



universität
wien

MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Binnenmarktfreiheiten

Analyse der rechtlichen Maßnahmen der EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und deren Auswirkungen auf die Integration und Stabilität des Binnenmarktes

verfasst von / submitted by

Florian Schönberger, BA, MES

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Laws (LL.M.)

Wien, 2025 / Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 999 082

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears
on the student record sheet:

Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht (LL.M.)
[Berufsbegleitend Deutsch]

Betreut von / Supervisor:

Dipl.-Jur. Dr. Maria Elisabeth Sturm, LL.M.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	V
Abstract (Deutsch).....	1
Abstract (English)	2
1. Einleitung.....	3
1.1 Hintergrund und Problemstellung.....	3
1.2 Ziel und Forschungsfragen	5
1.3 Methode	6
1.4 Vorgehensweise.....	8
2. Der EU-Binnenmarkt - Much more than a market.....	9
2.1 Das Konzept des Binnenmarktes	10
2.2 Geschichte des EU-Binnenmarktes	11
2.3 Kombination von negativer und positiver Integration.....	13
2.4 Freizügigkeit.....	18
2.5 Freier Warenverkehr	19
2.6 Freier Dienstleistungsverkehr	20
2.7 Freier Kapital- und Zahlungsverkehr.....	21
3. Theoretischer Rahmen - Neofunktionalismus im Kontext des EU-Binnenmarktes	25
4. Covid-19 und die Gesundheitspolitik der Europäischen Union	37
4.1 Die Entwicklung der EU-Gesundheitspolitik	37
4.1.1 Krisenreaktionskapazität der EU	37
4.1.2 Gesundheit und Binnenmarkt	42
4.1.3 Finanzierung des Gesundheitswesens.....	43
4.1.4 Kompetenz zur Krisenbewältigung	45
4.2 Reaktion der EU auf Covid-19	46

4.3 Zusammenfassung und Zwischenfazit	55
5. Eingeführte und empfohlene Maßnahmen auf EU-Ebene	58
5.1 Maßnahmen auf EU-Ebene zur Einführung von Beschränkungen.....	58
5.2 Maßnahmen zur Verringerung der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Beschränkungen	59
5.3 EU-Beihilfen	61
6. Die Auswirkungen der Maßnahmen auf den Binnenmarkt.....	67
6.1 Auswirkungen auf die Mobilität von Personen innerhalb der Mitgliedstaaten..	67
6.2 Auswirkungen auf die Mobilität von Personen zwischen Mitgliedstaaten	69
6.3 Auswirkungen auf die Mobilität von Waren zwischen den Mitgliedstaaten.....	70
6.4 Auswirkungen auf die Mobilität von physisch erbrachten Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten	71
6.5 Auswirkungen auf die Mobilität von Online-Diensten zwischen den Mitgliedstaaten.....	72
6.6 Auswirkungen auf die Kapitalmobilität zwischen den Mitgliedstaaten	73
6.7 Wirtschaftliche Auswirkungen auf bestimmte Sektoren und Bevölkerung.....	74
7. Der Grundsatz der Solidarität in Zeiten der Krise im Binnenmarkt	77
7.1 Solidarität während Covid-19	80
7.2 Maßnahmen, die den freien Personenverkehr beeinträchtigen.....	81
7.3 Maßnahmen die den freien Warenverkehr beeinträchtigen	82
7.4 Solidarität während der Pandemie	83
8. Notfallinstrument für den Binnenmarkt.....	87
8.1 Kontext.....	88
8.2 Struktur der verfügbaren Elemente und Maßnahmen	90
8.2.1 Beratungsgruppe	90

8.2.2 Rahmen für die Notfallplanung	90
8.2.3 Struktur des Überwachungsmodus.....	91
8.2.4 Struktur der Notfallregelung	92
8.3 Unzulänglichkeit des derzeitigen Konzepts für das Krisenmanagement im Binnenmarkt.....	93
8.3.1 Zuständigkeit und Grenzen	93
8.3.2 Eingriff in die Rechte und Freiheiten.....	100
9. Fazit und Ausblick	102
Literaturverzeichnis	105

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ECDC	Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EMA	Europäische Arzneimittelagentur
ERCC	Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GD SANTE	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
GD ECHO	Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
IMERA	Internal Market Emergency and Resilience Act
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
Rs	Rechtssache (bei Europäischen Gerichten)
SMEI	Single Market Emergency Instrument
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Abstract (Deutsch)

Die vorliegende Masterarbeit analysiert die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Binnenmarktfreiheiten der Europäischen Union (EU) und die rechtlichen Maßnahmen, die zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Krise ergriffen wurden. Im Mittelpunkt steht der *Internal Market Emergency and Resilience Act* (IMERA, im EK-Vorschlag noch *Single Market Emergency Instrument*, SMEI genannt) als unionsrechtliches Kriseninstrument zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Kohärenz des Binnenmarktes in Notlagen.

Die Pandemie offenbarte gravierende Defizite in der unionsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Wirtschaftspolitik. Die divergierenden nationalen Reaktionsstrategien führten zu erheblichen Einschränkungen der vier Grundfreiheiten (Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) und stellten die unionsrechtlichen Prinzipien der Solidarität und der Verhältnismäßigkeit vor neue Herausforderungen. Zugleich wirkte die Krise als Katalysator für eine verstärkte zentralisierte Regulierung und eine schrittweise Verdichtung unionsrechtlicher Steuerungsmechanismen.

Die Arbeit kombiniert eine rechtsdogmatische und eine wirtschaftsrechtliche Analyse, um sowohl die unmittelbaren als auch die strukturellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Binnenmarktintegration zu untersuchen. Im Fokus stehen dabei die Wechselwirkungen zwischen negativer und positiver Integration, die unionsrechtliche Kompetenzordnung sowie die Effektivität der ergriffenen Maßnahmen im Lichte des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips. Schließlich wird IMERA einer kritischen Prüfung unterzogen, insbesondere im Hinblick auf seine Geeignetheit, Notfallsituationen unionsrechtlich kohärent zu bewältigen und die Binnenmarktstabilität langfristig zu gewährleisten.

Die Ergebnisse der Analyse verdeutlichen, dass Krisensituationen die Grenzen des bestehenden unionsrechtlichen Rahmens offenlegen und eine Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen erforderlich machen, um die Integrität und Resilienz des Binnenmarktes auch in künftigen Notlagen zu sichern.

Abstract (English)

This Master thesis examines the impact of the COVID-19 pandemic on the fundamental freedoms of the European Union's (EU) Internal Market, as well as the legal measures adopted to mitigate its economic repercussions. At the core of the analysis lies the Internal Market Emergency and Resilience Act (IMERA, previously Single Market Emergency Instrument, SMEI) as a legal mechanism designed to safeguard the proper functioning and coherence of the Internal Market in times of crisis.

The pandemic exposed significant structural deficiencies in the EU's competence distribution, particularly in the fields of health and economic policy. The disparate national responses led to substantial restrictions on the four fundamental freedoms - free movement of persons, goods, services, and capital - posing new challenges to the principles of solidarity and proportionality under Union law. At the same time, the crisis served as a catalyst for a more centralized regulatory approach and a progressive consolidation of EU-level governance mechanisms.

Adopting a doctrinal and economic-legal approach, this thesis assesses both the immediate and systemic effects of the COVID-19 crisis on Internal Market integration. Special attention is given to the interplay between negative and positive integration, the EU's competence framework, and the effectiveness of the measures taken in light of the principles of subsidiarity and proportionality. Lastly, IMERA is critically evaluated with regard to its suitability as a legal instrument for crisis management and its capacity to ensure the long-term stability of the Internal Market.

The findings illustrate that crisis situations expose the inherent limitations of the existing EU legal framework, necessitating further legal development to preserve the integrity and resilience of the Internal Market in future emergencies.

1. Einleitung

1.1 Hintergrund und Problemstellung

Am 30. Jänner 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Ausbruch des neuartigen Corona Virus SARS-CoV-2 (Krankheitserreger COVID-19) zu einem globalen Gesundheitsnotfall.¹ Die Reaktion auf die Pandemie innerhalb der Europäischen Union (EU) wurde in erster Linie auf nationaler Ebene festgelegt, da die Rolle der EU in Fragen der öffentlichen Gesundheitspolitik bestenfalls begrenzt ist.² Insbesondere in der ersten Welle wurde die Koordinierung und Unterstützung, die die EU auf der Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens und relevanten Verordnungen anbieten konnte, durch einen Mangel an Vorbereitung, politischem Willen und Kapazitäten behindert.³ Die EU-Mitgliedstaaten reagierten mit unterschiedlichen und unabgestimmten Strategien auf den Virusausbruch, und die nationalen Behörden verhängten restriktive Maßnahmen unterschiedlichen Ausmaßes, darunter regionale oder nationale Quarantänen, Ausgangssperren, Einschränkungen von Versammlungen und langfristige Schließungen von Unternehmen und Bildungseinrichtungen.⁴

Die Gesundheitskrise drohte sowohl die Wirksamkeit koordinierter EU-Politiken und Maßnahmen als auch die Glaubwürdigkeit der Solidarität der EU-Mitgliedstaaten bei der gemeinsamen Bewältigung europaweiter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ausnahmesituationen zu untergraben. Die Reaktion auf die Pandemie hat der EU und ihren Mitgliedstaaten kritische Bereiche und Vulnerabilitäten in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit aufgezeigt und sich als Katalysator für einen teilweise leichtfertigen Umgang rechtsstaatlichen Prinzipien und der partiellen Einschränkung demokratischer Grundsätze in einigen Mitgliedstaaten erwiesen.⁵

Die größte Errungenschaft der EU ist der gemeinsame Binnenmarkt. Er ist ein Gebiet ohne Binnengrenzen, das den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen,

¹ Vgl. *WHO*, Statement, 2020, o. S.

² Vgl. *Fattinger/Dialer*, Gesundheitspolitik, 2022, S. 367.

³ Vgl. *Diermeier/Güldner/Jung*, Next Generation Solidarity, 2020, S. 3f.

⁴ Vgl. *Seitz*, Die Europäische Gesundheitsunion, 2022, S. 4f.

⁵ Vgl. *Papier*, Infektionsschutz im föderalen Rechtsstaat, 2022, S. 2.

Kapital und Zahlungen ermöglicht und hat sich im Laufe seines 30-jährigen Bestehens zum größten Handelsblock der Welt entwickelt.⁶ Die Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Rechtsordnungen in maßgeblichen Rechtsbereichen angepasst um in vereinigendem Sinne den gemeinsamen Binnenmarkt zur zentralen Grundlage und wichtigsten Motor für die EU-Wirtschaft zu machen: Der Binnenmarkt als Handelsblock ist der größte Exporteur von Industrieerzeugnissen und Dienstleistungen sowie der größte Einfuhrmarkt für über 100 Länder.⁷ Hinter dem Verständnis der Marktliberalisierung steckt eine lange Geschichte - was in Europa erreicht wurde, ist bemerkenswert. Das Wichtigste ist, dass die Vorteile des Binnenmarktes vielschichtig, inklusiv und zum tatsächlichen Nutzen aller natürlichen und juristischen Personen innerhalb der EU gesehen werden können.

Eine Krise ist eine Situation mit weitreichenden Folgen oder politischer Bedeutung, die eine rechtzeitige politische Koordinierung und Reaktion auf EU-Ebene erfordert.⁸ Die Europäische Union hat ihre Außengrenzen am 17. März 2020 geschlossen, um die Ausbreitung von Covid-19 einzudämmen.⁹ Übergeordnetes Ziel war aber, die Grundfreiheiten des Bürger-, Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs zu gewährleisten und gleichzeitig den Binnenmarkt zu schützen. Um einen reibungslosen Verkehr zu gewährleisten und das Funktionieren des Binnenmarktes aufrechtzuerhalten, hat die EU dem Erhalt der Grundfreiheiten und folglich der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stabilität größtmögliche Priorität eingeräumt - der freie, uneingeschränkte Zugang zu Waren und Dienstleistungen sollte unbedingt erhalten bleiben.¹⁰

Genannte Ambition und Prioritätensetzung der Europäischen Kommission ließ sich durch die anfänglich zumeist unorganisierten und unkoordinierten Reaktionen und Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten nicht effizient umsetzen - einer der wichtigsten Grundpfeiler des Binnenmarktes wurde damit in Frage gestellt: die Freizügigkeit. Aus

⁶ Vgl. *Hatje*, Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt, 2009, S. 802.

⁷ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission, „The Single Market at 30“, 2023

⁸ Vgl. *Handler*, COVID-19 deckt viele Schwächen der EU, 2024, S. 208.

⁹ Vgl. *Fattinger/Dialer*, Gesundheitspolitik, 2022, S. 368.

¹⁰ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission, „Green Lanes“, 2020.

wirtschaftlicher Perspektive wurde insbesondere die Anfälligkeit der Lieferketten hervorgehoben, welche folglich zu einem „strategischen“ Thema der Versorgungs- und Wettbewerbsfähigkeit der EU wurden und letztlich in einem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission - dem Internal Market Emergency and Resilience Act / IMERA (sh. Kapitel 8) - mündeten. Ebenso haben ökologische – und in geringerem Maße auch soziale – Faktoren auch auf den Finanzmärkten und in der Steuerpolitik eine besondere Rolle in Zeiten einer (gesellschaftlichen und wirtschaftlichen) Krise gespielt (z. B. durch die EU-Taxonomie für nachhaltige Aktivitäten¹¹ und Berichterstattungspflichten). Die Europäische Zentralbank hat dabei eine Rolle gespielt, indem sie Klima- und Umweltrisiken in ihre Prognosen für Finanzmärkte und Unternehmen integriert hat.¹² Da in Krisen- und Übergangsphasen der Bedarf an besonderen und meist gezielt konzentrierten Investitionen zunimmt, kommt es außerdem zu Änderungen bei den staatlichen Beihilfen, den Wettbewerbsregeln und – in sehr begrenztem Umfang – dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Diese fragmentierten Entwicklungen in der politischen und finanziellen Welt haben jedoch insgesamt betrachtet das zugrundeliegende Problem abgeschwächt aber nicht systemisch und strukturell beseitigt.

1.2 Ziel und Forschungsfragen

Das Hauptziel dieser Arbeit besteht darin, die rechtlichen Maßnahmen der EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie zu untersuchen und deren Auswirkungen auf die Binnenmarktfreiheiten zu analysieren. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Internal Market Emergency and Resilience Act (ursprünglich vorgeschlagen als Single Market Emergency Instrument / SMEI) welches im September 2022 seitens der Europäischen Kommission vorgelegt wurde und dessen Rolle bei der Bewältigung der Pandemie sowie bei der Sicherstellung der langfristigen Stabilität und Integration des Binnenmarktes einen grundlegenden Regelrahmen bzw. ein zentrales Koordinierungsinstrument zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten darstellen soll.

¹¹ Vgl. *Schütze et al.*, EU-Taxonomie, 2020, S. 973.

¹² Vgl. *Massoc*, Two degrees versus two percent, 2024, S. 4.

Es werden folgende Forschungsfragen beantwortet:

- Welche spezifischen rechtlichen Maßnahmen hat die EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie ergriffen?
- Inwiefern haben diese Maßnahmen die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes beeinflusst?
- Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zeigen sich in der Umsetzung der Maßnahmen in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten?
- Wie haben sich die ergriffenen Maßnahmen auf die kurzfristige wirtschaftliche Stabilität und Erholung ausgewirkt?
- Welche langfristigen Auswirkungen sind auf die Integration und Stabilität des Binnenmarktes zu erwarten?
- Welche Herausforderungen und Risiken bestehen in Bezug auf die zukünftige Resilienz des Binnenmarktes gegenüber ähnlichen Krisen?
- Welche Rolle spielt das Single Market Emergency Instrument (nun: Internal Market Emergency and Resilience Act / IMERA) bei der Bewältigung der Pandemie und der langfristigen Stabilisierung des Binnenmarktes?
- Welche Mechanismen und Instrumente beinhaltet das SMEI/IMERA zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes während Krisenzeiten?
- Perspektiven auf die praktische Umsetzung von SMEI/IMERA?

1.3 Methode

Da es sich bei den rechtlichen Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie um jüngst beschlossene Normen und Vorschriften handelt, sind die für die Untersuchung zur Verfügung stehenden akademischen und rechtlichen Ressourcen begrenzt. Dennoch werden die Mechanismen und Instrumente zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes während Krisenzeiten auf der Grundlage der vertraglichen Grundfreiheiten, der wirtschaftlichen Fakten und der bisherigen Wettbewerbsfähigkeits- und Wettbewerbsrechtspraxis im Fokus der wissenschaftlichen Diskussion dieser Arbeit stehen. Darüber hinaus hat das Forschungsgebiet einen stark interdisziplinären Charakter, der gleichermaßen von wirtschaftlichen und rechtlichen Überlegungen beeinflusst wird. Daher wird die

folgende Analyse in zwei Teile, nämlich einen wirtschaftlichen und einen rechtlichen, aufgeteilt, um die unterschiedlichen Schwerpunkte jeweils konkret für ich zu behandeln. Da die Grenzen zwischen den Disziplinen naturgemäß fließend sind, werden erwartungsgemäß und im Sinne einer kohärenten Betrachtung der Fragestellungen die wichtigsten Ergebnisse der beiden Teile zusammengefasst und in eine Antwort auf die Forschungsfragen integriert. Darüber hinaus wurde als primäre Forschungsmethode eine Literaturübersicht verwendet. Im Abschnitt über die Literaturrecherche wird ein integrativer Review-Ansatz verwendet, der verschiedene Artikelquellen kombiniert, um die Forschungsobjekte zu charakterisieren und einen Überblick über die relevanten Binnenmarktbeschränkungen zu geben. Die Durchführung einer solchen Überprüfung liefert Informationen, die der Forschung helfen, das Thema einzugrenzen und sich auf ein spezifischeres Thema zu konzentrieren.

Der methodologische Ansatz für den Teil der wirtschaftlichen Analyse ist deduktiv. Da das Forschungsthema (relativ) neu ist, zielt dieser Ansatz darauf ab, geeignete theoretische Rahmen und Hypothesen auf der Grundlage einer Überprüfung alter Modelle zu erstellen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind drei Schritte erforderlich. Zunächst werden bestehende und klassische Wirtschaftstheorien im Zusammenhang mit den Forschungsobjekten überprüft. Ein umfassender Überblick kann dabei helfen, diese Wirtschaftstheorien und die empirischen Belege zu bewerten und die Gültigkeit der klassischen Wirtschaftstheorien zu prüfen, indem verschiedene Ansichten zu den bestehenden Theorien diskutiert werden. Zweitens werden diese Theorien kritisch untersucht und mit spezifischen Beobachtungen - beispielsweise zu atypischen Entwicklungen/Einschränkungen im Binnenmarkt - kombiniert, um zu beweisen, wie diese Theorien auf die Fragestellung der Arbeit angewendet werden können.

Um mit der rechtlichen Analyse zu beginnen, wird in dieser Arbeit ein Strategieinstrument verwendet, das einen wirtschaftlichen Rahmen mit einer rechtlichen Bewertung verbinden kann. Die Strategieanalyse konzentriert sich auf die Untersuchung der EU-Rechtsakte und -Maßnahmen im Kontext der Pandemie, mit dem Fokus auf SMEI/IMERA. Da eine natürliche Beschränkung der rechtlichen Analyse die Neuheit der Rechtslage ist, können nur einige wenige Rechtsquellen in Betracht gezogen werden. In dieser Arbeit werden Gesetze analysiert, die in engem

Zusammenhang mit dem Forschungsthema stehen. Darüber hinaus wird trotz des Forschungsschwerpunkts auf EU-Ebene versucht, unterschiedliche Perspektiven, allfällig nationale und/oder regionale (grenzüberschreitende) Auswirkungen in den rechtlichen Forschungsprozess einzubringen.

1.4 Vorgehensweise

Diese Arbeit besteht aus neun Teilen. Nach der oben angeführten Einleitung werden die Grundsätze der EU-Binnenmarktes beschrieben. Im dritten Kapitel werden die theoretischen Rahmen der Arbeit analysiert. Der vierte Teil ist der Gesundheitspolitik der EU während der Pandemie gewidmet. Im fünften Teil werden die Maßnahmen der EU während der Pandemie, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben, diskutiert und analysiert. Im darauffolgenden Teil werden die Auswirkungen dieser Maßnahmen analysiert. Der Grundsatz der Solidarität wird im siebten Kapitel beschrieben. IMERA als Legislativakt und Instrument der EU zur Regulierung und Koordinierung künftiger Krisen wird im achten Kapitel kritisch betrachtet. Schlussfolgerungen sowie der Versuch einer perspektivischen Einschätzung sind im letzten, neunten Kapitel dargelegt.

2. Der EU-Binnenmarkt - Much more than a market¹³

Der Binnenmarkt ist sowohl Selbstzweck als auch Mittel zu einem höheren Zweck. Bereits im Artikel 2 der Römischen Verträge von 1957 heißt es, dass die (damalige) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zwischen den Mitgliedstaaten anstrebte.¹⁴ Die EWG verfolgte somit ein klares wirtschaftliches Ziel, nämlich die Verbesserung der wirtschaftlichen Integration und der Lebensbedingungen - nach zwei Weltkriegen - in Europa.¹⁵ Gleichzeitig war der Markt auch Mittel zum Zweck. Von der Integration der Märkte und Volkswirtschaften versprach man sich Frieden und Stabilität. Die Mitgliedstaaten würden sich nicht nur an die Zusammenarbeit und den Dialog gewöhnen, sondern die wirtschaftliche Integration würde auch zu einer faktischen Solidarität führen und das Führen von Kriegen wirtschaftlich obsolet machen. Die wirtschaftlichen Kosten von Konflikten würden einfach zu hoch werden, so dass Konflikte verhindert werden könnten, solange eine Form der rationalen Entscheidungsfindung vorhanden sei. Dieser doppelte Zweck des Binnenmarktes war Teil der Schöpferkraft der europäischen Integration.¹⁶

In diesem Kapitel werden einige der wichtigsten Merkmale des EU-Binnenmarktes zusammengefasst, wobei der Schwerpunkt auf den frühen Phasen der Integration, der Aufteilung der negativen und positiven Integration und der zunehmenden Konvergenz der Freiheiten liegt. Es werden dann die vier Grundfreiheiten - dies Basis des Binnenmarktes - gesondert erörtert: der freie Warenverkehr, der freie Dienstleistungsverkehr, der freie Verkehr von Institutionen, Personen und Kapital. Es wird mit dem Konzept des Binnenmarktes als solchem angefangen.

¹³ Titel in Anlehnung an den im April 2024 von *Enrico Letta* publizierten Bericht zur Zukunft des Binnenmarktes „*Much more than a market - speed, security, solidarity*“, 2024

¹⁴ Das Ziel ist derzeit in Artikel 3 Absatz 3 EUV zu finden. Es sei darauf hingewiesen, dass in den Anfängen der europäischen Integration der Begriff „Gemeinsamer Markt“ verwendet wurde, wie derzeit in der EAC-Kennzeichnung, bevor die Terminologie des Binnenmarktes eingeführt wurde, um die vollständige Beseitigung von Barrieren zu betonen.

¹⁵ Vgl. *Höpner/Schäfer*, Grundzüge einer politökonomischen Perspektive, 2008, S. 14.

¹⁶ Vgl. *Wenturis*, Föderalismus und die Architektur der europäischen Integration, 1994, S. 241.

2.1 Das Konzept des Binnenmarktes

In Artikel 26 AEUV wird der Binnenmarkt als „ein Gebiet ohne Binnengrenzen (definiert), in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital nach Maßgabe dieses Vertrags gewährleistet ist“. Dieser sehr weit gefasste Begriff wurde in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) weiterentwickelt, wenn auch in sehr allgemeiner Form:

„Der Begriff des Gemeinsamen Marktes, wie er vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung definiert wird, beinhaltet die Beseitigung aller Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel, die nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt zu vereinen und Bedingungen zu schaffen, die denen eines echten Binnenmarktes möglichst nahe kommen“.¹⁷

Das Hauptziel des Binnenmarktes besteht also darin, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten so einfach wie den Handel innerhalb eines Staates zu gestalten. Abgesehen von geografischen Zwängen sollte beispielsweise ein dänisches Unternehmen seine Waren oder Dienstleistungen in Italien genauso leicht verkaufen können wie in Dänemark selbst. Der Grundgedanke ist, dass ein solcher Binnenmarkt allen Produktionsfaktoren – Arbeit, Kapital und Unternehmen – die Möglichkeit gibt, sich frei zu bewegen, wodurch die Allokationseffizienz maximiert und somit der allgemeine Wohlstand erhöht wird.

Der Binnenmarkt stellt somit eine weitreichende Form der wirtschaftlichen Integration dar. Er geht über eine Freihandelszone und eine Zollunion hinaus, da er darauf abzielt, alle Hindernisse für die Freizügigkeit zu beseitigen und einen Markt zu schaffen, der so funktioniert, als wären alle Mitgliedstaaten ein einziges Land.

Wie ehrgeizig dieses Ziel ist, wird deutlich, wenn man bedenkt, dass praktisch jede nationale Regelung die Freizügigkeit beeinträchtigen kann, wie in den folgenden Kapiteln über die spezifischen Freizügigkeitsrechte noch genauer diskutiert werden wird. Die Schaffung eines Binnenmarktes ist also nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein überdimensionales politisches Projekt. Der Binnenmarkt ist jedoch noch nicht die intensivste Form der wirtschaftlichen Integration jenseits der

¹⁷ EuGH, 05.05.1982 - 15/81, S. 1409.

Staatlichkeit. In der Endstufe, der vollständigen Wirtschaftsunion, würde der Binnenmarkt auch mit einer vollständigen Integration der Geld- und Steuerpolitik verbunden sein. Die EU hat jedenfalls bedeutende Fortschritte auf dem Weg zur Wirtschaftsunion gemacht, obwohl der Prozess mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert war, die andere regionale Systeme vermeiden sollten.

2.2 Geschichte des EU-Binnenmarktes

Etwas so Komplexes wie ein Binnenmarkt kann nicht von heute auf morgen geschaffen werden, weil die Volkswirtschaften und Rechtssysteme der Mitgliedstaaten Zeit brauchen, um sich anzupassen. Daher erfordert die Schaffung eines Binnenmarktes mehrere Phasen und Übergangszeiträume.

Der erste Schritt in der Entwicklung des EU-Binnenmarktes war die Schaffung der Zollunion, auf der der Binnenmarkt gemäß Artikel 28 AEUV weiterhin beruht: Die Europäische Union umfasst eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenhandel erstreckt und das Verbot von Einfuhr- und Ausfuhrabgaben sowie aller Steuern gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten und die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern beinhaltet.

Der Sinn einer Zollunion, die eine Stufe über einer Freihandelszone steht, besteht nicht nur darin, dass die Zölle und Kontingente intern, das heißt zwischen den Mitgliedern, abgeschafft werden, sondern auch darin, dass die Mitglieder sich bereit erklären, den gemeinsamen Zolltarif im Ausland anzuwenden. Sobald die Waren in die Zollunion eingeführt wurden, können sie in der gesamten Europäischen Union frei verkehren, wodurch unter anderem die Notwendigkeit aufwändiger Ursprungsregeln (zu wesentlichen Teilen) entfällt.¹⁸ In diesem Fall ist die Einheitlichkeit der zollrechtlichen Behandlung von entscheidender Bedeutung, da die Bedingungen für den Zugang zur Zollunion in allen Mitgliedstaaten gleich sein müssen.

Die Zollunion wurde stufenweise geschaffen, so dass die Mitgliedstaaten ihre Zölle schrittweise senken und anpassen konnten, während die Einführung neuer Zölle verboten war. Die Zollunion wurde am 1. Juli 1968 vollendet, als alle „internen“ Zölle zwischen den (damals sechs) Mitgliedstaaten abgeschafft wurden und ein

¹⁸ Vgl. Artikel 3(a) AEUV.

gemeinsamer Zolltarif für die gesamte Gemeinschaft eingeführt wurde. Zu diesem Zeitpunkt war die ursprünglich für den 1. Januar 1970 vorgesehene Einführung eines „echten Binnenmarktes“ jedoch noch in weiter Ferne. Die europäische Integration wurde von mehreren politischen Krisen heimgesucht, und das politische Vertrauen in das gesamte Projekt schwand beträchtlich.¹⁹ Während der politischen Stagnation war es jedoch der EuGH, der sich der Herausforderung der Integration stellte, wie in den folgenden Kapiteln näher erläutert wird. In der Tat war es die Rechtsprechung des EuGH zur Freizügigkeit, die in den 1960er und 70er Jahren den wichtigsten Beitrag zur Entwicklung des Binnenmarktes leistete. Diese Rechtsprechung hat das Projekt wahrscheinlich vor dem völligen Zusammenbruch bewahrt und den Binnenmarkt schrittweise zu einer rechtlichen Realität gemacht.²⁰

In den 1980er Jahren erhielten verschiedene politische Eliten in Europa einen zweiten europäischen Schub, als das Wirtschaftswachstum zunahm und die politische Unterstützung für das Projekt eines gemeinsamen Binnenmarktes wuchs. Der anschließende Neustart des europäischen Binnenmarktes wird in der Regel auf das wichtige Weißbuch der Europäischen Kommission über die „Vollendung des Binnenmarktes“ zurückgeführt, das am 14. Juni 1985 veröffentlicht wurde.²¹ Das Weißbuch enthielt ein ehrgeiziges Programm zur Schaffung eines echten Binnenmarktes: Es enthielt 279 Rechtsetzungsmaßnahmen, die alle bis zum 31. Dezember 1992, dem Datum, an dem der Markt „vollendet“ sein sollte, umgesetzt werden sollten.²²

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) aus dem Jahr 1986 folgten starke politische Maßnahmen, die die Mechanismen für die tatsächliche Schaffung des Binnenmarktes schufen. Eine der wichtigsten Änderungen war die Einführung des heutigen Artikels 114 AEUV, der die Annahme von Binnenmarktgesetzen mit qualifizierter Mehrheit ermöglichte. Damit wurde das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates abgeschafft, das zuvor oft die politische Entscheidungsfindung

¹⁹ Vgl. *Welfens*, EU-Geschichte und Entwicklungsdynamik, 2017, S. 195f.

²⁰ Vgl. *Kosin*, Das Verhältnis von Sicherheit und EU-Binnenmarkt, 2017, S. 163f.

²¹ Siehe dazu Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. KOM/85/0310 ENDG.

²² Vgl. *Mestmäcker*, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, 1994, S. 266.

blockiert hatte. Mit neuer politischer Energie und qualifizierten Mehrheiten gewann das Binnenmarktprojekt an Schwung und wurde 1992 weitgehend „abgeschlossen“.²³

In der Folge begann die Arbeit an der wirtschaftlichen Integration mit der Verpflichtung von Maastricht, eine einheitliche europäische Währung einzuführen. Darüber hinaus wurde mit der Weiterentwicklung des Binnenmarktes begonnen, die natürlich noch nicht vollständig abgeschlossen ist, obwohl die Hauptziele des Projekts von 1992 erreicht worden sind. Die wichtigsten Bereiche, in denen der EU-Binnenmarkt derzeit verbessert werden muss, sind hinsichtlich einer weiteren Integration und Harmonisierung des Dienstleistungssektors sowie eines digitalen Binnenmarktes.²⁴ Schließlich wurde der Binnenmarkt weitgehend zu einer Zeit konzipiert, als der Warenhandel mehr als 70 Prozent der Wirtschaft ausmachte und das Internet noch nicht existierte. Im heutigen digitalen Zeitalter und in der dienstleistungsorientierten Wirtschaftsrealität sind kontinuierlich Anpassungen und Erweiterungen erforderlich. Die Notwendigkeit, sich anzupassen und zu modernisieren, schafft auch Chancen für neue Formen der regionalen Integration. Darüber hinaus können aufstrebende Märkte und regionale, wirtschaftliche Gemeinschaften (bspw. MERCOSUR, Afrikanische Union) auch von den Bemühungen der EU lernen, eine Balance in der wirtschaftlichen und sozialen Dimension eines Binnenmarktes sicherzustellen, da ein Versäumnis in dieser Hinsicht die Legitimität des Marktes langfristig untergraben kann.

2.3 Kombination von negativer und positiver Integration

Der EU-Binnenmarkt basiert auf einer Kombination aus negativer und positiver Integration. Um den Binnenmarkt vollständig zu verstehen, ist es daher notwendig, beide Mechanismen und ihr Zusammenspiel richtig zu verstehen. Der Begriff „negative Integration“ bezieht sich auf rechtlich durchsetzbare Verbote, die es den Mitgliedstaaten untersagen, die Freizügigkeit einzuschränken. So verbietet beispielsweise Artikel 34 AEUV jede mitgliedstaatliche Regelung, die den freien Warenverkehr einschränkt, es sei denn, sie ist gerechtfertigt.²⁵ Da dieses Verbot

²³ Vgl. *Welfens*, EU-Geschichte und Entwicklungsdynamik, 2017, S. 198.

²⁴ Vgl. *Bendiek/Stürzer*, Die digitale Souveränität der EU, 2022, S. 5f.

²⁵ Jede Beschränkung soll vom EuGH mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geprüft werden. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen alle staatlichen Maßnahmen zunächst einem legitimen Zweck dienen. Sie müssen zudem geeignet sein, den verfolgten Zweck zu erreichen oder ihn zu fördern

unmittelbar durchsetzbar ist und Vorrang hat, können natürliche und juristische Personen nationale Regelungen, die ihren freien Verkehr einschränken, vor einem nationalen Gericht anfechten. Mit Hilfe der Rechtsprechung durch den EuGH und der nationalen Gerichte ermöglicht die negative Integration Einzelpersonen und Unternehmen, als eine Art rechtlicher Pflug zu agieren und alle Hindernisse für den freien Warenverkehr zu beseitigen.²⁶ Das Funktionieren der negativen Integration hängt besonders von unionsrechtlicher Rechtssprechung ab und nicht von der Politik. Daher kann sie auch in Zeiten der politischen Stagnation zu einer weiteren Vertiefung der Binnenmarktintegration beitragen.

Die negative Integration in der EU stützt sich auf eine Reihe von Bestimmungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die Beschränkungen aller vier Freiheiten verbieten und einige Ausnahmen für Vorschriften vorsehen, die dem öffentlichen Interesse dienen - allen voran Artikel 30, 34, 35, 45, 49, 56, 63 und 110 AEUV.²⁷ Die Struktur der Vertragsbestimmungen, die sich mit den verschiedenen Freiheiten befassen, ist sehr ähnlich. Zunächst enthält der AEUV ein allgemeines Verbot der Beeinträchtigung bestimmter Freiheiten und sieht dann eine begrenzte Anzahl von Ausnahmen von diesem Verbot vor, die sich auf Aspekte wie die öffentliche Gesundheit und die nationale Sicherheit stützen.²⁸ Wie bereits erwähnt, hat der EuGH eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung der negativen Auswirkungen der Europäischen Integration gespielt. So hat er beispielsweise festgestellt, dass genannte Verbote eine unmittelbare Wirkung haben und daher wirksam durchgesetzt werden können. Darüber hinaus hat der EuGH eine sehr weit gefasste Definition des Begriffs „Beschränkung“ entwickelt, was bedeutet, dass die Freizügigkeitsbestimmungen dazu verwendet werden können, ein breites Spektrum nationaler Vorschriften anzufechten, die die Freizügigkeit de facto beschränken, selbst wenn sie nicht mittelbar diskriminierend sind.²⁹ Die Ausnahmen sind jedoch eng

(Geeignetheit). Die Maßnahmen müssen zudem erforderlich sein, um den Zweck zu erreichen (Erforderlichkeit) und dürfen nicht außer Verhältnis zum Ziel und dem Zweck stehen (Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).

²⁶ Vgl. *Hatje*, Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt, 2009, S. 819.

²⁷ Siehe dazu Artikel 30, 34, 35, 45, 49, 56, 63 und 110 AEUV.

²⁸ Vgl. *van de Gronden*, Das Gesundheitswesen im Spannungsfeld, 2016, S. 32ff.

²⁹ Siehe dazu z. B. EuGH, 11.07.1974 - 8/74.

ausgelegt worden, was bedeutet, dass es für die Mitgliedstaaten immer schwieriger wird, Beschränkungen aus Gründen des öffentlichen Interesses zu rechtfertigen.

Die negative Integration hat jedoch ihre Grenzen. Zunächst kann sie nur nationale Beschränkungen beseitigen, aber sie kann keine neuen und besseren Gesetze schaffen, die die nicht mehr geltenden ersetzen. Die negative Integration hängt auch von den einzelnen Akteuren ab, was zu Unstimmigkeiten führen kann, da einige Beschränkungen beseitigt werden und andere nicht. Außerdem kann die negative Integration keine restriktiven Gesetze harmonisieren, die vertragsmäßig gerechtfertigt sind und in Kraft bleiben. Schließlich sind viele Vorschriften, die die Freizügigkeit einschränken, wie z.B. Verbraucherschutz- oder Lebensmittelsicherheitsvorschriften, höchst wünschenswert und können vom EuGH nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerechtfertigt werden. Freizügigkeit ist nicht gleichbedeutend mit vollständiger Deregulierung. Wenn alle Mitgliedstaaten unterschiedliche, aber gerechtfertigte Gesetze erlassen, zum Beispiel zur Lebensmittelsicherheit, wäre der freie Verkehr von Lebensmitteln immer noch stark beeinträchtigt. Ein niederländischer Milcherzeuger müsste sich zum Beispiel immer noch mit den unterschiedlichen Lebensmittelgesetzen der einzelnen Mitgliedstaaten auseinandersetzen, die de facto den freien Verkehr seiner Produkte beeinträchtigen.³⁰

Aus genannten Gründen sollte die negative Integration durch die so genannte positive Integration ergänzt werden. Das Konzept der positiven Integration bezieht sich im Wesentlichen auf die Verwendung von EU-Gesetzen zur Harmonisierung oder Ersetzung nationaler Gesetze.³¹ Solche EU-Vorschriften können dann notwendigen öffentlichen Interessen dienen, wie z.B. der Lebensmittelsicherheit, ohne unnötige Hindernisse für den freien Verkehr zu schaffen. So könnte man auf EU-Ebene beispielsweise eine Richtlinie über Mindeststandards für Milchprodukte verabschieden. Diese Richtlinie könnte einen wirksamen und einheitlichen Schutz für alle Verbraucher in der EU bieten, würde es aber auch Erzeugern, die diese

³⁰ Vgl. *van de Gronden*, Das Gesundheitswesen im Spannungsfeld, 2016, S. 36.

³¹ Dies wird häufig durch die Erteilung von Richtlinien erreicht, in der Regel gemäß Art. 114 AEUV, der vorschreibt, dass alle Mitgliedstaaten spezifische nationale Rechtsvorschriften erlassen. Folglich müssen alle nationalen Gesetze analoge Bestimmungen enthalten, wodurch ein Harmonisierungszustand erreicht wird.

Mindeststandards erfüllen, ermöglichen, ihre Produkte in der gesamten EU zu verkaufen. Durch die Harmonisierung des Schutzniveaus auf EU-Ebene sollten Rechtsvorschriften, die das öffentliche Interesse schützen, keine Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzen schaffen, die den freien Verkehr behindern. Nach dem *Tedeschi-Prinzip* gelten Verbote der Freizügigkeit nicht mehr, sobald das Sekundärrecht der EU in Kraft tritt. Daher können Freizügigkeitsbestimmungen nicht dazu verwendet werden, nationale Beschränkungen der Freizügigkeit auf der Grundlage des EU-Rechts anzufechten.³²

Die Einführung der Harmonisierung durch Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte war sehr wichtig, da sie die notwendige positive Integration ermöglichte, um die bereits vom EuGH geförderte negative Integration zu ergänzen. Neben der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit hängt der Erfolg der künftigen positiven Integration jedoch auch von wirksameren Harmonisierungsmethoden ab. Ursprünglich wurde hauptsächlich die Methode der Vollharmonisierung angewandt.³³ So versuchten die Mitgliedstaaten beispielsweise, alle Anforderungen für ein bestimmtes Produkt erschöpfend zu regeln. Eine solche Vollharmonisierung kann jedoch sehr zeitaufwendig sein, da alle Details der Produktion vereinbart werden müssen.³⁴ Deshalb ging die EU nach dem EWR auch zu einem neuen Harmonisierungsansatz über, der mehr auf der Festlegung von Mindeststandards und der gegenseitigen Anerkennung beruhte.³⁵ Dieser neue Ansatz beschleunigte die Harmonisierung erheblich und verbesserte die Qualität und Effizienz der verabschiedeten Rechtsvorschriften.

Im Einklang mit der oben beschriebenen Wechselwirkung zwischen negativer und positiver Integration wird jede der in den folgenden Kapiteln behandelten Freiheiten ein ähnliches Muster aufweisen. Zunächst wird die negative Integration mit Unterstützung des EuGH genutzt, um eine große Anzahl von nationalen Vorschriften anzufechten. Dann wird die EU-Gesetzgebung schrittweise weiterentwickelt, um die

³² Vgl. EuGH, 25.07.2018 - C-632/16.

³³ Vgl. Langner, Segmentierungsstrategien, 2013, S. 21.

³⁴ Vgl. Langner, Segmentierungsstrategien, 2013, S. 21ff.

³⁵ Vgl. Lurger, Anerkennungsprinzip und EU-(Privat-) Recht, 2024, S. 124.

nationale Gesetzgebung zu harmonisieren oder zu ersetzen, wobei zunehmend modernere Formen der Harmonisierung zum Einsatz kommen. Auch hier können neue Formen der wirtschaftlichen Integration von einigen der Umgehungen und Sackgassen dieses Prozesses der europäischen Integration lernen, da sie versuchen können, direkt zu effektiveren Formen der negativen und positiven Integration überzugehen.

Vor der Untersuchung jeder einzelnen Freiheit in den folgenden Kapiteln ist es sinnvoll, eine weitere übergreifende Entwicklung im Binnenmarktrecht zu erläutern: die allmähliche Konvergenz der verschiedenen Freiheiten. Jede Freiheit ist an bestimmte Verbote und Ausnahmen im AEUV gebunden. Darüber hinaus ist es offensichtlich, dass die verschiedenen Freiheiten bemerkenswerte Unterschiede aufweisen, insbesondere im Hinblick auf den Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr. Dennoch weisen die verschiedenen Freiheiten auch zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, die vereint das Ziel verfolgen, einen Binnenmarkt zu schaffen. In Übereinstimmung mit diesen Gemeinsamkeiten zeigt die Rechtsprechung des EuGH eine zunehmende Konvergenz und Einheit bei der Anwendung von Verboten und Ausnahmen der Freizügigkeit.³⁶ Diese Konvergenz lässt sich zunächst auf allgemeiner Ebene beobachten. So hat der EuGH bei allen Freiheiten die Verbote weit ausgelegt, während die Ausnahmen, die Beschränkungen rechtfertigen können, eng ausgelegt werden. Ebenso hat der EuGH eine Kategorie von nicht vertragsbasierten Ausnahmen, die als „*Rule-of-Reason*“-Ausnahmen bekannt sind, für alle Freiheiten akzeptiert.³⁷ Darüber hinaus wendet der EuGH den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf alle Freiheiten an, obwohl dieser ursprünglich im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr eingeführt wurde. Schließlich bestimmt in den meisten Fällen, die den freien Warenverkehr betreffen, die Verhältnismäßigkeitsprüfung letztlich das Ergebnis, was bei allen Freiheiten weitgehend übereinstimmt.³⁸

Dennoch ist die Konvergenz nicht nur in der allgemeinen Struktur der Bestimmungen zur Freizügigkeit, sondern auch in anderen Bereichen offensichtlich. Es kommt immer häufiger vor, dass die Rechtsprechung zu verschiedenen Freiheiten austauschbar

³⁶ Vgl. *Barnard*, The substantive law of the EU, 2022, S. 18.

³⁷ Vgl. EuGH, 20.02.1979 - 120/7.

³⁸ Vgl. *Lurger*, Anerkennungsprinzip und EU-(Privat-) Recht, 2024, S. 128ff.

verwendet wird. In der *Rs Futura* ging es beispielsweise um die Freiheit, Dienstleistungen zu erbringen. Dennoch bezieht sich der EuGH auch auf die Rechtsprechung zu Niederlassungs-, Arbeitnehmer- und Warenfragen, die auch für Dienstleistungen relevant zu sein scheinen.³⁹ Eine solche Konvergenz kann zu mehr Rechtssicherheit und zur Förderung eines einheitlichen Binnenmarktes im Recht beitragen. Angesichts der Diskrepanzen zwischen den oben genannten Freiheiten ist es aber offensichtlich, dass eine vollständige Konvergenz nicht möglich ist. Abweichungen werden zwangsläufig bestehen bleiben. Solche Unterschiede betreffen Angelegenheiten wie die direkte horizontale Wirkung, den extraterritorialen Geltungsbereich der Freiheiten oder die detaillierte Gesetzgebung zur Regelung der Freizügigkeit von Personen. Ebenso wurde die *Keck-Formel* bzw. *-Ausnahme* bisher noch nicht außerhalb der Warenverkehrsfreiheit angewendet.⁴⁰ Darüber hinaus scheint der EuGH immer weniger an seiner Position festzuhalten, dass Ausnahmen nach der *Rule-of-Reason* nur nichtdiskriminierende Beschränkungen in bestimmten Bereichen rechtfertigen können.⁴¹

In den folgenden Kapiteln werden diese Ähnlichkeiten und Unterschiede weiter untersucht, da sie die vier Grundfreiheiten und ihre Entwicklung im Laufe der Zeit systematisch erörtern.

2.4 Freizügigkeit

Freizügigkeit bedeutet die Möglichkeit, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und niederzulassen. Sie ist die Grundlage der Unionsbürgerschaft, die durch den Vertrag von Maastricht 1992 eingeführt wurde. Ursprünglich, im Rahmen des Schengener Abkommens, bedeutete sie einfach die Abschaffung der Binnengrenzen für bestimmte Staaten. Die Freizügigkeit wird nun durch die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, geregelt. Allerdings gibt es immer noch viele Hindernisse für die Freizügigkeit innerhalb der EU.

³⁹ Vgl. EuGH, 15.05.1997 - C-250/95.

⁴⁰ Vgl. EuGH, 24.11.1993 - C-267/91, C-268/91.

⁴¹ Vgl. *Lurger*, Anerkennungsprinzip und EU-(Privat-) Recht, 2024, S. 132.

Im Kontext der Diskussion gegenständlicher Grundfreiheit ist insbesondere zwischen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit zu unterscheiden. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist in den Artikeln 45-48 AEUV geregelt. Eine Voraussetzung für die Ausübung dieser Freiheit ist der Grundsatz der Gleichheit aller Arbeitnehmer und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Diese Freiheit betrifft Arbeitnehmer, die in mindestens einem EU-Mitgliedstaat leben. Sie gilt nicht für Personen außerhalb dieser Länder. Sie gilt auch für Arbeitssuchende, denen bestimmte Rechte eingeräumt werden, für einen bestimmten Zeitraum in einem EU-Mitgliedstaat zu bleiben, wenn sie aktiv nach einer Beschäftigung suchen.⁴²

Das Recht auf Niederlassungsfreiheit ist in den Artikeln 48-49 AEUV geregelt. Demzufolge hat jeder Selbstständige das Recht, unabhängig von seinem rechtlichen Status in einem anderen EU-Mitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen wie eine Person in einem anderen Mitgliedstaat ein Unternehmen zu gründen. Dies hat Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Person in dem anderen Land. Dieses Recht ist in den Artikeln 48-49 AEUV geregelt.

Früher war es ein Problem, im Ausland einen Arbeitsplatz zu finden, weil einige Mitgliedstaaten die im Land erworbenen Qualifikationen nicht anerkannten. Einige Berufe unterliegen nach wie vor den von den Ländern selbst festgelegten Anforderungen, was die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sehr erschwert.⁴³ Die Anerkennung von Qualifikationen in anderen Mitgliedstaaten ist in Artikel 53 AEUV geregelt, der für die Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und anderen notwendigen Dokumenten notwendig ist.⁴⁴

2.5 Freier Warenverkehr

Der freie Warenverkehr ist der konzeptionell grundlegende Pfeiler des Binnenmarktes. Seine Regeln sind in den Artikeln 28-37 des AEUV niedergelegt. Eine wesentliche Voraussetzung für den freien Handel zwischen den EU-Ländern ist die Beseitigung

⁴² Vgl. *Cremers*, Freizügigkeit und Sozialpolitik, 2015, S. 228.

⁴³ Vgl. *Wendland*, § 3 Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen, 2021, S. 174.

⁴⁴ Vgl. *Wendland*, § 3 Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen, 2021, S. 174f.

aller Hindernisse für den Kauf und Verkauf von Waren. Der Vertrag verwirklicht dieses Ziel mit Hilfe der folgenden Instrumente:

- Eine Zollunion, in der alle Zölle im Handel zwischen den Mitgliedsstaaten verboten sind und ein gemeinsamer Zollltarif für den Handel mit Drittländern eingeführt wird. Artikel 30 AEUV verbietet alle Zölle oder Abgaben, die eine gleichwertige Wirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben.
- Begrenzung diskriminierender Steuern auf Waren, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden.⁴⁵
- Begrenzung aller mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen mit gleicher Wirkung auf die Ein- und Ausfuhren zwischen den Mitgliedstaaten.⁴⁶

Bestimmte Maßnahmen, die den freien Warenverkehr einschränken, können durch Bestimmungen des AEUV oder die Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt sein. Alle Artikel sind unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Händlers gültig. Sie gelten auch für die Verbringung von Waren in Drittländer, wenn diese Waren aus der EU stammen oder aus Drittländern eingeführt wurden und derzeit auf dem EU-Markt gehandelt werden.⁴⁷

Waren sind laut EuGH „Erzeugnisse, die einen Geldwert haben und als solche Gegenstand von Handelsgeschäften sein können“⁴⁸. Diese Definition ist jedoch mit gewissen Problemen behaftet, da einige Produkte schwer zu kategorisieren sind und daher nicht als Kriterium für die Definition von Waren verwendet werden können.⁴⁹

2.6 Freier Dienstleistungsverkehr

Die Dienstleistungsfreiheit erlaubt es jeder juristischen Person bzw. dem Einzelunternehmen aus der EU, vorübergehend Verkaufsdienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als dem zu erbringen, in dem sie ansässig ist, und zwar unter denselben Bedingungen wie die Bürger anderer EU-Staaten und auf der Grundlage

⁴⁵ Vgl. Artikel 110 AEUV

⁴⁶ Vgl. Artikel 34-35 AEUV

⁴⁷ Vgl. *Kosin*, Das Verhältnis von Sicherheit und EU-Binnenmarkt, 2017, S. 163

⁴⁸ Vgl. EuGH, 10.12.1968 - 7/68.

⁴⁹ Vgl. EuGH, 15.05.1997 - C-250/95.

einer in dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig ist, erteilten Lizenz. Der freie Dienstleistungsverkehr wird auf der Grundlage der Artikel 56 bis 62 AEUV geregelt.

Artikel 56 AEUV verbietet jegliche Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs. Die Rechtsprechung hat dies nicht nur auf die Erbringung, sondern auch auf den Empfang von Dienstleistungen ausgedehnt.⁵⁰ Artikel 57 AEUV definiert den Dienstleistungsbegriff: Alle Handlungen, die gegen Entgelt ausgeführt werden, gelten als Dienstleistungen, sofern nichts anderes angegeben ist. Der Begriff „Dienstleistungen“ umfasst grundsätzlich handwerkliche, gewerbliche, industrielle und freiberufliche Tätigkeiten. Artikel 59 AEUV lässt sekundärrechtliche Maßnahmen zur Liberalisierung der Erbringung von Dienstleistungen zu. Artikel 62 AEUV ist ebenso von Bedeutung, weil Bestimmungen, die für die Niederlassungsfreiheit gelten, auch auf die Freiheit, Dienstleistungen zu erbringen und zu empfangen, anwendbar sein können, jedoch mit besonderen Ausnahmen, die die Ausübung der öffentlichen Gewalt oder den Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit betreffen.⁵¹

2.7 Freier Kapital- und Zahlungsverkehr

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist die „neueste“ Grundfreiheit und - aufgrund der besonderen Implikationen für Drittländer – auch die weitreichendste und gleichzeitig ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit. Die Bedeutung des freien Kapitalverkehrs wurde erstmals vom EuGH in der *Rs Casati* hervorgehoben, in der er sie als eine der Grundfreiheiten der Gemeinschaft bezeichnete und sie mit anderen Grundfreiheiten auf eine Stufe stellte.⁵² Insbesondere der freie Warenverkehr wird als eine wesentliche Freiheit in Verbindung mit und Wechselwirkung zur Kapitalverkehrsfreiheit angesehen, die vor allem dank einer umfangreichen und bedeutenden Rechtsprechung (u.a. *Rs Dassonville*, *Cassis de Dijon* usw.) als zentrale Freiheit im Binnenmarkt gesehen werden kann. Obwohl der freie Kapitalverkehr bereits in den Römischen Verträgen definiert wurde, wurde er im Sekundärrecht und in der Rechtsprechung nicht weiter präzisiert. Der freie Kapitalverkehr wurde lange Zeit als eine zusätzliche Freiheit betrachtet, die im

⁵⁰ Vgl. *Weerth*, Problemlösungen im Europäischen Binnenmarkt, 2008, S. 132.

⁵¹ Vgl. *Weerth*, Problemlösungen im Europäischen Binnenmarkt, 2008, S. 133.

⁵² Vgl. EuGH, 11.11.1981 - 203/80.

Zusammenhang mit anderen Freiheiten genutzt wird. Schließlich ist der Kapitalverkehr eine Voraussetzung für andere Freiheiten. Der freie Kapitalverkehr wirkt sich demnach synergetisch auf alle anderen Freiheiten aus, was ihn von den anderen, abgegrenzten Freiheiten der Waren, Dienstleistungen und Personen unterscheidet.

Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr wird im Vertrag negativ definiert, das heißt es wird nicht festgelegt, was zu seiner Verwirklichung getan werden muss, aber es gibt ein allgemeines Verbot von Maßnahmen, die ihn einschränken könnten. Diese Frage wird im Allgemeinen in Artikel 63 AEUV behandelt, der besagt:

- *„Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern sind nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Kapitels verboten.*
- *Jede Beschränkung des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern ist nach Maßgabe dieses Kapitels verboten“.*

Wie im Falle des freien Warenverkehrs ist der Begriff der Beschränkung im Zusammenhang mit dem freien Kapitalverkehr im AEUV nicht definiert, so dass der EuGH diese Frage in seiner Rechtsprechung entwickelte. In diesem Zusammenhang kann eine Analogie zu der weit gefassten *Dassonville-Formel* des Dassonville-Urteils herangezogen werden, in der insbesondere definiert wurde, was als restriktive Maßnahme angesehen werden kann: „Als Maßnahmen, die mengenmäßigen Beschränkungen gleichzusetzen sind, sind alle von den Mitgliedstaaten erlassenen Handelsvorschriften anzusehen, die geeignet sind, den Handel innerhalb der EU unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu beschränken“⁵³. Es handelt sich also um Maßnahmen, die den freien Kapitalverkehr unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell einschränken können. Kurzfristige Maßnahmen oder Maßnahmen, die nur vorübergehend sind, sind ebenfalls nicht erlaubt.

Zu den häufigsten Maßnahmen, die Staaten anwenden, um den freien Kapital- und Zahlungsverkehr zu behindern, gehören:

⁵³ EuGH, 11.07.1974 - 8/74.

- Kontrolle von Devisentransaktionen.
- Verbot der Werbung für ausländische Kapitalprodukte
- Anforderungen, dass Mehrheitsaktionäre bestimmter Unternehmen nur inländische Unternehmen sein dürfen;
- außerdem inakzeptable Beschränkungen des Aktienbesitzes, die ansonsten die Möglichkeit der Beteiligung an oder der Kontrolle der Unternehmensführung einschränken würden.
- Sonderrechte für Aktionäre privatisierter staatlicher Unternehmen (Goldene Aktien)
- Beschränkungen für ausländische Wertpapierhändler beim Kauf von Aktien von inländischen Banken
- Ausschluss von Gebietsansässigen vom Kauf ausländischer Wertpapiere
- Ungleiche Standards für den Anlegerschutz in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.
- Beschränkung des Zugangs zum Aktienmarkt durch Auflagen für Finanzinstitute, um Lizenzen oder Genehmigungen für den Zugang zum Aktienmarkt zu erhalten oder um Anleihen, Investmentfonds und andere Wertpapiere auszugeben.⁵⁴

Diese Maßnahmen beruhen auf der Rechtsprechung. In der Rs *Bordessa*⁵⁵ beispielsweise verlangte Spanien eine vorherige Genehmigung für den grenzüberschreitenden Transport von Banknoten. Dieser Sachverhalt fiel unter die Devisenkontrollen, bei denen eine Genehmigung erforderlich war, wenn es sich um einen grenzüberschreitenden Transfer eines größeren als des gesetzlich vorgeschriebenen Betrags handelte. Der EuGH befand, dass eine solche Maßnahme eine Beschränkung des Kapitalverkehrs darstelle, da sie nicht den für die Verhängung solcher Maßnahmen erforderlichen Zweck verfolgte. Der Zweck muss die Verhinderung von nicht rechtmäßigen Aktivitäten im Sinne der Richtlinie sein, wie Steuerhinterziehung, Geldwäsche, Drogenhandel und Terrorismus.⁵⁶ Interessant ist

⁵⁴ Vgl. *Frenz*, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, 2012, S. 1115f.

⁵⁵ Vgl. EuGH, 23.02.1995 - C-358/93, C-416/93.

⁵⁶ Vgl. EuGH, 23.02.1995 - C-358/93, C-416/93.

die unmittelbare Wirkung der Bestimmungen der Richtlinie, in der es heißt: „Unbeschadet der folgenden Bestimmungen beseitigen die Mitgliedstaaten die Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen“⁵⁷. In der Antwort des EuGH auf die Vorabentscheidungsfrage des vorlegenden Gerichts (Audiencia Nacional, Spanien) heißt es, dass diese Bestimmung präzise und unbeding ist, keiner weiteren Umsetzung bedarf und daher unmittelbar anwendbar ist. Dieses Urteil stellt Devisengeschäfte unter den Schutz der Kapitalverkehrsfreiheit.⁵⁸ Ein einzigartiges Merkmal dieser Freiheit ist, dass sie Drittländer einschließt. Der Hauptunterschied zwischen der Kapitalverkehrsfreiheit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Freiheit von EU-Mitgliedstaaten in Verbindung mit Nicht-EU-Ländern besteht darin, dass die Behandlung außerhalb der Europäischen Union flexibler ist, was bspw. Ausnahmen vom freien Kapital- und Zahlungsverkehr anbelangt.

Ein weiteres Beispiel in Rechtsauslegung des EuGH hinsichtlich ist die Rs *Skatteverket*: Ein schwedischer Staatsbürger zahlte ein Unternehmen in Bitcoins für Dienstleistungen. Die schwedischen Behörden machten das Gericht darauf aufmerksam, dass der Staatsbürger auf diese Weise Steuern (Mehrwertsteuer) hinterzogen hatte. Nach schwedischem Recht sind jedoch die Vorgänge, bei denen Geld in virtuelle Währungen transferiert und an Kunden verkauft wird, von der Mehrwertsteuer befreit, da es keinen Emittenten gibt und bei dem Transfer auch andere Kosten anfallen. Der EuGH entschied, dass diese Dienstleistungen tatsächlich von der Mehrwertsteuer befreit sind und die Erbringung solcher Dienstleistungen in den Bereich der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit fällt. Ähnlich verhält es sich in anderen Fällen, in denen der EuGH feststellen musste, dass es sich um eine Maßnahme handelt, die den freien Kapital- und Zahlungsverkehr behindert.⁵⁹

⁵⁷ Art. 1 der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages.

⁵⁸ Vgl. EuGH, 23.02.1995 - C-358/93, C-416/93.

⁵⁹ Vgl. EuGH, 18.12.2007 - C-101/05.

3. Theoretischer Rahmen - Neofunktionalismus im Kontext des EU-Binnenmarktes

Da die Covid-19-Pandemie bereits eine beispiellose Wirtschaftskrise in der EU verursacht hat und eine historische Herausforderung darstellt, könnte sie Reforminitiativen und eine weitere Zusammenarbeit anregen. Die Widerstandsfähigkeit des Energiesektors und das Engagement der EU für saubere Energie und Klimaneutralität werden in dieser Krise wahrscheinlich auf die Probe gestellt.⁶⁰ In diesem Kapitel wird der von Schimmelfennig⁶¹ entwickelte und von Schmidt⁶² verglichene theoretische Rahmen diskutiert, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf den EU-Binnenmarkt zu erläutern.

Die zweideutige Rolle des Nationalstaats als Akteur ist seit Beginn des europäischen Integrationsprojekts eine der größten Herausforderungen. Die Möglichkeit, die unterschiedlichen Rollen jedes einzelnen Mitgliedstaats oder jeder europäischen Institution im Rahmen eines gemeinsamen Systems abzugrenzen, hängt von den spezifischen Vorteilen ab, die sie daraus ziehen.

Ein wichtiges Thema, das in diesem Zusammenhang auftaucht, betrifft die Frage, ob diese Institutionen wirklich wie unabhängige Akteure agieren. Es ist jedoch unbedingt zu berücksichtigen, dass alle Institutionen, unabhängig von ihrer Souveränität oder ihrem internationalen Status, aus menschlichen Akteuren mit eigenen Zielen bestehen. Adam Smith, eine der wichtigsten Persönlichkeiten in der Entwicklung des liberalen Wirtschaftsparadigmas, vertrat die Auffassung, dass Individuen aus Eigeninteresse und Wohlwollen auf eine Weise handeln, die letztlich der Gesellschaft als Ganzes zugutekommt.⁶³ Es ist wichtig zu beachten, dass Smiths Idee nicht als ausschließlich von Gier oder Eigeninteresse motiviert interpretiert werden sollte, obwohl sie nur teilweise mit der neofunktionalistischen Theorie übereinstimmt. Smiths wirtschaftliches Eigeninteresse basierte auf den Grundsätzen der Gerechtigkeit, des gegenseitigen

⁶⁰ Vgl. *Fezzi/Fanghella*, Real-time estimation of the short-run impact of COVID-19 on economic activity using electricity market data, 2020, S. 885.

⁶¹ Vgl. *Schimmelfennig*, European integration (theory) in times of crisis, 2018, S. 969.

⁶² Vgl. *Schmidt*, Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic, 2020, S. 1177.

⁶³ Vgl. *Smith*, Wealth of nations, 2005, S. 20.

Respekts und dem Wunsch, zur allgemeinen Entwicklung der eigenen Gemeinschaft beizutragen.⁶⁴

Die unbestrittene Stärke des mächtigen Staates, des einzigen Akteurs im internationalen System, hat schon immer zu seiner Beteiligung an politischen Aktivitäten geführt. Ebenso werden supranationale Organisationen von einigen als staatlich produzierte Einheiten betrachtet. Nach dieser Theorie wurden die Aktivitäten der Nationen von ihren unmittelbaren politischen Interessen bestimmt, und supranationale Institutionen dienten nur als Instrumente des einzelnen Staates.⁶⁵

Es ist wichtig zu wissen, dass Smiths liberale Perspektive den Schwerpunkt eher auf die Gemeinschaft als Ganzes als auf den Staat legte. Der Gedanke funktionaler Rechtfertigungen für Verhandlungen und Beteiligung wurde in Bezug auf Autorität und Nützlichkeit als überflüssig erachtet.⁶⁶ Diese Beobachtung deutet darauf hin, dass die Konzeptualisierung liberalistischer Prinzipien im Bereich der Theorien der internationalen Beziehungen von der in der Wirtschaftstheorie beobachteten abweicht. Diese Diskrepanz lässt sich auf das Vorhandensein bestimmter liberaler Muster sowohl im Funktionalismus als auch im Neofunktionalismus zurückführen. Institutionen wie Nationen oder andere Formen von Macht werden in Theorien der internationalen Beziehungen als proaktive, konstruktive Entscheidungsträger betrachtet.

Diese Akteure können sich aktiv am Integrationsprozess beteiligen, was im Gegensatz zum konventionellen Verständnis des Liberalismus in der Wirtschaft steht. Die liberale Perspektive auf Theorien der internationalen Beziehungen geht davon aus, dass das System eher ein Prozess als nur eine Struktur ist und dass alle Teilnehmer des Prozesses ihre Politik durch Interaktion und Lernen gestalten.⁶⁷ Funktionalismus und Neofunktionalismus befürworten die Begrenzung der staatlichen Autorität und übertragen ihre Funktionen auf supranationale Organisationen. Diese Verschiebung wirft die Frage auf, ob der Funktionalismus lediglich ein Ersatz für die Staatsgewalt ist oder ob er eine echte Veränderung in der Art der Regierungsführung darstellt. Gemäß

⁶⁴ Vgl. *Malloy*, Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economics, 1994, S. 116.

⁶⁵ Vgl. *Malloy*, Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economics, 1994, S. 115.

⁶⁶ Vgl. *Malloy*, Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economics, 1994, S. 114.

⁶⁷ Vgl. *Mingst/McKibben/Arreguin-Toft*, Essentials of international relations, 2018, S. 102.

den Grundsätzen der liberalen Wirtschaftstheorie wird erwartet, dass die Gesellschaft als Ganzes eine Führungsrolle übernimmt. Angesichts des direktiven Charakters des Neofunktionalismus wird dieses Ergebnis jedoch als unwahrscheinlich angesehen.⁶⁸

Der Nationalstaat scheint keine brauchbare Alternative zu Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft zu sein, das wirtschaftliche, spirituelle und intellektuelle Ideen umfasst und am besten durch die Interaktion von Lobby-NGOs und EU-Bürokratie veranschaulicht wird. Da ein Machtsystem durch ein anderes mit wechselnden Akteuren ersetzt wird, kann man schlussfolgern, dass der Neofunktionalismus *de facto* darauf abzielt, staatliche Befugnisse auf die oben genannten Institutionen zu übertragen. Es ist bemerkenswert, dass Staaten von der Übertragung einiger Befugnisse an supranationale Organisationen zu profitieren scheinen, wenn man sie als Akteure betrachtet. Inwieweit die teilnehmenden Staaten jedoch ihre Souveränität und Autonomie aufgeben müssten, um einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen und gleichzeitig ihre ethischen Grundsätze zu wahren, bleibt ein Thema der Spekulation. Darüber hinaus betont Dehousse die Notwendigkeit, den Transformationsprozess für nationale Regierungen attraktiv und akzeptabel zu gestalten. Ein pragmatischerer Ansatz ist unerlässlich, um den derzeitigen politischen Verhandlungsprozess zu ersetzen, der durch seinen schrittweisen Fortschritt und die Beteiligung der teilnehmenden Regierungen gekennzeichnet ist.⁶⁹

Haas betont außerdem die Notwendigkeit supranationaler Entscheidungsverfahren, die die Bündelung gemeinsamer Interessen durch institutionalisierte Einheiten unterstützen, um die Integration zu gewährleisten.⁷⁰ Die Vollendung dieser Institutionalisierung führt zu Spillover-Prozessen und -Effekten. Ziel dieser Integrationsmechanismen ist es, eine engere Zusammenarbeit zu fördern, die wiederum selbstdynamische Prozesse in Gang setzt, die die globale Zusammenarbeit noch weiter stärken. Diez und Werner führen die hohe Popularität des Neofunktionalismus in der einschlägigen Literatur darauf zurück, dass er in einem

⁶⁸ Vgl. *Mingst/McKibben/Arreguin-Toft*, Essentials of international relations, 2018, S. 104ff.

⁶⁹ Vgl. *Dehousse*, Europe after Maastricht-An Ever Closer Union? 1994, S. 14.

⁷⁰ Vgl. *Haas*, International integration: The European and the universal process. 1961, S. 368.

bedeutenden Teil der EU-Bürokratie im Wesentlichen als „offizielle Ideologie“ angesehen wird.⁷¹

Das langfristige Ziel des Neofunktionalismus ist die Einrichtung einer föderalen Körperschaft. Allerdings unterscheiden sich die Politiker der verschiedenen Länder erheblich in Bezug auf den Grad und die letztendliche Form einer klaren und eindeutigen Bestimmung der Tiefe der Europäischen Integration. Die vorherrschende Meinung ist, dass die nationalen Regierungen nicht über die erforderlichen Kompetenzen für eine hochrangige institutionelle Zusammenarbeit verfügen. Sie sind an die Vertretung der Staatsinteressen orientiert. Diese Realität macht die Einrichtung autonomer Institutionen, die unabhängig funktionieren, während sie von europäischen Beamten beaufsichtigt werden, attraktiver.⁷² Angesichts der Unklarheit über die Zukunft der EU und das letztendliche Ziel des Integrationsprozesses erkennen zeitgenössische Theoretiker wie Moravcsik den Neofunktionalismus als ein direktes Integrationsmodell an, das keiner weiteren Verfeinerung bedarf.⁷³ Angesichts der Herausforderungen, die sich aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und dem Aufkommen isolationistischer Tendenzen in der Außen- und Wirtschaftspolitik ergeben, bleibt jedoch ungewiss, ob der Integrationsprozess in der Bildung einer föderalen Einheit jemals gipfeln könnte, die verdientermaßen als „Vereinigte Staaten von Europa“ bezeichnet werden würde.

Während die Identifizierung der institutionalisierten Endpunkte und Ziele solcher Entwicklungen eine Herausforderung darstellt, ist es wichtig zu beachten, dass, wie bereits erwähnt, ein Integrationsprozess nicht unbedingt nur auf europäischer Ebene stattfinden muss. Vielmehr kann er auf größere internationale Bereiche auf globaler Ebene ausgedehnt werden.⁷⁴ Tatsächlich wird die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik durch Spillover-Effekte in Rechtsangelegenheiten, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, erleichtert.⁷⁵ Die Richter des EuGH sind aufgrund ihrer

⁷¹ Vgl. *Diez/Wiener*, *Introducing the mosaic of integration theory: Its past, present and future*, 2003, S. 27.

⁷² Vgl. *Rotte*, *Zur Didaktik politikwissenschaftlicher Theorien der europäischen Integration*, 2005, S. 55.

⁷³ Vgl. *Moravcsik*, *What can we learn from the collapse of the European constitutional project?*, 2006, S. 219.

⁷⁴ Vgl. *Rotte*, *Zur Didaktik politikwissenschaftlicher Theorien der europäischen Integration*, 2005, S. 62.

⁷⁵ Vgl. *Höreth*, *Stille Revolution im Namen des Rechts?*, 2000, S. 29.

institutionellen Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten in der Lage, zwischen rechtlichen Gegebenheiten und politischen Präferenzen zu unterscheiden, wodurch der neofunktionalistische Ansatz im Rechtsbereich besonders wirksam wird.⁷⁶

Der Integrationsprozess wird von spezifischen Interessengruppen vorangetrieben; supranationale Organisationen (z. B. die Europäische Kommission) können sich jedoch gegenseitig unterstützen und von ihrer Präsenz profitieren. Die Bildung langfristiger Allianzen zwischen verschiedenen Interessengruppen hat sich als Beschleuniger des Integrationsprozesses erwiesen. Die politischen und wirtschaftlichen Tendenzen innerhalb der europäischen Institutionen spiegeln sich in diesen Partnerschaften wider. In diesem Zusammenhang können nationale Regierungen, Interessengruppen und Lobbygruppen sowie europäische Institutionen versuchen, Probleme zu „externalisieren“, d. h. die Bewältigung bestimmter Probleme externen Stellen zu übertragen, die im nationalen Kontext nicht angegangen werden können. Laut Höreth unterstützt die Rechtsprechung bereits einen bedeutenden Integrationsprozess, der durch den Wunsch motiviert ist, das europäische Recht zu vereinheitlichen.⁷⁷ Der EuGH besitzt in seiner Eigenschaft als supranationale Institution die legitime Autorität, mit subnationalen Akteuren auf allen Regierungsebenen zusammenzuarbeiten. Durch Rechtsfälle haben Akteure wie Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften und Unternehmen das Recht, bestätigen zu lassen, dass ihre nationalen Rechtssysteme mit dem europäischen Recht vereinbar sind. Diese Verschiebung hat Unternehmen dazu veranlasst, ihre Interessen direkt gegenüber dem EuGH zu vertreten, anstatt sich ausschließlich auf die nationale Gerichtsbarkeit zu verlassen.

Ein besonderes Merkmal des Neofunktionalismus, das ihn von früheren Integrationstheorien unterscheidet, ist die offensichtliche Überprüfbarkeit erfolgreicher Integration durch ihre praktische Umsetzung im „wirklichen Leben“. So lässt sich der Erfolg institutionalisierter Integrationsprozesse an ihren konkreten Auswirkungen auf die politische Agenda und/oder die Wirtschaft messen. Das „reale Potenzial“ von Konzepten wie dem Realismus konnte jedoch erst nach dem Ende des Kalten Krieges

⁷⁶ Vgl. Höreth, *Stille Revolution im Namen des Rechts?*, 2000, S. 28.

⁷⁷ Vgl. Höreth, *Stille Revolution im Namen des Rechts?*, 2000, S. 29.

festgestellt werden. Ein neuartiger Ansatz zur Untersuchung politischer Prozesse zeichnet sich als charakteristisches Merkmal in zeitgenössischen Interpretationen des Neofunktionalismus ab. Neofunktionalistische Wissenschaftler haben die Untersuchung politischer Verhaltensmuster initiiert, während sich die Politikwissenschaft in der Vergangenheit auf die Analyse vorgegebener politischer Variablen konzentriert hat.⁷⁸ Die Wirksamkeit neofunktionalistischer Politik scheint im Voraus vorhersehbar zu sein, was sie für potenzielle politische Akteure zu einer attraktiven Option macht. Dies liegt daran, dass sich diese Muster leicht in numerischer Form ausdrücken lassen, d. h. durch statistische Datenanalyse (z. B. Fragebögen und Meinungsumfragen).

Der Paradigmenwechsel von dem idealisierten, aufgeklärten und rechenschaftspflichtigen Weltstaat, für den sich die frühen funktionalistischen Befürworter einsetzten, hin zur Betonung regionaler (insbesondere europäischer) Integrationsprozesse ist ein Zeichen für einen umfassenderen Wandel im politischen Denken. Das Streben nach einer starken politischen Einheit besteht jedoch weiterhin, wenn auch in begrenzter Form.⁷⁹ Folglich muss der Neofunktionalismus als ein völlig eigenständiger und unabhängiger theoretischer Rahmen betrachtet werden und nicht nur als eine leicht modifizierte Form des Funktionalismus. Die Vorstellung, dass eine staatliche Eliten – bestehend aus Bürokraten, Richtern und ähnlichen Personen – weiterhin erheblichen Einfluss auf Entscheidungsprozesse ausübt und die Organisation einschlägiger Institutionen kontrolliert, wurde im neofunktionalistischen Diskurs häufig kritisiert.⁸⁰ Es ist nicht völlig unberechtigt, die Anwesenheit einer De-facto-Elite innerhalb der neofunktionalistischen Theorie als zentrale Entscheidungsträger zu kritisieren. Es ist wichtig zu erkennen, dass der Neofunktionalismus als direkte und pragmatische Verteidigung einer allmächtigen Bürokratie dienen kann. Aus historischer Sicht kann die rationale Interpretation von Ereignissen und Integrationsprozessen durch die neofunktionalistischen

⁷⁸ Vgl. *Rosamond*, *Theories of European Integration*, 2000, S. 52.

⁷⁹ Vgl. *Chryssochoou*, *Theorizing European Integration*, 2001, S. 23-25.

⁸⁰ Vgl. *Chryssochoou*, *Theorizing European Integration*, 2001, S. 25.

Wissenschaftler als Manifestation einer zutiefst deterministischen und optimistischen Sichtweise der Geschichte in der Tradition Hegels angesehen werden.⁸¹

Die Auffassung, dass Politik nicht als interessengetriebene Angelegenheit betrachtet werden sollte, sondern vielmehr als authentischer Bestandteil des Problemlösungsprozesses, ist ein besonderes Merkmal des Neofunktionalismus in Bezug auf seine praktische Umsetzung.⁸² Es ist wichtig zu beachten, dass der Neofunktionalismus in all seinen Formen lediglich eine integrationistische Theorie ist und nicht den Anspruch erhebt, ein umfassender theoretischer Rahmen zu sein. Folglich ist seine Bedeutung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wohl eher gering.⁸³

Es ist zwingend notwendig, die Unvereinbarkeit zwischen dem liberalen Charakter der Europäischen Union und den neofunktionalistischen Grundsätzen einerseits und den vorherrschenden Einschränkungen für die neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa (insbesondere im Zusammenhang mit der Freiheit des Arbeitsmarktes) andererseits zu betonen. Diese Unvereinbarkeit wird durch kulturell geprägte Ressentiments gegenüber potenziellen EU-Beitrittskandidaten wie Serbien und der Türkei noch verstärkt. Die Vorstellung eines zweigeteilten Europas, das aus mächtigen Kernmitgliedern und Randstaaten besteht, wird durch jüngste Beobachtungen in Bezug auf EU-Mitgliedstaaten, die bei der Wiederherstellung ihrer finanziellen Stabilität auf Herausforderungen stoßen, wie z. B. Griechenland, weiter verstärkt.⁸⁴

Im Kontext der europäischen Integration hat sich der Neofunktionalismus trotz seiner wechselvollen Geschichte als ein effektives Paradigma der Integrationstheorie herausgestellt. Das europäische Modell zeigt, dass eine effektive wirtschaftliche Integration als Grundlage für die politische Integration dient. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es unerlässlich, dass sowohl politische als auch wirtschaftliche Akteure bereit sind, ihre Organisationsstrukturen grundlegend zu verändern und so die

⁸¹ Vgl. *Schmidt/Schünemann*, Europäische Union, 2009, S. 12.

⁸² Vgl. *Schäfer*, Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik., 2002, S. 6.

⁸³ Vgl. *Wagner/Hellmann*, Zivile Weltmacht? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2003, 574.

⁸⁴ Vgl. *Zieburg*, Europa zwischen globaler Angliederung und regionaler Identität, 2001, S. 23.

Schaffung eines supranationalen Systems zu erleichtern. Es ist wichtig zu beachten, dass große Teile der Gesellschaft eine angeborene Abneigung gegen das Konzept der Integration haben, vor allem aufgrund der Herausforderung, Loyalitäten auf der Grundlage abstrakter und unpersönlicher Konzepte zu schmieden. Als Reaktion darauf haben neofunktionalistische Akademiker eine Verteidigung aufgebaut, in der sie betonen, dass nur schrittweise Maßnahmen zu dauerhaften und sinnvollen Ergebnissen führen können, und vor der Verfolgung unrealistischer kurzfristiger Ziele warnen.

Der marktorientierte Ansatz des Neofunktionalismus, der zu einer Struktur geführt hat, die durch das Fehlen moralischer Zwänge und die mangelnde Einhaltung gemeinsamer Grundsätze gekennzeichnet ist, wurde von der EU heftig kritisiert.⁸⁵ Dennoch kann die EU, die Gegenstand erheblicher Kritik ist, auch bemerkenswerte strukturelle Erfolge vorweisen: Die EU-Institutionen wurden grundlegend reformiert, die Kommissare wechseln sich ab und die Mitgliedstaaten sind trotz eines langen Verfassungstreits stärker involviert als je zuvor. Eine gründliche Untersuchung des neofunktionalistischen Denkmodells erfordert die Anerkennung der inhärenten Unmöglichkeit, alle individuellen Interessen innerhalb eines integrativen Systems auszugleichen, da immer mehr Akteure ins Spiel kommen. Außerdem könnten starke Koalitionen von Politikern, Interessengruppen oder anderen Akteuren immer noch versuchen, supranationale Organisationen entgegen ihrer eigentlichen Bestimmung zu instrumentalisieren; dies ist bei temporären Koalitionen der Fall. Die einzige andere Option, nämlich die bürokratische Struktur zu stärken und auszubauen, ist ebenfalls kein wünschenswertes Paradigma.

Zudem müssen supranationale Organisationen über die Fähigkeit verfügen, spezifische Verfahren zu regeln und zu steuern, eine Fähigkeit, die häufig mit einer paternalistischen und undemokratischen Denkweise in Verbindung gebracht wird. Neofunktionalisten wie Moravcsik stellen die EU weiterhin als erfolgreiches Beispiel für angewandte institutionalisierte Politik dar und verdeutlichen damit die Grenzen der

⁸⁵ Vgl. Zieburga, Europa zwischen globaler Angliederung und regionaler Identität, 2001, S. 25.

Realpolitik.⁸⁶ Integrationstheoretiker haben in der Vergangenheit die Tatsache übersehen, dass die Wirksamkeit solcher Bemühungen erheblich beeinträchtigt wird, wenn sich die Bürger nicht in erheblichem Maße mit den Integrationsprozessen identifizieren. Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, dass neofunktionalistische Ansätze in der Vergangenheit eine entscheidende Rolle bei Kooperations- und Integrationsprozessen gespielt haben. Die meisten Autoren äußern sich jedoch nicht so deutlich wie Moravcsik.⁸⁷ Dennoch sind die erwarteten Ergebnisse im aktuellen Kontext unzureichend geworden. Ein Konsens für breite Entscheidungsprozesse bietet den Beteiligten auf supranationaler Ebene mehr Spielraum als den Beteiligten auf nationaler Ebene, was erklärt, warum die Übertragung von Zuständigkeiten auf supranationale Institutionen für politische Akteure trotz der Herausforderungen attraktiv bleibt.⁸⁸ In ähnlicher Weise ermöglicht das Fehlen der erdrückenden Wirkung von Lobbygruppen nationalen Politikern, mit größerer Freiheit zu agieren und lokale oder nationale Probleme nach außen zu verlagern.

Der oben beschriebenen Theorie zufolge ist anzunehmen, dass der Anstoß für eine verstärkte Integration häufig durch das Streben nach wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren gegeben wird. Es wird erwartet, dass die Einrichtung neuer bürokratischer Organisationen die Verantwortung für die Überwachung des Prozesses der wirtschaftlichen Integration übernimmt, da der Staat voraussichtlich nicht in der Lage sein wird, solche Bemühungen angemessen zu unterstützen. Von diesen Organisationen wird erwartet, dass sie unparteiisch sind und nicht von Interessenkonflikten oder zwischenstaatlichen Streitigkeiten beeinflusst werden.

Eine gründliche Untersuchung der Theorie im Kontext der oben genannten Facetten des Neofunktionalismus, nämlich des Spillover-Effekts, der Sozialisierung staatlicher Steuerungsinstitutionen und der transnationalen Interessengruppen, verspricht, die Verständlichkeit und Klarheit der Integrationsforschung zu verbessern. Die

⁸⁶ Vgl. *Moravcsik*, What can we learn from the collapse of the European constitutional project?, 2006, S. 268.

⁸⁷ Vgl. *Zieburg*, Europa zwischen globaler Angliederung und regionaler Identität, 2001, S. 24.

⁸⁸ Vgl. *Moravcsik*, What can we learn from the collapse of the European constitutional project?, 2006, S. 296.

Grundannahme des Neofunktionalismus, dass Regierungen nicht die Hauptakteure der Integration sind, bildet die Grundlage für die Eliten-Sozialisation und die Bildung supranationaler Interessengruppen. Neofunktionalisten behaupten, dass sowohl supranationale Akteure als auch Institutionen für die Integration von entscheidender Bedeutung sind, um diese beiden Merkmale zu erklären. Die Grundidee hinter der Eliten-Sozialisation ist, dass Beamte, die an den politischen Entscheidungsprozessen supranationaler Institutionen beteiligt sind, mit der Zeit eine stärker europäisch ausgerichtete Loyalität entwickeln. Um dieses Phänomen zu veranschaulichen, betrachten wir den Fall von Beamten der Europäischen Kommission, die in dem Bestreben, nationale Vorurteile zu beseitigen und eine supranationale Regierungsform zu gewährleisten, gezwungen sind, politische Fragen aus einer europäischen Perspektive anzugehen.⁸⁹ In ähnlicher Weise werden organisierte Interessengruppen, die ein begründetes Interesse am Erfolg supranationaler Institutionen haben, als supranationale Interessengruppen bezeichnet. Diese Gruppen setzen sich überwiegend aus Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zusammen. Diese Gruppen nutzen in der Regel das Wachstum der politischen und wirtschaftlichen Integration in einem bestimmten Bereich, um die Entwicklung ihrer eigenen supranationalen Organisationen zu fördern. So gründeten beispielsweise 1958, also relativ zeitgleich mit der Gründung der EWG, nationale Arbeitgeber- und Industrieverbände die gemeinsame europäische Organisation „Business-Europe“.⁹⁰ Die Gründung supranationaler Interessengruppen ist für Neofunktionalisten von besonderem Interesse, da diese Gruppen dadurch Druck auf die nationalen Regierungen ausüben können, um den Integrationsprozess insgesamt zu beschleunigen.

In ähnlicher Weise beschreibt der Begriff „Spillover“, wie bereits angeführt, eine Situation, in der die Integration in einem Politikbereich andere Bereiche beeinflusst und den Integrationsprozess beschleunigt, wodurch die Effizienz gesteigert wird. Im weitesten Sinne definiert Lindberg Spillover als eine Situation, in der eine bestimmte Maßnahme im Zusammenhang mit einem bestimmten Ziel eine Situation schafft, in

⁸⁹ Vgl. *Cini/Borragán*, European Union politics. Oxford University Press, 2022, S. 77.

⁹⁰ Vgl. *Cini/Borragán*, European Union politics. Oxford University Press, 2022, S. 78.

der das ursprüngliche Ziel nur durch zusätzliche Maßnahmen erreicht werden kann, was wiederum eine andere Bedingung schafft und weitere Maßnahmen erforderlich macht, und so weiter.⁹¹ Die Existenz verschiedener Formen von Spillover wird anerkannt. Die drei wichtigsten Arten von Spillover-Effekten sind jedoch kultureller, politischer und funktionaler Natur. Das Phänomen, dass die Zusammenarbeit in einem Bereich zu einer Zusammenarbeit in einem anderen Bereich führt, wird als funktionaler Spillover bezeichnet. Während die Akzeptanz dieses Phänomens zu Beginn des Binnenmarktes nicht unmittelbar ersichtlich war, war das funktionale Ergebnis letztendlich die Einigung der Mitgliedstaaten auf die Regulierung bestimmter Aspekte des Arbeitsumfelds auf europäischer Ebene. Das Auftreten politischer Spillover ist durch den Konsens zwischen politischen Entscheidungsträgern oder Interessengruppen über die Notwendigkeit eines bestimmten Maßes an transnationaler Zusammenarbeit zur Lösung eines bestimmten Problems gekennzeichnet. Akteure, die von dieser Art von Spillover betroffen sind, ziehen eine europäische Lösung eher einer nationalen Lösung vor, was darauf hindeutet, dass die Verfolgung einer europäischen Lösung ihre Erfolgsaussichten erhöht. In ähnlicher Weise bezieht sich das Konzept des kultivierten Spillovers auf Szenarien, in denen supranationale Einheiten, wie die Europäische Kommission, eine unterstützende Rolle bei der Förderung der Zusammenarbeit oder Integration spielen, um den Integrationsprozess voranzutreiben.⁹² Im Zusammenhang mit dem EU-Binnenmarkt und Auswirkungen der Covid-19-Pandemie ist Folgendes anzunehmen:

- Die politischen Rahmenbedingungen sind stärker zentralisiert. Die Akteure suchen also den Supranationalismus als Möglichkeit, Einfluss zu gewinnen und ihre Werte zu verwirklichen;
- Die Gesetzgebung wird geschaffen oder angepasst, um sektorübergreifende Lücken zu schließen.

⁹¹ Vgl. *Lindberg*, *Political Integration: Definitions and Hypotheses*, 1994, S. 107.

⁹² Vgl. *Cini/Borragán*, *European Union Politics*. Oxford University Press, 2022, S. 75f.

- Die staatlichen Steuerungsinstitutionen auf nationaler Ebene fördern integrative Entwicklungen auf EU-Ebene und europäische Interessengruppen und Organisationen fördern die europäische Integration.
- Supranationale Organisationen innerhalb der EU regen die Integration an. Die Gesetzgebungs- oder Reaktionsinitiativen werden u.a. auch deswegen sehr pro-aktiv von der Europäischen Kommission vorangetrieben.

4. Covid-19 und die Gesundheitspolitik der Europäischen Union

4.1 Die Entwicklung der EU-Gesundheitspolitik

Die Integration der öffentlichen Gesundheit in die EU-Strukturen begann 1951 mit dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der die öffentliche Gesundheit von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kohle- und Stahlsektor ausnahm, da es keine angemessenen Sozialversicherungsmechanismen gab. Auch in den kommenden Jahrzehnten muss die öffentliche Gesundheit als gerechtfertigte Ausnahme von der Freizügigkeit betrachtet werden. Paradoxerweise würde sich dieser Plan als Schlüssel zu einem stärkeren Engagement der Europäischen Union bzw. der Europäischen Kommission im Gesundheitssektor erweisen.⁹³ Im Kontext der EU, die durch den Aufbau und die Regulierung von Märkten konstruiert wurde, hat dies der Gesundheitspolitik drei ausgeprägte Dimensionen verliehen:

- Maßnahmen, die auf die öffentliche Gesundheit abzielen;
- Gesetze, die die Gesundheit betreffen, aber auf dem Binnenmarkt basieren;
- steuerliche Gesundheitsmaßnahmen.⁹⁴

Der dreiteilige Rahmen unterstreicht die Grenzen, die den gesundheitspolitischen Maßnahmen der EU durch die Verträge auferlegt sind, und die verschiedenen Managementinstrumente, die ihr zur Verfügung stehen, wenn sie auf einen Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit reagiert.

4.1.1 Krisenreaktionskapazität der EU

Artikel 168 Absatz 4 AEUV gibt der EU das Recht, die Gesundheitsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Bereichen Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs, Blut und seine Derivate, Arzneimittel sowie tier- und pflanzengesundheitliche Maßnahmen zu harmonisieren. Es sind jedoch normale Rechtsvorschriften erforderlich, um Anreizmaßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren zu schaffen.

⁹³ Vgl. *Greer et al.*, Health law and policy in the European Union, 2013, S. 1337.

⁹⁴ Vgl. *Guy/Wolf*, The history and scope of EU health law and policy, 2017, S. 21.

Zusätzlich zu Artikel 168 AEUV hat die EU den Auftrag, die Gesundheit durch Maßnahmen in den Bereichen Verbraucherschutz, Umwelt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu schützen. Der letztgenannte Bereich, der unter Artikel 153 AEUV fällt, war während der Covid-19-Krise besonders wichtig, da Arbeitsplätze schnell zu wichtigen Übertragungsorten wurden, was eine zusätzliche Gelegenheit für EU-Maßnahmen bot. In anderen Bereichen der öffentlichen Gesundheit beschränkt sich die EU auf die „Ergänzung“, „Förderung“ und „Koordinierung“ von Initiativen der Mitgliedstaaten, die durch Leitlinien, Indikatoren und Überwachung realisiert werden können.⁹⁵ Hier greift sie auf sanftere Mittel zurück, zum Beispiel durch die Einrichtung von Netzwerkforen und Plattformen⁹⁶, um Interessengruppen zusammenzubringen und einen Konsens zu erzielen, um die notwendigen Maßnahmen zu erreichen.

Die EU richtet Exzellenzzentren ein⁹⁷, um gemeinsame Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen zu erarbeiten. Sie finanziert auch direkt Forschung und Projekte, um ihre Gesundheitsziele zu erreichen, in der Regel über das EU-Gesundheitsprogramm, ein Finanzinstrument zur Unterstützung von kooperativen und gemeinsamen Gesundheitsprojekten. Sie verfügt über weitreichende Regulierungsbefugnisse, um die Gesundheit durch Artikel 153, 168 AEUV über Sozialpolitik, Gesundheit, Verbraucherschutz und Umwelt sowie den Binnenmarkt und ihr globales Profil zu beeinflussen, aber es war nicht immer einfach, diese zu nutzen, um Gesundheitsziele zu erreichen.⁹⁸

Am wichtigsten für ihre Fähigkeit zur Krisenreaktion und zum Krisenmanagement sind die Instrumente der EU zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten durch Überwachung und Datenerfassung und ihr Katastrophenschutzmechanismus.⁹⁹ Die

⁹⁵ Vgl. *Guy/Wolf*, The history and scope of EU health law and policy, 2017, S. 21f.

⁹⁶ Die Plattform für Ernährung, Diät und körperliche Bewegung und das Forum für Alkohol und Gesundheit sind zwei wichtige, wenn auch erfolglose Beispiele, vgl. *Quittkat*, Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis: eine Tiefenanalyse, 2011, S. 103f.

⁹⁷ Die Expertengruppe für Krebsprävention, die Expertengruppe für die Leistungsbewertung der Gesundheitssysteme und die Expertengruppe für wirksame Investitionen in die Gesundheit sind gute Beispiele, vgl. *Huster*, Die Welt der Ausschüsse, 2008, S. 29.

⁹⁸ Vgl. *Bartlett*, Can EU Law Be Used to Challenge Better Regulation, 2024, S. 6.

⁹⁹ Vgl. Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union (Text von Bedeutung für den EWR) PE/6/2021/REV/1, ABl. L 185 vom 26.5.2021, p. 1–22.

Bekämpfung von Infektionskrankheiten ist ein klassischer Bereich der internationalen Zusammenarbeit, in dem die europäischen Länder seit mehr als einem Jahrhundert grenzüberschreitend kooperieren.¹⁰⁰ Die EU-Finanzierung der Überwachung von Infektionskrankheiten seit den 1980er Jahren ist ein besonderer Fall. Die Krise der bovinen spongiformen Enzephalopathie hatte tiefgreifende verfassungsrechtliche Auswirkungen auf die EU und führte zur Änderung des Vertrags von Amsterdam, der der EU das Recht einräumt, die Politik der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen wie Organe, Substanzen menschlichen Ursprungs, Blut und seine Derivate sowie besondere Maßnahmen in den Bereichen Veterinärmedizin und Pflanzenschutz zu regeln.¹⁰¹ Es folgte eine unkoordinierte und ineffektive Reaktion auf den SARS-Ausbruch im Jahr 2003, die 2005 zur Einrichtung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten führte, einer zentralen Einrichtung zur Koordinierung der Überwachung und Datenerfassung, sowie zur Schaffung des Referats 3C der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission, um auf grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen zu reagieren. Die Rolle des ECDC besteht in der Risikobewertung, unterstützt durch Überwachung und Monitoring und einige Strategien zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, obwohl es auch damit begonnen hat, operative Kapazitäten aufzubauen und Spezialisten in betroffene Regionen zu entsenden.¹⁰² Tatsächlich handelt es sich um ein Netzwerk von Wissenschaftlern, Experten für öffentliche Gesundheit und nationalen Behörden für Infektionskrankheiten, das von einem Team von rd. 300 Personen in seinem Hauptsitz in Schweden koordiniert wird. Die 3C-Einheit koordiniert die gemeinsame Beschaffung medizinischer Gegenmaßnahmen und ihr Leiter führt den Vorsitz im Ausschuss für Gesundheitssicherheit. Letzterer ist Teil des EU-Gesundheitssicherheitssystems, das nach dem Ausbruch der Schweinegrippe entwickelt wurde, aber bereits seit 2001 informell und auf zwischenstaatlicher Ebene als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September und die Milzbrandattacken besteht.

¹⁰⁰ Vgl. *Greer et al.*, Health law and policy in the European Union, 2013, S. 1339.

¹⁰¹ Vgl. *Bergner/Kump*, Weltweit Gesundheitssysteme stärken, 2020, S. 3f.

¹⁰² Vgl. *Bergner/Kump*, Weltweit Gesundheitssysteme stärken, 2020, S. 4f.

Erst mit der Verabschiedung des EU-Beschlusses über grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen durch das Europäische Parlament und den Rat im Jahr 2013 wurde diese Regelung formalisiert.¹⁰³ Je nach Schwere der zur Diskussion stehenden Bedrohung sind die Mitgliedstaaten im Ausschuss durch Ministerialbeamte mit relativ hohen Sicherheitsbefugnissen und einem politischen Mandat vertreten, um über die gegenseitige Koordinierung zu entscheiden.¹⁰⁴ Der Ausschuss stützt sich direkt auf die Arbeit des ECDC, das ebenso wie die Europäische Arzneimittelagentur einen Sitz am Verhandlungstisch hat. Der Gesundheitsbeschluss von 2013 sah auch eine gemeinsame Beschaffungsvereinbarung vor.¹⁰⁵ Es erleichtert die gemeinsame Beschaffung von Arzneimitteln, medizinischer Ausrüstung und anderen Gütern oder Dienstleistungen, wie z.B. Laborausrüstung oder persönliche Schutzausrüstung, und verfügt über ausreichende Mittel für den Kauf großer Mengen.¹⁰⁶

Das ECDC hat seit seiner Gründung eine Reihe von Erfolgen erzielt, aber seine Rolle ist in zweierlei Hinsicht begrenzt. Erstens ist die Risikoregulierung in der EU auf mehrere Ebenen verteilt: Das ECDC und die EU sind für die Risikobewertung zuständig, während die Mitgliedstaaten für das Risikomanagement verantwortlich sind.¹⁰⁷ Während das ECDC also informieren, anleiten und beraten kann, hat die EU im Allgemeinen nicht die Befugnis, auf nationalstaatlicher Ebene einzugreifen oder Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit durchzuführen. Die Schweinegrippe-Pandemie im Jahr 2009 hat die Auswirkungen dieser strikten Aufteilung der Zuständigkeiten deutlich gemacht, da viele Mitgliedstaaten trotz der Koordinierungsversuche der Europäischen Kommission zu protektionistischen Ansätzen zurückkehrten. Eine zweite Einschränkung, die sich aus der ersten ergibt, ist, dass die Krisenreaktion von den Kapazitäten, der Infrastruktur und den Ressourcen für die Bekämpfung von Infektionskrankheiten auf nationaler Ebene abhängt. Diese sind sehr unterschiedlich, wobei einige Studien auf eine gefährlich heterogene

¹⁰³ Vgl. *Bergner/Kump*, Weltweit Gesundheitssysteme stärken, 2020, S. 5.

¹⁰⁴ Vgl. *Bergner/Kump*, Weltweit Gesundheitssysteme stärken, 2020, S. 6.

¹⁰⁵ Vgl. *Song*, Public purchasing in the EU, 2021, S. 104.

¹⁰⁶ Vgl. *Song*, Public purchasing in the EU, 2021, S. 104.

¹⁰⁷ Vgl. *Kickbusch/Vogt/Krech*, Gesundheitskompetenz in Zeiten der COVID-19, 2022, S. 4.

Infrastruktur in Europa hinweisen.¹⁰⁸ Darüber hinaus ist die Koordinierung zwischen den nationalen Akteuren im Bereich der Infektionskrankheiten, wie sich während Covid-19 gezeigt hat, minimal und die Unterstützung der EU für eine solche Koordinierung wird durch das Fehlen eines klaren Überblicks über die nationalen Gesundheitsgesetze, die zuständigen Behörden und die Notfallpläne behindert.¹⁰⁹

Während die Rolle des ECDC bei der Notfallbewältigung trotz seiner Herausforderungen relativ gut funktioniert, ist der Katastrophenschutz-Mechanismus, das Instrument der EU für das Katastrophenrisikomanagement, schwieriger zu handhaben. Das EU-Katastrophenschutzsystem basiert auf der Solidaritätsklausel des AEUV, die in Artikel 222 vorsieht, dass sich die Mitgliedstaaten (und die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, die auch Mitglieder des Katastrophenschutz-Mechanismus sind) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe gegenseitig helfen und Solidarität zeigen. Das Katastrophenschutz-Mechanismus bündelt die Reaktionskapazitäten der Mitgliedstaaten, um einen schnellen Einsatz der Kräfte im Krisenfall zu gewährleisten. Das Koordinationszentrum für Notfallmaßnahmen überwacht die weltweiten Ereignisse und steht in direktem Kontakt mit den zuständigen nationalen Behörden. Im Falle einer Krise kann jeder Mitgliedstaat Unterstützung anfordern und auf den Europäischen Katastrophenschutzpool zurückgreifen, einen Pool von Ressourcen, die von den nationalen Regierungen bereitgestellt werden.

Doch trotz der Einrichtung des EU-Sanitätskorps ist die Koordinierung dieser Instrumente mit dem Gesundheitssicherheitsausschuss alles andere als klar. Im Jahr 2019 wurde das Katastrophenschutz-Mechanismus erweitert und durch RescEU ergänzt, ein Finanzinstrument, das der EU einen rechtlichen Rahmen für die Beschaffung von lebenswichtigen Gütern im Falle eines Großereignisses bietet. Bei diesem Modell kofinanziert die EU die Beschaffung und Instandhaltung der Ressourcen des Katastrophenschutzpools durch die Mitgliedstaaten.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vgl. *Calliess*, Divergenzen zwischen Zielen und Kompetenzen in der Europäischen Union, 2022, S. 24.

¹⁰⁹ Vgl. *Kickbusch/Vogt/Krech*, Gesundheitskompetenz in Zeiten der COVID-19, 2022, S. 5.

¹¹⁰ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 434.

4.1.2 Gesundheit und Binnenmarkt

Die zweite Dimension der EU-Gesundheitspolitik besteht darin, dass ihre Verbreitung – trotz der sorgfältig abgegrenzten Formulierung in Artikel 168 Absätze 5 bis 7 AEUV, die die Befugnis der EU zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Gesundheitsfürsorge einschränkt – durch die Aktivitäten und Gesetze des Binnenmarktes voranschreitet. Obwohl die Mitgliedstaaten versucht haben, durch den Vertrag von Lissabon klarzustellen, dass die Organisation, Finanzierung und Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen eine nationale Angelegenheit ist,¹¹¹ hat der Gerichtshof der EU immer wieder festgestellt, dass Gesundheitsdienstleistungen nicht automatisch von nationalen Beschränkungen ausgenommen sind.¹¹² Somit hat der EuGH einen langen und bedeutenden Einfluss auf die Gesundheit gehabt. Er hat versucht, Mitgliedstaaten, die nationale Unternehmen oder Bürger begünstigen, zu regulieren, nationale Regelungen aufzuheben oder insgesamt eine neu-Regulierung auf unionsrechtlicher Ebene anzustoßen. Es gibt zahlreiche Beispiele für diesen Aspekt der EU-Gesundheitspolitik, darunter die Regulierung der beruflichen Qualifikationen von Angehörigen der Gesundheitsberufe, die Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten oder die Zulassung von Arzneimitteln und die Patientenmobilität.¹¹³ Letzteres ist ein besonders gutes Beispiel dafür, wie die Sorge um den Binnenmarkt zu einer komplexen, weitreichenden und politisch sensiblen Gesundheitsgesetzgebung führen kann, die die Gesundheitsversorgung entweder ganz ignoriert oder die falschen Aspekte davon behandelt.¹¹⁴

Die Entwicklung der Gesundheitspolitik als Nebenprodukt des Wachstums des Binnenmarktes bietet somit ein gemischtes Bild. In einigen Fällen, wie z. B. bei der Bekämpfung des Tabakkonsums, konnten die Akteure im Gesundheitswesen die

¹¹¹ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 434.

¹¹² Vgl. EuGH, 18.06.2019 - C-591/17.

¹¹³ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 436f.

¹¹⁴ Vgl. *Greer/Kuhlmann*, Health and education policy, 2019, S. 69.

umfassende Marktmacht der EU nutzen, um die Gesundheit zu verbessern.¹¹⁵ Häufiger jedoch werden politische Maßnahmen, die sich auf die Gesundheit auswirken, ohne die Gesundheit als Ziel entwickelt. Unabhängig davon, welche Richtung gewählt wird, um die Gesundheit in der EU zu beeinflussen, wurden die Versuche der Mitgliedstaaten, „*Brüssel aus der Gesundheit herauszuhalten*“, wiederholt vereitelt. Die Arbeitszeitrichtlinie und ihre Rolle bei der Festlegung von Schichtplänen für Angehörige der Gesundheitsberufe sowie die Patientenrechte-Richtlinie und ihre Forderung, dass Patienten sich im Ausland behandeln lassen können, sind zwei Paradebeispiele dafür.¹¹⁶

4.1.3 Finanzierung des Gesundheitswesens

Die dritte Dimension der EU-Gesundheitspolitik, das auf dem EU-Finanzmanagementsystem basiert, wurde vor kurzem institutionalisiert. Obwohl seine Ursprünge bis in die Mitte der 1990er Jahre zurückreichen, entstand diese dritte Dimension - die Finanzierung - nach der Krise von 2010, zunächst basierend auf einer Reihe von Hilfspaketen für Länder, die versuchten, sich von der Staatsschuldenkrise in Europa zu erholen, und dann als langfristiger Rahmen, um eine Wiederholung der Situation zu verhindern und wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten. Da das Gesundheitswesen einen großen Teil der nationalen Ausgaben ausmacht, wurde es bald zu einem wesentlichen Teilbereich des Europäischen Semesters – des jährlichen Finanzplanungsrahmens der EU – und die Europäische Kommission begann, länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten auszusprechen, um beispielsweise die „budgetären Vorkehrungen/Budgets“ des Gesundheitswesens zu erhöhen, „Effizienz“ und die „Nachhaltigkeit“ des Gesundheitssystems sicherzustellen.¹¹⁷ Obwohl es sich formell um Empfehlungen handelt, ist das Semester eine Form der Soft-Governance, das heißt sie ist nicht formell verpflichtend, sondern wird durch eine Reihe von noch verpflichtenderen Elementen ergänzt, die den Druck zur Einhaltung erhöhen und die Möglichkeit von Sanktionen oder Strafen schaffen.¹¹⁸

¹¹⁵ Vgl. Kuntz et al., Bekämpfung des Rauchens, 2018, S. 12.

¹¹⁶ Vgl. Greer/Kuhlmann, Health and education policy, 2019, S. 72ff.

¹¹⁷ Vgl. Lupu/Tiganasu, COVID-19 and the efficiency of health systems, 2022, S. 16.

¹¹⁸ Vgl. Lupu/Tiganasu, COVID-19 and the efficiency of health systems, 2022, S. 16.

Dies erklärt, wie es zu Situationen kam, in denen die EU beispielsweise Frankreich trotz der Beschränkungen durch Artikel 168 Absatz 7 AEUV anordnete, seine Zulassungspolitik für Medizinstudenten zu überprüfen, und beispielsweise auch Österreich anwies, Ziele für die Verlagerung der Behandlung über Krankenhäuser hinaus festzulegen und zu erreichen.¹¹⁹ Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie ein sorgfältig ausgearbeitetes Mandat und minimaler Enthusiasmus seitens der Mitgliedstaaten es nicht geschafft haben, die EU aus dem Gesundheitssektor auszuschließen.¹²⁰

Aber auch hier war der Nebeneffekt dieser Nicht-Gesundheitspolitik im Gesundheitssektor, dass sie zu Störungen führte und die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten verschärfte. Infolgedessen ist der Prozess auf Widerstand gestoßen, insbesondere im Zusammenhang mit den in früheren Zyklen eingeführten Semester- und Sparmaßnahmen. Die Akteure des Gesundheitswesens – einschließlich der Zivilgesellschaft und der Foren von nationalen und EU-Beamten – haben wirksam darauf hingewirkt, ihn zu untergraben, indem sie den Schwerpunkt stärker auf gesundheitliche Ziele, Interessen und Fortschrittsindikatoren legten.¹²¹ Während in den letzten Semesterzyklen ein besseres Gleichgewicht zwischen der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und der Förderung von Sozialinvestitionen erreicht wurde, verschärft das System weiterhin die internen Divergenzen zwischen den „Gläubigerstaaten“ im Norden und den „Empfängerstaaten“ in Süd- und Mitteleuropa und drängt letztere in eine dauerhafte Randlage.¹²²

Der Ausbruch von Covid-19 hat das Erbe der Austeritäts- und Marktdominanzpolitik offengelegt. Historisch bedingte Unterinvestitionen haben zu enormen Unterschieden in der Reaktion der nationalen Gesundheitssysteme sowie in der Abdeckung und Nachhaltigkeit der öffentlichen Gesundheitsinfrastruktur und dem zugrundeliegenden Gesundheitszustand der Bevölkerung geführt. Darüber hinaus haben die Binnenmarktfreiheiten zu einer Abwanderung von Fachkräften im Gesundheitswesen

¹¹⁹ Vgl. Greer/Jarman/Baeten, *The new political economy of health care*, 2016, S. 264ff.

¹²⁰ Vgl. Greer/Kuhlmann, *Health and education policy*, 2019, S. 73.

¹²¹ Vgl. Greer, *Health, federalism and the European Union*, 2021, S. 93.

¹²² Vgl. Princen/Van Esch, *Paradigm formation and paradigm change*, 2016, S. 358.

beigetragen, wobei Ärzte und Pflegekräfte (hauptsächlich aus Ost- und Südeuropa) auf besser bezahlte Stellen in anderen (hauptsächlich westlichen und nördlichen) Mitgliedstaaten abgewandert sind, was die Befürchtung aufkommen lässt, dass die Gesundheitssysteme unterbesetzt und überfordert sein werden.

4.1.4 Kompetenz zur Krisenbewältigung

Drei Aspekte der EU-Gesundheitspolitik, ihre historische Entwicklung und ihre künftige Entwicklung nach der jüngsten Krise, werden durch den Status der EU als Regulierungsunion untermauert. Anstatt das gesamte Spektrum der den Regierungen zur Verfügung stehenden Steuer-, Ausgaben- und Allokationsinstrumente zu nutzen - was kompetenzrechtlich auch nicht möglich ist - verlässt man sich auf EU-Ebene - jedenfalls die Europäische Kommission - in hohem Maße auf die Macht und Verbindlichkeit der Regulierung. Darüber liest sich eine Tendenz aus den Europäischen Verträgen heraus, die eher eine Regulierung begünstigen, die die Marktentwicklung fördert, als eine Regulierung, die Verlierer entschädigt oder die Auswirkungen einer auferlegten Regulierung abmildert.¹²³ Das hat einige Vorteile. Es ermöglicht der EU, mit minimalen Ressourcen zu arbeiten, da die Umsetzung ihrer Regeln – der Teil, der Geld kostet – von den nationalen Regierungen durchgeführt und von den nationalen Gerichten geprüft wird.¹²⁴ Dies schließt aber auch einige wichtige Komponenten der Gesundheitspolitik aus dem EU-Instrumentarium aus, wie die Finanzierung von Sozialprogrammen oder die Einkommensumverteilung durch die Sozialpolitik und die zwischenstaatliche Organisation der Solidarität. Die drei oben beschriebenen Dimensionen der Gesundheitspolitik sind eine direkte Folge dieser konstitutionellen Asymmetrie und werden daher von einer neofunktionalen Logik angetrieben.¹²⁵

Die weitere Ausdehnung des Binnenmarktes erfordert eine kontinuierliche Regulierung – sei es zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, der Freizügigkeit der Angehörigen der Gesundheitsberufe oder des Verkaufs von Arzneimitteln auf verschiedenen Märkten –

¹²³ Vgl. *Bruszt/Vukov*, Making states for the single market, 2017, S. 665.

¹²⁴ Vgl. *Scharpf*, Community and autonomy, 2010, S. 12f.

¹²⁵ Vgl. *Eppler*, Die Dynamik des EU-Mehrebenensystems, 2014, S. 11.

, die die EU bereitstellt. Die innerstaatliche Nachfrage nach weiteren Maßnahmen wird von engagierten und strategischen Unternehmern in den EU-Institutionen befriedigt und gelenkt, die eine Strategie des kreativen Opportunismus verfolgen und das Gesundheitsprogramm gestalten. Denn es gilt ebenso als gegeben, dass der EuGH selbst in den späten 1990er Jahren begonnen hat, sich mit dem Gesundheitsrecht zu befassen.¹²⁶

Dennoch nimmt die EU einige Formen der Umverteilung vor, insbesondere durch ihre verschiedenen Strukturfonds und umfangreichen Forschungsprogramme. Dies gilt auch für den Gesundheitsbereich: Die Strukturfonds können zur Finanzierung der Gesundheitsinfrastruktur verwendet werden, beispielsweise zur Modernisierung von Krankenhäusern oder zur Anschaffung neuer medizinischer Geräte, während das Gesundheitsprogramm Mittel für Gesundheitsprojekte und -initiativen wie die Entwicklung gemeinsamer Register oder Netzwerke für seltene Krankheiten umverteilt. Es besteht jedoch nach wie vor ein starkes Ungleichgewicht, das die Kapazitäten der EU im Gesundheitssektor begrenzt. Indem sie sich auf die Regulierung stützt, kann sie zwangsläufig einen wettbewerbsfähigen Markt für Waren und Dienstleistungen im Gesundheitswesen schaffen. Das bedeutet, dass sie zum Beispiel die Entwicklung eines neuen Impfstoffs unterstützen kann, aber nicht garantieren kann, dass eine solche Innovation in der gesamten EU gleichermaßen genutzt wird.¹²⁷

4.2 Reaktion der EU auf Covid-19

Wie oben dargelegt, schränkt das Ungleichgewicht zwischen den Aufgaben der EU im Bereich der Regulierung und der sozialen Sicherheit, welches durch die Europäischen Verträge auf Betreiben der Mitgliedstaaten geschaffen wurde, ihre Kapazitäten in dringenden Situationen ein. Aber wie im vorigen Abschnitt beschrieben wurde, können solche Krisen auch Gelegenheiten für langfristige institutionelle und rechtliche Veränderungen schaffen.

¹²⁶ Vgl. *Wollenschläger*, Patientenmobilität in der Europäischen Union, 2012, S. 154ff.

¹²⁷ Vgl. *Kickbusch/Vogt/Krech*, Gesundheitskompetenz in Zeiten der COVID-19, 2022, S. 6.

Die Rolle der EU im Falle einer Krise innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens besteht darin, die Mitgliedstaaten bei ihrer Reaktion zu unterstützen und als Zentrum für Fachwissen, Informationen und theoretisch auch für die Koordination zu fungieren.¹²⁸

Sie verfügt über zwei Ressourcen - das Gesundheitssicherheitssystem, zu dem das ECDC und die EMA gehören, und das Katastrophenschutzsystem welches in der Zuständigkeit der Generaldirektion für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission liegt.

Betrachtet man die anfängliche Reaktion der EU auf lange Sicht und vergleicht sie beispielsweise mit den Ausbrüchen von der Schweinegrippe, so haben die jetzt geltenden Vorschriften einige bemerkenswerte Verbesserungen gebracht.¹²⁹ Obwohl die Reaktion auf die Schweinegrippe auf der Ebene der Gesundheitsministerien in den Hauptstädten völlig informell und zwischenstaatlich war, könnten die EU-Mitgliedstaaten seit dem Beschluss über Gesundheitsbedrohungen im Jahr 2013 in Situationen, in denen ein Notfall alle Mitgliedstaaten bedroht, eindeutig noch weitere Harmonisierungs- und Integrationsmaßnahmen andenken. Der Hilferuf Italiens im Februar 2020 wurde trotz der Existenz formeller Koordinierungsmechanismen ignoriert, da die Regierungen versuchten, ihre eigenen Vorräte angesichts einer unmittelbaren Bedrohung zu schützen. In der Tat zeigt eine Analyse der Protokolle des Gesundheitssicherheitsausschusses nur lückenhaft, wie Informationen und Entscheidungen auf nationaler Ebene zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht und koordiniert werden.¹³⁰ Außerdem waren das ECDC und die EMA in diesem Zusammenhang immer am Verhandlungstisch vertreten. In dieser Hinsicht scheint das ECDC im Rahmen seines Aufgabenbereichs gute Arbeit geleistet zu haben. Relevante Daten wurden gesammelt und verbreitet, und obwohl sich die Mitgliedstaaten in der Regel nicht ausschließlich auf die EU (oder die Weltgesundheitsorganisation) verließen, wenn es um Leitlinien und Informationen ging, nutzte das ECDC sein Netzwerk nationaler Kontaktstellen und richtete auf staatlicher Ebene Ausschüsse und

¹²⁸ Vgl. *Kickbusch/Vogt/Krech*, Gesundheitskompetenz in Zeiten der COVID-19, 2022, S. 4.

¹²⁹ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 436.

¹³⁰ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 434.

Strukturen mit Informationen ein. In der Zwischenzeit richtete die Europäische Kommission ein Unterstützungssystem für klinisches Management ein – eine Variante ihres erfolgreichen Europäischen Referenznetzwerks, das Experten für bestimmte seltene Krankheiten zusammenbringt – und nutzte es, um die Kommunikation zwischen klinischen Spezialisten zu erleichtern.¹³¹ Darüber hinaus hat der Gesundheitssicherheitsausschuss seinen Teil dazu beigetragen und konnte, nachdem protektionistische Antworten unhaltbar wurden, weitere Reaktionen, Maßnahmen und Initiativen der Mitgliedstaaten koordinieren, zum Beispiel bei der gemeinsamen Beschaffung.

Der Zivilschutzmechanismus, der langsamer mobilisiert wurde, scheint eher parallel als in enger Abstimmung mit dem Prozess des Gesundheitssicherheitsausschusses gearbeitet zu haben. Dennoch wurden Anfang April 2020 medizinische Teams aus Norwegen und Rumänien sowie Desinfektionsmittel aus Österreich nach Italien geschickt. Allerdings sind die bestehenden Schwächen des Zivilschutzes deutlich geworden: Das Katastrophenschutzverfahren fungiert in erster Linie als Vermittlungsdienst, der die Spende von bereits zugewiesenen Ressourcen aus Überschussländern an bedürftige Länder koordiniert, ergänzt durch einige europäische Reserven über RescEU. Da er jedoch von der Bereitschaft und Fähigkeit der Länder abhängt, einen Beitrag zu leisten, funktioniert der Katastrophenschutzmechanismus nicht so gut, wenn alle Länder unter einem Mangel an den gleichen Dingen leiden und zunehmend um sich selbst fürchten.¹³² Zur gleichen Zeit war ein ähnlicher Prozess in der Abteilung für Gesundheitsbedrohungen der damaligen Generaldirektion für Gesundheit im Gange, wo es bereits einige Erfahrungen mit der gemeinsamen Beschaffung von Grippeimpfstoffen gab. In diesem Zusammenhang stehen den teilnehmenden Mitgliedstaaten zwar weiterhin Ressourcen und Materialien zur Verfügung, aber es gibt viele potenzielle Vorteile in Bezug auf die Kaufkraft, die Verhandlungsmacht und sogar den Austausch von Solidarität.

¹³¹ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 435.

¹³² Vgl. *Calliess*, Divergenzen zwischen Zielen und Kompetenzen in der Europäischen Union, 2022, S. 28.

Das derzeitige System wurde eingerichtet, um die Ineffizienzen zu beseitigen, die durch die mangelnde Solidarität bei der Bekämpfung der Schweinegrippe entstanden sind. Obwohl in dieser Hinsicht noch viele Brücken zu überwinden sind, scheinen sich die Erfahrungen aus früheren Beschaffungen bei der gemeinsamen Beschaffung von medizinischer Ausrüstung für den Kampf gegen Covid-19 als nützlich erwiesen zu haben. Im Gegensatz dazu wird die Beschaffung im Zivilschutz über RescEU vollständig von der GD ECHO zentralisiert und erfordert die Beteiligung nur eines Mitgliedstaates. Dies erhöht zwar die Wahrscheinlichkeit, dass zentralisierte Entscheidungen über den Solidaritätsaustausch getroffen werden, verringert aber die Ressourcen, die für die Bevorratung von medizinischem Material zur Verfügung stehen, und bringt die EU gegen die Mitgliedstaaten auf, da alle Staaten und die EU versuchen, auf denselben Märkten einzukaufen.¹³³ Dennoch wurden verschiedene Hilfsgüter zur Bekämpfung von Covid-19, darunter Beatmungsgeräte, persönliche Schutzausrüstung, pharmazeutische Produkte und Laborausrüstung, innerhalb der EU gekauft und bis Anfang Mai 2020 nach Spanien, Italien und Kroatien geliefert.

Neben dem gesundheitspolitischen Rahmen machte die Europäische Kommission auch von ihrem Mandat im Bereich des Arbeitsschutzes Gebrauch. SARS CoV2 wurde im Juni 2020 in die Liste der Erreger in der Richtlinie über biologische Arbeitsstoffe¹³⁴ aufgenommen, allerdings nicht in der höchsten Risikokategorie und ohne andere wichtige Aspekte der Richtlinie anzupassen und zu ändern, die nach Ansicht der Gewerkschaften für den Schutz der Arbeitnehmer, einschließlich der Beschäftigten im Gesundheitswesen, von entscheidender Bedeutung sind.¹³⁵ Dies ist ein Weg, der sich potenziell auf Arbeitnehmer im Gesundheitswesen auswirken könnte, insbesondere da die EU ihr neues strategisches Programm für Gesundheit und Sicherheit vorbereitet, wie vom Rat der Europäischen Union.¹³⁶

¹³³ Vgl. *Europäische Kommission*, COVID-19, 2020, o. S.

¹³⁴ Vgl. Richtlinie (EU) 2020/739 der Kommission vom 3. Juni 2020 zur Änderung des Anhangs III der Richtlinie 2000/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Aufnahme von SARS-CoV-2 in die Liste der biologischen Arbeitsstoffe, die bekanntermaßen Infektionskrankheiten beim Menschen hervorrufen, und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1833 der Kommission. C/2020/350, ABl. L 175 vom 4.6.2020, p. 11–14

¹³⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, COVID-19, 2020, o. S.

¹³⁶ Vgl. *Vanhercke et al.*, Social policy in the European Union, 2020, S. 42.

Wie man zum Beispiel auch im Rahmen der Migrationskrise 2015 und dem Brexit 2020 sehen konnte, geraten die vier Freiheiten, die normalerweise als Grundlage für die Existenz der EU angesehen werden, in Krisenzeiten unter Druck. Als Covid-19 ausbrach, führten zahlreiche Mitgliedstaaten einseitige und unkoordinierte Ein- und Beschränkungen des freien Waren- und Personenverkehrs ein, Grenzen wurden geschlossen und Exportgenehmigungen, -beschränkungen und teils auch -verbote verhängt. Diese Maßnahmen basierten nicht nur auf schwachen Beweisen für die öffentliche Gesundheit, sondern verstießen im Falle der Grenzsicherungen auch direkt gegen die grundlegenden Normen und Freiheiten des Binnenmarktes und der Solidarität. Die Europäische Kommission reagierte schnell und drohte mit rechtlichen Schritten gegen Deutschland und Frankreich wegen ihrer Exportverbote.¹³⁷ Gleichzeitig wurde der Binnenmarkt durch ein europaweites Verbot der Ausfuhr kritischer Schutzgüter (u.a. persönliche Schutzausrüstung) in Drittländer geschützt. Bei diesem Ansatz gab es schon früh Anzeichen dafür, dass die inländischen Handels- bzw. Exportbeschränkungen und -verbote und die mangelnde Solidarität Schwächen aufwiesen – würden die nationalen Regierungen eher daran interessiert sein, die Kontrolle über die nationalen Bestände zu behalten, als von der Europäischen Kommission verklagt zu werden – aber es wurde eine Task Force eingerichtet, die die Mitgliedstaaten überprüfen sollte, um einen stärkeren Gruppendruckmechanismus zu schaffen.¹³⁸ In der Praxis wurden die oben erwähnten Verbote schnell wieder aufgehoben. Die Aufhebung der Beschränkungen für die individuelle Mobilität erwies sich als schwieriger, aber es kam zu einer koordinierten europäischen Entscheidungsfindung unter der Leitung des Rates Justiz und Inneres, der die Maßnahmen des Rates in den Bereichen Grenzmanagement, Migration und anderen Fragen leitet.¹³⁹ Interessanterweise waren auch Beschäftigte des Gesundheitswesens von dem Reiseverbot ausgenommen, und die EU-Maßnahmen konzentrierten sich weiterhin auf die Freizügigkeit der wichtigsten Arbeitnehmer. In den im April 2020

¹³⁷ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 433.

¹³⁸ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 435.

¹³⁹ Vgl. *Pilz*, Katastrophenschutzpolitik, 2023, S. 436.

verabschiedeten Leitlinien¹⁴⁰ wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „ungehinderte Grenzübertritte für Angehörige der Gesundheitsberufe“ zu gewährleisten, ohne die Personalkapazität der nationalen Gesundheitssysteme für diese Fachkräfte zu erwähnen.

Auch in anderen Bereichen des Binnenmarktes wurden vorübergehende Flexibilitäten eingeführt. So wurden beispielsweise die strengen EU-Vorschriften für Wettbewerb und staatliche Beihilfen gelockert, um staatliche Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen zu ermöglichen und öffentliche Mittel in strategische Industrien und Sektoren, einschließlich des Gesundheitswesens, zu lenken. So wurde beispielsweise im März 2020 ein italienisches Programm zur Förderung der Produktion von medizinischen Geräten und persönlicher Schutzausrüstung im Rahmen des Vorläufigen Programms für staatliche Beihilfen genehmigt.¹⁴¹

Die vielleicht interessanteste – und potenziell bedeutendste – Entwicklung des Markt-Gesundheits-Dilemmas, das dem EU-Gesundheitsrecht und der EU-Gesundheitspolitik in den letzten Jahrzehnten zugrunde lag, ist die Neuinterpretation eines zentralen Aspekts des Binnenmarktrechts durch die EU. In ihrer Mitteilung vom 13. März 2020¹⁴² hat die EK als Reaktion auf die wachsende Zahl nationaler Ausfuhrbeschränkungen für lebenswichtige Güter geplante Maßnahmen skizziert und die Rechtsgrundlage für die Befreiung von Schranken auf dem nationalen Markt für die öffentliche Gesundheit neu interpretiert. Sie erkennt das seit langem bestehende Recht der EU-Mitgliedstaaten an, Handelsbeschränkungen zu verhängen, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich ist. Dies ist in Artikel 36 AEUV und in der Rechtsprechung zur Regel der Angemessenheit verankert, die verlangt, dass sowohl die positiven als auch die negativen Auswirkungen einer Maßnahme berücksichtigt werden müssen, um festzustellen, ob sie gegen das Recht auf

¹⁴⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission Leitlinien für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise 2020/C 111 I/01, C/2020/2153, ABl. C 111 I vom 3.4.2020, S. 1–5.

¹⁴¹ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen, 2020, o. S.

¹⁴² Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank und die Euro-Gruppe. Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie. COM/2020/112 final.

Freizügigkeit verstößt.¹⁴³ In ihrer Vorlage zu dieser wichtigen Ausnahme hat die Europäische Kommission jedoch eine bemerkenswerte Neuinterpretation vorgelegt. Während Beschränkungen der Freizügigkeit in der Vergangenheit mit dem Schutz der nationalen öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt wurden, heißt es in der gegenständlichen Mitteilung, dass die Rechtmäßigkeit von Beschränkungen auf der Grundlage ihrer Auswirkungen auf das Ziel des Schutzes der Gesundheit der in Europa lebenden Menschen beurteilt wird.¹⁴⁴ Die Europäische Kommission hat somit vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung für die öffentliche Gesundheit neu zu definieren, und zwar auf der Grundlage des Konzepts der europäischen öffentlichen Gesundheit und Solidarität und nicht eines auf den Nationalstaat beschränkten Konzepts.

Eine ebenso deutliche Verschiebung in Richtung Solidarität gab es in der dritten Dimension der Gesundheitspolitik – dem Finanzmanagement. Während die Europäische Zentralbank der Wirtschaft Geld lieh und versuchte, die Stabilität in der Eurozone zu gewährleisten, verabschiedete die Europäische Kommission schnell eine „allgemeine Ausnahmeklausel“, die die strengen Regeln für Haushaltsdefizite und nationale Ausgaben lockerte.¹⁴⁵ Die Europäische Kommission ging folglich noch einen Schritt weiter und traf die Entscheidung, allgemeine europäische Schulden zur Finanzierung der Reaktion auf die Covid-19-Krise aufzunehmen. Im Gegensatz zu den an Bedingungen geknüpften Hilfspaketen, die auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise Anfang der 2010er Jahre gewährt wurden und damit einen Teil der damals verweigerten Solidarität verkörpern, war dies auch für die Europäische Kommission bei der Mittelvergabe relevant. Zwar hat der Rat mehrere Aspekte des ursprünglichen Kommissionsvorschlags abgeschwächt, modifiziert und gekürzt und die Kontrolle über die Mittel zugunsten der Mitgliedstaaten neu austariert, doch wäre es ungenau, diese Vereinbarung als etwas Anderes zu bezeichnen als eine deutliche Intensivierung der europäischen Integration.

¹⁴³ Vgl. EuGH, 20.02.1979 - 120/78.

¹⁴⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank und die Euro-Gruppe. Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie. COM/2020/112 final.

¹⁴⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen, 2020, o. S.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission am 20. Mai 2020 im Rahmen des Halbjahreszyklus ihre länderspezifischen Empfehlungen veröffentlicht.¹⁴⁶ Anders als in den vergangenen Jahren, als etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten gesundheitsbezogene Empfehlungen erhielten, wurden diese an alle Mitgliedstaaten ausgegeben. Die Empfehlungen fordern Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der nationalen Gesundheitssysteme und stellen nicht nur den ersten Fall universeller gesundheitsbezogener Empfehlungen dar, sondern auch eine klare Anerkennung der Bedeutung der Gesundheitssysteme im Zusammenhang mit dem Finanzmanagement.

Nachdem die erste Welle von Covid-19 abgeebbt war, gab es Raum, um über geeignete nächste Schritte nachzudenken. Die Europäische Kommission nutzte diese Gelegenheit und schlug ein neues EU-Gesundheitsprogramm vor. Die EU-Gesundheitsprogramme finanzieren öffentliche Projekte, die zur allgemeinen Gesundheitsstrategie der EU beitragen. Seit 2003 sind sie in eine Reihe von mehrjährigen Instrumenten integriert. Das erste deckte den Zeitraum von 2003 bis 2007 ab, das zweite von 2008 bis 2013 und das dritte von 2014 bis 2020.¹⁴⁷ Ihre Budgets sind klein: Das ursprünglich vorgeschlagene Budget für das letztgenannte Programm in Höhe von 413 Mio. €, das mit den Budgets früherer Programme vergleichbar ist, wurde von Kommissionsvizepräsident Margaritis Schinas als „Taschengeld“ bezeichnet.¹⁴⁸ Das vorgeschlagene Budget für das überarbeitete EU4Health-Programm für 2021-2027, das als Teil der Antwort auf Covid-19 vereinbart wurde, steht mit 1,7 Milliarden Euro in krassem Gegensatz dazu. Diese Vervierfachung liegt zwar deutlich unter den von der Europäischen Kommission im Mai 2020 vorgeschlagenen 9,4 Milliarden Euro, verleiht der Gesundheit aber eine noch nie dagewesene Priorität im EU-Haushalt. Außerdem wird mit dem Vorschlag der ursprüngliche Plan, das Gesundheitsprogramm in den viel größeren Europäischen

¹⁴⁶ Vgl. *Kickbusch/Vogt/Krech*, Gesundheitskompetenz in Zeiten der COVID-19, 2022, S. 5.

¹⁴⁷ Vgl. *Münch*, (Anfangs-)Schwierigkeiten mit Lernkurve, 2023, S. 12f.

¹⁴⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Press conference of Margaritis Schinas, 2020, o. S.

Sozialfonds Plus zu integrieren, gestrichen. Stattdessen wird es wieder zu einem eigenständigen gesundheitspolitischen Instrument.¹⁴⁹

Das Programm EU4Health 2021-2027 hat drei Prioritäten: Schutz der Menschen vor grenzüberschreitenden Bedrohungen, Verbesserung des Zugangs zu Medikamenten und Stärkung der Gesundheitssysteme. Diese Prioritäten werden durch zehn spezifische Ziele umgesetzt. Das Programm behält die Ziele des ursprünglichen Vorschlags bei und unterscheidet sich nicht von den Zielen früherer Gesundheitsprogramme, in denen grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen und die Gesundheitssicherheit im Allgemeinen als spezifische Prioritätsbereiche genannt wurden. Der Text besagt auch, dass das Programm 2021-2027 den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Reaktion auf und zur Vorbereitung auf künftige Krisen legen wird, um die Bedrohung durch künftige Krisen zu mindern, und die Europäische Kommission stellte fest, dass die Aktionspunkte zur Krisenresilienz in die ersten Jahre des Programms übernommen werden.¹⁵⁰ Das Programm verfolgt jedoch einen ganzheitlichen Ansatz und erkennt an, dass die Fähigkeit der Gesundheitssysteme, auf eine Krise zu reagieren, von ihrer allgemeinen Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit abhängt, die wiederum von der Gesundheit der Bevölkerung bestimmt wird, der sie dienen. Es scheint also, dass Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass auch andere Elemente des Gesundheitswesens von den weit verbreiteten EU-Maßnahmen im Gesundheitsbereich und dem Interesse an deren Stärkung profitieren.

Das EU4Health-Programm wird von einer EU-Impfstoffstrategie begleitet, die am 17. Juni 2020 veröffentlicht wurde und durch eine Arzneimittelstrategie ergänzt werden wird, die Ende 2024 veröffentlicht wurde. Letztere wird sich mit langfristigen Themen wie dem Zugang zu Arzneimitteln, pharmazeutischen Versorgungsketten und Innovationen in der Industrie befassen. Die Impfstoffstrategie zielte darauf ab, innerhalb von 18 Monaten einen Impfstoff gegen Covid-19 zu entwickeln, herzustellen und zu vertreiben – ein Prozess, der normalerweise 10 Jahre dauern könnte. Es handelte sich also um einen zentralisierten Mechanismus, der von der Europäischen

¹⁴⁹ Vgl. *Habl*, EU: Auf dem Weg zu einer starken Gesundheitsunion, 2023, S. 395f.

¹⁵⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, Press conference of Margaritis Schinas, 2020, o. S.

Kommission beschlossen und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Im Rahmen dieses Mechanismus schloß die Europäische Kommission im Namen der Mitgliedstaaten Vorverträge mit Pharmaunternehmen ab und koordinierte die Lieferung und Verteilung des endgültigen Impfstoffs. Dies stellte eine bedeutende Veränderung dar und kann als Reaktion auf die festgestellten Mängel der bestehenden RescEU-Mechanismen gesehen werden. Während die Europäische Kommission eine wichtigere Rolle bei der Verteilung der beschafften Waren spielt, stehen RescEU weniger Ressourcen zur Verfügung. Seit dem Ausbruch von Covid-19 wurden viermal Lieferungen von kritischer Schutzausrüstung angefordert. Protektionistische nationale Maßnahmen störten diesen Mechanismus in der Anfangsphase der Krise, und die Struktur blieb zwischenstaatlich, freiwillig und zu langsam, um auf den dringenden Bedarf zu reagieren.¹⁵¹ Die Impfstrategie versuchte, dieses Problem zu lösen, indem sie der Europäischen Kommission, einschließlich der EMA als zentraler Stelle, die für die Regeln für die Prüfung, Zulassung und Vermarktung von Produkten zuständig ist, eine größere Rolle zuwies.

4.3 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Eine Überprüfung der Zuständigkeiten der EU im Bereich der öffentlichen Gesundheit und ihrer bisherigen Reaktion im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Covid-19 wird im Folgenden anhand von zwei Paradigmen zusammengefasst:

Erstens hat die Covid-19 Pandemie gezeigt, dass die Fähigkeit der EU, als Ersthelfer oder sogar als Koordinator der ersten Reaktion zu agieren, schwach ist. Die bestehenden Mechanismen für Gesundheitssicherheit und Pandemievorsorge funktionieren wie geplant, aber sie sind ein kleines und wenig ehrgeiziges System, dessen Kapazität durch Artikel 168 AEUV begrenzt ist.

Zweitens hat sie gezeigt, dass die Solidarität im Gesundheitswesen unter dem Druck einer Krise zusammenbrechen kann, auch wenn sich die Solidarität, anders als bei der Schweinegrippe, bis zu einem gewissen Grad erholt hat. Nachdem die Europäische Kommission das eigennützige Verhalten der Mitgliedstaaten in Frage gestellt hat, hat sie nun die Gelegenheit gefunden, eine bedeutende Neuinterpretation der Regeln

¹⁵¹ Vgl. Henke, Der Aufbau der Europäischen Gesundheitsunion, 2021, S. 892.

voranzutreiben, die das Potenzial hat, die Gesundheitspolitik der EU zu verbessern. Die Gesundheitspolitik über den Markt war schon immer das Hauptgesicht der EU-Gesundheitspolitik. Es ist daher angemessen, wenn auch ironisch, dass die Bemühungen um die Sicherung des Binnenmarktes nun zu einer möglichen Neuauslegung der EU-Ausnahme für die öffentliche Gesundheit führen könnten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich ein Fenster der Gelegenheit geöffnet hat, die Rolle der EU im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu reformieren. Es stellt sich also die Frage, inwieweit die bisher vorgeschlagenen Änderungen einen bedeutenden Integrationsschritt darstellen werden und wie die Aussichten für eine solche Integration im Gesundheitssektor sind, da die Mitgliedstaaten nur ungern Kompetenzen in diesem Bereich übertragen.

Die Gesundheitssicherheit, insbesondere wenn es um die Bevorratung und die zentrale Verteilung von Vorräten geht, könnte noch umstrittener sein. Die in Abschnitt 3.2 erörterte EU-Impfstoffstrategie sah vor, dass die EU nicht nur die Verantwortung für die Koordinierung der Entwicklung und Herstellung des Impfstoffs Covid-19 übernahm, sondern auch für die Verteilung und Aufteilung der verfügbaren Vorräte auf die Mitgliedstaaten verantwortlich. Insbesondere die Europäische Kommission spielte auch eine zentrale Rolle bei der Verteilung im Rahmen der RescEU-Notfallvorratsinitiative und der EU4Health-Initiative für Langzeitvorräte. Diese Initiativen stellten einen bedeutenden Fortschritt dar und schlossen eine wichtige Lücke in den derzeitigen Regeln, die freiwillig und zwischenstaatlich waren.

Ein weiteres interessantes Element ist, wie viel Wert auf die Stärkung des Gesundheitssystems in Bezug auf Sicherheit und Epidemiebereitschaft gelegt wird. In ähnlicher Weise könnte diese Rolle um erneuerte EU-Maßnahmen zur Bekämpfung nicht übertragbarer Krankheiten als einer der Hauptursachen für Morbidität und Mortalität im Zusammenhang mit Covid-19 erweitert werden, während ernsthafte Bedenken hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit des Europäischen Semesters dem Ruf nach mehr Nachhaltigkeit gewichen sind.

Während die Organisation und Finanzierung der Gesundheitssysteme in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, stellen Ungleichheiten bei den Kapazitäten im Gesundheitswesen eine klare Bedrohung für die kollektive Gesundheitssicherheit dar.

Erneute Verpflichtungen in dieser Hinsicht könnten zu einem stärkeren Engagement auf EU-Ebene in Bezug auf Gesundheitssysteme und der Gesundheitsförderung führen. Angesichts der Neuauslegung der Ausnahmeregelung für die öffentliche Gesundheit von den Binnenmarktfreiheiten und des Vorschlags für eine erste gemeinsame europäische Verschuldung sind die bevorstehenden Änderungen in der EU-Gesundheitspolitik von Bedeutung. Es gibt nur wenige Garantien – die Zeit, in der sich die Aufmerksamkeit und der Enthusiasmus auf die Gesundheit konzentrieren werden, wird kurz sein – und sobald die Pandemie vergessen ist, könnte die finanzielle und politische Unterstützung wieder schwinden. Aber im Zusammenhang mit der historischen Entwicklung der EU-Gesundheitspolitik sind dies wichtige Schritte nach vorn.

5. Eingeführte und empfohlene Maßnahmen auf EU-Ebene

Die auf europäischer Ebene eingeführten oder empfohlenen Maßnahmen lassen sich in zwei Hauptkategorien unterteilen: Maßnahmen, die Beschränkungen auferlegen, die sich hauptsächlich auf einheitliche Beschränkungen für Reisen aus Drittländern in die EU beschränken, und Maßnahmen, die darauf abzielen, die grenzüberschreitenden Auswirkungen der von einzelnen Mitgliedstaaten auferlegten Beschränkungen zu verringern. Im Folgenden werden diese Maßnahmen im Zusammenhang mit den Grundfreiheiten des Binnenmarktes analysiert.

5.1 Maßnahmen auf EU-Ebene zur Einführung von Beschränkungen

Die EU-Mitgliedstaaten koordinierten ihr Vorgehen in Bezug auf Reisen aus Drittländern in die EU, indem sie am 17. März 2020 eine Vereinbarung schlossen.¹⁵² Sie folgten damit der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 16. März 2020.¹⁵³ Die Reisebeschränkungen sahen erhebliche Ausnahmen vor. Erstens galten die Beschränkungen nicht für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen und auch nicht für Personen, die gleichwertige Rechte auf Freizügigkeit genießen. Zweitens galten die Beschränkungen für langfristig aufenthaltsberechtigte Personen oder Inhaber eines nationalen Langzeitvisums und deren Familienangehörige. Drittens gelten die Beschränkungen nicht für Arbeitnehmer in bestimmten wichtigen, kritischen Sektoren wie dem Gesundheitswesen, der Altenpflege, dem Verkehrswesen, Diplomaten, landwirtschaftlichen Saisonarbeitern oder Seeleuten. Die Beschränkungen gelten weder für Personen, die zu Bildungszwecken reisen, noch für Transitreisende oder Familienangehörige in Notfällen. Personen, die internationalen Schutz benötigen, unterlagen keinen Beschränkungen. Ausgenommen waren schließlich auch hochqualifizierte Arbeitnehmer, die aus wirtschaftlichen Gründen für unaufschiebbare oder anderweitig zu erledigende Aufgaben benötigt wurden.

In der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2020 und dem anschließenden Entwurf eines Vorschlags zur Empfehlung des Rates vom 25. Juni, der vom Rat am 30. Juni angenommen wurde, wurde die schrittweise Aufhebung

¹⁵² Vgl. *Europäische Kommission*, Reisen in Zeiten von Corona, 2020, o. S.

¹⁵³ Vgl. *Europäische Kommission*, Reisen in Zeiten von Corona, 2020, o. S.

dieser Beschränkungen in jedem Land vorgeschlagen, wobei der Vorschlag alle vierzehn Tage aktualisiert werden sollte.¹⁵⁴

Die Koordinierung der Beschränkungen an den Außengrenzen ist zu einem wichtigen Element bei der Aufhebung der Beschränkungen an den Binnengrenzen geworden. Mit der Impfkampagne, die Ende Dezember 2020 in der gesamten EU begann, gab es viele Forderungen nach Reisebeschränkungen für Personen mit einem Impfausweis, der die COVID-19-Impfung belegt. Bis Ende 2021 war jedoch keine Einigung über eine solche Maßnahme erzielt worden. Die südlichen Mitgliedstaaten, deren Binnenwirtschaft stark vom Tourismus abgehängt, suchten verzweifelt nach einer Möglichkeit, den Reiseverkehr wiederaufzunehmen. Bis Ende 2021 gab es keinen Konsens darüber, wie dies geschehen sollte.¹⁵⁵

5.2 Maßnahmen zur Verringerung der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Beschränkungen

Angesichts der Aussicht, dass einzelne Maßnahmen der Mitgliedstaaten ein hohes Potenzial haben, das Funktionieren des EU-Binnenmarktes nachhaltig negativ zu beeinflussen, war die Europäische Kommission bestrebt, diesen Auswirkungen entgegenzuwirken. Am 15. April 2020 haben die Präsidentin der Europäischen Kommission und der Präsident des Europäischen Rates einen gemeinsamen europäischen Fahrplan für die Aufhebung von Beschränkungsmaßnahmen veröffentlicht.¹⁵⁶ In dem gesamteuropäischen Fahrplan wurden drei Gruppen von Kriterien für die Bewertung der Aufhebung von Zwangsmaßnahmen festgelegt. Zuerst wurden epidemiologische Kriterien angeführt, wie z. B. dass der Pandemiestatus in Bezug auf Ausbreitung, Neuinfektionen, Krankenhausaufenthalte usw. ein nachhaltiges Niveau erreicht hat. Die zweite Gruppe von Kriterien sollte gewährleisten, dass die Kapazitäten der Gesundheitssysteme ausreichend sind. Die dritte Gruppe von Kriterien betraf die Überwachungskapazitäten, einschließlich der Test- und

¹⁵⁴ Vgl. *Europäische Kommission*, Reisen in Zeiten von Corona, 2020, o. S.

¹⁵⁵ Vgl. *Müller*, Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, 2022, S. 58f.

¹⁵⁶ Vgl. Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 2020/C 126/01, C/2020/2419, ABl. C 126 vom 17.4.2020, S. 1–11.

Kontaktverfolgungsmöglichkeiten. Der Gemeinsame Europäische Fahrplan folgte drei Grundprinzipien:

- jede Maßnahme sollte evidenzbasiert sein und die öffentliche Gesundheit in den Mittelpunkt ihres Handelns stellen;
- die Mitgliedstaaten sollten ihre Maßnahmen koordinieren; und
- Respekt und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sind entscheidend.

Ziel dieser Grundsätze ist es, eine gemeinsame Grundlage für die Entscheidungsfindung zu schaffen und die Mitgliedstaaten daran zu hindern, einseitige Maßnahmen zu ergreifen, die dem EU-Binnenmarkt schaden könnten. Darüber hinaus verpflichtete der Gemeinsame Europäische Fahrplan die EU, die Mitgliedstaaten durch die Erhebung von Daten, die Schaffung eines Rahmens für die Ermittlung von Kontaktpersonen und den Ausbau der Gesundheits- und Testkapazitäten zu unterstützen. Wichtig ist, dass der Gemeinsame Europäische Fahrplan auch eine Reihe von Empfehlungen der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten enthielt. Dabei handelte es sich um allgemeine Grundsätze für die Aufhebung restriktiver Maßnahmen, einschließlich Ansätzen zur schrittweisen Lockerung von Beschränkungen, zur Begrenzung des geografischen Geltungsbereichs von Beschränkungen, zur Einschränkung des Anwendungsbereichs von Beschränkungen und zur kontinuierlichen Überwachung der Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen.¹⁵⁷

Es gab auch spezifischere Empfehlungen, einschließlich eines schrittweisen Ansatzes zur Öffnung der Binnen- und Außengrenzen und der schrittweisen Erhöhung der Zahl der Personen, die an Massenveranstaltungen teilnehmen dürfen. Am 13. Mai 2020 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung für ein schrittweises und koordiniertes Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zum Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen, in der die Kommission Kriterien und Grundsätze hervorhob und die Empfehlungen des Gemeinsamen Europäischen Fahrplans aktualisierte. Der Schwerpunkt lag jedoch auf den Einschränkungen der Freizügigkeit und den

¹⁵⁷ Vgl. Müller, Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, 2022, S. 59f.

Kontrollen an den Binnengrenzen.¹⁵⁸ Der Prozess war in drei Phasen unterteilt, beginnend mit Phase 0, das heißt der Situation, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Mitteilung im Mai 2020 bestand. Phase 1 war der Übergang vom vorherigen Zustand zu Phase 2. Phase 2 war die allgemeine Abschaffung aller Beschränkungen und Kontrollen an den Binnengrenzen und damit die Wiederherstellung der Bestimmungen des Schengen-Raums und des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs, der das Markenzeichen des EU-Binnenmarkts ist.

Schließlich hat die Europäische Kommission am 15. Juni 2020 eine Website eingerichtet, um die sichere Wiedereröffnung von Reisen und Tourismus in der EU zu erleichtern. Die Plattform mit dem Namen „Re-open EU“ sammelte Echtzeitinformationen über Grenzen und verfügbare Verkehrs- und Tourismusedienstleistungen. Sie bat auch Informationen über zusätzliche Reisebeschränkungen und öffentliche Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten.¹⁵⁹

5.3 EU-Beihilfen

Grundsätzlich ist die Kontrolle staatlicher Beihilfen ein wichtiges Instrument der Europäischen Kommission, um zu verhindern, dass nationale Subventionen die Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt gefährden.¹⁶⁰ Die Bedeutung der Beihilfepolitik im Binnenmarkt ergibt sich aus ihrem supranationalen Charakter und den der Europäischen Kommission durch die Verträge übertragenen zentralen Regulierungs-, Überwachungs- und Durchsetzungsbefugnissen.¹⁶¹ In Artikel 107 AEUV wird demnach festgelegt, dass mit Ausnahme bestimmter Fälle Beihilfen, die europäischen Unternehmen von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind. Zu den Ausnahmen gehören Subventionen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, Beihilfen

¹⁵⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen — COVID-19 2020/C 169/03, C/2020/3250, ABl. C 169 vom 15.5.2020, S. 30–37.

¹⁵⁹ Vgl. *Europäische Kommission*, Re-open EU, 2020, o. S.

¹⁶⁰ Vgl. *Defraigne et al.*, Introduction to EU Industrial Policy in the Multipolar Economy, 2022, S. 4f.

¹⁶¹ Vgl. *Frenz*, Handbook of EU competition law, 2016, S. 11f.

zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats¹⁶², beide gemäß und Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.¹⁶³ Der Rat kann auf Vorschlag der Europäischen Kommission andere Arten von Beihilfen festlegen, die genehmigt werden können¹⁶⁴. Der Rat kann auf Antrag eines Mitgliedstaats einstimmig entscheiden, ob bestimmte staatliche Beihilfen unter außergewöhnlichen Umständen als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen sind.¹⁶⁵

Um die durch den Ausbruch der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 verursachte Gesundheitskrise zu mildern, ergriffen die EU-Mitgliedstaaten verschiedene Notfallmaßnahmen, darunter Ausgangssperren und Reisebeschränkungen, die zu einem starken Rückgang der Wirtschaftstätigkeit führten.¹⁶⁶ Damit die Mitgliedstaaten den von den Folgen der Pandemie betroffenen Unternehmen Liquiditätshilfen gewähren können, verabschiedete die EK im März 2020 den Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft während des Covid-19-Ausbruchs, der später mehrmals geändert wurde.¹⁶⁷ Wie schon nach der globalen Finanzkrise 2008 bedeutete dies eine erhebliche Lockerung der grundsätzlich nur sehr restriktiv möglichen Verwendung staatlicher Beihilfen in Europa. Ziel der Europäischen Kommission war es, in Krisenzeiten eine ausreichende Flexibilität bei der Verwendung staatlicher Beihilfen zu ermöglichen und gleichzeitig eine koordinierte Reaktion auf die Pandemie zu sicherzustellen und Verzerrungen auf dem Binnenmarkt zu minimieren.

Die Europäische Kommission verabschiedete den Befristeten Rahmen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3(b) AEUV, der es den Mitgliedstaaten erlaubt,

¹⁶² Vgl. Artikel 107 Absatz 3(a) AEUV

¹⁶³ Vgl. Artikel 107 Absatz 3(c) AEUV

¹⁶⁴ Vgl. Artikel 107 Absatz 3(e) AEUV

¹⁶⁵ Vgl. Artikel 108 Absatz 2 AEUV

¹⁶⁶ Vgl. *Van Hove*, Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic, 2020, S. 8.

¹⁶⁷ Der Befristete Rahmen wurde später mehrmals geändert und sollte – für die meisten der bereitgestellten Instrumente – aufgrund der Verbesserung der Gesundheitskrise in Europa und des Auslaufens restriktiver Maßnahmen am 30. Juni 2022 auslaufen.

staatliche Beihilfen zur Behebung einer schweren Störung der EU-Wirtschaft insgesamt einzusetzen. Darüber hinaus können staatliche Beihilfen auch nach spezifischen Bestimmungen des Vertrags genehmigt werden, wie z. B. nach Artikel 107 Absatz 2(b), der Beihilfen zur Beseitigung von Schäden erlaubt, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.¹⁶⁸ In seiner ersten Fassung sah der Treuhandfonds fünf Kategorien von Beihilfen vor, die darauf abzielten, die Liquidität und den Zugang zu Finanzmitteln für Unternehmen, die von den restriktiven Maßnahmen der Pandemie betroffen waren, bis Dezember 2020 sicherzustellen (vorbehaltlich einer Notifizierung). Dazu gehörten Beihilfen in Form von

- direkten Zuschüssen, rückzahlbaren Vorschüssen oder Steuervorteilen (begrenzt auf 800.000 EUR pro Unternehmen),
- Darlehensbürgschaften,
- subventionierten Darlehenszinsen,
- Bürgschaften und Darlehen, die über Kreditinstitute oder andere Finanzinstitute gewährt werden, und mehr Flexibilität bei
- kurzfristigen Exportkreditversicherungen.

Während der Pandemie haben sich die staatlichen Beihilfen in der gesamten EU mehr als verdoppelt und sind von durchschnittlich etwa 1 Prozent im Jahr 2019 auf über 2 Prozent des BIP in den Mitgliedstaaten im Jahr 2020 gestiegen. Betrachtet man speziell die Covid-bezogene Hilfe im Zeitraum 2020-2022 – das heißt die im Rahmen des Treuhandfonds und nach ähnlichen Grundsätzen gewährte Hilfe – wird die große Variabilität der in den einzelnen Ländern gewährten Hilfsleistungen deutlich.¹⁶⁹

Insgesamt hat der Covid-Treuhandfond es den Mitgliedstaaten ermöglicht, in Not geratene inländische Unternehmen flexibel zu unterstützen. Im Zeitraum 2020–2022 zahlten die EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt kumulierte Hilfen in Höhe von rund 3 Prozent des BIP an Covid-Hilfen aus (für den Dreijahreszeitraum). Allerdings gab es zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bei der Höhe der kumulierten Hilfen. Griechenland zahlte mehr als das Doppelte des EU-Durchschnitts aus: rund 7 Prozent

¹⁶⁸ Vgl. *Maczkovics*, How flexible should State aid control be in times of crisis?. 2020, S. 271.

¹⁶⁹ Vgl. *Klose*, Ökonomische Grundlagen des Handlungsbedarfs–Risikoerörterung aus europäischer Sicht, 2024, S. 38ff.

des nationalen BIP über den gesamten Zeitraum. Malta und Polen folgen mit 6 bzw. 5 Prozent. Am anderen Ende des Spektrums stellten Länder wie Belgien, Irland und Schweden weniger als 1 Prozent des BIP an Covid-bezogener Hilfe bereit. Die am häufigsten verwendeten Instrumente zur Auszahlung von Covid-Hilfen waren direkte Zuschüsse, Darlehen und rückzahlbare Vorschüsse sowie Garantien. Auch bei der Verwendung bevorzugter Instrumente zur Auszahlung krisenbezogener Hilfen gab es große Unterschiede zwischen den Ländern.¹⁷⁰

Nach dem Beginn des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 und folglich den europäischen Sanktionen gegen Russland kam es zu einer Energiekrise, als Russland als Vergeltungsmaßnahme die Gaslieferungen nach Europa einstellte. Europa wurde demnach von einem schweren angebotsseitigen Wirtschaftsschock getroffen.¹⁷¹ In diesem Zusammenhang nahm die Europäische Kommission rasch eine Mitteilung über einen befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfemaßnahmen an, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, angeschlagene Unternehmen zu unterstützen, die von dem Energiepreisschock betroffen sind.¹⁷² Dieser Rahmen sollte die bestehenden Beihilfeinstrumente der EU ergänzen und stützt sich auf Artikel 107 Absatz 2 (b) AEUV, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, Schäden zu mildern, die unmittelbar durch außergewöhnliche Ereignisse verursacht wurden. Zusätzlich zum vorübergehenden Krisenrahmen konnten die Mitgliedstaaten sogenannte vertragsbasierte Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben gemäß Artikel 107 Absatz 3(b) AEUV gewähren. Im März 2023 wurde der Vorübergehende Krisenrahmen durch den vorübergehenden Krisen- und Übergangsrahmen ersetzt.¹⁷³ Der neue Rahmen erweiterte den vorübergehenden Krisenrahmen mit dem Ziel, den Einsatz erneuerbarer Energien und die

¹⁷⁰ Vgl. *Klose*, Ökonomische Grundlagen des Handlungsbedarfs–Risikoerörterung aus europäischer Sicht, 2024, S. 36ff.

¹⁷¹ Vgl. *Klose*, Ökonomische Grundlagen des Handlungsbedarfs–Risikoerörterung aus europäischer Sicht, 2024, S. 39.

¹⁷² Vgl. Mitteilung der Kommission. Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine 2022/C 131 I/01, C/2022/1890, ABl. C 131 I vom 24.3.2022, S. 1–17.

¹⁷³ Vgl. Mitteilung der Kommission Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels 2023/C 101/03, C/2023/1711, ABl. C 101 vom 17.3.2023, S. 3–46.

Dekarbonisierung der Industrie zu fördern. In Anerkennung der Dringlichkeit, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern und den grünen Wandel zu fördern, wurde dem vorübergehenden Krisen- und Übergangsrahmen ein neuer Abschnitt hinzugefügt, der darauf abzielt, Investitionen in kritische Sektoren zu beschleunigen, die für den Übergang zu einer Netto-Null-Wirtschaft unerlässlich sind. Dazu gehört die Unterstützung der Produktion strategischer Produkte, Güter und Komponenten wie Batterien, Solarmodule, Windturbinen, Wärmepumpen, Elektrolyseure und Technologien zur Abscheidung, Nutzung und Speicherung von Kohlenstoff. Der vorübergehende Krisen- und Übergangsrahmen unterstützt auch die Produktion und das Recycling von Schlüsselkomponenten und kritischen Rohstoffen, die für diese Technologien benötigt werden. Damit hat der neue Rahmen den Schwerpunkt des vorübergehenden Krisenrahmens von der unmittelbaren Reaktion auf die Energiekrise auf das Ziel verlagert, den ökologischen Wandel in ganz Europa zu erleichtern.

Die Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen Sicherheit der EU dürfen die Grundprinzipien des Binnenmarktes oder des multilateralen Handelssystems nicht untergraben. Wirtschaftsforscher sind teilweise besorgt, dass eine Lockerung der Vorschriften für staatliche Beihilfen nicht nur weltweit, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten einen Subventionswettbewerb auslösen könnte. Dies würde zu Störungen im Binnenmarkt führen und könnte die Haushaltsstabilität gefährden.¹⁷⁴

Gleiche Wettbewerbsbedingungen sind die Grundlage für das Innovationspotenzial, das Potenzial für Neugründungen, KMU und Unternehmenswachstum und -entwicklung sowie für eine geografisch ausgewogene Entwicklung der EU. Das Beihilfesystem muss seinen Zweck erfüllen, nämlich langfristige Stabilität zu gewährleisten. Die schrittweise Abschaffung des Übergangsteils des vorübergehenden Krisen- und Übergangsrahmens ist von entscheidender Bedeutung. Insbesondere die Kofinanzierung gefährdet die Integrität des Binnenmarktes, da sie speziell darauf abzielt, den Begünstigten zu ermutigen, seine Investitionen in dem unterstützenden Mitgliedstaat zu platzieren und zu behalten, anstatt in einem anderen.

¹⁷⁴ Vgl. *Klose*, Ökonomische Grundlagen des Handlungsbedarfs–Risikoerörterung aus europäischer Sicht, 2024, S. 35.

Die Verwendung staatlicher Beihilfen über die Notwendigkeit hinaus, Marktversagen zu beheben und die notwendige und angemessene Finanzierung oder Krisenreaktion bereitzustellen, birgt die Gefahr, dass Innovation und Produktivität behindert werden. Aus der Anwendung von Zeitrahmen müssen Lehren gezogen werden, wie man die am wenigsten wettbewerbsverzerrenden Instrumente einsetzt und wie man mit künftigen Krisen umgeht. Es ist ein detaillierterer Ansatz zur Bewertung der Auswirkungen dieser Instrumente erforderlich.

Die EU ist mit einem neuen geopolitischen Umfeld konfrontiert, das eine Neubelebung der langfristigen Industriepolitik der EU erforderlich macht. Gleichzeitig ist zu betonen, dass es Alternativen zur Lockerung der Beihilfevorschriften gibt. Unternehmen aller Sektoren und Größen benötigen klare und vorhersehbare Rahmenbedingungen, Reduktion regulatorischer Belastungen, schnellere Genehmigungsverfahren, verbesserte Innovationskapazitäten, qualifizierte Arbeitskräfte, weniger Hindernisse im Binnenmarkt, ein umfangreiches Handelsnetz mit Drittländern, gut funktionierende Kapitalmärkte und vieles mehr.

Ein offener und nachhaltiger Handel, der durch ein regelbasiertes Handelssystem geregelt wird, bleibt eine weitere unverzichtbare Voraussetzung für eine starke Wettbewerbsfähigkeit. EU verfügt bereits über Schutzinstrumente, um in begründeten Fällen gegen unlauteren Wettbewerb durch Drittländer vorzugehen. Es sind auch die Bemühungen der Europäischen Kommission zu unterstützen, eine ehrgeizige handelspolitische Agenda zu verfolgen und sich für strengere globale Regeln und Transparenz bei schädlichen Industriesubventionen einzusetzen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da der globale Subventionswettlauf die Volkswirtschaften schädigt, das Risiko von Handelskonflikten erhöht und die notwendige Zusammenarbeit untergräbt. Die Fähigkeit und Glaubwürdigkeit der EU, diese Agenda voranzutreiben und damit gegen wettbewerbsverzerrende Subventionen aus Drittländern vorzugehen, hängt von der Robustheit der EU-Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen ab.

6. Die Auswirkungen der Maßnahmen auf den Binnenmarkt

In diesem Kapitel werden die kumulativen Auswirkungen der verschiedenen Beschränkungen, die auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten auf den EU-Binnenmarkt eingeführt wurden, sowie die verschiedenen Maßnahmen, die hauptsächlich auf EU-Ebene ergriffen wurden, um diese Auswirkungen abzumildern, untersucht. In den ersten zwei Abschnitten werden die Auswirkungen der Beschränkungen auf Personen innerhalb einzelner Mitgliedstaaten sowie die Auswirkungen auf Personen, die zwischen den Mitgliedstaaten reisen, untersucht. Im dritten Abschnitt werden die Auswirkungen auf die Mobilität von Waren zwischen den Mitgliedstaaten, in den vierten und fünften Abschnitten die Auswirkungen auf Dienstleistungen und im sechsten Abschnitt die Auswirkungen auf die Kapitalmobilität untersucht. Im siebten Abschnitt wird untersucht, wie sich die oben beschriebenen Maßnahmen auf verschiedene Sektoren und Bevölkerungsgruppen ausgewirkt haben.

6.1 Auswirkungen auf die Mobilität von Personen innerhalb der Mitgliedstaaten

Jeder EU-Mitgliedstaat hat zu unterschiedlichen Zeiten Beschränkungen für die Mobilität von Personen eingeführt. In West- und Südeuropa erfolgten sie in der Regel in zwei Wellen: eine erste intensive Welle, als die Pandemie im März/April 2020 erstmals ausbrach, und eine zweite Welle, als die Pandemie im September und später erneut ausbrach. In der Zwischenzeit lockerten die meisten Mitgliedstaaten die Beschränkungen und erlaubten oder förderten Urlaubsreisen zwischen den Mitgliedstaaten. Die meisten östlichen EU-Mitgliedstaaten waren von der ersten Welle nicht betroffen, aber alle erlebten am Ende 2021 die zweite Welle.¹⁷⁵

Google-Mobilitätsdaten zeigen, inwieweit die Besuche in den folgenden Einrichtungen oder an den folgenden Orten im Vergleich zum Januar 2020 zu- oder abgenommen haben, was als Maß für die historische Ausgangssituation gilt¹⁷⁶:

- Einzelhandel und Freizeit (einschließlich Restaurants, Cafés, Einkaufszentren, Vergnügungsparks, Museen, Bibliotheken und Kinos);

¹⁷⁵ Vgl. Müller, Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, 2022, S. 58f.

¹⁷⁶ Vgl. Google, Unterschiede in den Bewegungsmustern aufgrund von COVID-19, 2020, o. S.

- Lebensmittelgeschäfte und Apotheken (einschließlich Lebensmittelgeschäfte, Lebensmittellager, Bauernmärkte, Lebensmittelgeschäfte, Apotheken und Drogerien);
- Parks (einschließlich Nationalparks, öffentliche Strände, Yachthäfen, Hundebauflaufgebiete, Plätze und Gemeinschaftsgärten);
- Bahnhöfe (Knotenpunkte des öffentlichen Nahverkehrs wie U-Bahnen, Busbahnhöfe und Bahnhöfe);
- Arbeitsplätze; und
- Wohngebiete (durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Wohngebieten in Stunden für alle Nutzer in der Stichprobe, das heißt die Zeit, die in Wohngebieten verbracht wird).

Es ist leicht zu erkennen, dass die Zeit, die in Österreich für Einzelhandel und Freizeitaktivitäten aufgewendet wird, im März 2020, als die Pandemie immer stärker um sich griff, um mehr als 80 % zurückging. Im Sommer 2020, als die Pandemie unter Kontrolle zu sein schien, wieder nahezu normal war und dann im November, als die zweite Welle der Pandemie anrollte, um mehr als 50 % zurückging. Die Zeit, die im Einzelhandel und bei Freizeitaktivitäten verbracht wurde, begann sogar schon vor der offiziellen Einführung der Beschränkungen zu sinken. Ein ähnlicher Trend ist bei der Zeit zu beobachten, die an Bahnhöfen öffentlicher Verkehrsmittel verbracht wird. Die Zeit, die in Lebensmittelläden und Apotheken verbracht wird, zeigt eine ruhigere Version desselben Trends, was zu erwarten ist, da Lebensmittelläden und Apotheken auch während der strengen Quarantänezeiten geöffnet blieben. Die Zeit, die am Arbeitsplatz verbracht wird, zeigte ähnliche Tendenzen wie im Einzelhandel und in der Freizeit, war aber weniger intensiv. Die Zeit, die zu Hause verbracht wird, zeigte den umgekehrten Trend: Sie nimmt zu, wenn die Quarantäne verschärft wird, und kehrt auf den Normalwert zurück, wenn die Beschränkungen gelockert werden.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Vgl. *Google*, Unterschiede in den Bewegungsmustern aufgrund von COVID-19, 2020, o. S.

6.2 Auswirkungen auf die Mobilität von Personen zwischen Mitgliedstaaten

Die in vorigen Abschnitt genannten Mobilitätsmaßnahmen messen im Allgemeinen die Auswirkungen auf die Mobilität innerhalb eines Mitgliedstaats. Sie messen aber nicht die Verringerung der Mobilität zwischen oder innerhalb von Mitgliedstaaten. Zur Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten liegen nur wenige Daten vor. Die grenzüberschreitende Mobilität dient vielen Zwecken und hat unterschiedliche wirtschaftliche Auswirkungen:

- Kurze Geschäftsreisen von ein paar Stunden oder ein paar Tagen;
- Reisen zur und von der Arbeit;
- Einkaufsreisen, die am selben Tag in Grenzregionen stattfinden können; und
- langfristiger Tourismus.¹⁷⁸

Sie haben sehr unterschiedliche Auswirkungen darauf, wo Geld verdient wird (und wie viel), wo Geld ausgegeben wird (und wie viel) und wo Steuern gezahlt werden (und wie viel). Sie hatten während der Pandemie sehr unterschiedliche Auswirkungen: Kurze Geschäftsreisen wurden weitgehend durch Telefonkonferenzen ersetzt, Einkäufe am selben Tag wurden wahrscheinlich auf dem Höhepunkt der Quarantäne eingestellt, aber die Reisen zur Arbeit über die Grenzen hinweg gingen in vielen Regionen weiter (z. B. über die deutsch-französische und deutsch-belgische Grenze). Die Eurostat-Daten liefern nützliche Informationen über die Übernachtungen von Einwohnern eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat. Diese Eurostat-Daten zeigen einen starken, aber nicht überraschenden Rückgang des internationalen Tourismus zwischen den EU-Mitgliedstaaten seit Beginn der Pandemie im März 2020.¹⁷⁹ Jede der Zahlen gab das Verhältnis der Übernachtungen von Nichtinländern in Beherbergungsbetrieben (Hotels, Ferienhäuser und sonstige Kurzzeitunterkünfte, Campingplätze, Wohnmobilstellplätze und Wohnwagenplätze) im Jahr 2020 im Vergleich zum entsprechenden Mitgliedstaat und Monat an. Im Jahr 2019, das als Vergleichsbasis herangezogen werden sollte. Im Januar 2020 lag die Zahl der Übernachtungen sowohl im Inland als auch im Ausland leicht über dem Durchschnitt

¹⁷⁸ Vgl. Müller, Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, 2022, S. 56.

¹⁷⁹ Vgl. Eurostat, Tourism statistics - nights spent at tourist accommodation establishments, 2020, o. S.

des Jahres 2019. Die Zahl der Übernachtungen aller Art ging im März 2020 stark zurück und war im April praktisch nicht mehr vorhanden. In den Monaten Juli, August und September 2020 erreichte die Zahl der Übernachtungen in dem betreffenden Mitgliedstaat wieder ein fast normales Niveau; dreizehn Mitgliedstaaten meldeten in diesen Monaten sogar mehr Übernachtungen ihrer Einwohner als im Jahr 2019. Die Übernachtungen in anderen Mitgliedstaaten gingen in diesen Monaten jedoch weiterhin sehr stark zurück, und die Übernachtungen aus Nicht-EU-Ländern zeigten nur eine schwache Erholung. Für die Zeit nach September 2020 liegen nur wenige Daten vor, aber es ist davon auszugehen, dass die Übernachtungen im November und Dezember 2020 erneut stark zurückgingen.¹⁸⁰

6.3 Auswirkungen auf die Mobilität von Waren zwischen den Mitgliedstaaten

Während der ersten Welle der Pandemie führten die Schließung von Grenzen und Fabriken zu einem Einbruch des internationalen und innereuropäischen Handels. Eurostat zeigt die monatlichen Handelsvolumina im Vergleich zum Vorjahresniveau.¹⁸¹ Auf dem Tiefpunkt im April lag der innereuropäische Warenhandel mehr als 30 Prozent unter dem Niveau von 2019. Nach dem Ende der ersten Welle erholte sich das Handelsvolumen jedoch, und im September erreichte der Intra-EU-Handel wieder das Niveau von 2019.¹⁸²

Der EU-Außenhandel litt in ähnlichem Maße und folgte einem ähnlichen Muster. Eurostat zeigt die Volumina der Ein- und Ausfuhren außerhalb der EU im Vergleich zu ihren Werten im Vorjahr.¹⁸³ Im Mai 2020 fielen die EU-Ein- und Ausfuhren um 26 % bzw. 30 % gegenüber dem Niveau von 2019. Im Gegensatz zum Intra-EU-Handel haben sich jedoch weder die Einfuhren von außerhalb der EU noch die Ausfuhren in diese Länder vollständig erholt. Dieser Handel außerhalb der EU ist eng mit dem Handel im EU-Binnenmarkt verknüpft, da ausländische Vorleistungen in europäischen

¹⁸⁰ Vgl. *Eurostat*, Tourism statistics - nights spent at tourist accommodation establishments, 2020, o. S.

¹⁸¹ Vgl. *Eurostat*, EU Handel seit 2015 mit medizinischem COVID-19 Bedarfsmaterial nach Kategorien, 2020, o. S.

¹⁸² Vgl. *Eurostat*, EU Handel seit 2015 mit medizinischem COVID-19 Bedarfsmaterial nach Kategorien, 2020, o. S.

¹⁸³ Vgl. *Eurostat*, EU Handel seit 1988 nach BEC/rev.4, 2020, o. S.

Wertschöpfungsketten verwendet werden und viele im Binnenmarkt gehandelte Zwischenprodukte Teil von Endprodukten sind, die für den Export außerhalb der EU bestimmt sind.¹⁸⁴

Insgesamt scheinen die von der EU ergriffenen Maßnahmen wirksam gewesen zu sein, um die Auswirkungen der Pandemie auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr einzudämmen. Da viele Waren per Lkw transportiert werden, war das Problem ganz anders gelagert als beim Handel außerhalb der EU, der hauptsächlich über den See- und Küstenverkehr abgewickelt wird und wenig oder gar keine persönlichen Reisen beinhaltet. Die Politik der grünen Korridore konnte jedoch für einen effizienten grenzüberschreitenden Güterverkehr sorgen und damit das nachhaltige Funktionieren des Binnenmarktes für Waren gewährleisten. Ein ununterbrochener Warenverkehr ist besonders wichtig für die Versorgung mit Lebensmitteln. Berichte über Panikkäufe deuteten auf die Besorgnis der Verbraucher über die Nachhaltigkeit der Lebensmittelversorgungsnetze hin. Diese Versorgungsnetze erwiesen sich jedoch während der Pandemie als erstaunlich widerstandsfähig. Eurostat zeigt den innereuropäischen Lebensmittelhandel im Jahresvergleich. Der Wert fiel im Mai 2020 um 14 %, erholte sich jedoch sehr schnell und erreichte im Juni bereits wieder das Niveau von 2019.¹⁸⁵

6.4 Auswirkungen auf die Mobilität von physisch erbrachten Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten

Physisch erbrachte Dienstleistungen, bei denen der Dienstleistungserbringer die Grenzen überschreitet (Modus 4 der GATS-Taxonomie für den Handel mit Dienstleistungen), stoßen auf die gleichen Hindernisse wie der Handel mit Dienstleistungen, bei denen der Verbraucher auf Reisen ist (Modus 2 der GATS-Taxonomie, insbesondere Tourismus). Zu den freiberuflichen Dienstleistungen, die unter Modus 4 gehandelt werden, gehören unter anderem Werbung, Architektur und Ingenieurwesen, Unternehmens- und Managementberatung, Computerdienstleistungen, Bildungsdienstleistungen sowie Forschung und

¹⁸⁴ Vgl. *Eurostat*, EU Handel seit 1988 nach BEC/rev.4, 2020, o. S.

¹⁸⁵ Vgl. *Eurostat*, EU Handel seit 1988 nach BEC/rev.4, 2020, o. S.

Entwicklung. Darüber hinaus beinhaltet der Handel mit Dienstleistungen des Modus 3 – Handel durch Niederlassung – auch die physische Bewegung von Arbeitnehmern (innerhalb eines Unternehmens) über die Grenzen hinweg. Die anfängliche Schließung der Grenzen brachte den grenzüberschreitenden Reiseverkehr, der für die Erbringung dieser Dienstleistungen notwendig war, zum Stillstand. Wie Eurostat zeigt, kamen während der ersten Welle der Pandemie die Übernachtungen in Touristenunterkünften fast vollständig zum Erliegen und machten nur 5 % der normalen Aktivität aus.¹⁸⁶ Obwohl sich die Übernachtungszahlen teilweise erholt haben, lag die Zahl der EU-Besucher im September 2020 immer noch mehr als 80 % unter dem Niveau von 2019. Diese Zahlen umfassen sowohl Tourismus- als auch Geschäftsreisende und zeigen, in welchem Ausmaß die grenzüberschreitende Erbringung physischer Dienstleistungen von der Pandemie betroffen war. Ein Blick auf die Zahl der Intra-EU-Flüge zeigt ein ähnliches Muster. Die Zahl der Intra-EU-Flüge ging im November 2020 um 68 % zurück, und am Tiefpunkt im April lag die Zahl der Flüge bei weniger als 10 % des Niveaus von 2019. Der Rückgang der Passagierzahlen dürfte sogar noch geringer ausfallen, da viele Flüge mit deutlich geringeren Passagierzahlen abflogen als erwartet.¹⁸⁷

6.5 Auswirkungen auf die Mobilität von Online-Diensten zwischen den Mitgliedstaaten

Die Behinderung der physischen Mobilität durch Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sowie durch freiwillige Beschränkungen der Freizügigkeit war ein Katalysator für die Digitalisierung. Fernarbeit ist in vielen Sektoren zur Norm geworden. In vielen Sektoren hat es eine deutliche Verlagerung von physischen zu digitalen Arbeitsplätzen gegeben:

- von physischen Treffen zu virtuellen Online-Treffen und öffentlichen Veranstaltungen, einschließlich Konzerten;
- vom Besuch physischer Kinos zum Online-Kino über Netflix, Amazon Prime und Mubifor;

¹⁸⁶ Vgl. *Eurostat*, Tourism statistics - nights spent at tourist accommodation establishments, 2020, o. S.

¹⁸⁷ Vgl. *Eurostat*, Kommerzieller Luftverkehr nach Berichtsland und Typ des Fahrplans – monatliche Daten, 2020, o. S.

- vom Einkaufen in Geschäften zum Einkaufen über den elektronischen Handel.¹⁸⁸

Die UNCTAD nennt folgende Dienstleistungen als potenziell digital zugänglich: Versicherungs- und Rentendienste, Finanzdienstleistungen, Gebühren für geistiges Eigentum, Telekommunikations-, Computer- und Informationsdienste, Unternehmensdienstleistungen sowie audiovisuelle und verwandte Dienstleistungen.¹⁸⁹

Vor der Pandemie wurden viele dieser Dienstleistungen zwar potenziell digital erbracht, aber in der Regel durch physische Reisen und kommerzielle Präsenz. Die Pandemie hat dazu geführt, dass Geschäftsreisen durch digitale Formen der Dienstleistungserbringung mittels Videokonferenzen ersetzt wurden, so dass einige Dienstleistungen nun persönlich erbracht werden. Die Umstellung auf Videokonferenzen hat auch die Art und Weise verändert, wie Unternehmen Dienstleistungen über Tochtergesellschaften (Modus 3 der GATS-Taxonomie) abwickeln. Die Reisen der Mitarbeiter zwischen den Tochtergesellschaften sind weitgehend durch digitale Mittel ersetzt worden.¹⁹⁰

6.6 Auswirkungen auf die Kapitalmobilität zwischen den Mitgliedstaaten

Auf dem EU-Binnenmarkt gab es keine pandemiebedingten Kapitalbeschränkungen, die Pandemie hatte jedoch tiefgreifende Auswirkungen auf die europäischen Kapitalmärkte. Wie Europäische Zentralbank dargestellt, stiegen die Sparquoten der privaten Haushalte deutlich an, und die EZB intervenierte über das PEPP-Programm massiv auf den Märkten für Staatsanleihen und kaufte Vermögenswerte im Wert von 1,85 Billionen Euro, um dem Deflationsdruck entgegenzuwirken.¹⁹¹ Die durch die Pandemie verursachte wirtschaftliche Unsicherheit führte zu einer Aufwertung des Euro, da die Anleger sichere Währungen suchten und die internationalen

¹⁸⁸ Vgl. *Marcus et al.*, The impact of COVID-19 on the Internal Market, 2021, S. 73.

¹⁸⁹ Vgl. *UNCTAD*, International Trade in ICT Services and ICT-enabled Services, S. 4ff.

¹⁹⁰ Vgl. *Marcus et al.*, The impact of COVID-19 on the Internal Market, 2021, S. 74.

¹⁹¹ Vgl. *Europäische Zentralbank*, The provision of euro liquidity through the ECB's swap and repo operations, 2020, o. S.

Kapitalströme stark zurückgingen.¹⁹² Eurostat zeigt die Wechselkursentwicklung zwischen dem Euro und den nationalen Währungen der EU sowie den nominalen effektiven Wechselkurs des Euro. Nach diesem Referenzwechsellkurs wertete der Euro zwischen Februar und Dezember 2020 gegenüber den Währungen seiner Handelspartner um etwa 7 % auf. Die Wechselkurse zwischen dem Euro und anderen EU-Währungen waren ebenfalls etwas volatil. Als der Ausbruch der Pandemie im März für massive Unsicherheit sorgte, werteten die meisten nationalen Währungen der EU gegenüber dem Euro ab.¹⁹³

Als Reaktion auf die Krise erneuerte die EZB bestehende Währungs-Swap-Linien und eröffnete neue. Diese Swap-Linien mit nicht an den Euro gekoppelten EU-Zentralbanken bieten Zugang zu Euro-Liquidität und sind ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Risiken für die Finanzstabilität in der EU. Die EZB hat eine solche Swap-Linie mit der dänischen Zentralbank verlängert und neue Swap-Linien mit den Zentralbanken von Kroatien und Bulgarien eröffnet. Darüber hinaus hat die EZB als zusätzliche Sicherheitsmaßnahme eine Repo-Fazilität (besicherter Währungsswap) mit der rumänischen Zentralbank und der ungarischen Zentralbank eingerichtet.¹⁹⁴

6.7 Wirtschaftliche Auswirkungen auf bestimmte Sektoren und Bevölkerung

Anfänglich konzentrierte sich ein Großteil der wirtschaftlichen Diskussion auf die Widerstandsfähigkeit der Wertschöpfungsketten, als sich die Pandemie zunächst in China ausbreitete und dann die EU erreichte. Obwohl der weltweite Warenhandel im Frühjahr 2020 erheblich gestört wurde, haben sich die Lieferketten schnell angepasst, und es wird erwartet, dass die Handelsströme weit weniger zurückgehen werden als ursprünglich befürchtet.¹⁹⁵ Die Geschichte des Warenhandels auf dem europäischen Binnenmarkt verlief ähnlich wie auf dem internationalen Markt. Zunächst wurden die Lieferketten der europäischen Unternehmen durch Grenz- und Fabrikschließungen

¹⁹² Vgl. *Europäische Zentralbank*, The provision of euro liquidity through the ECB's swap and repo operations, 2020, o. S.

¹⁹³ Vgl. *Eurostat*, Euro/nationale Währung-Wechselkurse, 2020, o. S.

¹⁹⁴ Vgl. *Europäische Zentralbank*, The provision of euro liquidity through the ECB's swap and repo operations, 2020, o. S.

¹⁹⁵ Vgl. *Blagov et al.*, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland, 2024, S. 8.

unterbrochen. Die in oberen Kapiteln erörterten Maßnahmen, insbesondere die Öffnung der Grenzen für den Warenverkehr, ermöglichten jedoch eine relativ schnelle Wiederaufnahme der Produktion. Die Industrieproduktion hat sich von einem 80-prozentigen Rückgang im zweiten Quartal erholt, und das verarbeitende Gewerbe dürfte von der Rezession weit weniger betroffen sein als der Dienstleistungssektor.¹⁹⁶ Die Pandemie wirkte sich auch auf die Versorgung mit Verbrauchsgütern aus, vor allem in der Anfangsphase (z. B. Toilettenpapier, Fahrräder und Webcams, was häufig auf ein verändertes Verbraucherverhalten zurückzuführen war); die anfänglichen Engpässe sind jedoch weitgehend behoben, und insgesamt gibt es nur noch sehr wenige Engpässe.¹⁹⁷ Der Handel mit Konsumgütern war im Frühjahr 2020 aufgrund von Versorgungsunterbrechungen zwar stark rückläufig, doch erholten sich Handel und Absatz bis zum Sommer.¹⁹⁸ Der Dienstleistungssektor war am stärksten von der Pandemie betroffen. Er trug wesentlich zum Rückgang der Produktion in der ersten Welle bei. Die obligatorische Arbeit von zu Hause und die Schließung der Grenzen für Geschäftsreisende veränderten die Art und Weise, in der viele professionelle Dienstleistungen erbracht wurden, erheblich. Kurzfristige Produktivitätszahlen für den Dienstleistungssektor sind nur schwer zu erhalten, aber Berichte von Großunternehmen, die nach der Pandemie die Fortsetzung der Fernarbeit planen und eine dauerhafte Verringerung der Bürofläche anstreben, lassen vermuten, dass eine erhebliche kurzfristige negative Auswirkung auf die Produktivität unwahrscheinlich ist. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Pandemie positiv auf die Produktivität im Bereich der freiberuflichen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen auswirken wird, da die Einführung von Videokonferenzen Reisebeschränkungen und Vorschriften für die Telearbeit überstehen kann. Wenn die Fernarbeit und die Nutzung digitaler Hilfsmittel nach der Pandemie weitergehen, könnte die Depression auf dem Geschäftsreise- und Büromietmarkt auch nach der Rückkehr der Wirtschaft zur (neuen) Normalität anhalten.

¹⁹⁶ Vgl. *Drygalla et al.*, Deutschland in der Stagnation festgefahren, 2024, S. 4f.

¹⁹⁷ Vgl. *Reiner/Grumiller/Grohs*, Lieferengpässe in Österreich?, 2022, S. 6f.

¹⁹⁸ Vgl. *Blagov et al.*, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland, 2024, S. 11.

Die Vorschriften zur sozialen Distanzierung haben sich negativ auf die potenzielle Produktivität vieler physisch erbrachter Dienstleistungen im Gastgewerbe und im Einzelhandel ausgewirkt. Restaurants, Hotels und andere Dienstleistungsunternehmen mussten ihre Kapazitäten reduzieren und neue Hygienemaßnahmen einführen. Der traditionelle Einzelhandel wurde durch die Schließung von Geschäften während der Quarantäne stark eingeschränkt. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die fehlende Nachfrage der Verbraucher nach Dienstleistungen dazu führte, dass die potenzielle Verringerung des Angebots durch einen Nachfragerückgang ausgeglichen wurde. Während die Grenzschließungen und die verschärften Gesundheitsvorschriften den Personenverkehr (und insbesondere die Fluggesellschaften) belasteten, dürfte die sinkende Nachfrage aufgrund der mit dem Reisen verbundenen Gesundheitsrisiken und der Belastung durch die Quarantäneauflagen die Hauptursache für den pandemiebedingten Rückgang des Flugverkehrs gewesen sein.

Die Erholung des Investitionsgüterhandels, der Industrietätigkeit und der Verkäufe von Gebrauchsgütern deutet zwar darauf hin, dass die Auswirkungen der Pandemie auf die Industrie relativ gering sind, doch bleiben mittelfristige Risiken für den Sektor bestehen. Investitionsgüter und langlebige Gebrauchsgüter sind wichtige Exportgüter der EU, und geringere Investitionen und eine weltweite Rezession werden die Nachfrage nach diesen Gütern in den kommenden Jahren wahrscheinlich verringern. Was die Beschäftigung angeht, so sind der Einzelhandel und das Gastgewerbe zusammen die größten Sektoren der europäischen Wirtschaft. Auf sie entfällt etwa ein Viertel der Beschäftigung in der EU, und sie sind am stärksten vom Wirtschaftsabschwung betroffen.¹⁹⁹ Die Einzelhandelsumsätze erholten sich nach der ersten Welle relativ schnell. Allerdings ersetzte das Internet-Shopping einen Teil der Nachfrage nach Konsumgütern, und der arbeitsintensive Einzelhandel in herkömmlichen Geschäften erlebte einen starken Nachfragerückgang, da die Verbraucher die mit dem Einzelhandel verbundenen Gesundheitsrisiken vermieden. Die Verbraucher verbrachten während der ersten und zweiten Welle der Pandemie viel weniger Zeit in Einzelhandelsgeschäften.

¹⁹⁹ Vgl. *Blagov et al.*, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland, 2024, S. 9.

7. Der Grundsatz der Solidarität in Zeiten der Krise im Binnenmarkt

Der Vertrag von Lissabon nennt den Grundsatz der Solidarität in Artikel 2 EUV als einen der Werte, auf denen die Gesellschaft der Mitgliedstaaten beruht, und damit als einen Grundwert der EU.²⁰⁰ Artikel 3 Absatz 1 EUV verpflichtet die EU, die Solidarität als Ziel zu fördern. In Artikel 2 EUV heißt es:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

Der Wert der Solidarität wird auch in der Präambel der Charta der Grundrechte der EU erwähnt, in der es heißt, dass er als ein Grundwert der EU fungiert. Die Charta enthält auch ein ganzes Kapitel (Titel IV) über die Solidarität. Die Bestimmungen dieses Kapitels beziehen sich jedoch auf die Solidarität gegenüber und zwischen den EU-Bürgern, und diese Form der Solidarität ist, wie bereits erwähnt, nicht Gegenstand dieses Titels. Vielmehr geht es um die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Viele andere Bestimmungen sowohl im EUV als auch im AEUV beziehen sich auf das Konzept der Solidarität, wie z. B. Artikel 21 EUV über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Artikel 67 AEUV über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Artikel 80 AEUV, insbesondere in Bezug auf die Asylpolitik in der EU, und Artikel 122 AEUV im Hinblick auf die europäische Wirtschaftspolitik. Die meisten dieser Bestimmungen beziehen sich auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Die zweideutige Bedeutung von Solidarität wird in Krisenzeiten deutlich.²⁰¹ Dies gilt sowohl für die Eurokrise als auch für die Migrationskrise von 2015 und den Brexit. Casolari der Ansicht, dass Solidarität in Krisen oder Notfällen besonders für die Gefährdeten von Bedeutung ist. Er argumentiert jedoch, dass das Fehlen eines

²⁰⁰ Vgl. Klamert, Solidarität als Rechtsprinzip der Europäischen Union, 2014, S. 19.

²⁰¹ Vgl. Börner/Sasse-Zeltner, Krisenspezifische Solidarität, 2023, S. 129.

gemeinsamen Verständnisses die Operationalisierung erschwert, was zu dem Schluss führt, dass es sich um ein schwaches Konzept handelt.²⁰²

In diesem Kapitel werden verschiedene Optionen für die EU zur Durchsetzung der Solidarität in Krisenzeiten untersucht, wobei der Schwerpunkt auf dem Kontext des Binnenmarktes und der Pandemie liegt.

Wie bereits im Kapitel 3 beschrieben wurde, verfügt die EU über mehrere spezifischen Möglichkeiten zur Förderung der Solidarität im Binnenmarkt in Krisensituationen wie der aktuellen Pandemie. Erstens kann die EU, obwohl sie im Bereich der öffentlichen Gesundheit nur begrenzte Befugnisse hat und diesen Bereich nicht harmonisieren kann, dennoch Soft-Law-Instrumente verabschieden. Soft Law wird als nützliches Instrument zur Förderung der Solidarität in dieser Krise angesehen.²⁰³ Dies wird auch weiter unten deutlich werden, wenn nationale Maßnahmen erörtert werden, die häufig eine Reaktion auf Soft Law der EU sind. Zweitens regelt der Beschluss 1082/2013/EU die gemeinsame öffentliche Beschaffung von medizinischen Gegenmaßnahmen bei großflächigen Krankheitsausbrüchen oder gesundheitlichen Notfällen. Dies ist ein wertvolles Instrument für die Verteilung von Arzneimitteln und Impfstoffen. Drittens können die Mitgliedstaaten im Falle einer Naturkatastrophe den Mechanismus der gemeinsamen öffentlichen Beschaffung nutzen, der auf der Idee des kooperativen Katastrophenschutzverfahrens der EU basiert. Der Mechanismus wird durch den Beschluss von 2019 gestärkt. Der Nachteil ist, dass er auf Sekundärrecht oder nicht verbindlichem Recht basiert und keine spezifischen Bestimmungen des Binnenmarkt-Solidaritätsvertrags gibt. Darüber hinaus spiegeln sie alle die Idee der Gegenseitigkeit wider und erkennen Elemente des Altruismus an. Diese Merkmale sowie die Instrumente des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit ermöglichen es der EU, die Solidarität oder zumindest ihren Grundgedanken im Rahmen der Freizügigkeitsregeln weiterhin zu gewährleisten.

Gem. Artikel 34 AEUV sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und gem. Artikel 35 AEUV mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Artikel 34 leg cit verbietet mengenmäßige Handelsbeschränkungen und alle

²⁰² Vgl. *Casolari*, EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests, 2019, S. 63.

²⁰³ Vgl. *Baratta*, EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis, 2020, S. 373.

Bestimmungen, die den Handel innerhalb der EU behindern können. In Bezug auf Ausfuhrverbote hat der europäische Gerichtshof entschieden, dass alle Maßnahmen, die sich stärker auf den internationalen Handel als auf den nationalen Handel auswirken, nach Artikel 35 AEUV verboten sind.²⁰⁴ Artikel 36 AEUV enthält Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen des freien Warenverkehrs, wobei die öffentliche Gesundheit laut EuGH der Hauptgrund ist.²⁰⁵ Um sich erfolgreich auf einen Rechtfertigungsgrund berufen zu können, muss eine Maßnahme immer verhältnismäßig und nicht diskriminierend sein.²⁰⁶ Eine Idee zur Verwirklichung der Solidarität wäre, einen „solidaritätsfreundlicheren“ Ansatz für Artikel 36 AEUV zuzulassen. Es könnte argumentiert werden, dass der EuGH in der Lage sein sollte, die Solidarität bei der Bewertung nationaler Maßnahmen zu berücksichtigen. Ein Beispiel hierfür ist das belgische Urteil in der Rs Tobufar. Das belgische Verfassungsgericht erklärte Gesetze, die belgischen Lieferanten den Export von Arzneimitteln verbieten, für unvereinbar mit Artikel 36 AEUV.²⁰⁷ Diese Händler sollten in der Lage sein, Arzneimittel in geografische Gebiete zu exportieren, in denen sie benötigt werden, und nicht nur innerhalb eines Mitgliedstaats. Das belgische Gericht konzentrierte sich auf die Interessen der Lieferanten, hätte sich aber auch auf die Interessen oder sogar die Gesundheit der Bürger in anderen Mitgliedstaaten konzentrieren können, um seine Entscheidung zu stützen. Diese Entscheidung betrifft nicht die horizontale Beziehung zwischen dem Staat, in dem die Arzneimittel vertrieben werden. Mit anderen Worten: Dieser Ansatz könnte erweitert und verbessert werden, beispielsweise indem die Solidarität in die Prüfung der Verhältnismäßigkeit und der Interessenabwägung im Lichte von Artikel 36 AEUV einbezogen wird. Dies könnte dazu beitragen, die Solidarität im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zu einem praktikableren und realisierbaren Grundsatz zu machen und die öffentliche Gesundheit in der gesamten EU zu fördern.

²⁰⁴ Vgl. EuGH, 16.12.2008 - C-205/07, Rz. 43f.

²⁰⁵ Vgl. EuGH, 20.05.1976 - 104/75, Rz. 15.

²⁰⁶ Vgl. *Bostoen et al.*, Corona and EU Economic Law: Competition and Free Movement in Times of Crisis, 2020, S. 72.

²⁰⁷ Vgl. *Devroe/Colpaert*, Free Movement of Goods and COVID-19, 2021, S. 339.

7.1 Solidarität während Covid-19

Nachdem die Solidarität aus einer allgemeinen Perspektive erörtert wurde, wird in diesem Kapitel die Situation während der COVID-19-Pandemie untersucht. Zunächst werden der Kontext und die ersten Reaktionen sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten beschrieben. Anschließend wird die Chronologie der nachfolgenden Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten skizziert, wobei der Schwerpunkt auf den Maßnahmen liegt, die die Solidarität widerspiegeln. Die Zeitleiste ist also nicht erschöpfend, sondern stellt eine Auswahl der bekanntesten und wichtigsten Maßnahmen dar. Die betrachteten Maßnahmen beziehen sich, wie bereits erwähnt, auf den freien Personen- und Warenverkehr. Dies dient der Veranschaulichung, wie der Grundsatz der Solidarität in Krisenzeiten angewandt wird. Es wird sich auch zeigen, ob die Krisensituation weitere nützliche Informationen über die Bedeutung der Solidarität im EU-Binnenmarkt liefert.

Die EU wurde zunächst für ihre Untätigkeit zu Beginn des Ausbruchs des Coronavirus kritisiert.²⁰⁸ Ihre Reaktion wurde als zu langsam empfunden. In der Zwischenzeit ergriffen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus. Es gab einige Gemeinsamkeiten zwischen diesen Maßnahmen: Alle Mitgliedstaaten untersagten Versammlungen und erließen beispielsweise Regeln zur „sozialen Distanzierung“. Die Maßnahmen waren jedoch meist einseitig und unterschiedlich. Eine Erklärung für die langsame Reaktion der EU ist, wie oben erwähnt, die begrenzte Kompetenz, die sie besitzt.²⁰⁹

Andere Wissenschaftler sind jedoch der Meinung, dass die Solidarität innerhalb der EU weiterbestand und immer deutlicher wurde. Baratta sah einen Wandel im Verhalten der EU, als sie begann, offen zur europäischen Solidarität aufzurufen, zum Beispiel in der Mitteilung über eine koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf den Ausbruch des Covid-19.²¹⁰

²⁰⁸ Vgl. *de Vries*, Editorial for the Impact of the Covid-19 Pandemic, 2021, S. 3f.

²⁰⁹ Vgl. *de Vries*, Editorial for the Impact of the Covid-19 Pandemic, 2021, S. 8f.

²¹⁰ Vgl. *Baratta*, EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis, 2020, S. 369.

7.2 Maßnahmen, die den freien Personenverkehr beeinträchtigen

Auf nationaler Ebene wurden im Hinblick auf den freien Personenverkehr im Wesentlichen drei Arten von Maßnahmen ergriffen: die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen, Einreise- oder Ausreiseverbote innerhalb der EU und Reiseverbote oder -beschränkungen auf internationaler Ebene. Trotz eines koordinierteren Ansatzes und der Vereinbarung der Mitgliedstaaten und der Regierungschefs der EU, dass die Binnengrenzen offen bleiben sollten, haben sechs Mitgliedstaaten beschlossen, Reisebeschränkungen wieder einzuführen.²¹¹ Darüber hinaus empfahl die Kommission am 16. März 2020, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen sollten, um den freien Personenverkehr zu verhindern, unter anderem durch die Einschränkung des Personenverkehrs innerhalb der EU. Die Europäische Kommission betonte die Bedeutung der Solidarität und erklärte, dass dieser Grundsatz den Ansatz zur Bewältigung der Pandemie leiten sollte.²¹²

Ein weiteres Element des EU-Ansatzes ist der Versuch, eine reibungslose Rückkehr zur Normalität zu gewährleisten. Am 15. April 2020 kündigte die Kommission einen Fahrplan an, der auf einem stufenweisen Ansatz für die Rücknahme nationaler Maßnahmen beruht.²¹³ Auch in diesem Dokument wird auf die Bedeutung der Solidarität verwiesen. Darüber hinaus kündigte die EU Leitlinien für die Wiederaufnahme des sicheren Reisens und des Tourismus in Europa an, mit einem Paket verschiedener Leitlinien und Empfehlungen. Sie entwickelte zu diesem Zweck sogar eine Online-Plattform.²¹⁴ Schließlich räumte die Europäische Kommission ein, dass die Mitgliedstaaten zu Beginn der Pandemie unterschiedliche Maßnahmen ergriffen haben, die den freien Personenverkehr innerhalb der EU beeinträchtigten.²¹⁵

²¹¹ Vgl. *Calliess*, Divergenzen zwischen Zielen und Kompetenzen in der Europäischen Union, 2022, S. 23.

²¹² Vgl. *Europäische Kommission*, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU, 2020, o. S.

²¹³ Vgl. Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 2020/C 126/01, C/2020/2419, ABl. C 126 vom 17.4.2020, S. 1–11.

²¹⁴ Vgl. *Europäische Kommission*, Re-open EU: Kommission nimmt eine Website in Betrieb, 2020, o. S.

²¹⁵ Vgl. Vorschlag für eine EMPFEHLUNG DES RATES für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie, S. 1ff.

7.3 Maßnahmen die den freien Warenverkehr beeinträchtigen

Mehrere Länder schränkten als Reaktion auf den Ausbruch des Virus auch den freien Warenverkehr ein. So verhängten beispielsweise Frankreich, Deutschland und die Tschechische Republik Ausfuhrverbote für persönliche Schutzausrüstung.²¹⁶

Einfuhr- und Ausfuhrverbote wie diese können das Funktionieren des EU-Binnenmarktes gefährden. Die Kommission hat rasch einen Durchführungsrechtsakt erlassen, um die Verfügbarkeit von persönlicher Schutzausrüstung wie Gesichtsmasken zu schützen.²¹⁷ Die Durchführungsverordnung sieht vor, dass für die Ausfuhr dieser Waren eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich ist.²¹⁸ Einen Monat später wurden beispielsweise Leitlinien für die rationelle Versorgung mit lebenswichtigen Arzneimitteln eingeführt, die ebenfalls an die Solidarität appellieren.²¹⁹ Im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens hat die Europäische Kommission ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz des freien Warenverkehrs eingeführt. Im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens hat die Kommission auch eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den freien Warenverkehr zu schützen.²²⁰ Die Präsidentin der Europäischen Kommission stellte fest, dass dies die Verwirklichung der Solidarität ermöglichen würde.²²¹ Dies führte beispielsweise zur Lieferung von Gesichtsmasken an Kroatien, Italien und Spanien im Mai 2020 und von Beatmungsgeräten an die Tschechische Republik im Oktober 2020.²²²

Die Solidaritätskommission der Europäischen Kommission hat sich ebenfalls dafür eingesetzt, dass die Solidarität umgesetzt wird. Darüber hinaus wurden im April 2020

²¹⁶ Vgl. *Devroe/Colpaert*, Free Movement of Goods and COVID-19, 2021, S. 338f.

²¹⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, Kommission will Versorgung mit persönlichen Schutzausrüstungen in der Europäischen Union sichern, 2020, o. S.

²¹⁸ Vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 der Kommission vom 14. März 2020 über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte. C/2020/1751, ABl. L 77I vom 15.3.2020, S. 1–7.

²¹⁹ Vgl. *Europäische Kommission*, Coronavirus: Kommission ruft Mitgliedstaaten dazu auf, die Arzneimittelversorgung und -verfügbarkeit zu optimieren, 2020, o. S.

²²⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU, 2020, o. S.

²²¹ Vgl. *Europäische Kommission*, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU, 2020, o. S.

²²² Vgl. *Europäische Kommission*, Coronavirus: Lieferung von Masken aus der rescEU-Reserve nach Spanien, Italien und Kroatien, 2020, o. S.

rumänische und norwegische Ärzte und Krankenschwestern nach Italien entsandt, um Patienten zu versorgen.²²³ Darüber hinaus hat die Kommission im Hinblick auf den freien Warenverkehr Leitlinien eingeführt, um den kontinuierlichen Warenfluss innerhalb der EU zu gewährleisten.²²⁴ Die Mitgliedstaaten erhielten praktische Ratschläge und wurden ermutigt, den Warenfluss durch die Schaffung sogenannter „grüner Fahrspuren“ an den Binnengrenzen zu gewährleisten.²²⁵

7.4 Solidarität während der Pandemie

Die meisten Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Einschränkung des freien Personen- und Warenverkehrs wurden als gerechtfertigt angesehen, zumindest zu Beginn der Pandemie.²²⁶ Die Rechtsprechung des EuGH zeigt, dass die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum haben, wenn sie Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergreifen.²²⁷ Die Auferlegung von Beschränkungen der Freizügigkeit unterliegt jedoch nach wie vor bestimmten Anforderungen, und die Mitgliedstaaten haben in dieser Hinsicht keinen Freibrief.²²⁸ Die Europäische Kommission warnte die betroffenen Mitgliedstaaten, dass sie das Funktionieren des Binnenmarktes gefährdeten, und forderte sie auf, die Grenzkontrollen aufzuheben.²²⁹ Andererseits scheint das Vorgehen der EU auf der Idee zu beruhen, dass ein koordiniertes und gemeinsames Vorgehen erforderlich ist, das den Interessen des Binnenmarktes und der öffentlichen Gesundheit der Bürger Rechnung trägt.²³⁰ Dies

²²³ Vgl. *Europäische Kommission*, Coronavirus: Entsendung medizinischer Teams der EU nach Italien, 2020, o. S.

²²⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Umsetzung so genannter „Green Lanes“ im Rahmen der Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen 2020/C 96 I/01 C/2020/1897, ABl. C 96I vom 24.3.2020, S. 1–7.

²²⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, Coronavirus: Commission presents practical guidance to ensure continuous flow of goods across EU via green lanes, 2020, o. S.

²²⁶ Vgl. *Montaldo*, The COVID-19 emergency and the reintroduction of internal border controls in the Schengen area, 2020, S. 527.

²²⁷ Vgl. EuGH, 22.05.2012 - C-348/09, Rz. 22.

²²⁸ Vgl. *Neergard/de Vries*, Whatever is Necessary... Will be Done": Time for a Less One-Sided View on Solidarity in Europe in the Shadow of COVID-19, 2021, S. 22.

²²⁹ Vgl. *Boffey*, EU tells six countries to lift COVID border restrictions, S. 1.

²³⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, Coronavirus resurgence: Commission steps up action to reinforce preparedness and response measures across the EU, 2020, o. S.

entspricht dem Grundgedanken der Solidarität, bei dem das gemeinsame Ziel Vorrang vor nationalen Zielen hat.

Im November 2020 kündigte die Europäische Kommission an, dass die EU eine Europäische Gesundheitsunion mit Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt, auch unter Berücksichtigung künftiger Pandemien.²³¹ Sie erklärt ausdrücklich, dass die EU aus den Lehren der aktuellen Pandemie lernt, die die Bedeutung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zeigt. In diesem Zusammenhang kündigte die Europäische Kommission auch an, dass sie einen neuen Rahmen für die Gesundheitssicherheit entwickelt, einschließlich einer Überarbeitung des Beschlusses 1082/2013/EU, der oben als eine der Möglichkeiten für die EU erwähnt wurde, den Katastrophenschutzmechanismus zu aktivieren und zu nutzen.

Solidarität stellt in diesem Zusammenhang ein Konzept dar, das häufig in den Soft-Law-Instrumenten der Europäischen Kommission oder von den Kommissaren selbst bei der Ankündigung dieser Instrumente erwähnt wird. Hier wird Solidarität als gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten dargestellt, z. B. bei der Behandlung von Patienten und dem Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmern und Bürgern. Es gibt auch einen „European Solidarity Tracker“, der die verschiedenen Arten von Solidarität sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen und den EU-Institutionen aufzeichnet.²³² Abgesehen von der Anwendung des Katastrophenschutzverfahrens spezifiziert die Europäische Kommission jedoch nicht, was Solidarität bedeutet oder wie sie eingesetzt oder in die Praxis umgesetzt werden sollte. Es scheint immer noch ein wichtiger politischer und sozialer Wert zu sein, der keine wirkliche rechtliche Bedeutung hat, solange nicht andere Vertragsbestimmungen angewandt werden können oder die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zur Anwendung kommt. Die Solidarität wird als ein Grundwert der EU angesehen. Es gibt jedoch keine klare Definition dieses Grundsatzes in der Rechtsprechung, Gesetzgebung oder Literatur. Der Grundsatz hat keine eindeutige Bedeutung, so dass seine Definition und Bedeutung von dem jeweiligen Politikbereich abhängt. Im Binnenmarkt ist die Solidarität eher ein politisches Ziel, das durch den in Artikel 4

²³¹ Vgl. *Europäische Kommission*, Worum geht es bei der Europäischen Gesundheitsunion, 2020, o. S.

²³² Vgl. *Börner/Sasse-Zeltner*, Krisenspezifische Solidarität, 2023, S. 131f.

Absatz 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zum Ausdruck kommt und verwirklicht werden kann. Da mit Ausnahme von Artikel 2 EUV keine anderen spezifischen Bestimmungen des Vertrags auf die Solidarität Bezug nehmen, ist es schwierig, diesen Wert durchzusetzen. Es liegt auf der Hand, dass ein Wert, der nicht als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts gilt, spezifischere Vertragsbestimmungen erfordert, um eine Grundlage für die gerichtliche Kontrolle zu schaffen. Mit anderen Worten: Solidarität hat zwar einen rechtlichen Wert, kann aber nicht allein im Rahmen des Binnenmarktes verwirklicht werden. Vielmehr wird dieser Rechtswert als Teil der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit erlangt, die ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts und somit einklagbar ist.

Dennoch scheint diese vorläufige Schlussfolgerung auch während der Pandemie im Rahmen des Binnenmarktes zu gelten. Die (einzige) Rechtsgrundlage für Solidarität, nämlich Artikel 2 EUV, wird nicht ausdrücklich erwähnt. Dennoch wird dieser Grundsatz in den Pressemitteilungen und Soft-Law-Dokumenten der Europäischen Kommission häufig erwähnt, so dass er in dieser Krise eine zentrale Rolle zu spielen scheint.²³³ Vielmehr wird er als Ideal für die Zusammenarbeit und Koordinierung innerhalb der EU und die gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten in praktischen Fragen wie der Behandlung von Patienten und der Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung gesehen. Dieses Ideal oder politische Ziel ist nicht gleichbedeutend mit dem realisierbaren Grundsatz der Solidarität, wie er beispielsweise in der Asylgesetzgebung bekannt ist.²³⁴ Außerdem scheint der Grundsatz der Loyalität bei der Pandemiebekämpfung keine wichtige oder ausdrückliche Rolle zu spielen. Mit anderen Worten: Die Bedeutung des Solidaritätsprinzips auf dem Binnenmarkt wurde nicht dadurch deutlicher, dass es während der Pandemie verwendet oder erwähnt wurde. Sie scheint ein zentrales politisches Ziel zu bleiben, das die Einhaltung anderer Bestimmungen oder Grundsätze erfordert. Dies liegt daran, dass der in Artikel 2 EUV genannte Wert an sich kein Grund für eine gerichtliche Überprüfung ist. Es kann jedoch argumentiert

²³³ Vgl. *Börner/Sasse-Zeltner*, Krisenspezifische Solidarität, 2023, S. 133.

²³⁴ Vgl. Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, PE/21/2024/REV/1, ABl. L, 2024/1351, 22.5.2024.

werden, dass dies geändert werden muss, da die Covid-19-Krise zeigt(e), dass Solidarität für die Nachhaltigkeit des Binnenmarktes entscheidend ist, insbesondere in Notsituationen. Ein Beispiel für eine solche Änderung ist die gerichtliche Operationalisierung des Wertes der Solidarität, die es dem EuGH ermöglicht, einen stärker auf Solidarität ausgerichteten Ansatz für Artikel 36 AEUV zu wählen. Die ausdrückliche Aufnahme dieses Grundsatzes in eine Bestimmung des Vertrags über die Grundfreiheiten könnte ebenfalls zu seiner Verwirklichung beitragen.

Die Analyse des oben erwähnten Grundsatzes stellt die Grundlage für den Vorschlag der EK für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt. Im nächsten Kapitel wird SMEI / IMERA aus verschiedenen Gesichtspunkten analysiert.

8. Notfallinstrument für den Binnenmarkt

Seit der EU-Finanzkrise im Jahr 2009 hat sich die EU einer Reihe von Herausforderungen gestellt: der Migrationskrise 2015/2016, dem Brexit und der COVID-19-Pandemie 2020 und dem Krieg in der Ukraine 2022. Jede dieser Krisen hat zu erheblichen Verbesserungen der EU-(Krisen-)Mechanismen im Allgemeinen aber auch der Resilienztoolbox der EU wie beispielsweise im Bereich des Beihilfen- und Wettbewerbsrechts im Besonderen geführt. Eine dieser zahlreichen Reaktionen betrifft die Verordnung über den Binnenmarkt-Notfall und die Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes (Internal Market Emergency and Resilience Act /IMERA).²³⁵

Der Entwurf der gegenständlichen Verordnung wurde von der Europäischen Kommission am 19. September 2022 vorgelegt und war bereits in ihrem Arbeitsprogramm für 2022 als zentrale Legislativmaßnahme zur Resilienzsteigerung des Binnenmarktes angekündigt worden.²³⁶ Der Rat der Europäischen Union hat seine gemeinsame Ausrichtung (Position) zu IMERA am 7. Juni 2023 angenommen. Eine Plenarsitzung des Europäischen Parlaments am 13. September billigte die Verhandlungsposition. Am 1. Februar 2024 einigten sich die KO-Gesetzgeber informell auf einen Kompromisstext zu dem Dossier. Er wurde am 24. April vom Europäischen Parlament und am 26. September vom Rat förmlich angenommen. Das Gesetz wurde von den KO-Gesetzgebern am 9. Oktober 2024 unterzeichnet und am 8. November 2024 im Amtsblatt veröffentlicht.²³⁷

Der IMERA wurde als Reaktion auf die jüngsten Krisen vorgeschlagen, bei denen es in der EU zu Unterbrechungen in einzelnen (strategischen und kritischen) Lieferketten und im gesamten EU-Binnenmarkt kam, Quarantänen Unternehmen zur Einstellung

²³⁵ Vgl. Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates, COM/2022/459 final.

²³⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen, COM/2021/350 final, S. 6.

²³⁷ Vgl. Verordnung (EU) 2024/2747 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen im Zusammenhang mit einem Binnenmarkt-Notfall und der Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates (Verordnung über den Binnenmarkt-Notfall und die Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes) (Text von Bedeutung für den EWR) PE/46/2024/REV/1, ABl. L, 2024/2747, 8.11.2024.

des Handels zwingen, Grenzen geschlossen wurden und Arbeitnehmer und Dienstleister sich nicht in ganz Europa bewegen konnten. IMERA soll das kontinuierliche, situations- und krisenunabhängige Funktionieren des EU-Binnenmarktes in Zukunft gewährleisten. Die Verordnung konzentriert sich auf die Aufrechterhaltung des freien Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs sowie auf die Verfügbarkeit wesentlicher Waren und Dienstleistungen. Die Verordnung zielt auf einen positiven Fortschritt ab, denn es ist klar, dass Transparenz und Koordination entscheidend sind, um das Funktionieren des Binnenmarktes in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten. Einige Bestimmungen der Verordnung ermöglichen jedoch eine Reihe umfassender und eingreifender Maßnahmen, einschließlich direkter Markteingriffe durch die Europäische Kommission. Kritiker argumentieren, dass diese Befugnisse zu weitreichend sind.²³⁸ Diese Kritik wirft eine konkrete Frage auf: Inwieweit ist IMERA angesichts der erweiterten Befugnisse der Europäischen Kommission überhaupt anwendbar und durchsetzbar?

8.1 Kontext

Die jüngsten Krisen, insbesondere die COVID-19-Pandemie und der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, haben wesentliche Schwachstellen bei der Reaktion des Binnenmarkts und seiner Lieferketten auf unvorhergesehene Störungen und Notfälle aufgezeigt.²³⁹ In diesem Zusammenhang erklärte der Europäische Rat, dass die EU „aus der durch COVID-19 verursachten Krise lernen“ und die „verbleibende Fragmentierung, Barrieren und Schwächen“ des Binnenmarktes in Notsituationen angehen werde.²⁴⁰ In ihrer Eröffnungsrede auf den EU-Industrietagen 2021 am 23. Februar 2021 kündigte die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen zunächst die Arbeit an SMEI (später IMERA) an, um den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Menschen mit größerer Transparenz und Koordination

²³⁸ Vgl. Hummer, „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023, S. 69.

²³⁹ Vgl. Hummer, „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023, S. 71.

²⁴⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen, COM/2021/350 final, S. 6.

im Falle einer kritischen Situation zu gewährleisten.²⁴¹ Als Teil der Erneuerung der neuen Industriestrategie 2020 durch die Schaffung eines stärkeren Binnenmarktes für ein sich erholendes Europa bezog sich die Europäische Kommission auf ihre frühere Rede und bestätigte, dass sie ein solches Instrument vorschlagen würde.²⁴² Der Plan der Europäischen Kommission für eine SMEI(IMERA)-Initiative wurde insbesondere vom Europäischen Parlament unterstützt, welches ebenso die Europäische Kommission aufforderte, sie als rechtsverbindliches strukturelles Instrument zu entwickeln, um die Freizügigkeit von Menschen, Waren und Dienstleistungen im Falle künftiger Krisen zu gewährleisten.²⁴³

Die Grundannahme des neoklassischen Realismus besagt, dass der instabile systemische Druck, den grenzüberschreitende Krisen und insbesondere der Krieg in der Ukraine für die EU darstellen (unabhängige Variable), zu einer höheren Wahrnehmung der strategischen Autonomie im EU-Krisenmanagement (abhängige Variable) führen sollte.²⁴⁴ Was IMERA betrifft, so wurde von Anfang an erklärt, dass es mit Blick auf die Krisen, mit denen die EU in den letzten Jahrzehnten konfrontiert war, entworfen wurde. Das Konzept und die Zielsetzung der Verordnung wurden vom Europäischen Rat im Oktober 2020 begrüßt.²⁴⁵ Das Hauptthema auf der Tagesordnung des Europäischen Rates war die damals hochaktuelle COVID-Pandemie. In den Schlussfolgerungen zur Pandemie hieß es: *„Sie hat sowohl die Stärken als auch die Abhängigkeiten Europas offenbart“*, und weiter: *„Die Erreichung strategischer Autonomie bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer offenen Wirtschaft ist ein*

²⁴¹ Vgl. *Europäische Kommission*, Opening speech by President von der Leyen at the EU Industry Days 2021, o. S.

²⁴² Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen, COM/2021/350 final, S. 6.

²⁴³ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2022 zu der Beseitigung von nichttarifären und nichtsteuerlichen Handelshemmnissen im Binnenmarkt (2021/2043(INI)), ABl. C 342 vom 6.9.2022, S. 201–213.

²⁴⁴ Vgl. zur Grundannahme Höreth, *Stille Revolution im Namen des Rechts?*, 2000, S. 29.

²⁴⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, Opening speech by President von der Leyen at the EU Industry Days 2021, o. S.

Schlüsselziel der Union“.²⁴⁶ In diesem Sinne forderte der Europäische Rat EU-Rechtsvorschriften, die ein besseres Krisenmanagement im Binnenmarkt ermöglichen, wobei er sich auf die aus der Pandemie gezogenen Lehren stützte.

8.2 Struktur der verfügbaren Elemente und Maßnahmen

Der IMERA sieht eine Krisenreaktionsarchitektur vor, die im Wesentlichen die Einrichtung von vier Elementen umfasst: 1) eine Beratungsgruppe, 2) eine Struktur für die Notfallplanung, 3) eine Struktur für die Wachsamkeitsregelung und 4) eine Struktur für die Notfallregelung.²⁴⁷

8.2.1 Beratungsgruppe

Aufgabe der Beratergruppe ist es, die Europäische Kommission bei der Erarbeitung geeigneter Maßnahmen zur Antizipation, Verhütung oder Behebung einer Binnenmarktkrise zu beraten. Sie setzt sich aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen, die über Fachwissen in Binnenmarktfragen verfügen, sowie aus Beobachtern, die andere krisenbezogene Gremien wie die Integrierte Krisenreaktionsgruppe des Rates, den Rat für Gesundheitskrisen, den Ausschuss für Gesundheitssicherheit, den Europäischen Halbleiterverband vertreten.²⁴⁸

8.2.2 Rahmen für die Notfallplanung

Der Rahmen für die Notfallplanung ermöglicht vorbereitende Maßnahmen außerhalb von Krisenzeiten und erfordert keine Aktivierung. Er umfasst Aktivitäten zu Krisenkommunikationssystemen, Schulungen, Übungen und Simulationen potenzieller Notfallszenarien im Binnenmarkt, die von der Europäischen Kommission organisiert werden, um eine rechtzeitige Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten

²⁴⁶ Vgl. *Europäische Kommission*, Opening speech by President von der Leyen at the EU Industry Days 2021, o. S.

²⁴⁷ Vgl. Verordnung (EU) 2024/2747 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen im Zusammenhang mit einem Binnenmarkt-Notfall und der Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates (Verordnung über den Binnenmarkt-Notfall und die Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes) (Text von Bedeutung für den EWR) PE/46/2024/REV/1, ABl. L, 2024/2747, 8.11.2024.

²⁴⁸ Vgl. Artikel 5 der Verordnung (EU) 2024/2747.

und den zuständigen Stellen auf Unionsebene zu gewährleisten. Der Rahmen für die Notfallplanung sieht auch besondere Warnmeldungen und Frühwarnsysteme für Ereignisse vor, die das Funktionieren des Binnenmarktes und seiner Lieferketten für Waren und Dienstleistungen erheblich oder schwerwiegend stören oder zu stören drohen.²⁴⁹

In diesem Fall unterrichtet die zuständige nationale Behörde die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über solche Vorfälle, wobei das Ausmaß der Störung auf der Grundlage vorher festgelegter Parameter wie der Anzahl der betroffenen Wirtschaftsbeteiligten, ihrer geografischen Abdeckung und ihres Anteils am Binnenmarkt oder der Dauer der Störung bestimmt wird.²⁵⁰

8.2.3 Struktur des Überwachungsmodus

IMERA sieht vor, dass die Europäische Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts die Wachsamkeitsregelung aktivieren kann, wenn ein erhebliches Risiko einer Unterbrechung der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen von strategischer Bedeutung besteht, das sich innerhalb der nächsten sechs Monate zu einer Notlage auf dem Binnenmarkt entwickeln könnte.²⁵¹ Die Wachsamkeitsmaßnahmen beziehen sich unter anderem auf die Fähigkeit der Europäischen Kommission, die Lieferketten von Waren und Dienstleistungen von strategischer Bedeutung zu überwachen, und ermöglichen es dieser, die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls aufzufordern, eine strategische Reserve für Waren und Dienstleistungen von strategischer Bedeutung zu bilden.²⁵² Die Vigilanzregelung gilt für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten, kann aber von der Europäischen Kommission um weitere sechs Monate verlängert oder deaktiviert werden, wenn die Bedrohung nicht mehr besteht.²⁵³

²⁴⁹ Vgl. Artikel 6, 7 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵⁰ Vgl. Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵¹ Vgl. Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵² Vgl. Artikel 11 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵³ Vgl. Artikel 14 der Verordnung (EU) 2024/2747.

8.2.4 Struktur der Notfallregelung

Im Falle einer Krise mit weitreichenden Folgen für den Binnenmarkt, wie z. B. schwerwiegenden Störungen des freien Warenverkehrs oder wichtiger Versorgungsketten im Binnenmarkt, ist die Europäische Kommission schließlich verpflichtet, dem Rat die Aktivierung der Notfallregelung vorzuschlagen, wenn sie feststellt, dass eine Notsituation im Binnenmarkt eingetreten ist.²⁵⁴ Die Aktivierung erfolgt durch einen Durchführungsrechtsakt des Rates. In dieser Phase des IMERA werden die weitreichenden Interventionsbefugnisse der Europäischen Kommission im Binnenmarkt besonders hervorgehoben. Insbesondere kann die Europäische Kommission im Falle einer schwerwiegenden krisenbedingten Verknappung oder der unmittelbaren Gefahr einer solchen Verknappung von den Wirtschaftsteilnehmern spezifische Informationen über die Produktionskapazitäten und die möglicherweise vorhandenen Vorräte an krisenrelevanten Gütern verlangen.²⁵⁵ Sie kann den Mitgliedstaaten auch empfehlen, gezielt strategische Reserven aufzubauen und spezifische Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Umstrukturierung der Versorgungsketten und Produktionslinien zu gewährleisten.²⁵⁶ In Ausnahmefällen ist die Notstandsregelung durch den Rat zu aktivieren.²⁵⁷

Diese zusätzlichen Sofortmaßnahmen können gemäß Artikel 26 IMERA erlassen werden und dürfen nur unter der strengen Bedingung eines weiteren Durchführungsrechtsakts der Europäischen Kommission und erst nach der Auslösung einer Notlage im Binnenmarkt durch einen Durchführungsrechtsakt des Rates aktiviert werden. Obwohl diese Maßnahmen nur als „letztes Mittel“ eingesetzt werden sollen, wurden bereits ernsthafte Bedenken geäußert, dass diese zu „interventionistisch“ seien.²⁵⁸

²⁵⁴ Vgl. Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵⁵ Vgl. Artikel 27 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵⁶ Vgl. Artikel 34 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵⁷ Vgl. Artikel 27 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁵⁸ Vgl. *Pisani-Ferry/Weder/Zettelmeyer*, How to de-risk: European economic security in a world of interdependence, 2024, S. 6f.

8.3 Unzulänglichkeit des derzeitigen Konzepts für das Krisenmanagement im Binnenmarkt

Kritiker argumentieren also schon jetzt - ohne dass es bis dato zu einer Anwendung von IMERA bzw. einer Aktivierung enthaltener Maßnahmen kam - dass solche weitreichende Befugnisse für die Europäische Kommission, zu weitreichend sind, teils mit nationalstaatlichen Souveränitätsbereichen nicht vereinbar sind und dem grundsätzlichen Verständnis eines freien Marktes widersprechen. Um die Frage zu beantworten, ob die Befugnisse der Kommission im Rahmen des Vorschlags tatsächlich nicht verhältnismäßig oder gar nicht rechtmäßig sind, ist es notwendig, die (legislativen) Mängel des derzeitigen Ansatzes für das Krisenmanagement des Binnenmarktes zu betrachten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage der Zuständigkeit und ihrer Grenzen. Im Folgenden werden die Eingriffe in die Rechte und Freiheiten von Unternehmen und Arbeitnehmern genauer betrachtet.

8.3.1 Zuständigkeit und Grenzen

Die IMERA-Initiative fällt in den Bereich der EU-Binnenmarktpolitik. Dieser Politikbereich fällt in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten.²⁵⁹ Was die Regelung der gemeinsamen Zuständigkeiten im Binnenmarkt anbelangt, so gibt es bereits eine beträchtliche Anzahl von Rahmenregelungen, die verschiedene Aspekte, Wirtschaftssektoren und Politikbereiche regeln, wie z. B. den Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen, das öffentliche Auftragswesen, die europäische Normung, die CE-Kennzeichnung sowie die Verwaltung und Überwachung des Binnenmarktes. Sie alle sollen zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beitragen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen der EU im Bereich der geteilten Zuständigkeiten stets auf den Grundsätzen der Subsidiarität und der Proportionalität beruhen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip kann die EU nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, sondern besser auf Unionsebene zu erreichen sind.²⁶⁰ Mit anderen Worten bedeutet Subsidiarität eine Vermutung

²⁵⁹ IMERA basiert auf den Artikeln 114, 21 und 45 AEUV, die sich alle mit dem EU-Binnenmarkt befassen.

²⁶⁰ Vgl. Artikel 5 Absatz 3 EUV.

zugunsten der Entscheidungsfindung auf einer niedrigeren Ebene, die eine Zentralisierung von Zuständigkeiten nur aus besonders zwingenden Gründen zulässt.²⁶¹ Dieses Prinzip dient dazu, die Autonomie der Mitgliedstaaten zu wahren und sie vor „unnötigen Maßnahmen der Union“ zu schützen.²⁶² Das Subsidiaritätsprinzip ergänzt den Grundsatz der Proportionalität.²⁶³

Die Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt ist jedoch insofern stark integriert, als Unternehmer, Kunden, Verbraucher und Arbeitnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten durch die uneingeschränkte Ausübung der in den Verträgen verankerten Freizügigkeitsrechte eng miteinander verbunden sind. In dieser Hinsicht hat die COVID-Pandemie gezeigt, dass die nationalen Interessen überwiegen und dass das Ziel, das reibungslose und ununterbrochene Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, nicht durch einseitige nationale Maßnahmen erreicht werden kann. Im Gegenteil, es kann argumentiert werden, dass die vorgeschlagene Schaffung von Transparenz und Durchschaubarkeit im Binnenmarkt nicht nur eine Angelegenheit des nationalen Interesses, sondern auch eine Angelegenheit der nationalen Politik ist.²⁶⁴

Hier wurde die Schaffung von Transparenz und Koordinierung durch den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auf Unionsebene im Rahmen des IMERA vorgeschlagen, die ein Handeln auf Unionsebene rechtfertigt und mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht.²⁶⁵

Umfangreiche Markteingriffe, unter anderem durch Senkung des Niveaus bestimmter Aufträge für die Produktion oder Lieferungen krisenrelevanter Güter durch Unternehmer, untergraben teilweise auch die Koordination von Angebot und Nachfrage im Binnenmarkt. Es wird die Frage aufgeworfen, ob die Anpassungsfähigkeit dezentraler Prozesse auf nationaler Ebene durch die Märkte innerhalb der EU in Krisenzeiten tatsächlich unzureichend ist und damit das Eingreifen

²⁶¹ Vgl. *Jaroszyński*, National Parliaments Scrutiny of the Principle of Subsidiarity, 2020, S. 93f.

²⁶² Vgl. *Jaroszyński*, National Parliaments Scrutiny of the Principle of Subsidiarity, 2020, S. 94.

²⁶³ Vgl. Artikel 5 Absatz 4 EUV.

²⁶⁴ Vgl. Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) 2024/2747.

²⁶⁵ Vgl. Erwägungsgründe 11, 26 der Verordnung (EU) 2024/2747.

einer zentralen staatlichen Instanz rechtfertigt.²⁶⁶ In diesem Zusammenhang argumentieren Bardt et al., dass Krisensituationen vor allem durch Knappheit gekennzeichnet sind, weshalb die Steuerung der Regulierung über Marktpreise (das heißt Angebot und Nachfrage) erfolgen sollte.

Wie vergangene Krisen, von Naturkatastrophen bis hin zu humanitären Notsituationen, gezeigt haben, spielen private Unternehmen eine wichtige Rolle bei der Reaktion auf solche Notsituationen, einschließlich der Bereitstellung lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen, sei es zu kommerziellen Bedingungen oder durch Beiträge in Form von Finanzmitteln, Lieferungen oder Freiwilligen.²⁶⁷ Versorgungsketten sind besonders komplex und ihre Verwaltung erfordert spezielles Know-how von den Wirtschaftsakteuren. Dies wirft vor allem die Frage auf, ob die Europäische Kommission ihr Fachwissen nutzen kann, um wirksam gegen Störungen in der Lieferkette vorzugehen. Oder anders ausgedrückt, es stellt sich die Frage, ob das Fachwissen der Europäischen Kommission wirklich mit dem Know-how der Wirtschaftsakteure mithalten kann. Die Europäische Kommission ist eine eher politisierte, technische Institution, die sich auf die Marktkoordinierung konzentriert und auf Informationen der Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsakteure angewiesen ist. Daher ist sie wahrscheinlich nicht die erste Stelle, die Störungen im Binnenmarkt bemerkt. In dieser Hinsicht können die Wirtschaftsakteure Störungen viel schneller, genauer und effizienter antizipieren, analysieren und entsprechend reagieren. Während der COVID-19-Pandemie war es der Privatsektor, insbesondere die Pharmaunternehmen, die intensive Anstrengungen unternommen haben, um Impfstoffe und Behandlungen zu entwickeln und die Produktion medizinischer Produkte zu beschleunigen.²⁶⁸ Die Herausforderung besteht nach wie vor darin, das richtige Gleichgewicht zwischen staatlicher Regulierungsautonomie und privater Wirtschaftstätigkeit und Unternehmensentscheidungen zu finden, um nicht zu viel zu regulieren und die faktische Marktwirtschaft außer Kraft zu setzen.²⁶⁹ Die

²⁶⁶ Vgl. Bardt et al., Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 11f.

²⁶⁷ Vgl. Maccaro et al., Pandemic preparedness: a scoping review of best and worst practices from COVID-19, 2023, S. 6ff.

²⁶⁸ Vgl. Maccaro et al., Pandemic preparedness: a scoping review of best and worst practices from COVID-19, 2023, S. 9.

²⁶⁹ Vgl. Mulder, (Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market, 2019, S. 18.

weitreichenden Befugnisse der Europäischen Kommission im Rahmen des IMERA ohne strenge verbindliche Verpflichtungen – anders als z. B. im Beihilferecht – geben mitunter Anlass zu der Sorge, dass diese Verordnung eher als politisches Signal zur Erreichung von Dauerhaftigkeit denn als Notfallmaßnahme eingesetzt werden könnte.

Darüber hinaus scheint auch die nationale Versorgungssicherheit eine wesentliche Einschränkung des IMERA darzustellen.²⁷⁰ Nach Artikel 4 Absatz 2 EUV bleibt die „nationale Sicherheit“ in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und in dieser Hinsicht achtet die Union die „zentralen öffentlichen Aufgaben“ der Mitgliedstaaten, einschließlich der nationalen Sicherheit. Diesbezüglich hat der EuGH klar aufgezeigt, dass die Verpflichtung zum Schutz der nationalen Sicherheit keine inhärente allgemeine Ausnahme ist, die alle aus Gründen der öffentlichen Sicherheit getroffenen Maßnahmen vom Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ausschließt.²⁷¹ Der EuGH hat sich zwar mit dieser Verpflichtung zum Schutz der nationalen Sicherheit befasst und erklärt, dass der Vertrag in den Artikeln 36, 45, 52, 65, 346 und 347 AEUV Ausnahmen nur für Situationen vorsieht, die die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen können; die genauen Definitionen und ihre Umsetzung bleiben jedoch unklar.²⁷²

In diesem Zusammenhang hat der EuGH lediglich Gründe für die Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten, insbesondere der Artikel 36 (Beschränkungen des freien Warenverkehrs), Artikel 45 (Beschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer) und Artikel 52 AEUV (Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit) im Namen der nationalen Sicherheit genannt, ohne jedoch die genauen Grenzen der Verpflichtung zum Schutz der nationalen Sicherheit zu präzisieren, da die Entscheidung normalerweise von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit getroffen wird. Im Falle eines Vorabentscheidungsverfahrens wird die endgültige Entscheidung in das Ermessen des nationalen Gerichts gestellt.

²⁷⁰ Vgl. *Maccaro et al.*, Pandemic preparedness: a scoping review of best and worst practices from COVID-19, 2023, S. 10f.

²⁷¹ Vgl. EuGH, 17.03.2011 - C-372/09, C-373/09.

²⁷² Vgl. EuGH, 04.06.2013 - C-300/11.

Ein wichtiges Beispiel hierzu ist die Rs Richardt, in der der EuGH ausdrücklich eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Warenverkehrs (Artikel 34 AEUV) aus Gründen der öffentlichen Sicherheit für den Handel mit „strategisch sensiblen Waren“ angenommen hat.²⁷³ Der EuGH stellte ausdrücklich fest, dass sowohl die innere als auch die äußere öffentliche Sicherheit der Mitgliedstaaten ein Grund für eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Warenverkehrs sein kann, denn es ist unbestritten, dass die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Waren, die für strategische Zwecke verwendet werden können, zu einer Angelegenheit der nationalen Sicherheit werden.

Für jene Unternehmenssektoren, die sich insbesondere auf Waren und Dienstleistungen von strategischer Bedeutung konzentrieren, könnte dies bedeuten, dass eine Ausnahme für diese Art von Waren leicht auf Erwägungen der nationalen Sicherheit gestützt werden könnte. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Konzept der nationalen Sicherheit der Mitgliedstaaten nicht als absolutes Konzept oder als „Freibrief“ für ein beliebiges Abweichen vom Unionsrecht verstanden werden sollte. Dies ist von besonderer Bedeutung, da sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, Mitglieder der EU-Integrationsgemeinschaft zu werden und damit einen Teil ihrer absoluten Souveränität aufzugeben haben, um Teil eines Gemeinschaftsunternehmens im vernetzten EU-System zu werden.²⁷⁴ Der Wortlaut von Artikel 4 Absatz 2 EUV, der die EU lediglich dazu verpflichtet, die Kernfunktionen des Nationalstaats, einschließlich der nationalen Sicherheit, zu achten, lässt nicht den Schluss zu, dass ein Abweichen der Mitgliedstaaten vom EU-Recht gerechtfertigt werden kann. Dieses Konzept sollte daher so verstanden werden, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, ihre nationale Sicherheit zu bestimmen, solange dies nicht das Funktionieren der gesamten EU-Rechtsordnung, einschließlich des EU-Binnenmarkts, beeinträchtigt. Andererseits kann die EU auf keinen Fall Sicherheitsfragen regeln, da dies mit Sicherheit die Vielfalt und den Pluralismus der Mitgliedstaaten beeinträchtigen würde, die geschützt werden müssen, wie sich aus der

²⁷³ Vgl. EuGH, 04.10.1991 - C-367/89.

²⁷⁴ Vgl. *Bonelli*, Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity?. 2022, S. 1f.

Verpflichtung der Union zur Achtung der Gleichheit der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen Identität gemäß Artikel 4 Absatz 2 EUV ergibt.

Obwohl sich einige Teile des IMERA auf nationale Sicherheitssysteme beziehen, bleibt unklar, inwieweit die Unionsgesetzgebung die nationale Sicherheit respektieren sollte und wo ihre Grenzen liegen. Dies zeigt jedoch deutlich, dass es nach wie vor schwierig ist, das richtige Gleichgewicht zwischen der Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung nationaler Versorgungssicherheitssysteme und der Sicherheitsregulierung zu finden. Die mangelnde Klarheit sowohl in den Verträgen als auch im IMERA und in der Rechtsprechung des EuGH zu diesem Thema kann daher die Umsetzung und Wirksamkeit des IMERA beeinträchtigen, insbesondere aufgrund möglicher Überschneidungen mit nationalen Versorgungssicherheitssystemen. Die Mitgliedstaaten könnten versuchen, Argumente der „nationalen Sicherheit“ als „Trumpf“ zu nutzen, um von diesbezüglich unionsrechtlichen Bestimmungen und Empfehlungen, einschließlich der im IMERA angegebenen Verpflichtungen, abzuweichen. In diesem Zusammenhang sieht insbesondere Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung, dass IMERA die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die nationale Sicherheit oder ihre Befugnisse zur Gewährleistung wesentlicher öffentlicher Aufgaben nicht berührt“. Dies zeigt jedoch, dass IMERA offen Ausnahmen zulässt, die aus Gründen der „nationalen Sicherheit“ erforderlich sind. Angesichts verschiedener Krisen wie Migration, Terrorismus und zuletzt der COVID-19-Pandemie hat die bisherige Praxis, insbesondere im Bereich des Schengen-Rechts, bereits gezeigt, dass sich die Mitgliedstaaten wiederholt und problemlos auf Gründe der „nationalen Sicherheit“ berufen können.²⁷⁵ Die bisherige Praxis, insbesondere im Bereich des Schengen-Rechts, hat bereits gezeigt, dass sich die Mitgliedstaaten immer wieder leicht auf Gründe der „nationalen Sicherheit“ als außergewöhnliche Umstände für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen berufen können²⁷⁶, obwohl diese als „Vergangenheit“ gelten.²⁷⁷ Ein ähnlicher Trend zeigt sich auch in der Rechtsstaatskrise der EU: Einzelne Mitgliedstaaten, insbesondere Polen und

²⁷⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, Temporary Reintroduction of Border Control, 2022, o. S.

²⁷⁶ Vgl. *Europäische Kommission*, Temporary Reintroduction of Border Control, 2022, o. S.

²⁷⁷ Vgl. *Economist*, Border checks are undermining Schengen, 2018, o. S.

Ungarn²⁷⁸, lehnen weiterhin die Autorität des EuGH oder der EU insgesamt ab und weigern sich, das Unionsrecht in vollem Umfang anzuwenden, wobei sie sich auf Argumente wie die fehlende Zuständigkeit der EU, die Souveränität der Mitgliedstaaten, ihre nationale (verfassungsmäßige) Identität, ihre nationalen (verfassungsmäßigen) Aufgaben oder die Vorrangstellung ihres Staates berufen.²⁷⁹ Daher sollte im IMERA (und vielleicht sogar unionsrechtlich insgesamt) eindeutig geklärt werden, wann die nationale Sicherheit zu einer EU-weiten Angelegenheit im Sinne eines rechtlichen Rechtfertigungsgrundes wird, wie Schlupflöcher für die Abweichungspraktiken der Mitgliedstaaten geschlossen werden können und wo die Grenzen zwischen den verschiedenen Regulierungsebenen gezogen werden sollten. Dies ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung, insbesondere angesichts der Auswirkungen des IMERA auf die Mitgliedstaaten und Unternehmen, da mögliche Überschneidungen zu Rechtsunsicherheit führen könnte. Dies ist wichtig, da den Unternehmen hohe Geldstrafen drohen, wenn sie ihren Verpflichtungen im Rahmen des IMERA nicht nachkommen.²⁸⁰

Letztlich stößt das Instrument an seine Grenzen, wenn es um EU-Abhängigkeiten, auch von Drittländern²⁸¹ geht, da die im Rahmen des IMERA vorgeschlagenen Maßnahmen nur EU-Binnenmarktfragen betreffen. Insbesondere sind Drittländer nicht an das Unionsrecht gebunden und unterliegen daher nicht den Koordinierungsmaßnahmen für die Binnenmarktfreiheiten und die verstärkte Zusammenarbeit, die im IMERA vorgesehen sind. Der EU-Binnenmarkt ist jedoch auf internationaler Ebene zu stark vernetzt und voneinander abhängig, insbesondere im Hinblick auf die Beschaffung von Waren aus Drittländern.²⁸² In ihrer Analyse der strategischen Abhängigkeiten Europas hat die Europäische Kommission ausdrücklich anerkannt, dass die Europäische Union in hohem Maße von Drittländern wie China,

²⁷⁸ Vgl. EuGH, 16.02.2022 - C-156/21, EuGH, 16.02.2022 - C-157/21.

²⁷⁹ Vgl. EuGH, 16.02.2022 - C-156/21, EuGH, 16.02.2022 - C-157/21.

²⁸⁰ Vgl. *Bardt et al.*, Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 16.

²⁸¹ Vgl. *Bardt et al.*, Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 16.

²⁸² Vgl. *Bardt et al.*, Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 16.

Indien, den USA, Vietnam, Kasachstan und Russland abhängig ist.²⁸³ Diese Abhängigkeiten betreffen unter anderem bestimmte Rohstoffe wie Seltenerdmetalle, Magnesium aber auch bei Photovoltaikmodulen und Batterien, die sich aus der starken Konzentration der weltweiten Produktion in China ergeben. Beispiele sind die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung im Bereich Chemikalien, die EU-Cybersicherheitsstrategie und die Europäische Rohstoffallianz.²⁸⁴ Dies beweist einmal mehr, dass IMERA in Krisenzeiten, in denen die Europäische Union so stark von Lieferungen aus Drittstaaten abhängig ist, letztlich nicht in der Lage sein wird, Engpässe und Abhängigkeiten zu bewältigen.

8.3.2 Eingriff in die Rechte und Freiheiten

Die größten Unzulänglichkeiten des IMERA ergeben sich im Bereich der Rechte und Freiheiten der Unternehmen und der Arbeitnehmer. Dies wirft die Frage auf, ob die Eingriffsbefugnisse der Europäischen Kommission im Sinne eines freien Marktverständnisses gerechtfertigt und vor allem verhältnismäßig sind.

Unter der aktivierten Notstandsrahmenregelung vom IMERA ist die Europäische Kommission unter anderem befugt, verbindliche Auskunftersuchen an die Betreiber, Anordnungen zur Kapazitätserweiterung oder -neuzuweisung und verbindliche Prioritätsanordnungen zu erlassen. Obligatorische Auskunftersuchen könnten jedoch dazu führen, dass die Wirtschaftsbeteiligten Geschäftsgeheimnisse und vertrauliche Geschäftsinformationen an die Europäische Kommission weitergeben müssten. Obwohl die Vertraulichkeit dieser Informationen garantiert ist, stellt dies einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht der Unternehmen auf (geistiges) Eigentum dar, das durch Artikel 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützt ist.²⁸⁵ Darüber hinaus gibt es Bedenken, dass obligatorische Maßnahmen, insbesondere die Priorisierung bestimmter Aufträge, dazu führen könnten, dass Unternehmer ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber anderen Unternehmen

²⁸³ Vgl. *Europäische Kommission*, EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews, 2020, o. S.

²⁸⁴ Vgl. *Maccaro et al.*, Pandemic preparedness: a scoping review of best and worst practices from COVID-19, 2023, S. 13.

²⁸⁵ Vgl. *Bausch*, Binnenmarkt-Notfallinstrument der EU-Kommission schießt übers Ziel hinaus. 2022, o. S.

oder Kunden verletzen.²⁸⁶ Dies könnte daher potenziell zu Schadensersatzansprüchen führen und erhebliche Auswirkungen auf Unternehmer haben. Obwohl im Allgemeinen zivilrechtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, können Unternehmer im Rahmen der IMERA-Regelung keinen Schadensersatz von der Europäischen Kommission fordern und keine Entschädigung für entstandene Verluste verlangen. Stattdessen müssen sie die Kosten selbst tragen. Darüber hinaus hat die Priorisierung bestimmter Aufträge zur Folge, dass die durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützte unternehmerische Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer stark eingeschränkt wird.

Es ist von entscheidender Bedeutung festzustellen, dass das tatsächliche Versagendes Eintritts, insbesondere während der COVID-19-Pandemie, streng genommen den Mitgliedstaaten anzulasten ist, die ihre Grenzen geschlossen oder Ausfuhrverbote verhängt haben.²⁸⁷ Die Europäische Kommission, die über die strengsten Eingriffsbefugnisse verfügt, belastet jedoch die Unternehmer am stärksten und kann bei Nichteinhaltung sogar Geldbußen verhängen. In dieser Hinsicht scheint es unverhältnismäßig, die Unternehmer noch zusätzlich zu sanktionieren, da sie bereits aufgrund geschlossener Grenzen, Ausfuhrverboten und der Zersplitterung des Handels in ihrer Geschäftstätigkeit massiv negativ beeinträchtigt sind. Da ihre Maßnahmen am stärksten zur Zersplitterung des Binnenmarktes beitragen, sollten die Mitgliedstaaten die Adressaten ihrer Maßnahmen sein. In dieser Hinsicht überschreitet die Europäische Kommission mit ihren weitreichenden Eingriffsbefugnissen ihr Mandat in nicht zu rechtfertigender Weise.²⁸⁸ Die Frage der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren in Krisenzeiten ist komplex und bedarf weiterer Diskussionen und Analysen, um eine faire und wirksame Reaktion auf die Krise zu gewährleisten.

²⁸⁶ Vgl. *Bardt et al.*, Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 11.

²⁸⁷ Vgl. *Bardt et al.*, Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 15.

²⁸⁸ Vgl. *Bausch*, Binnenmarkt-Notfallinstrument der EU-Kommission schießt übers Ziel hinaus. 2022, o. S.

9. Fazit und Ausblick

Die Europäische Union ist krisenerprobt. Dennoch hat die Krisenkonzentration der letzten Dekade eine beispiellose Resilienzentwicklung in der Legislative der Europäischen Union ausgelöst. Die Covid-19-Krise war grenzüberschreitender Natur, uneinschätzbar, lediglich mit der Gewissheit verbunden, dass sie nationale Grenzen überschreiten und tiefgreifende und unvorhergesehene Auswirkungen auf die Sozial-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Verkehrspolitik der Europäischen Union haben würde.

Die Verbindung zwischen der Entwicklung der europäischen Integration und der Covid-19 Pandemie, sowohl in Bezug auf das Virus selbst als auch auf die Art der Krise, hat zu interessanten Erkenntnissen im Bereich der Analyse der europäischen Integration geführt. Diese Arbeit verwendete die Theorien des Neofunktionalismus, um die Feinheiten des Entscheidungsprozesses der EU in Krisenzeiten zu erläutern. Trotz der erheblichen Koordinierungs- und Solidaritätsprobleme in der Anfangsphase zeigen die empirischen Belege eindeutig, dass die EU eine Reihe von strategischen und rechtlichen Maßnahmen in einem breiten Spektrum unterschiedlicher Bereiche erfolgreich umgesetzt hat. Diese Erkenntnis stützt die Annahme einer fortschreitenden, sowohl schrittweisen als auch signifikanten Integration innerhalb der Europäischen Union. Jüngste Erkenntnisse über Diskrepanzen zwischen dem sozioökonomischen und dem Transportsektor, die durch einseitige Grenzregelungen gezwungen wurden, auf vorübergehende Grenzkontrollen und die Einrichtung von Green Lanes zurückzugreifen, und dem Gesundheitssektor wurden durch den Neofunktionalismus ans Licht gebracht. Dies hat zu Fragen hinsichtlich der weiteren Funktionsweise sowohl des Binnenmarktes als auch des Schengen-Projekts geführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Europäische Kommission durch die Förderung von Spillover-Effekten aus neofunktionalistischer Sicht eine ebenso wichtige Rolle im Bereich der Wirtschaftspolitik spielt. In den frühen Phasen der Krise war die Europäische Kommission maßgeblich an der Überwachung der Einrichtung eines Finanzhilfeprogramms für Beschäftigung und der Umverteilung von Haushaltsmitteln zur Bekämpfung des Virus beteiligt.

Diese Arbeit zeigt, dass die Europäische Union eine größere Rolle bei der Vorbereitung auf künftige Pandemien und Krisen jeglicher Art spielen und einen

gemeinsamen europäischen Ansatz für solche Herausforderungen in der Zukunft unterstützen soll. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten haben sich für eine zentralere Rolle der Europäischen Kommission bei der künftigen Vermeidung einseitiger Ansätze einzelner Mitgliedstaaten ausgesprochen, die sich als gefährlich und ungeeignet erwiesen haben. Nach Ansicht dieser Staats- und Regierungschefs sollte es Aufgabe der Europäischen Union sein, Engpässe zu vermeiden und sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten Zugang zu ausreichenden Vorräten an persönlicher Schutzausrüstung, medizinischen Geräten, unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen haben. Sie fordern die EU außerdem auf, auf eine Diversifizierung der Versorgungswege hinzuarbeiten, um so die Abhängigkeit der EU-Länder von Lieferungen aus Drittländern zu verringern.²⁸⁹ Ist der aktuelle Unionsrechtsrahmen geeignet, um der Europäischen Union eine zentralere Rolle bei globalen Krisen wie Covid-19 zu geben? Die derzeitige Verteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen den Institutionen der Europäischen Union und ihren Mitgliedern ermöglicht einseitige Reaktionen der Mitgliedstaaten. Wie im Zusammenhang mit den Exportverboten innerhalb des Binnenmarktes gesehen wurde, verfügt die Europäische Kommission über keine verbindlichen Rechtsinstrumente, um die Mitgliedstaaten zu einer sofortigen Aufhebung zu zwingen. Nur politischer Druck auf die Mitgliedstaaten hat dazu geführt, dass sie die restriktiven Maßnahmen von sich aus aufheben. Was die externen Handelshemmnisse betrifft, so ermöglicht die gemeinsame Handelspolitik, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Kommission fällt, eine koordinierte Aktion der Mitgliedstaaten zu leiten. Zwar ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, Ausfuhrgenehmigungen zu erteilen oder zu verweigern, doch liegt es in der Zuständigkeit der Europäischen Kommission, das System der Ausfuhrgenehmigungen einzurichten und die gemeinsamen Grundsätze festzulegen, an denen sich die Entscheidungen der Mitgliedstaaten orientieren müssen.

Um eine europäische Antwort auf eine EU-weite Krise zu finden und einseitige Reaktionen der Mitgliedstaaten zu vermeiden, muss die institutionelle Rolle der Europäischen Kommission gestärkt werden. Das aufkommende Konzept der Solidarität im Gesundheitswesen innerhalb der EU war für die Europäische

²⁸⁹ Vgl. *Bardt et al.*, Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, 2022, S. 15.

Kommission von entscheidender Bedeutung, um die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, die Exportverbote aufzuheben und das Funktionieren des Binnenmarktes wiederherzustellen. Aber das reicht nicht aus. Ein präventiver EU-Mechanismus zur Kontrolle innergemeinschaftlicher Exportbeschränkungen im Falle schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen wäre von entscheidender Bedeutung, um die Gesundheit aller in der EU lebenden Menschen zu schützen und sicherzustellen, dass lebenswichtige Güter dorthin gelangen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Artikel 168 AEUV, der die Befugnis erteilt, Fördermaßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit sowie insbesondere zur Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sowie Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren zu ergreifen, soll die Rechtsgrundlage für Gesetzesinitiativen bilden, die der Europäischen Kommission die formelle Befugnis erteilen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auch im innergemeinschaftlichen Warenhandel zu koordinieren.

Angesichts der weitreichenden Eingriffsbefugnisse der Europäischen Kommission, der unklaren Definitionen, möglicher Überschneidungen mit anderen bestehenden oder geplanten Notfall-Kriseninstrumenten und der weitreichenden Eingriffe in die Rechte von Unternehmen und Arbeitnehmern weist der IMERA zahlreiche Mängel und Unsicherheiten im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auf, die insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit noch erheblich verbessert werden müssen.

Die Analyse dieser Arbeit zeigt, dass die Art der Rolle staatlicher Akteure und EU-Institutionen in Krisenzeiten und die Rechtfertigung des Eingreifens einer zentralen öffentlichen Behörde noch weiter untersucht werden müssen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass IMERA trotz vielfach enthaltener Interventionsmöglichkeiten wahrscheinlich nicht in der Lage sein wird, Krisen in der Versorgung und in Lieferketten vollständig zu verhindern, da der EU-Binnenmarkt zu stark vernetzt und international voneinander eingebettet ist. Die Vielfalt und Heterogenität der Akteure in der Weiterentwicklung des Binnenmarktes ist Fluch und Segen zugleich; doch sollte man sich besonders im Verständnis einer instrumental-legislativen Vorbereitung auf künftige Krisen der Stabilität und Sicherheit des Unionsrechtsrahmens bewusst sein.

Literaturverzeichnis

Baratta, EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the 'Guidance' on Public Procurement Through the Prism of Solidarity. *European Papers-A Journal on Law and Integration* 2020.1 (2020): 365-373.

Bardt et al., Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken. No. 7/2022. IW-Policy Paper, 2022.

Barnard, The substantive law of the EU: the four freedoms. Oxford university press, 2022.

Bartlett, Can EU Law Be Used to Challenge Better Regulation Practices That Do Not Lead to Better Health?. *European Journal of Health Law* 1.aop (2024): 1-22.

Bendiek/Stürzer, Die digitale Souveränität der EU ist umstritten: Warum die EU dennoch im EU-US Handels-und-Technologierat auf den Brüssel-Effekt setzen sollte. No. 30/2022. SWP-Aktuell, 2022.

Bergner/Kump, Weltweit Gesundheitssysteme stärken: Eine neue Rolle für das ECDC in globaler Gesundheitspolitik. No. 102/2020. SWP-Aktuell, 2020.

Blagov et al., Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland: Weltwirtschaft bleibt auf Wachstumskurs. *RWI Konjunkturberichte* 75.2 (2024): 7-36.

Boffey, EU tells six countries to lift COVID border restrictions. *The Guardian* 23. 2021.

Bonelli, Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity?. 2022.

Börner/Sasse-Zeltner, Krisenspezifische Solidarität. Der Stellenwert wohlfahrtstaatlicher Solidarität in Krisenzeiten. *Zeitschrift für Soziologie* 52.2 (2023): 126-142.

Bostoen et al., Corona and EU Economic Law: Competition and Free Movement in Times of Crisis. *Eur. Competition & Reg. L. Rev.* 4 (2020): 72.

Bruszt/Vukov, Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe. *West European Politics* 40.4 (2017): 663-687.

Calliess, Divergenzen zwischen Zielen und Kompetenzen in der Europäischen Union: eine Analyse am Beispiel der Gesundheitspolitik in Zeiten der COVID-19-Pandemie. *Integration* 45.1 (2022): 20-36.

Casolari, EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests: A Mapping of the Law. Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law (2019): 49-78.

Chryssochoou, Theorizing European Integration. (2001): 1-240.

Cini/Borragán, European union politics. oxford university press, 2022.

Cremers, Freizügigkeit und Sozialpolitik—gibt es Fortschritt im Bereich des europäischen Arbeits- und Gesundheitsschutzes?. *WSI-Mitteilungen* 68.3 (2015): 228-231.

Defraigne et al., Introduction to EU Industrial Policy in the Multipolar Economy: past lessons, current challenges and future scenarios. *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*. Edward Elgar Publishing, 2022. 1-44.

Dehousse, Europe after Maastricht—An Ever Closer Union?. CH Beck Verlag, 1994.

de Vries, Editorial for the Impact of the Covid-19 Pandemic: Shortcoming and Strengths of the EU Legal System in Selected Policy Domains. *Utrecht L. Rev.* 17 (2021): 1.

Devroe/Colpaert, Free Movement of Goods and COVID-19: A Look at the Past and a Glance at the Future. *Eur. Competition & Reg. L. Rev.* 5 (2021): 337.

Diez/Wiener, Introducing the mosaic of integration theory: Its past, present and future. (2003): 27.

Diermeier/Güldner/Jung, Next Generation Solidarity: EU-Wachstumspaket statt Konjunkturhilfen. No. 71/2020. IW-Kurzbericht, 2020.

Drygalla et al., Deutschland in der Stagnation festgefahren: Privater Konsum weiter unter dem Niveau von vor der Pandemie. *Konjunktur aktuell* 12.1 (2024): 1-31.

Eppler, Die Dynamik des EU-Mehrebenensystems infolge der Finanzkrise und ihre Perzeption durch die politikwissenschaftliche Literatur. *Jahrbuch des Föderalismus* 2014. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2014.

Fattinger/Dialer, Gesundheitspolitik. Handbuch Außenpolitik Österreichs. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2022. 365-390.

Fezzi/Fanghella, Real-time estimation of the short-run impact of COVID-19 on economic activity using electricity market data. *Environmental and Resource Economics* 76.4 (2020): 885-900.

Frenz, Handbook of EU competition law. Berlin: Springer, 2016.

Frenz, Kapital-und Zahlungsverkehrsfreiheit. Handbuch Europarecht: Band 1: Europäische Grundfreiheiten (2012): 1113-1220.

Greer et al., Health law and policy in the European Union. *The Lancet* 381.9872 (2013): 1135-1144.

Greer/Kuhlmann, Health and education policy: labour markets, qualifications, and the struggle over standards. *Education and public policy in the European Union: crossing boundaries* (2019): 67-88.

Greer, Health, federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union. *Health Economics, Policy and Law* 16.1 (2021): 90-103.

Greer/Jarman/Baeten, The new political economy of health care in the European Union: the impact of fiscal governance. *International Journal of Health Services* 46.2 (2016): 262-282.

Guy/Wolf, The history and scope of EU health law and policy. *Research handbook on EU health law and policy*. Edward Elgar Publishing, 2017. 17-35.

Haas, International integration: The European and the universal process. *International organization* 15.3 (1961): 366-392.

Habl, EU: Auf dem Weg zu einer starken Gesundheitsunion?. (2023): 321-327.

Handler, COVID-19 deckt viele Schwächen der EU auf. *Krisengeprüftes Europa: Die EU auf dem Weg zu einer neuen Identität*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2024. 205-236.

Hatje, Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt. *Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge* (2009): 801-853.

Henke, Der Aufbau der Europäischen Gesundheitsunion–Lernen aus der Corona-Krise. *Medizinrecht* 39.10 (2021): 890-896.

Höpner/Schäfer, Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration. *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*. Campus Verlag, 2008. 11-45.

Höreth, Stille Revolution im Namen des Rechts?: zur Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Prozess der europäischen Integration. *ZEI*, 2000.

Hummer, „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“: Reaktionen der Europäischen Union auf handelspolitische Herausforderungen. *integration* 46.1 (2023): 67-74.

Huster, Die Welt der Ausschüsse. *Europapolitik aus dem Ausschuss: Innenansichten des Ausschusswesens der EU* (2008): 25-53.

Jaroszyński, National Parliaments Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019. *European Constitutional Law Review* 16.1 (2020): 91-119.

Kickbusch/Vogt/Krech, Gesundheitskompetenz in Zeiten der COVID-19 Pandemie–Erfordernisse für die Zukunft. *Gesundheitskompetenz*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2022. 1-9.

Klamert, Solidarität als Rechtsprinzip der Europäischen Union. *Solidarität in der EU*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2014.

Klose, Ökonomische Grundlagen des Handlungsbedarfs–Risikoerörterung aus europäischer Sicht. *Der Schutz fairer Wettbewerbsbedingungen im Fall drittstaatlicher Subventionen: Insbesondere bei Unternehmensübernahmen und im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2024. 33-65.

Kosin, Das Verhältnis von Sicherheit und EU-Binnenmarkt. *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit* (2017): 161-171.

Kuntz et al., Bekämpfung des Rauchens: Erfolge in der Tabakkontrollpolitik. *Public Health Forum*. Vol. 26. No. 3. De Gruyter, 2018.

Langner, Segmentierungsstrategien für den europäischen Markt. Vol. 84. Springer-Verlag, 2013.

Lindberg, Political Integration: Definitions and Hypotheses. The European Union. Palgrave, London, 1994. 99-109.

Lupu/Tiganasu, COVID-19 and the efficiency of health systems in Europe. Health Economics Review 12.1 (2022): 14.

Lurger, Anerkennungsprinzip und EU-(Privat-) Recht. Was die Union in ihrem Innersten zusammenhält. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2024.

Maccaro et al., Pandemic preparedness: a scoping review of best and worst practices from COVID-19. Healthcare. Vol. 11. No. 18. MDPI, 2023.

Malloy, Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economics. Adam Smith and the Philosophy of Law and Economics. Dordrecht: Springer Netherlands, 1994. 113-150.

Marcus et al., The impact of COVID-19 on the Internal Market. Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament (2021).

Massoc, Two degrees versus two percent How central bankers and members of the European Parliament developed a common pro-climate narrative. Journal of European Public Policy (2024): 1-31.

Mestmäcker, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70 (1994): 263-292.

Mingst/McKibben/Arreguin-Toft, Essentials of international relations. WW Norton & Company, 2018.

Maczkovics, How flexible should State aid control be in times of crisis?. Eur. St. Aid LQ 19 (2020): 271.

Montaldo, The COVID-19 emergency and the reintroduction of internal border controls in the Schengen area: Never let a serious crisis go to waste. European Papers-A Journal on Law and Integration 2020.1 (2020): 523-531.

Moravcsik, What can we learn from the collapse of the European constitutional project?. Politische Vierteljahresschrift 47.2 (2006): 219-241.

Mulder, (Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market. Utrecht Law Review 15.2 (2019): 16-31.

Müller, Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie. Jahrbuch der Europäischen Integration 2021. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022.

Münch, (Anfangs-)Schwierigkeiten mit Lernkurve: der Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen. Europäische Union als Prozess. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2023.

Neergard/de Vries, Whatever is Necessary... Will be Done": Time for a Less One-Sided View on Solidarity in Europe in the Shadow of COVID-19. EU Law in times of pandemic: The EU's legal response to COVID-19. EU Law Live, 2021.

Quittkat, Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis: eine Tiefenanalyse. Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Frankfurt Main (2011): 98-124.

Papier, Infektionsschutz im föderalen Rechtsstaat. Jahrbuch des Föderalismus 2022. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022.

Pilz, Katastrophenschutzpolitik. Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2023. 433-437.

Pisani-Ferry/Weder/Zettelmeyer, How to de-risk: European economic security in a world of interdependence. No. 07/2024. Bruegel Policy Brief, 2024.

Princen/Van Esch, Paradigm formation and paradigm change in the EU's Stability and Growth Pact. European Political Science Review 8.3 (2016): 355-375.

Reiner/Grumiller/Grohs, Lieferengpässe in Österreich? Globale Warenketten von Medizinprodukten während der COVID-19 Pandemie. No. 69. ÖFSE Working Paper, 2022.

Rosamond, Theories of European Integration, 2000.

Rotte, Zur Didaktik politikwissenschaftlicher Theorien der europäischen Integration: Ein praxisorientierter Überblick. Zeitschrift für Hochschulentwicklung. 2005.

Schäfer, Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik. No. 02/9. MPIfG discussion paper, 2002.

Scharpf, Community and autonomy: Institutions, policies and legitimacy in multilevel Europe. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 2010.

Schmidt, Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration* 42.8 (2020): 1177-1193.

Schmidt/Schünemann, Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 2009.

Schimmelfennig, European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), (2018): 969-989.

Schütze et al., EU-Taxonomie stärkt Transparenz für nachhaltige Investitionen. *DIW Wochenbericht* 87.51 (2020): 973-981.

Seitz, Die Europäische Gesundheitsunion als gemeinsame Reaktion auf grenzüberschreitende Gesundheitsrisiken im Lichte der Covid 19-Pandemie. *EuZ-Zeitschrift für Europarecht* 24.10 2022.

Smith, *Wealth of nations*. University of Chicago Bookstore. 2005.

Song, Public purchasing in the EU during the COVID-19 pandemic. *Centralising Public Procurement*. Edward Elgar Publishing, 2021. 100-120.

UNCTAD, International Trade in ICT Services and ICT-enabled Services. Proposed Indicators from the Partnership on Measuring ICT for Development. Technical Note, No.3, October 2015

van de Gronden, Das Gesundheitswesen im Spannungsfeld von Nationalstaat und EU-Binnenmarkt: ein niederländischer Beitrag zur Frage der Kompatibilität nationaler Gesundheitssysteme und Reformmodelle mit dem EG-Recht. Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2016.

Vanhercke et al., Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road. *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*. Brussels: ETUI, 2020.

Van Hove, Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment. Policy Department for Economic, Scientific and

Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2020.

Wagner/Hellmann, Zivile Weltmacht? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Europäische Integration (2003): 569-596.

Weerth, SOLVIT: Problemlösungen im Europäischen Binnenmarkt. Außenwirtschaftliche Praxis: Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis (AW-Prax) 3 (2008): 132-134.

Welfens, EU-Geschichte und Entwicklungsdynamik. BREXIT aus Versehen: Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU (2017): 193-211.

Wendland, § 3 Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen. Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021.

Wenturis, Föderalismus und die Architektur der europäischen Integration. Peter Lang International Academic Publishers, 1994.

Wollenschläger, Patientenmobilität in der Europäischen Union–von der Rechtsprechung des EuGH zur neuen Richtlinie 2011/24/EU über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung. Europarecht (EuR) 47.2 (2012): 149-183.

Zieburg, Europa zwischen globaler Angliederung und regionaler Identität. Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung (2001): 23-35.

Online

Bausch, Binnenmarkt-Notfallinstrument der EU-Kommission schießt übers Ziel hinaus. 2022. https://bdi.eu/artikel/news/binnenmarkt-notfallinstrument-der-eu-kommission-schiesst-uebers-ziel-hinaus/?tx_news_pi1%5Bday%5D=18&tx_news_pi1%5Bmonth%5D=10&tx_news_pi1%5Byear%5D=2022&cHash=6fff936b80d055eeab486513c8eaf192 (abgerufen am 28.10.2024).

Economist, Border checks are undermining Schengen. 2018. <https://www.economist.com/europe/2018/10/27/border-checks-are-undermining-schengen> (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Kommission will Versorgung mit persönlichen Schutzausrüstungen in der Europäischen Union sichern. Pressemitteilung, 15.03.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_469 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Temporary Reintroduction of Border Control. 2022. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en?prefLang=de (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Opening speech by President von der Leyen at the EU Industry Days 2021. Pressemitteilung, 23.02.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_21_745 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Coronavirus: Entsendung medizinischer Teams der EU nach Italien. Pressemitteilung, 07.04.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_613 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Coronavirus: Kommission ruft Mitgliedstaaten dazu auf, die Arzneimittelversorgung und -verfügbarkeit zu optimieren. Pressemitteilung, 08.04.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_622 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Coronavirus: Lieferung von Masken aus der rescEU-Reserve nach Spanien, Italien und Kroatien. Pressemitteilung, 02.05.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_785 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU. Pressemitteilung, 19.03.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_476 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Beihilferegulung Italiens mit einem Volumen von 50 Mio. EUR für die Herstellung und Bereitstellung von medizinischer Ausrüstung und Schutzmasken während der Coronavirus-Krise. Pressemitteilung, 22.03.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_507 (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Press conference of Margaritis Schinas, Vice-President of the European Commission, and Stella Kyriakides, European Commissioner, on the EU4Health programme. 28.03.2020. <https://audiovisual.ec.europa.eu/de/video/I-191559> (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Coronavirus resurgence: Commission steps up action to reinforce preparedness and response measures across the EU. 2020. https://health.ec.europa.eu/latest-updates/coronavirus-resurgence-commission-steps-action-reinforce-preparedness-and-response-measures-across-2020-10-28_en?prefLang=de (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews. 2020. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48878?locale=de> (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Worum geht es bei der Europäischen Gesundheitsunion? 2020. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_de (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Coronavirus: Commission presents practical guidance to ensure continuous flow of goods across EU via green lanes.
https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/coronavirus-commission-presents-practical-guidance-ensure-continuous-flow-goods-across-eu-green-2020-04-07_en?prefLang=de (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Reisen in Zeiten von Corona.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_de (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Kommission, Re-open EU: Kommission nimmt eine Website in Betrieb, damit der Reiseverkehr und der Tourismus in der EU ohne Risiken für die Sicherheit wiederaufgenommen werden können.
https://belgium.representation.ec.europa.eu/actualites/re-open-eu-un-nouveau-site-web-pour-permettre-la-reprise-en-toute-securite-des-voyages_de (abgerufen am 28.10.2024).

Europäische Zentralbank, The provision of euro liquidity through the ECB's swap and repo operations.
<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200819~0d1d04504a.de.html> (abgerufen am 28.10.2024).

Eurostat, Tourism statistics - nights spent at tourist accommodation establishments.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments#January_to_September_2020:_Nights_spent_in_EU27_tourist_accommodation_down_by_49.25_compared_with_the_same_period_in_201 (abgerufen am 28.10.2024).

Eurostat, EU Handel seit 2015 mit medizinischem COVID-19 Bedarfsmaterial nach Kategorien.
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ds-059283/default/table?lang=de> (abgerufen am 28.10.2024).

Eurostat, EU Handel seit 1988 nach BEC/rev.4.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ds-057555/legacyMultiFreq/table?lang=de&category=ext_go.ext_go_detail (abgerufen am 28.10.2024).

Eurostat, Kommerzieller Luftverkehr nach Berichtsland und Typ des Fahrplans – monatliche Daten (Quelle: Eurocontrol).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/avia_tf_cm/default/table?lang=de
(abgerufen am 28.10.2024).

Eurostat, Euro/nationale Währung-Wechselkurse.
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teimf200/default/table> (abgerufen am 28.10.2024).

Google, Unterschiede in den Bewegungsmustern aufgrund von COVID-19.
<https://www.google.com/covid19/mobility/?hl=de> (abgerufen am 28.10.2024).

WHO, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), 2020. [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (abgerufen am 28.10.2024).

Judikaturverzeichnis

Europäischer Gerichtshof

EuGH, 10.12.1968 - 7/68.

EuGH, 11.11.1981 - 203/80.

EuGH, 11.07.1974 - 8/74.

EuGH, 05.05.1982 - 15/81.

EuGH, 25.07.2018 - C-632/16.

EuGH, 20.02.1979 - 120/7.

EuGH, 15.05.1997 - C-250/95.

EuGH, 24.11.1993 - C-267/91, C-268/91.

EuGH, 23.02.1995 - C-358/93, C-416/93.

EuGH, 18.12.2007 - C-101/05.

EuGH, 18.06.2019 - C-591/17.

EuGH, 20.02.1979 - 120/78.

EuGH, 16.12.2008 - C-205/07.

EuGH, 20.05.1976 - 104/75.

EuGH, 22.05.2012 - C-348/09.

EuGH, 17.03.2011 - C-372/09, C-373/09.

EuGH, 04.06.2013 - C-300/11.

EuGH, 04.10.1991 - C-367/89.

EuGH, 16.02.2022 - C-156/21.

EuGH, 16.02.2022 - C-157/21.

Dokumente der Europäischen Kommission

Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 der Kommission vom 14. März 2020 über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte. C/2020/1751, ABl. L 77I vom 15.3.2020, S. 1–7.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2022 zu der Beseitigung von nichttarifären und nichtsteuerlichen Handelshemmnissen im Binnenmarkt (2021/2043(INI)), ABl. C 342 vom 6.9.2022, S. 201–213.

Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 2020/C 126/01, C/2020/2419, ABl. C 126 vom 17.4.2020, S. 1–11.

Mitteilung der Kommission Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen — COVID-19 2020/C 169/03, C/2020/3250, ABl. C 169 vom 15.5.2020, S. 30–37.

Mitteilung der Kommission über die Umsetzung so genannter „Green Lanes“ im Rahmen der Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen 2020/C 96 I/01 C/2020/1897, ABl. C 96I vom 24.3.2020, S. 1–7.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen, COM/2021/350 final.

Mitteilung der Kommission Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels 2023/C 101/03, C/2023/1711, ABl. C 101 vom 17.3.2023, S. 3–46.

Mitteilung der Kommission Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine 2022/C 131 I/01, C/2022/1890, ABl. C 131I vom 24.3.2022, S. 1–17.

Mitteilung der Kommission Leitlinien für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise 2020/C 111 I/01, C/2020/2153, ABl. C 111I vom 3.4.2020, S. 1–5.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank und die Euro-Gruppe. Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie. COM/2020/112 final.

Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. KOM/85/0310 ENDG.

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates, COM/2022/459 final.

Vorschlag für eine EMPFEHLUNG DES RATES für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie. COM/2020/499 final.

Verordnungen

Verordnung (EU) 2024/2747 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen im Zusammenhang mit einem Binnenmarkt-Notfall und der Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates (Verordnung über den Binnenmarkt-Notfall und die Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes) (Text von Bedeutung für den EWR) PE/46/2024/REV/1, ABl. L, 2024/2747, 8.11.2024.