
Essay

DURCH EINE NEUARTIGE KRISE ÜBERRASCHT: DIE EUROPÄISCHE UNION UND DIE CORONAKRISE¹

Von Hartmut Kaelble

„Europe will be forged in crises, and will be the sum of the solutions adopted for those crises.“²
(Jean Monnet).

Ist das Motto von Jean Monnet ein Leitmotto auch für die Europäische Union in der Coronakrise? Die Aussagen von Jean Monnet waren für ihre Zeit richtig, aber treffen auf die jetzige Krise nicht mehr zu. Es werden keine neuen europäischen Institutionen in dieser Krise geschmiedet wie in den 1950er-Jahren. Die Europäische Union ist nicht der Hauptakteur, die „Summe der Lösungen“ der Krise. Aber das Motto von Jean Monnet bringt doch zum Nachdenken über die Wirkung der Coronakrise auf die Europäischen Union. Deshalb ist es eine gute Wahl.

Ich möchte zu dem Thema dieses Mottos sechs Thesen zum historischen Vergleich der Coronakrise mit früheren Krisen der EU vortragen. Sie behandeln zuerst die schweren Herausforderungen für die Europäische Union: Die historische Neuartigkeit und damit den Überraschungseffekt der Pandemie (These 1), die neuartige Verschärfung der Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern (These 2) und die weitere Schädigung der globalen Stellung der Europäische Union (These 3). Sie gehen dann auf der Reaktion der Europäischen Union auf diese Krise ein, auf die Unterstützung durch die Bürger (These 4), auf die Entscheidungen der Union, vor allem der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB), bis Anfang Juni (These 5) und schließlich auf bisherige Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen (These 6).

These 1: Die Neuartigkeit der Krise

Die europäische Integration durchstand schon viele Krisen und wuchs oft, aber nicht immer an ihnen. Aber die jetzige Krise ist historisch völlig neuartig. Sie unterscheidet sich grundsätzlich von den vier Arten von Krisen, mit denen die Europäische Union und ihre Vorläufer seit den

¹ Dieser Beitrag ist zuerst erschienen in: H-Soz-Kult, 25.06.2020, www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-5015

² Jean Monnet, *Memoirs*, Garden City 1978, S.417 (deutsch: Jean Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München 1980, S.528).

1950er-Jahren zu tun hatten. Das wird erst im historischen Vergleich mit früheren Krisen richtig klar.

Die Coronakrise ist nicht vergleichbar mit der Krise die Jean Monnet wahrscheinlich im Auge hatte, die schwere Krise nach dem Zweiten Weltkrieg. In der Coronakrise stehen die Europäer weder unter dem Schock des Todes vieler Väter und Söhne, auch vieler Frauen und Kinder, noch vor Millionen von Kriegsinvaliden und von Kriegstraumatisierten, vor der Zerstörungen von Städten und Verkehrsnetzen, vor der Bewirtschaftung von Nahrungsmitteln und Wohnungen, vor Schwarzmärkten und Hamsterzügen, vor den Millionen von Flüchtlingen, Soldaten, Evakuierten, Fremdarbeitern, Häftlingen, KZ-Insassen, die in ihre alte Heimat zurückzukommen oder eine neue Heimat zu finden suchten, noch vor dem damaligen Ausmaß an Desorientierung über die Zukunft des eigenen Landes.

Die jetzige Krise ist auch nicht aus wirtschaftlichen Ursachen entstanden wie zwei andere Krisen der europäischen Integration: die Krise der 1970er-Jahre mit den beiden Ölschocks, dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems und dem dramatischen Rückgang der gewohnten hohen Wachstumsrate der goldenen 1950er- und 1960er-Jahre und den wenig erfolgreichen Versuchen der Europäischen Gemeinschaft, diese Krise zu bewältigen; darüber hinaus die Finanzkrise 2009 bis 2012, die in der Erinnerung stärker präsent ist und an die daher nicht erinnert werden muss. Es ist banal: Die jetzige Krise hat gravierende wirtschaftliche Folgen, ist aber nicht wirtschaftlich verursacht, sondern geht auf eine Pandemie zurück.

Auch mit den Krisen der europäischen Integration hat die jetzige Krise wenig zu tun: also mit der Krise des französischen Nein zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954, der Krise des leeren Stuhls 1965/66, der Eurosklerose der späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre, der Krise der europäischen Integration durch die deutsche Einheit 1990/91, der Griechenland-Krise seit 2014 und dem Brexit seit 2016. Eine solche Krise der europäischen Integration und ihrer Institutionen ist die jetzige Krise nicht.

Schließlich ist die jetzige Krise auch keine Krise der internationalen Beziehungen und einer dadurch entstehenden, drängenden Herausforderung an die europäischen Institutionen wie der Jugoslawienkrieg in den 1990er-Jahren oder die Ukraine-Krise oder die Flüchtlingskrise 2015/2016. Die Europäische Union und ihre Vorläufer seit der Gründung der Montanunion 1951 standen noch nie vor einer Pandemie, in der Europa als Akteur gefordert war.

Historiker äußern sich zur Coronakrise selten, weil man auch aus den Krisen in der Zeit vor der europäischen Integration nur begrenzt etwas lernen kann.³ Die früheren Pandemien waren einerseits weit schwerer und forderten weit mehr Todesopfer. Andererseits wurde die staatliche Prävention fast nie so massiv eingesetzt wie in der Coronakrise. Die Spanische Grippe, die größte Pandemie des 20. Jahrhunderts, war unverhältnismäßig gravierender als die heutige Coronakrise, forderte schätzungsweise 20 bis 50 Millionen Opfer, also weit mehr als die rund 380.000 Tote der Coronaepidemie, die bis Anfang Juni 2020 von der WHO registriert worden sind, selbst wenn diese Todeszahlen in einigen großen Ländern unterschätzt sein dürften.⁴ Zudem dachten 1918 bis 1920 weder die nationalen Regierungen an so massive Präventionen wie heute noch die internationalen Organisationen wie der Völkerbund, die *International Labour Organization* (ILO) oder das Rote Kreuz. Aus dem gleichen Grund wird die Coronakrise auch nur selten mit anderen historischen Pandemien, etwa mit der Pest oder mit der Cholera verglichen, weil sie einerseits alle eine Vielzahl mehr Todesopfer forderten und andererseits nie staatliche oder internationale Präventionen mit wirtschaftlichen Folgen des jetzigen Ausmaßes getroffen wurden.

Auch mit den Kriegen des 20. Jahrhunderts, die manchmal in der öffentlichen Debatte beschworen werden, ist die Coronakrise nicht vergleichbar. Der französische Staatspräsident, der anfangs eine Kriegsrhetorik anstimmte, hat das daher bald wieder aufgegeben. Die Todesopfer waren bisher nicht nur weit geringer als in den Kriegen des 20. Jahrhunderts. Zudem hatte keine Regierung in der Coronakrise das Ziel, möglichst viele Menschen eines anderen Landes durch militärische Aktionen oder durch Genozid umzubringen und die Bürger in den Hass auf andere Länder hineinzutreiben. Auch die Belastungen mit Bombardierungen und die Zerstörungen von Städten und Verkehrsnetzen wie im Zweiten Weltkrieg gibt es in der

³ Einige Beispiele von Historikern, die sich äußerten: Etienne François, Eine unvergleichliche Krise? in: Daniel Zimmermann (Hrsg.), Corona-Stories, demnächst als ebook; François Hartog, Trouble dans le présentisme : le temps du Covid-19, in: AOC Newsletter vom 01.04.2020; Jürgen Kocka, Wie die Corona-Krise bereits vorhandene Prozesse beschleunigt, in: Tagesspiegel vom 17.05.2020; Jürgen Kocka, Corona-Krise und Zivilgesellschaft in Europa, in Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (erscheint demnächst); Wilfried Loth, EU in Gefahr? Einige Orientierungspunkte, in: H-Soz-Kult Diskussionsforum „Crisis as Narrative“, <https://www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-5007> (22.06.2020); Paul-André Rosenthal, Un balcon en forêt 2020: Essai comparatif sur l'épidémie de Covid, <http://tnova.fr/notes/un-balcon-en-foret-2020-essai-comparatif-sur-l-epidemie-de-covid> (24.06.2020); Kiran K. Patel, EU in der Corona-Krise: die Hilfe muss schnell und flexibel kommen, in: Zeit online vom 12.04.2020, <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-04/eu-corona-krise-corona-bonds-haushaltsverhandlungen>> (22.06.2020); Harold-James, Es wird Schuldenschnitte geben müssen <https://www.capital.de/featured/harold-james-es-wird-schuldenschnitte-geben-muessen> (24.06.2020); Adam Tooze, Der Ökonom beobachtet in der Krise ein globales Erstarken des Staates, in: Capital, Juni 2020, S.34-37; Hartmut Kaelble, In Corona-Krise muss sich die EU beweisen, in: ntv online vom 19.04.2020, <https://www.n-tv.de/politik/In-Corona-Krise-muss-sich-EU-beweisen-article21723812.html> (22.06.2020)

⁴ <https://www.covid19.who.int> (22.06.2020).

Coronakrise nicht. Der Vergleich mit den Kriegen hinterlässt eher das Gefühl einer deplatzierten Gleichsetzung.

Schließlich ist auch der Vergleich, der am häufigsten gezogen wird, der Vergleich mit der Weltwirtschaftskrise ab 1929 und der Finanzkrise von 2009 bis 2012, am Ende etwas schief, weil die Regierungen nicht nur ähnlich wie in den frühen 1930er-Jahren und 2009 bis 2012 erfolgreich oder erfolglos gegen eine wirtschaftliche Krise ankämpfen, sondern weil sie sich in der Coronakrise oft gezwungen sahen, gegen ihren Willen mit gesundheitlichen Präventionsmaßnahmen eine wirtschaftliche Krise in Kauf zu nehmen. Der schwere Entscheidungskonflikt zwischen Gesundheitsschutz und Ankurbelung der Wirtschaft, zwischen Leben und wirtschaftlichem Überleben, ist neu. Dafür kann man aus der Weltwirtschaftskrise und der Finanzkrise zu wenig lernen.

Es gibt also keine einigermaßen ähnliche historische Krise, aus der man Schlüsse für die Coronakrise ziehen könnte. Jedenfalls können Historiker in der jetzigen Krise nicht argumentieren, dass die Europäische Union von früheren Krisen lernen könnte, so wie in der Finanzkrise 2009 bis 2012 immer wieder die Weltwirtschaftskrise als Lehrbeispiel herangezogen wurde. Natürlich ist es immer sinnvoll, in einzelnen Aspekten Vergleiche mit früheren Krisen zu ziehen. Das geschieht auch auf den nächsten Seiten. Aber als Ganzes ist die Coronakrise historisch unvergleichlich und daher für Regierungen wie Bürger besonders überraschend.⁵

These 2: Die neuen Divergenzen zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union

Die Coronakrise ist für die Europäische Union eine schwere Gefahr, weil sie die Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich trifft und sich daher die Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten verschärfen. Das grundlegende Ziel der Europäischen Union, die Lebenslagen in den Mitgliedsländern anzugleichen, ist damit bedroht. Neu an der Coronakrise ist, dass die Europäische Union nicht nur wirtschaftliche Divergenzen, sondern zudem auch neue epidemiologische und politische Divergenzen zwischen den Mitgliedsländern zu bewältigen hat.

Es wird oft übersehen, wie scharf die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern in der Coronakrise sind. Sieht man sich die Todeszahlen laut ECPDC (Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten) Anfang Juni 2020 an, so ist, kaum bekannt, Belgien bei weitem am stärksten getroffen, aber auch Großbritannien, Spanien und Italien mit

⁵ Vgl. Olivier Borraz / Henri Bergeron, Covid-19 : impréparation et crise de l'État, in: AOC Newsletter 31.03.2020, <https://aoc.media/analyse/2020/03/30/covid-19-impreparation-et-crise-de-letat> (22.06.2020).

bisherigen Todesraten von 55-85 Toten pro 100.000 Einwohnern. Immer noch stark betroffen sind Frankreich, Schweden, die Niederlande, die Schweiz und Irland mit 30-45 Toten pro 100.000 Einwohner. Deutlich niedriger sind die Todesraten in Ländern wie Deutschland, Dänemark, Österreich, Portugal und Luxemburg mit 7-20 Toten pro 100.000 Einwohner. Aber sie sind keineswegs die am wenigsten betroffenen Länder. Weniger betroffen von dem Corona-Virus sind gemessen an den Todesraten die meisten östlich gelegenen Mitgliedsländer von Finnland über das Baltikum, Polen, Tschechien, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Kroatien bis nach Griechenland, Zypern und Malta. Die Mehrzahl der Mitgliedsländer der Europäischen Union hat, das wird oft übersehen, nicht unter so hohen Todesraten zu leiden wie Deutschland.⁶ Eine gute Erklärung für diese tiefen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern und ähnlich einschneidend zwischen den Regionen in der Europäischen Union ist bisher nicht gefunden worden. Die Ausstattung mit Krankenhausbetten und mit medizinischem Personal, die Versorgung mit Masken und Schutzkleidung, die Schließungsmaßnahmen durch die Regierungen, die zivile Disziplin, das Klima und frühere Impfpraxen sind sowohl in den stark betroffenen Mitgliedsländern als auch in den wenig betroffenen Mitgliedsländern und Regionen so verschieden, dass man jedenfalls bisher nicht die Ursachen für diese tiefen Unterschiede herausfand.⁷

Neu und anders als in früheren Krisen sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern in den Einschränkungen der Grundfreiheiten, vor allem der Bewegungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit, der Vereinsfreiheit und der freien wirtschaftlichen Tätigkeit. Auf der einen Seite steht relativ isoliert Schweden, das die Grundfreiheiten bisher kaum eingeschränkt hat, dafür auch eine relativ hohe Zahl von Corona-Toten in Kauf nehmen musste (allerdings nicht mehr als Frankreich mit rigiden Einschränkungen der Grundrechte). Auf der anderen Seite steht Ungarn, dessen Regierung sich von der Parlamentsmehrheit pauschal eine Befugnis für Verordnungen billigen ließ, durch die Grundfreiheiten beliebig und ohne zeitliche Begrenzung eingeschränkt werden können. Zwischen diesen beiden Extremfällen entwickelten sich deutliche Unterschiede zwischen den hart betroffenen Ländern wie Italien, Spanien, Großbritannien und Frankreich, in denen die Bewegungsfreiheit der Bürger und auch die Wirtschaftsfreiheit dramatisch eingeschränkt wurden, und Ländern wie Deutschland, wo die Bewegungsfreiheit der Bürger deutlich größer blieb und darüber hinaus nur ein Teil der Wirtschaft schließen musste. Auch diese großen und neuen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern waren eine Herausforderung für die Europäische Union, die sich seit den

⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (22.06.2020)

⁷ Bei diesen Feststellungen handelt es sich natürlich um eine aktuelle Momentaufnahme, die sich zudem auf vorläufige und zum Teil nicht vollständig vergleichbare Angaben stützt.

Kopenhagener Ratsbeschlüssen von 1993 und dann im Vertrag von Amsterdam 1997 darauf verpflichtet hat, die gleiche Achtung der Grundfreiheiten in allen Mitgliedsländern herzustellen.⁸

Die wirtschaftlichen Divergenzen verschärften sich ebenfalls innerhalb der Europäischen Union, soweit man das bisher in den drei Monaten der Krise erkennen kann. Nach der Mai-Prognose der Europäischen Kommission geht auch in der optimistischen Variante (inzwischen von einigen Mitgliedsländern nach unten korrigiert) das Wirtschaftswachstum 2020 der Mitgliedsländer weit auseinander. Die Prognose ist am günstigsten für Polen, dessen Wirtschaft nur um 4 Prozent zurückgehen soll, und am ungünstigsten für Spanien, Italien und Griechenland, deren Wirtschaft um über 9 Prozent, also mehr als doppelt so stark, schrumpfen soll. Damit wären die wirtschaftlichen Divergenzen geringer als in der Finanzkrise. Die Wirtschaft schrumpft in der Coronakrise überall in der Europäischen Union, während sie in der Finanzkrise in mehreren östlichen Mitgliedsländern wie Polen, Bulgarien, Slowakei und den baltischen Ländern weiterwuchs. Auch in der Arbeitslosigkeit werden nach dieser Prognose die Mitgliedsländer auseinandertreiben: Die Arbeitslosigkeit wird 2020 in der gesamten EU bei 9 Prozent liegen, mit scharfen Unterschieden zwischen Spanien und Griechenland mit 19-20 Prozent und Tschechien, Österreich, den Niederlanden und Deutschland (ohne Berücksichtigung der Kurzarbeit) mit 5-6 Prozent, in den meisten Ländern bei 7-10 Prozent. Wenn diese Prognose eintreten sollte, bliebe zwar die Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union deutlich unter dem Niveau der Finanzkrise von 11 Prozent. Aber die damaligen Divergenzen, die 2012 zwischen 5 Prozent (Österreich) und 25 Prozent (Griechenland und Spanien) lagen, würden fast wieder erreicht. Auch in der Verschuldung der Staaten muss mit wachsenden Unterschieden gerechnet werden. Während sich nach diesen Prognosen die am wenigsten verschuldeten Länder Schweden, Dänemark, Tschechien und Bulgarien meist wenig weiter verschulden werden, steigt die Schuldenlast in den seit der Finanzkrise am stärksten verschuldeten Ländern Griechenland, Italien, Frankreich, Belgien, Portugal und Zypern erheblich an.⁹ Nach der Finanzkrise konnte nur ein Teil dieser Länder ihre hohen Schulden wieder abbauen.

⁸ Art.1 Nr.8 des Vertrags von Amsterdam von 1997.

⁹ EU Spring 2020 economic forecast (6 May 2020), statistical annex: table 4 (gross domestic product. Percentage change on preceding year); table 24 (unemployment as a percentage of the total labour force), table 42 (gross debt. General government as a percentage of GDP). ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_de 22.06.2020); für die Finanzkrise: Hauptkomponenten des BIP pro Kopf 2010-2019, Eurostat <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu> (24.06.2020); Eurostat. Arbeitslosenquote 2008-2019, <http://appsso.eurostat>.

Insgesamt könnten die wirtschaftlichen Divergenzen innerhalb der EU nicht ganz so groß wie in der Finanzkrise werden, aber der Rückgang des Wachstums wäre schärfer und die Verschuldung noch drückender als damals. Die inneren wirtschaftlichen Interessengegensätze dürften allerdings nicht zu ähnlich massiven politischen Konflikten zwischen den Mitgliedsländern wie während der Finanzkrise führen, weil dieses Mal alle Mitgliedsländer in gleicher Weise von Schrumpfung der Wirtschaft, von steigender Arbeitslosigkeit und von wachsender Verschuldung bedroht sind.

Die Coronakrise ist also nicht nur eine neue Herausforderung an die europäischen Gesundheitssysteme und an die Sicherung der Grundfreiheiten, sondern auch eine harte Herausforderung für das ureigenste Politikfeld der Europäischen Union, für die Wirtschaftspolitik. Wirtschaftliche Divergenzen in Krisen sind in der Europäischen Union nicht neu. Sie traten schon in den 1970er-Jahren während der damaligen Krise auf und wurden danach wieder abgebaut. Sie entstanden, wie gerade erwähnt, wieder in der Finanzkrise 2009 bis 2012, wurden danach wieder deutlich reduziert. Auf den ersten Blick ist dieser historische Vergleich mit früheren wirtschaftlichen Divergenzen in Krisen und ihrem späteren Rückgang beruhigend. Aber wir wissen nicht, ob die wirtschaftlichen Divergenzen ein drittes Mal zurückgehen. Die Mai-Prognose der EU rechnete in der optimistischen Variante mit einer schnellen wirtschaftlichen Erholung, einer V-Kurve, und erwartet für 2021 ein hohes Wirtschaftswachstum und spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit und der staatlichen Verschuldung.¹⁰ Dann ist auch ein Rückgang der Divergenzen wahrscheinlich. Aber ob wirtschaftliche Erholung wirklich so rasch und kräftig kommen wird, lässt sich nicht sagen.

These 3: Die Coronakrise schwächt das globale Ansehen der Europäischen Union

Die Coronakrise stellt die Europäische Union vor eine weitere Herausforderung. Sie bedroht die globale Position Europas in den Beziehungen mit den Supermächten ganz erheblich, weil die Europäische Union als Ganzes von der Coronakrise besonders hart betroffen ist und weil gleichzeitig für die Europäische Union die Schrumpfung vieler Wirtschaftsmärkte besonders bedrohlich ist.

Es wird oft übersehen, wie stark die Europäische Union von der Coronakrise betroffen ist, weil in den Medien selten über die Europäische Union als Ganzes berichtet wird. Nach den

ec.europa.eu (24.06.2020); Hartmut Kaelble, Eine europäische Gesellschaft? Beiträge zur Sozialgeschichte Europas vom 18. bis ins 21. Jahrhundert, Göttingen 2020, S.193-199.

¹⁰ Ebda. ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/pring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_de (08.06.2020); Lateinamerika: WHO situation report 135 (03.06.2020) www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports (24.06.2020).

Angaben der ECDPC sind bis Anfang Juni 2020 in der Europäischen Union rund 170.000 Menschen (ohne Großbritannien rund 130.000 Menschen) an dem Coronavirus gestorben, also deutlich mehr als laut WHO bis Anfang Juni in den Vereinigten Staaten mit rund 105.000 Toten und um ein Vielfaches mehr als laut WHO in China mit offiziell fast 6.000 Toten, Russland mit offiziell über 5.000 Toten oder Indien mit offiziell ebenfalls fast 6.000 Toten von den weltweit 380.000 Toten.¹¹ Man kann zwar die Zahlen für die Europäische Union nur schwer mit den chinesischen, russischen und indischen Zahlen vergleichen, weil die Todesursachen anscheinend anders aufgenommen werden und oft nicht wie in Europa auch dann Fälle als Corona-Tote registriert werden, wenn andere schwere Krankheiten zu diesem Tod beitrugen. Auch der Vergleich mit Lateinamerika ist schwierig, da dort meist wenig getestet wird und der Höhepunkt der Coronaepidemie Anfang Juni noch nicht erreicht zu sein scheint. Aber der Unterschied zu den USA, die immer als das bei weitem am stärksten betroffene Land präsentiert werden, schrumpft doch stark zusammen, wenn man die EU als Ganzes mit den USA vergleicht. Auch die leicht höheren relativen Todesraten in den USA – 33 Corona-Tote pro 100.000 Einwohner in den USA, 29 Tote pro 100.000 Einwohner in der Europäischen Union – ändern an diesem Bild nicht viel.¹²

Auf jeden Fall wird das globale Ansehen der Europäischen Union leiden, weil diese reiche Weltregion die Pandemie nicht stärker eingrenzen konnte. Bisher versucht vor allem China, sich als globales Modell für eine bessere Bekämpfung der Pandemie mit sehr viel weniger Toten darzustellen. Auch das Argument, dass Demokratien mit dieser Pandemie schlechter zurechtkamen als autoritäre Regime wird gegen die Europäische Union und darüber hinaus auch gegen die USA gerichtet werden. Dieses Argument ist falsch, da die Demokratien mit der größeren Freiheit der Experten, mit dem besseren Schutz der Grundrechte, mit der stärkeren öffentlichen Stimme der betroffenen Bürger und der Wirtschaft eine Pandemie nicht nur rascher und besser erkennen, sondern auch die negativen politischen und wirtschaftlichen Folgen für die Bürger besser in Grenzen halten können und wahrscheinlich mindestens ebenso leistungsfähig bei der Entwicklung eines Impfstoffs sind. Europa kann auch solidere internationale Solidarität beweisen und arbeitet nicht nur mit humanitärer Showdiplomatie.¹³

¹¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (04.06.2020); <https://www.covid19.who.int> (22.06.2020).

¹² Ebda. Todesrate für die USA nach WHO, für die EU ohne Großbritannien berechnet nach den Zahlen des ECDPC.

¹³ Vgl. Volker Perthes, America, China and the complexity of the rivalry, in: The security times 2 (2020); die Beiträge über den Außenblick auf Europa von Jan Behrends (Russland), Jessica Gienow-Hecht (USA), Stefan Rinke (Lateinamerika) und Dominik Sachsenmaier (China) in: Arnd Bauerkämper / Hartmut Kaelble (Hrsg.), Europa. Visionen und Praxis im 20. und 21. Jahrhundert, Berlin vorauss. 2021.

Aber trotzdem wird die Europäische Union in der globalen Öffentlichkeit weiter attackiert werden. Das ist nur ein weiterer Schritt in einer zunehmenden Verschlechterung des globalen Ansehens der EU seit mehr als einem Jahrzehnt. Die Anziehungskraft der regionalen Integration sinkt, für die die Europäische Union am Anfang des Jahrhunderts noch ein glanzvolles Modell war. Regionale Integration ist zwar nicht verschwunden, sondern wird in Südostasien, Afrika und Lateinamerika weiter praktiziert. Aber die Regierungen der USA, Chinas und Russlands haben sich von diesem Konzept abgewandt und bekämpfen deshalb die Europäische Union als wichtigstes Modell, ungeachtet der großen und segensreichen Leistungen dieses Modells für Europa. Darüber hinaus hat das Ansehen der Europäischen Union in der globalen Öffentlichkeit durch die Finanzkrise gelitten, die anfangs eine atlantische, aber später zunehmend eine Krise der Eurozone wurde, durch die Griechenlandkrise und zuletzt und wohl auch in nächster Zukunft durch den Brexit. Die Coronakrise bedeutet keine neue Entwicklung im globalen Ansehen der Europäischen Union, aber sie verstärkt den für die EU negativen Trend in der sinkenden Attraktivität der regionalen Integration.

Darüber hinaus wird die Europäische Union als größter Warenexporteur der Welt mit einem Anteil von 31 Prozent am Weltexport 2017 gegenüber China (13 Prozent) und USA (9 Prozent) aller Wahrscheinlichkeit mit der weiteren globalen Ausbreitung der Pandemie und der sinkenden Wirtschaftskraft der amerikanischen und der afrikanischen Märkte erheblich leiden und vor der Herausforderung stehen, wie sie mit dieser drohenden, sinkenden Nachfrage umgeht.¹⁴ Viel wird davon abhängen, ob die Weltwirtschaft sich von der Coronakrise rasch erholen oder in eine längere Stagnation versinken wird.

These 4: Mehr Unterstützung der Bürger für die Europäische Union als in früheren Krisen

In jeder Krise ist für die Lösung ganz entscheidend, welches Vertrauen die Bürger in die politischen Akteure, in diesem Fall in die Europäische Union und in die nationalen Regierungen besitzen. Wir können auf die großen Unterschiede des Vertrauens in die nationalen Regierungen der Mitgliedsländer in der bisherigen Coronakrise allerdings mangels Raums nicht eingehen. Das Vertrauen der Bürger in die Europäischen Union in Krisenzeiten hatte eine wechselvolle Geschichte. Nicht selten sank in Krisen das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen ab, so während der Krise des französischen Nein zum EVG-Vertrag 1954, während der Krise der 1970er-Jahre, dann wieder während der heute vergessenen Krise um den Vertrag von Maastricht 1992/93 und schließlich der bisher tiefsten, in unser Gedächtnis

¹⁴ Berechnet nach WTO statistics on trade in commercial services <https://timeseries.wto.org/> (22.06.2020)

eingepprägten Vertrauenskrise der Bürger während der Finanzkrise 2009 bis 2012. Dazwischen fassten die Bürger wieder Vertrauen in die europäische Politik, auch wenn die schmale Minderheit der strikten Gegner der europäischen Politik etwas anstieg, da sich die Debatten um europäische Integrationsaspekte zunehmend politisierten.

Wir wissen nicht genau, wie sich das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union in der jetzigen Krise entwickelt hat und weiter entwickeln wird. Vor der Coronakrise, also Ende 2019, konnte allerdings die Europäische Union in den meisten Mitgliedsländern auf eine starke Unterstützung der Bürger bauen. In der Mehrzahl der Mitgliedsländer war das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union stärker als das Misstrauen, trotz der Erinnerung an die Finanzkrise. Das positive Bild der Bürger von der Europäischen Union überwog in allen Mitgliedsländern außer in Griechenland, auch wenn der Vorsprung vor dem negativen Bild im Süden, also in Italien, Zypern, aber auch in Österreich und Tschechien, daneben auch in Frankreich, den Niederlanden und Belgien, wie zu erwarten auch im Nochmitgliedsländ Großbritannien nicht sehr groß war. Der Euro wurde von den Bürgern der Eurozone so stark unterstützt wie nie zuvor. Zudem war eine Mehrheit der Bürger in der EU mit dem Funktionieren der Demokratie in der EU zufrieden. Fast Dreiviertel der Befragten sahen sich als Bürger der Europäischen Union an. Noch nie glaubten auch so viele Bürger, dass Europa eine Stimme in der Welt hat. Die Europäische Union ging auf dem Polster einer breiten Unterstützung in die Coronakrise.¹⁵

Allerdings trübten Ende 2019 einige Wolken diesen blauen Himmel der Unterstützung der Europäischen Union durch die Bürger ein. Das Vertrauen in die Europäische Union überwog in vielen Mitgliedsländern nur knapp, knapper als in der Mitte der 2000er-Jahre vor der Finanzkrise. In der Europäischen Union als Ganzem überwog sogar das Misstrauen, weil nur in einem großen Land, in Deutschland, das Vertrauen überwog, nicht dagegen in den anderen großen Mitgliedsländern. Vor allem im Süden misstrauten die Bürger der Europäischen Union. Nicht nur in Griechenland und Zypern, sondern auch in Italien und sogar in Spanien und Frankreich überwog im Herbst 2019 das Misstrauen der Bürger. Seit der Finanzkrise war der Enthusiasmus für die Europäische Union beendet. Allerdings brachten die Bürger dieses Misstrauen nicht allein der Europäischen Union, sondern der Politik im Allgemeinen entgegen. In die nationalen Regierungen besaßen die Bürger in der Regel noch weniger Vertrauen. Zudem stieß die Euroeuphorie an Grenzen. Der Euro wurde nicht nur in Großbritannien, sondern auch in Polen, in Tschechien, in Schweden und Dänemark von deutlichen Mehrheiten der Bürger abgelehnt. Es war auch ein Warnzeichen, dass nicht nur die Briten, sondern auch die Franzosen

¹⁵ Eurobarometer Standard Nr.92, Herbst 2019, Erste Ergebnisse, S.6, 9, 14, 35, 39.

und Italiener mit dem Funktionieren der Demokratie in der EU überwiegend nicht zufrieden waren.¹⁶

Wie entwickelte sich die Einstellung der Bürger zur Europäischen Union während der Coronakrise? Brach das Vertrauen wie zuvor in der Finanzkrise ein? Zahlreiche Einzelumfragen, über die der Dienst des Europäischen Parlaments wöchentlich berichtet, verschaffen einen allerersten, sehr groben Eindruck über die Auswirkung der Coronakrise, solange die Resultate des Eurobarometers vom Frühjahr 2020 noch nicht vorliegen. Drei Resultate seien erwähnt: Die Erwartungen an die Europäische Union unter den Bürgern während der Krise blieben bisher hoch, obwohl zeitweise die nationalen Regierungen das Heft allein in die Hand zu nehmen schienen. Für die Bürger blieb trotzdem die Europäische Union ein wichtiger Akteur in der Krise. Im April 2020 wünschten 70 Prozent der Bürger sich eine stärkere Rolle der Europäischen Union. Solche Erwartungen bestanden auch in derzeit skeptischen Ländern wie Griechenland und Frankreich.¹⁷ Darüber hinaus scheint die Bewertung der Europäischen Union durch die Bürger bisher nicht so stark eingebrochen zu sein wie während der Finanzkrise. Zumindest in Finnland und Deutschland ging die breite Unterstützung für die Europäische Union nur geringfügig zurück. In Österreich war sie hoch. Die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern im Bild der Europäischen Union änderten sich nur wenig. In Italien hatten freilich im April 66 Prozent kein Vertrauen in die EU. In Griechenland polarisierte sich das Bild der Europäischen Union. Die positive Einschätzung nahm im Vergleich zum erwähnten Herbst 2019 zu, noch stärker aber die negative Einschätzung.¹⁸ Ein weiteres Warnzeichen im Mai war, dass das Vertrauen in die nationalen Regierungen größer wurde als in die EU. Vor der Pandemie war es, wie erwähnt, umgekehrt.¹⁹ Die Mehrheit der Bürger glaubte auch, dass die Europäische Union durch die Pandemie geschwächt würde. Angesichts der Grenzschießungen erschiene das auch plausibel. Das dritte Resultat: Die Entscheidungen der Europäischen Union wurden bis Anfang Juni allmählich besser eingeschätzt. Anfang Mai sahen 90 Prozent der Spanier und 88 Prozent der Italiener keinerlei Hilfe der Europäischen Union. In der ersten Hälfte des April zeigte eine Umfrage in Italien, Frankreich, Großbritannien und Deutschland eine große Unzufriedenheit mit der Politik

¹⁶ Eurobarometer Standard Nr.92, Herbst 2019, Erste Ergebnisse, S.7, 11, 15, 36.

¹⁷ Public opinion in the time of COVID-19 (May 27), S. 6; ebda (May 5), S.3; ebda (May 12) S. 4. <https://europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19> (22.06.20).

¹⁸ Ebda (May 12), S. 4; ebda (May 19), S. 3 ebda (April 27), S. 2; ebda (June 3), S. 4. <https://europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19> (22.06.20).

¹⁹ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19-first-findings-april-2020> (22.06.20)

der EU. Noch im frühen Mai waren nach einer Umfrage nur 40 Prozent der EU-Bürger mit den Maßnahmen der EU zufrieden. Anfang Juni dagegen wurde von einer Umfrage berichtet, nach der die Hälfte der Bürger in größeren Mitgliedsländern der Europäischen Union richtige Entscheidungen in der Coronakrise zutraute. In dem skeptischen Italien hatten 69 Prozent eine positive Meinung von dem *European Recovery Plan*. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern wurde verändert eingeschätzt. Anfang Mai waren 70 Prozent der Bürger mit der Solidarität zwischen Mitgliedstaaten unzufrieden. Anfang Juni wurde berichtet, dass in Italien, Deutschland und Großbritannien die Hälfte der Bürger diese Zusammenarbeit für gut hielten.²⁰ Insgesamt ein löchriges Bild. Aber es vermittelt den Eindruck, dass sich das Bild der Europäischen Union bisher nicht so massiv verschlechterte wie in der Finanzkrise, als die Mehrheit von 60 Prozent der Bürger der Europäischen Union misstraute.²¹ Vielleicht verbesserte es sich Ende Mai und Anfang Juni sogar etwas. Ein entscheidender Grund lag in der Reaktion der europäischen Politik, mit der sich die nächste These befasst.

These 5: Der zögernde Start und die dann raschen Entscheidungen der Europäischen Union

Wie hat die Europäische Union bisher auf die Krise reagiert? Man kann bisher von drei Phasen sprechen:

Zuerst eine Phase der Überraschung und der Unterschätzung der Krise, in der die EU ihren Sprecher sagen ließ, dass sie keine Kompetenzen im Gesundheitssektor besitze. Das war eine korrekte Aussage, aber eine Fehleinschätzung des Charakters der Krise. In dieser Phase wurden von den nationalen Regierungen ohne wechselseitige Abstimmung und ohne europäische Koordination willkürlich die Grenzen geschlossen. An den Grenzen stauten sich riesige Lastwagenschlangen auf. Die Übergänge an den Grenzen und in den Flughäfen für Berufs- und Ausbildungspendler und für Familienangehörige wurden gesperrt. Auch hier fehlte eine europäische Koordination. Die wirtschaftlichen Schäden für die eng verflochtene europäische Wirtschaft waren groß. Wie weit die Grenzsicherungen gegen die Pandemie halfen, wurde bisher nicht bewiesen. Wenn eines Tages die Archive der Union geöffnet sind, werden wir mehr darüber erfahren, ab wann die Präsidentin, die Kommissare und Spitzenbeamten alarmiert waren und welche europäischen Pläne sie zu entwickeln begannen.

²⁰ Public opinion in the time of COVID-19 (April 20) S. 4; ebda (May 5), S. 3; ebda (April 20), S. 3; ebda (May 27), S. 6; (June 9), S. 5, 39ff. ebda (June 3), S. 4; ebda (May 27) S. 6; ebda (June 9) S 39ff. <https://europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19> (22.06.2020).

²¹ Hartmut Kaelble, *Der verkannte Bürger. Eine andere Geschichte der europäischen Union seit 1950*, Frankfurt am Main 2019, S.69ff.

In der zweiten Phase begann die Europäische Union mit der Bekämpfung der unmittelbaren Folgen der Krise. Die Europäische Kommission intervenierte bei den nationalen Regierungen, um die Grenzen zumindest für den Warenverkehr wieder zu öffnen. Die Europäische Zentralbank legte am 18. März ein großes Programm des Ankaufs von Staatsanleihen und Unternehmensanleihen (PPEP) auf, um eine Wiederholung der Finanzkrise zu vermeiden. Sie ließ sich dabei auch von einem sehr umstrittenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai nicht behindern, sondern weitete ihr Programm danach aus. Die europäischen Finanzminister einigten sich am 23. April auf ein umfangreiches, dreiteiliges Hilfspaket von einer halben Milliarde Euro zur Abmilderung der wirtschaftlichen Schäden: Kredite für kleine und mittlere Unternehmen, Finanzierung von medizinischen Hilfsgütern und Unterstützung von Kurzarbeit. Schließlich kaufte *das Emergency Response Coordination Centre* der Europäischen Union medizinische Schutzmittel und verteilte sie an die bedürftigsten Stellen. Sie unterstützte zudem finanziell Forschung für Medikamente gegen Covid-19. Eine europäische Initiative unter französisch-italienisch-deutscher Führung sammelte am 4. Mai einen Fonds von mehreren Milliarden zur Finanzierung dieser Forschung ein.

In der dritten Phase begann die Europäische Union die Zukunft zu planen. Das wichtigste Projekt neben Änderungen der Wirtschafts- und Forschungspolitik: Ausgelöst durch die überraschende deutsch-französische Initiative vom 18. Mai nach einem langen, fast gänzlichen Stillstand dieser Zusammenarbeit legte die Europäische Kommission am 28. Mai einen *European Recovery Plan* von 750 Milliarden Euro zum Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft nach der Pandemie vor. Er spielt auf den ähnlich benannten Marshall-Plan an. Wenn er vom Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten angenommen wird, ist er in dreierlei Hinsicht eine Innovation: Er würde Teil des EU-Haushalts und damit wäre das Europäische Parlament an der Kontrolle des Plans beteiligt. Er würde zum Teil über eine Kreditaufnahme der Europäischen Kommission finanziert, was in diesem Umfang noch nie geschah, wäre allerdings kein Eurobond, keine Anleihe der Europäischen Union. Die Mittel würden weniger als Kredite, sondern überwiegend als Zahlungen an die bedürftigen Mitgliedsländer und dortige Projekte verteilt. Damit würde nicht wieder die einflussreiche, technokratische Troika (IWF, EU und EZB) wie in der Finanzkrise installiert. Ob dieser Plan durchkommt, ist freilich noch offen.

These 6: Die neuen Beziehungen zwischen den europäischen Institutionen

Anders als in früheren Krisen der europäischen Integration ist nicht zu erwarten, dass neue europäische Institutionen entstehen so wie die Europäische Gemeinschaft nach der Krise 1954, oder der Europäische Rat als langfristige Folge der Eurosklerose der späten 1970er- und frühen

1980er-Jahre, oder die Europäische Zentralbank als Folge der Krise um die deutsche Einheit, um nur einige Beispiele zu nennen. Jedenfalls hat niemand bisher einen Vorschlag zu einer neuen Institution gemacht. Hier erweckt das Motto Jean Monnets falsche und unnötige Erwartungen.

Wichtiger ist dagegen, wie stark sich die Beziehungen zwischen den europäischen Institutionen durch die Coronakrise verändern werden. Das ist mitten in der Krise noch schwer abzusehen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Europäische Zentralbank noch einmal so viel an Macht hinzugewinnen wird wie während der Finanzkrise 2009 bis 2012, weil die Coronakrise bisher jedenfalls noch nicht in eine Finanzkrise ausgeartet ist. Die sehr umstrittene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Politik der EZB ist in ihrer Wirkung schwer genau abzuschätzen. Aber ein Verlierer der Coronakrise scheint die EZB nicht zu sein, da sie auf die Krise finanzpolitisch energisch reagierte. Der Europäische Rat wurde bisher in der Krise eher geschwächt, weil er nicht in der Lage war, die eigenmächtigen nationalen Grenzschießungen und nationalen Maßnahmen zu koordinieren und weil zudem nicht zu erwarten ist, dass der Europäische Rat über ähnliche neue Institutionen wie die Rettungsschirme in der Finanzkrise entscheiden muss und dadurch aufgewertet würde. Kommt der deutsch-französische Vorschlag des europäischen Wiederaufbauprogramms, das in den Etat der Europäischen Union integriert wird, in seinen Kernelementen zustande, dann wird er zu einer Aufwertung des Europäischen Parlaments führen, weil der Etat vom Europäischen Parlament gebilligt werden muss. Darüber hinaus würde auch die Position der Europäischen Kommission gestärkt werden, weil sie eine entscheidende Rolle bei der Verteilung der Mittel haben wird und die Wirkung des Wiederaufbauprogramms entscheidend von genau dieser Verteilung abhängt. Die Europäische Kommission würde in gleicher Weise auch durch das schon beschlossene Hilfsprogramm gestärkt, da sie auch an der Verteilung dieser Mittel beteiligt ist. Auch die Europäische Investitionsbank würde zumindest temporär ein größeres Gewicht erhalten, da sie ebenfalls mit der Verteilung der Mittel befasst werden soll. Insgesamt könnten supranationale Institutionen gestärkt aus der Krise hervorgehen. Aber gleichzeitig könnte die Europäische Union in ihren Beziehungen zu den Mitgliedstaaten geschwächt werden. Die Coronakrise zeigte, dass die Mitgliedstaaten in Krisensituationen die Europäische Union einfach ignorieren und sich bei ihren nationalen Entscheidungen überhaupt nicht um ihre Nachbarn scheren können. Hier hat zumindest aus der Außensicht ein Grundvertrauen Risse bekommen. Dazu hat besonders auch die deutsche Regierung mit ihren undurchschaubaren Grenzschießungen gegenüber vier deutschen Nachbarländern, auch Frankreich, beigetragen. Die Europäische Union besaß keine wirksamen Instrumente, um die nationalen Alleingänge sofort zu stoppen und stattdessen die Grenzschießungen zu koordinieren. Diese Erfahrung ist zwar nicht neu. Vor allem seit der Jahrhundertwende wurden Tausende von Verfahren wegen Verletzung von

europäischen Vertragsregeln gegen Mitgliedsländer eingeleitet. Aber diesmal war die Aussetzung der europäischen Regeln gravierender. Sie wurden von fast allen Mitgliedern gleichzeitig ausgesetzt, und trafen darüber hinaus die internationale Mobilität, also die Errungenschaft der Europäischen Union, die von den Bürgern seit längerer Zeit am meisten geschätzt wird. Es ist noch nicht abzusehen, ob sich Bürger und die europäische Öffentlichkeit nach der Pandemie vor allem an den Schock dieser Grenzsicherungen und an das Ignorieren der europäischen Zusammenarbeit durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten erinnern oder ob sie vor allem im Kopf haben werden, dass schon nach wenigen Wochen die Grenzen wieder geöffnet wurden, sich damit das Bürger- und Wirtschaftsinteresse auf offene Grenzen durchsetzte und sich zeigte, dass eine dauerhafte Schließung der Grenzen in Europa nicht mehr möglich ist.

Zusammenfassung

Die Pandemie stellte die Europäische Union vor eine neue, bisher unbekannte Krisensituation, weil sie nicht nur eine schwere gesundheitliche Krise war, sondern auch weil sie außergewöhnliche und dramatische Folgen für die Grundfreiheiten der Demokratie und für die Wirtschaft besaß. Sie trieb die gesundheitliche, politische und wirtschaftliche Lage der Mitgliedsländer teils ähnlich wie in früheren Krisen, teils stärker auseinander. Sie schadete darüber hinaus dem Ansehen der Europäischen Union in der globalen Öffentlichkeit ähnlich wie die Finanzkrise. Allerdings konnte die Europäische Union auf einem recht stabilen Vertrauen der Bürger aufbauen, das bisher anders als in der Finanzkrise nicht einzubrechen scheint. Die europäische Union reagierte auf diese Krise nach anfänglicher Unterschätzung erheblich schneller als in vorherigen Krisen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Pandemie wirklich eingedämmt bleibt, wie die wirtschaftlichen Hilfs- und Wiederaufbauprogramme umgesetzt werden, wie die Europäische Union mit der bisher schwer einzuschätzenden globalen Wirtschaftskrise zurechtkommt und ob sich die Institutionen der Europäischen Union durch diese Krise dauerhaft verändern wie nach der Krise der 1970er-Jahre und in der Finanzkrise.

Hartmut Kaelble, Durch eine neuartige Krise überrascht: Die Europäische Union und die Coronakrise, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2020, <www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-94899>.