery fund*. In: *Euronews*, 28.05.2021. Online verfügbar unter <https://www.euronews.com/2021/05/28/after-months-of-delay-eu-nations-finally-ratify-750bn-recovery-fund>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2016): *Kommission schlägt neues Soforthilfeinstrument für schnellere Krisenreaktion innerhalb der EU vor*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_482.
- Europäische Kommission (EK) (2018a): *VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit*. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=COM:2018:460:FIN>, zuletzt geprüft am 01.12.20.

- Europäische Kommission (EK) (2018b): *Anhang der Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027*, Brüssel. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>, zuletzt geprüft am 30.11.20.
- Europäische Kommission (EK) (2018c): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, Den Europäischen Rat, den Rat, Den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt Mehrjährige Finanzrahmen 2021-2027*. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>, zuletzt aktualisiert am 25.01.2021, zuletzt geprüft am 25.01.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2018d): *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigentumsystem der Europäischen Union*, 02.05.2018. Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d7369bdc-4ed9-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, zuletzt geprüft am 29.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2018e): *WAS IST DAS PROGRAMM „InvestEU“?* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-what-is-investeu_de.pdf, zuletzt geprüft am 30.11.2020.
- Europäische Kommission (EK) (2018f): *rescEU: Verbessertes Katastrophenschutz-System der EU tritt in Kraft - Deutschland - European Commission*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20190321-resceu-katastrophenschutz_de, zuletzt aktualisiert am 21.03.2019, zuletzt geprüft am 30.11.2020.
- Europäische Kommission (EK) (2019a): *Das Programm InvestEU: Fragen und Antworten*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_19_2135.
- Europäische Kommission (EK) (2019b): *Der europäische Grüne Deal*, COM (2019) 640 final, Brüssel, 11.12.2019.
- Europäische Kommission (EK) (2020a): *Coronakrise - Impfstoffstrategie*, Hg. v. Europäische Kommission (EK), EK. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/coronavirus-vaccines-strategy_de, zuletzt aktualisiert am 2020, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020b): *Coronakrise: Aktive europäische Solidarität*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS_20_563, zuletzt aktualisiert am 15.06.2020, zuletzt geprüft am 05.01.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020c): *Coronavirus Global Response - Mittelzusagen*. Online verfügbar unter https://global-response.europa.eu/pledge_de, zuletzt aktualisiert am 27.03.2021, zuletzt geprüft am 27.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020d): *Die Säulen von Next Generation EU*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_de, zuletzt aktualisiert am 21.10.2020, zuletzt geprüft am 11.11.2020.
- Europäische Kommission (EK) (2020e): *Entwicklung des ländlichen Raums*. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common>

agricultural-policy/rural-development_de#eafrd, zuletzt aktualisiert am 19.03.2021, zuletzt geprüft am 26.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020f): *EU Civil Protection Mechanism - European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en, zuletzt aktualisiert am 01.12.2020, zuletzt geprüft am 23.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020g): *EU-Gesetzgeber einig über Investitionsprogramm InvestEU - Deutschland - European Commission*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20201208-investeu_de, zuletzt aktualisiert am 08.12.2020, zuletzt geprüft am 26.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020h): *Europäische Gesundheitsunion*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_de, zuletzt geprüft am 08.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020i): *Europäischer Aufbauplan*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de, zuletzt aktualisiert am 05.03.2021, zuletzt geprüft am 26.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020j): *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021*. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>, zuletzt geprüft am 17.02.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020k): *Soforthilfeinstrument*, Hg. v. Europäische Kommission (EK), EK. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_de, zuletzt geprüft am 28.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020l): *Zeitleiste der EU-Maßnahmen*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_de, zuletzt geprüft am 04.11.2020.

Europäische Kommission (EK) (2020m): *Audio meeting of the Health Security Committee - 17 January 2020*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/ev_20200117_sr_en.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2020.

Europäische Kommission (EK) (2020n): *Health Security Committee, Summary*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/ev_20200122_sr_en.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2020.

Europäische Kommission (EK) (2020o): *Coronavirus: Aktivierung des EU-Katastrophenschutzverfahrens für die Rückführung von EU-Bürgern*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_142.

Europäische Kommission (EK) (2020p): *The EU's Response to COVID-19*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_307, zuletzt geprüft am 20.01.2020.

Europäische Kommission (EK) (2020q): *Eine neue Industriestrategie für ein grünes und digitales Europa*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_416, zuletzt geprüft am 08.03.2021.

Europäische Kommission (EK) (2020r): *Kommissionspräsidentin von der Leyen zum Coronavirus-Ausbruch*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_20_675, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

- Europäische Kommission (EK) (2020s): *Anhang der Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen, Brüssel.* Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>, zuletzt geprüft am 30.11.20.
- Europäische Kommission (EK) (2020t): *Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_940.
- Europäische Kommission (EK) (2020u): *Mitteilung der Kommission: Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, Brüssel.* Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>, zuletzt geprüft am 30.11.20.
- Europäische Kommission (EK) (2020v): *Fragen und Antworten zum Mechanismus für einen gerechten Übergang.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_931.
- Europäische Kommission (EK) (2020w): *Neues Gesundheitsprogramm EU4Health.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_956.
- Europäische Kommission (EK) (2020x): *REACT-EU, die Kohäsionspolitik nach 2020 und der ESF+.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_948.
- Europäische Kommission (EK) (2020y): *Fragen und Antworten: Solvenzhilfelinstrument.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_946.
- Europäische Kommission (EK) (2020z): *rescEU und humanitäre Hilfe im Rahmen des neuen MFR.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_984.
- Europäische Kommission (EK) (2020aa): *Coronakrise: Kommission legt EU-Impfstoffstrategie vor.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1103.
- Europäische Kommission (EK) (2020ab): *State of the Union Address by President von der Leyen.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPE-ECH_20_1655, zuletzt geprüft am 08.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020ac): *Aufbau- und Resilienzfazilität: Fragen und Antworten.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1659.
- Europäische Kommission (EK) (2020ad): *„NextGenerationEU“: EU-Kommission stellt Leitlinien für Aufbau- und Resilienzfazilität vor - Deutschland - European Commission.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20200917-leitlinien-aufbau-und-resilienzfazilitaet_de, zuletzt aktualisiert am 17.09.2020, zuletzt geprüft am 04.02.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020ae): *Coronavirus und die Impfstoffstrategie der EU.* Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1662.

- Europäische Kommission (EK) (2020af): *Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2041.
- Europäische Kommission (EK) (2020ag): *Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken*, Hg. v. Europäische Kommission (EK), 11.11.2020. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-european-health-union-resilience_de.pdf, zuletzt geprüft am 08.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020ah): *Kommission begrüßt politische Einigung über REACT-EU*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2140.
- Europäische Kommission (EK) (2020ai): *EU-Pharmastrategie soll krisenfeste Arzneiversorgung sichern - Deutschland - European Commission*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20201125-eu-pharmastrategie_de, zuletzt geprüft am 08.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2020aj): *Kommission begrüßt politische Einigung über „Horizont Europa“*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2345.
- Europäische Kommission (EK) (2021a): *European Civil Protection Pool*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en, zuletzt aktualisiert am 08.01.2021, zuletzt geprüft am 18.01.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2021b): *Von der Leyen zur EU-Impfstoffstrategie, "Der Gegner ist das Virus"*, Hg. v. Europäische Kommission (EK), EK, 2021. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20210208-von-der-leyen-impfstoffstrategie_de, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2021c): *Recovery and Resilience Facility*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_de, zuletzt aktualisiert am 15.02.2021, zuletzt geprüft am 18.02.2021.
- Europäische Kommission (EK) (2021d): *Kommission unterzeichnet dritten Vertrag mit BioNTech-Pfizer über 1,8 Milliarden zusätzliche Dosen*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_2548.
- Europäische Zentralbank (2020): *Our response to coronavirus (COVID-19)*. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.de.html>, zuletzt aktualisiert am 21.01.2021, zuletzt geprüft am 21.01.2021.
- Europäischer Rat (ER) (2020a): *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.-21. Juli 2020*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>, zuletzt aktualisiert am 09.11.2020, zuletzt geprüft am 09.11.2020.
- Europäischer Rat (ER) (2020b): *Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz zu COVID-19*, ER. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>, zuletzt geprüft am 20.01.2021.

- Europäischer Rat (ER) (2020c): *Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz mit den Mitgliedern des Europäischen Rates zu COVID-19*, ER. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>, zuletzt geprüft am 20.01.2021.
- Europäischer Rat (ER) (2020d): *Präsident Charles Michel stellt seinen Vorschlag für den MFR und das Aufbaupaket vor*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>, zuletzt aktualisiert am 10.07.2020, zuletzt geprüft am 09.02.2021.
- Europäischer Rat (ER) (2020e): *Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen*, Brüssel, 21.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>, zuletzt geprüft am 04.11.2020.
- Europäischer Rat (ER) (2021): *Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates*, 26.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/48636/2526-02-21-euco-statement-de.pdf>, zuletzt geprüft am 10.03.2021.
- Europäischer Rat (ER)/Rat der Europäischen Union (Rat) (2020a): *Der Haushalt der EU*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/the-eu-budget/>, zuletzt aktualisiert am 26.03.2021, zuletzt geprüft am 26.03.2021.
- Europäischer Rat (ER)/Rat der Europäischen Union (Rat) (2020b): *Die Notfallmaßnahmen der EU gegen die COVID-19-Pandemie*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/covid-19-eu-emergency-response/>, zuletzt aktualisiert am 26.03.2021, zuletzt geprüft am 27.03.2021.
- Europäischer Rat (ER)/Rat der Europäischen Union (Rat) (2020c): *Zeitleiste - Maßnahmen des Rates gegen COVID-19*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/timeline/>, zuletzt geprüft am 12.11.2020.
- Europäischer Rat (ER)/Rat der Europäischen Union (Rat) (2021a): *Langfristiger EU-Haushalt 2021-2027 und Aufbaupaket*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>, zuletzt aktualisiert am 01.02.2021, zuletzt geprüft am 01.02.2021.
- Europäischer Rat (ER)/Rat der Europäischen Union (Rat) (2021b): *Ablauf des Europäischen Semesters*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/how-european-semester-works/>, zuletzt aktualisiert am 18.02.2021, zuletzt geprüft am 18.02.2021.
- Europäischer Rechnungshof (2020): *Tracking climate spending in the EU budget*, Review Nr. 1, 02.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54194>, zuletzt geprüft am 27.03.2021.
- Europäisches Parlament (EP) (2018): *Bedenken zur Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten: Was die EU unternehmen kann*, Hg. v. Europäisches Parlament (EP), EP. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/bedenken-zur-rechtsstaatlichkeit-in-mitgliedstaaten-was-die>

eu-unternehmen-kann, zuletzt aktualisiert am 27.02.2018, zuletzt geprüft am 04.03.2021.

- Europäisches Parlament (EP) (2020a): *Uncertainty/EU/Hope, Public Opinion in Times of Covid-19*, EP, 2020. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.
- Europäisches Parlament (EP) (2020b): *EU-Gipfel-Kompromiss: Aufbauplan positiv, langfristiger Haushalt unzureichend*. Wisdorff, Armin. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200721IPR83702/eu-gipfel-kompromiss-aufbauplan-positiv-langfristiger-haushalt-unzureichend>, zuletzt geprüft am 26.01.2021.
- Europäisches Parlament (EP) (2020c): *EU-Eigenmittel: Parlament gibt grünes Licht für Corona-Aufbauplan*. Wisdorff, Armin. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200910IPR86815/eu-eigenmittel-parlament-gibt-grunes-licht-fur-corona-aufbauplan>, zuletzt geprüft am 03.02.2021.
- Europäisches Parlament (EP) (2020d): *Rat muss ernsthafte Kompromissvorschläge zum langfristigen EU-Haushalt vorlegen*. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200925IPR87922/rat-muss-ernsthafte-kompromissvorschlaege-zum-langfristigen-eu-haushalt-vorlegen>, zuletzt geprüft am 03.02.2021.
- Europäisches Parlament (EP) (2020e): *REACT-EU: additional support of €47.5 bn agreed to address impact of COVID-19 | Aktuelles | Europäisches Parlament*. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201113IPR91597/react-eu-additional-support-of-EU47-5-bn-agreed-to-address-impact-of-covid-19>, zuletzt aktualisiert am 26.03.2021, zuletzt geprüft am 26.03.2021.
- Europäisches Parlament (EP) (2021): *Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) | Kurzdarstellungen zur Europäischen Union | Europäisches Parlament*. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/214/fonds-fur-einen-gerechten-uebergang-jtf->, zuletzt aktualisiert am 26.03.2021, zuletzt geprüft am 26.03.2021.
- Europäisches Parlament (EP)/Rat der Europäischen Union (Rat) (2020): *Verordnung (EU) 2020/2221 Des Europäischen Parlaments und des Rates, L 437*.
- eurotopics (2021): *Impfstoff für die EU: Zu wenig, zu spät, zu billig?* In: *Bundeszentrale für politische Bildung*, 04.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.eurotopics.net/de/255686/impfstoff-fuer-die-eu-zu-wenig-zu-spaet-zu-billig>, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Finke, Björn (2020): *750 Milliarden Euro gegen die Krise*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 27.05.2020. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/europa-750-milliarden-euro-gegen-die-krise-1.4919547>, zuletzt geprüft am 05.02.2021.
- Finke, Björn (2021): *EU: Mehr Impfstoff von Biontech, Sorgen wegen J&J*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 10.03.2021. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronaimpfstoff-biontech-pfizer-eu-eu-parlament-exportstopp-1.5230867>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Finke, Björn/Kolb, Matthias (2021): *Corona-Impfstoff: Viel Kritik an von der Leyen im EU-Parlament*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 10.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/von-der-leyen-corona-impfstoff-eu-parlament-1.5202020>, zuletzt geprüft am 09.03.2021.

- France 24 (2020): *Epidemic infects Europe with 'germ of division'*. In: France 24, 28.03.2020. Online verfügbar unter <https://www.france24.com/en/20200328-epidemic-infects-europe-with-germ-of-division>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.
- Fricke, Anno (2020): *EU-Gesundheitsminister: „Kritische Arzneimittel“ wieder in Europa herstellen!* In: Springer Medizin Verlag GmbH, Ärzte Zeitung, 12.06.2020. Online verfügbar unter <https://www.aerztezeitung.de/Politik/Kritische-Arzneimittel-wieder-in-Deutschland-herstellen-410301.html>, zuletzt geprüft am 10.03.2021.
- Grüll, Philipp (2021): *Orban kritisiert EU-Strategie bei Impfstoff-Beschaffung*. In: EURACTIV.de, 04.01.2021. Online verfügbar unter <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/orban-kritisiert-eu-strategie-bei-impfstoff-beschaffung/>, zuletzt geprüft am 28.03.2021.
- Gutschker, Thomas (2020): *Wer Recht missachtet, bekommt weniger Geld*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.10.2020. Online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/rechtsstaatlichkeit-eu-parlament-und-rat-vor-einigung-17026659.html>, zuletzt geprüft am 09.02.2021.
- Hörz, M./Meyer, R./Zajonz, M. (2021): *Wie viele wurden bisher gegen Corona geimpft?* In: ZDF-heute, 19.03.2021. Online verfügbar unter <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-impfung-daten-100.html>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- IMF (2021): *General government gross debt*. Online verfügbar unter https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD/ITA, zuletzt geprüft am 26.01.2021.
- Irishexaminer (2021): *Apology did not inspire confidence*. In: Irishexaminer.com, 11.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.irishexaminer.com/opinion/ourview/arid-40224632.html>, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Kreutzfeldt, Malte (2021): *Anrechnung im EU-Haushalt: Fusionskosten schönen Klimabilanz*. In: taz, 27.01.2021. Online verfügbar unter <https://taz.de/Anrechnung-im-EU-Haushalt/!5743293/>, zuletzt geprüft am 07.03.2021.
- Kuntschner, Philip (2020): *EU-Gipfel: Einigung mit Polen und Ungarn im Haushaltsstreit*. In: BR24, 10.12.2020. Online verfügbar unter <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/eu-gipfel-einigung-mit-polen-und-ungarn-im-haushaltsstreit,SInAIf>, zuletzt geprüft am 06.03.2021.
- Kyriakides, Stella (2020): *Opening Remarks at extraordinary EPSCO Council on COVID-19*, Hg. v. Europäische Kommission (EK). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/kyriakides/announcements/opening-remarks-extraordinary-epsco-council-covid-19_en, zuletzt aktualisiert am 13.02.2020, zuletzt geprüft am 20.01.2021.
- Lang, Kai-Olaf/Ondarza, Nicolai von (2020): *Neue Freunde in der Not*, SWP-Aktuell Nr. 39, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020.
- Malek, Jan/Newham, Melissa/Seldeslachts, Jo/Wieting, Marcel (2020): *USA und EU setzen auf lokale Impfstoffproduktion - Versorgungssicherheit im Fokus*, DIW Berlin, DIW aktuell Nr. 53. Online verfügbar unter https://www.diw.de/de/diw_01.c.798807.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0053/usa_und_eu_setzen_auf_lokale_impfstoffproduktion_-_versorgungssicherheit_im_fokus.html, zuletzt aktualisiert am 06.06.2021, zuletzt geprüft am 06.06.2021.

- Marcu, Andrei/Mehling, Michael/Cosbey, Aaron (2020): *Border Carbon Adjustments in the EU, Issues and Options*, ERCST, 30.09.2020. Online verfügbar unter <https://ercst.org/border-carbon-adjustments-in-the-eu-issues-and-options/>, zuletzt geprüft am 27.03.2021.
- Matthes, Georg (2021): *Meinung: Die Impfstrategie der EU, Propaganda und Fakten*. In: *dw.com*, 07.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/meinung-die-impfstrategie-der-eu-propaganda-und-fakten/a-56477135>, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Mehling, Michael/van Asselt, Harro/Das, Kasturi/Dröge, Susanne/Verkuijl, Cleo (2019): *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*. In: *American Journal of International Law* 113 (3), S. 433–481.
- Menzel, Ulrich (2020): *Der Corona-Schock, Die finale Entzauberung der Globalisierung*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (4), S. 37–44. Online verfügbar unter <https://www.blaetter.de/ausgabe/2020/april/der-corona-schock>, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Mijnssen, Ivo (2021): *Pfizer, Sinopharm, Sputnik V: Ungarns Impfstrategie könnte Schule machen*. In: *Handelsblatt*, 11.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ungarn-pfizer-sinopharm-und-sputnik-v-orbns-impfstoffstrategie-koennte-schule-machen/26905354.html?ticket=ST-1162966-iOgmU7cEMIFkgwnkwUw2-ap2>, zuletzt geprüft am 28.03.2021.
- Müller, Melanie (2020): *Versorgungssicherheit: Marktdynamiken und Machtverschiebungen einplanen*. In: Lippert, Barbara, Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hg.): *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP-Studie, 26).
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2019): *Deutschland und Frankreich im Dienste Europas, Was hat das Tandem Neues zu bieten?* In: *Politische Studien* (484), S. 19–27.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2020): *Europäische Solidarität und Corona-Pandemie – wie geht das zusammen?*, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Würzburg, mainEuropa. Online verfügbar unter <https://maineuropa.de/corona-eu-europaeische-union-covid-19-covid19-europaeische-solidaritaet-und-corona-pandemie-wie-geht-das-zusammen>.
- Nesbit, Martin/Stainforth, Thorfinn/Hart, Kaley/Underwood, Evelyn/Becerra, Gustavo (2020): *Documenting climate mainstreaming in the EU budget, making the system more transparent, stringent and comprehensive*, Institute for European Environmental Policy, 22.07.2020. Online verfügbar unter <https://ieep.eu/news/climate-change-and-energy/climate-change-and-the-eu-budget/climate-tracking-in-the-eu-budget-needs-a-more-robust-system>, zuletzt geprüft am 28.03.2021.
- Ondarza, Nicolai von (2020): *Das Europäische Parlament und die Corona-Pandemie, In der Krise ist das EP meist Zuschauer*, Hg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 77, 2020.
- Ondarza, Nicolai von/Rudloff, Bettina/Tokarski, Pawel (2020): *Corona-Krise: Italien braucht jetzt europäische Solidarität*, Hg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik, kurz gesagt. Online verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/publikation/corona-krise-italien-braucht-jetzt-europaeische-solidaritaet/>, zuletzt aktualisiert am 20.01.2021, zuletzt geprüft am 20.01.2021.

- Palacková, Eva (2019): *Saving face and facing climate change: Are border adjustments a viable option to stop carbon leakage?* In: *European View* 18 (2), S. 149–155. DOI: 10.1177/1781685819881372.
- Pausch, Markus (2020): *Europa in und nach der Corona-Krise*. In: *ÖGfE Policy Brief* (10), S. 1–12. Online verfügbar unter https://www.oegfe.at/wp-content/uploads/2020/04/PB-102020_Pausch-1.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2021.
- Pietzko, Manuel (2020): *Aus großer Kraft folgt große Verantwortung, Die deutsche Ratspräsidentschaft im Zeichen der Corona-Krise*, 07.07.2020. Online verfügbar unter <https://mai-neuropa.de/eu2020-deutsche-ratspraesidentschaft-merkel-praesidentschaft-corona-covid-krise-aufbaufonds-manuel-pietzko>, zuletzt geprüft am 02.02.2021.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2018): *Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1993 des Rates vom 11. Dezember 2018 über die Integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen, Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1993*. Fundstelle: ABl. L 320/2018. In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 320, S. 28–34.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2020a): *Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU*. Online verfügbar unter https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf, zuletzt geprüft am 26.03.2021.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2020b): *Nächster Mehrjähriger Finanzrahmen und Aufbau-paket: Ratsvorsitz und Europäisches Parlament erzielen politische Einigung*. Jaansalu, Liis. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/11/10/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-presidency-reaches-political-agreement-with-the-european-parliament/>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2020c): *Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/ EU, Euratom, Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053*. Fundstelle: ABl. L 424/2020. In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 424, S. 1–10. Online verfügbar unter <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2021a): *Die Krisenreaktion des Rates*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ipcr-response-to-crises/>, zuletzt aktualisiert am 18.01.2021, zuletzt geprüft am 18.01.2021.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2021b): *EU-Mittel für den Aufschwung: Mitgliedstaaten geben grünes Licht*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/31/green-light-from-all-member-states-for-eu-recovery-spending/>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Rat der Europäischen Union (Rat)/Europäischer Rat (ER) (2021): *Die Krisenreaktion des Rates (IPCR)*. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ipcr-response-to-crises/>, zuletzt aktualisiert am 24.03.2021, zuletzt geprüft am 24.03.2021.
- Riegert, Bernd (2020): *Streit um den EU-Haushalt: Merkel soll es richten*. In: *dw.com*, 19.11.2020. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/streit-um-den-eu-haushalt-merkel-soll-es-richten/a-55670109>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.
- Rizzello, Claudio (2020): *Italien: "Ich weiß nicht, wie lange wir das durchhalten"*. In: *Die Zeit*, 26.03.2020. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020->

- 03/italien-coronavirus-krise-konsequenzen-donatella-di-cesare/komplettansicht, zuletzt geprüft am 22.03.2021.
- Rüger, Carolin/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2020): *Die 1,8-Billionen-Euro-Frage ist gelöst – und jetzt?*, *Zu den historischen Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juli 2020*, 31.07.2020. Online verfügbar unter <https://maineuropa.de/europaeischer-rat-corona-covid-rettungsfonds-juli-2020-ratspraesidentschaft-merkel-macron-frugal-four>, zuletzt geprüft am 02.02.2021.
- Schaart, Eline (2020): *France, Germany set to pay the most under EU plastics tax*. In: *POLITICO*, 25.02.2020. Online verfügbar unter <https://www.politico.eu/article/france-germany-set-to-pay-the-most-under-eu-plastics-tax/>, zuletzt geprüft am 10.03.2021.
- Schmidt, Siegmund/Schünemann, Wolf J. (2013): *Europäische Union, Eine Einführung*, 2. Aufl., Stuttgart: UTB GmbH (utb-studi-e-book, 3944). Online verfügbar unter <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838539447>.
- Seitz, Claudia (2020): *Schutz vor Epidemien und Pandemien in der Europäischen Union*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 31 (11), S. 449–452.
- Siebenhaar, Hans-Peter (2021): *Astra-Zeneca: EU verbietet Impfstoff-Export nach Großbritannien*. In: *Handelsblatt*, 26.03.2021. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-im-impfstreit-mit-grossbritannien-hat-sich-die-eu-zu-lange-naiv-verhalten/27045022.html?ticket=ST-9257089-kPpreM-Tee3DS39UVywmQ-ap4>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Sieradzka, Monika/Verseck, Keno (2020): *Polens und Ungarns Veto gegen den EU-Haushalt: Ist es gerechtfertigt?* In: *dw.com*, 01.12.2020. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/polens-und-ungarns-veto-gegen-den-eu-haushalt-ist-es-gerechtfertigt/a-55788154>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.
- Simon, Frédéric (2021): *Keine doppelte CO2-Entschädigung für EU-Stahlhersteller*. In: *EURACTIV.de*, 29.03.2021. Online verfügbar unter <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/bruessel-keine-doppelte-co2-entschaedigung-fuer-eu-stahlhersteller/>, zuletzt geprüft am 31.03.2021.
- Spiegel (2021a): *Streit über Corona-Impfstoffe: Söder wirft EU zu späte Bestellung vor*. In: *DER SPIEGEL*, 29.01.2021. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-impfstoff-markus-soeder-wirft-eu-zu-spaete-bestellung-vor-a-0ed796de-287c-429d-9335-09f6aa656512>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Spiegel (2021b): *SPIEGEL-Umfrage: Ansehen der EU leidet massiv wegen Impfstoffbeschaffung*. In: *DER SPIEGEL*, 11.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/umfrage-ansehen-der-eu-leidet-massiv-wegen-impfstoffbeschaffung-a-06324c7a-b3be-4284-b226-3382756eb394>, zuletzt geprüft am 09.03.2021.
- Stockton, Ben/Schoen, Céline/Margottini, Laura (2020): *Crisis at the commission: inside Europe's response to the coronavirus outbreak*. In: *The Bureau of Investigative Journalism*, 15.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2020-07-15/crisis-at-the-commission-inside-europes-response-to-the-coronavirus-outbreak>, zuletzt geprüft am 17.01.2021.
- Stolton, Samuel/Rios, Beatriz (2020): *Haushaltskürzungen beim Gipfel: EU-Parlament not amused*. In: *EURACTIV.de*, 22.07.2020. Online verfügbar unter

<https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/haushaltskuerzungen-beimgipfel-eu-parlament-not-amused/>, zuletzt geprüft am 26.01.2021.

Süddeutsche Zeitung (SZ) (2020a): *EU: Parlament und Mitgliedstaaten einigen sich bei Haushaltsplan*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 10.11.2020. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-haushalt-corona-hilfen-1.5110944>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.

Süddeutsche Zeitung (SZ) (2020b): *EU-Haushalt: Mitglieder einigen bei Rechtsstaatsmechanismus*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 10.12.2020. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-haushalt-rechtsstaatsmechanismus-ungarn-polen-einigung-1.5143429>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.

Süddeutsche Zeitung (SZ) (2021): *Umstrittener Schutz*. In: *Süddeutsche Zeitung* 77, 11.03.2021, S. 21.

Swissinfo (2020): *Emissionshandel-Einkünfte in EU-Haushalt - Entwarnung für Schweiz*. In: *swissinfo.ch*, 16.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/emissionshandel-einkuenfte-in-eu-haushalt---entwarnung-fuer-schweiz/45907410>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

tagesschau (2020a): *Einigung der EU-Finanzminister: 500 Milliarden gegen die Corona-Krise*. In: *tagesschau.de*, 10.04.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-finanzhilfen-103.html>, zuletzt geprüft am 01.03.2021.

tagesschau (2020b): *EU in der Corona-Krise: Von der Leyen räumt Versäumnisse ein*. In: *tagesschau.de*, 16.04.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-coronavirus-103.html>, zuletzt geprüft am 02.02.2021.

tagesschau (2020c): *Hilfsprogramm geplant: Weitere 500 Milliarden Euro für Europa*. In: *tagesschau.de*, 18.05.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/corona-deutschland-frankreich-eu-101.html>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

tagesschau (2020d): *Kritik an Migrationspakt: Widerstand aus dem Osten*. In: *tagesschau.de*, 24.09.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/visegrad-staaten-migrationspakt-101.html>, zuletzt geprüft am 30.03.2021.

tagesschau (2020e): *EU-Finanzplanung: Ungarn und Polen legen Veto ein*. In: *tagesschau.de*, 16.11.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/polen-ungarn-eu-veto-101.html>, zuletzt geprüft am 10.02.2021.

tagesschau (2021a): *Europäische Arzneimittelbehörde: Keine Einschränkungen bei AstraZeneca-Impfstoff*. In: *tagesschau.de*, 07.04.2021. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ema-astrazeneca-117.html>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.

tagesschau (2021b): *Wegen Lieferverzögerungen: EU-Kommission verklagt AstraZeneca*. In: *tagesschau.de*, 26.04.2021. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/eu-astrazeneca-klage-101.html>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.

tagesschau (2021c): *1,8 Milliarden Impfdosen: EU unterzeichnet Vertrag mit BioNTech*. In: *tagesschau.de*, 20.05.2021. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/biontech-eu-patentschutz-101.html>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.

Tagesspiegel (2021a): *Todesfall nach Astrazeneca-Impfung: Uniklinik in Rostock setzt Impfungen für Risikogruppen aus*. In: *tagesspiegel.de*, 26.03.2021, zuletzt geprüft am 06.06.2021.

- Tagesspiegel (2021b): *Neuer Tagesrekord mit fast 740.000 Impfungen: So gut kommt Deutschlands Impfkampagne voran*. Online verfügbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/neuer-tagesrekord-mit-fast-740-000-impfungen-so-gut-kommt-deutschlands-impfkampagne-voran/27096046.html>, zuletzt aktualisiert am 21.05.2021, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Ueberbach, Stephan (2020): *Konflikt um EU-Gipfelpaket: Wer verhandelt und wie es weitergeht*. In: *tagesschau.de*, 25.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/finanzpaket-eu-101.html>, zuletzt geprüft am 03.02.2021.
- van de Rakt, Eva/Christl, Florian (2020): *Covid-19-Pandemie: Von der Zerbrechlichkeit der EU*, Hg. v. Heinrich-Böll-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.boell.de/de/2020/03/27/covid-19-pandemie-von-der-zerbrechlichkeit-der-eu>, zuletzt aktualisiert am 28.03.2021, zuletzt geprüft am 28.03.2021.
- von der Leyen, Ursula (2020): *EU Recovery package: Opening statement*. Online verfügbar unter https://multimedia.europarl.europa.eu/de/eu-recovery-package-opening-statement-by-ursula-von-der-leyen--president-of-the-european-commission_I191611-V_v, zuletzt aktualisiert am 05.02.2021, zuletzt geprüft am 05.02.2021.
- von der Leyen, Ursula (2020ak): *Rede von Präsidentin von der Leyen auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments zum Aufbaupaket der EU*. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_20_941.
- Wesel, Barbara (2020): *Meinung: Haushalt gerettet, Rechtsstaat bedroht*. In: *dw.com* 2020, 10.12.2020. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/meinung-haushalt-gerettet-rechtsstaat-bedroht/a-55899546>, zuletzt geprüft am 08.03.2021.
- Wettach, Silke (2020): *Verschleppte Reaktion*. In: *Das Parlament* 70, 20.07.2020 (30-32), S. 10.
- WHO (2020a): *Das Virus*. Online verfügbar unter <https://www.euro.who.int/de/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov>, zuletzt aktualisiert am 14.01.2021, zuletzt geprüft am 06.02.2021.
- WHO (2020b): *Novel Coronavirus (2019-nCoV), Situation Report - 1 21 January 2020*. Online verfügbar unter https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4, zuletzt geprüft am 06.02.2021.
- WHO (2020c): *2019-nCoV-Ausbruch: erste Fälle in Europa bestätigt*. Online verfügbar unter <https://www.euro.who.int/de/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/01/2019-ncov-outbreak-first-cases-confirmed-in-europe>, zuletzt aktualisiert am 14.01.2021, zuletzt geprüft am 06.02.2021.
- Wolff, Guntram (2021): *Impfstoff gegen Corona: Europa muss endlich aufholen. Ein Gastbeitrag*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 01.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/impfstoff-corona-europa-1.5191092>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.
- Zachmann, Georg/McWilliams, Ben (2020): *A European carbon border tax: much pain, little gain*, Bruegel Policy Contribution Nr. 5, 05.03.2020. Online verfügbar unter <https://www.bruegel.org/2020/03/a-european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain/>, zuletzt geprüft am 16.03.2021.
- ZDF (2021): *Slowakei: Zweifel an Sputnik-Charge*. In: *Politik*, 08.04.2021. Online verfügbar unter <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-slowakei-kritik-sputnik-v-100.html>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.

Zeit Online (2021): *Corona-Pandemie: EU kauft bis zu 1,8 Milliarden weitere Biontech-Impfdo-*
sen. In: *Die Zeit*, 08.05.2021. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/news/2021-05/08/eu-kauft-bis-zu-18-milliarden-weitere-biontech-impfdosen>, zuletzt geprüft am 06.06.2021.