



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## **Auswirkungen von COVID-19 auf Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Zukunft der Demokratie**

Auswirkungen von COVID-19 auf Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit in der EU und die  
Zukunft der Demokratie  
[Initiativstellungnahme]

**SOC/691**

Berichterstatter: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**



[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.eesc.europa.eu/facebook)



[www.eesc.europa.eu/twitter](https://www.eesc.europa.eu/twitter)



[www.eesc.europa.eu/linkedin](https://www.eesc.europa.eu/linkedin)



[www.eesc.europa.eu/instagram](https://www.eesc.europa.eu/instagram)

Beschluss des Plenums	25/03/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	10/02/2022
Verabschiedung im Plenum	23/02/2022
Plenartagung Nr.	567
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	205/7/5

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist tief besorgt darüber, wie sich COVID-19 auf das Leben, die Sicherheit, das Wohlergehen und die Würde aller in der EU lebenden Menschen auswirkt. Er ist ebenfalls sehr besorgt über die Auswirkungen von COVID-19 auf Einzelpersonen und Gemeinschaften weltweit, insbesondere in Ländern, in denen es keine ausreichenden Gesundheits-, Sozial- und Bildungsinfrastrukturen zur Bewältigung der Pandemie gibt.
- 1.2 Die EU und die Mitgliedstaaten müssen sich angesichts der zunehmenden Mobilität und einer höheren Wahrscheinlichkeit gefährlicher Zoonosen mit den systemischen Schwächen der Gesundheitsinfrastruktur Europas auseinandersetzen. Zudem sollte parallel zu den Bemühungen um die Bekämpfung der Pandemie ein angemessenes System für soziale und wirtschaftliche Unterstützung eingerichtet werden, um die Beeinträchtigungen durch die Pandemie abzufedern.
- 1.3 Wie der EWSA bereits erklärt hat, fußt die Europäische Union auf gemeinsamen europäischen Werten, die unter keinen Umständen verhandelbar sind: Wahrung der Menschenwürde und der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit.<sup>1</sup> Diese Werte dürfen auch dann nicht missachtet werden, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten mit einer Notlage und den sich daraus ergebenden wirtschaftlichen, sozialen und bildungspolitischen Herausforderungen konfrontiert sind. Sicherlich bedarf es einer raschen Reaktion auf die derzeitige Krise, die bestimmte außerordentliche und zeitlich begrenzte Maßnahmen rechtfertigt. Diese dürfen aber weder gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen noch die Demokratie, die Gewaltenteilung und die Grundrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger in Frage stellen.<sup>2</sup>
- 1.4 Die EU sollte ihre Maßnahmen, Strategien und Programme anpassen, um eine gerechte und umfassende Erholung von der Krise zu ermöglichen und eine Aufwärtskonvergenz bei medizinischen, sozialen, wirtschaftlichen und demokratischen Standards zu erreichen. Angesichts der mit dem Instrument NextGenerationEU unternommenen Anstrengungen zur Beseitigung der unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die durch die Coronavirus-Pandemie verursacht wurden, bekräftigt der EWSA seine Unterstützung für den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Schaffung eines neuen Instruments. Damit können wirtschaftliche Abhilfemaßnahmen gegenüber einem Mitgliedstaat ergriffen werden, der schwerwiegende und anhaltende Verletzungen der Werte nach Artikel 2 begeht.<sup>3</sup> Außerdem muss der Begriff Rechtsstaatlichkeit weiter gefasst werden, sodass er sich auch auf die Achtung der Grundrechte und Garantien zum Schutz der pluralistischen Demokratie erstreckt. Die Rechtsstaatlichkeit bildet mit den Grundrechten und der Demokratie ein eng verwobenes und untrennbares Dreieck.

---

<sup>1</sup> Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV); [Erklärung von Luca Jahier, Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, und José Antonio Moreno Díaz, Vorsitzender der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit \(GGR\), 15. April 2020.](#)

<sup>2</sup> [Erklärung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, Reaktion der Europäischen Union auf die COVID-19-Pandemie und Notwendigkeit beispielloser Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, 6. April 2020.](#)

<sup>3</sup> [ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 173.](#)

- 1.5 Die EU-Organe und die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten die bestehenden Einrichtungen für den sozialen und zivilgesellschaftlichen Dialog nutzen. Es gilt, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner umfassend in die Schaffung eines pluralistischen demokratischen Raums einzubinden, in dem unterschiedliche Sichtweisen und Kritik willkommen sind und Schutzmechanismen die Verbreitung von Falschmeldungen und unbegründeten, durch nichts zu rechtfertigenden, extremistischen, menschenrechtsfeindlichen und verschwörungstheoretischen Äußerungen begrenzen.
- 1.6 Die Regierungen sollten die Rechtsgrundlage für ihre Maßnahmen eindeutig festlegen. Bei jeder Reform bestehender Gesetze über den Gesundheitsnotstand und damit zusammenhängender Bestimmungen oder bei der Einführung neuer Gesetze, auch zur Vorbereitung auf künftige Pandemien, sollten klare Grenzen und Bedingungen festgelegt werden. Zudem sollte eine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und ihrer Vereinbarkeit mit nationalen und internationalen Menschenrechtsstandards ausdrücklich vorgesehen werden.
- 1.7 Bestimmungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 sollten so klar, kohärent und konsistent wie möglich sein. Dabei ist es erforderlich, Informationen rechtzeitig bereitzustellen, die Zivilgesellschaft (einschließlich der Sozialpartner) im Hinblick auf die Entwicklung von Vorschriften und Maßnahmen einzubeziehen und zu konsultieren und dies evidenzbasiert zu begründen. Das Prinzip der Klarheit sollte auch für die Einrichtung vorhersehbarer Mechanismen einschließlich aller erforderlichen demokratischen, inhaltlichen und verfahrenstechnischen Garantien gelten, um auf mögliche künftige Pandemien, Gesundheitskrisen oder Naturkatastrophen in geordneter Weise reagieren zu können. Damit zusammenhängende Vorschriften, Maßnahmen und wichtige Informationen sollten für alle Bevölkerungsgruppen, einschließlich sprachlicher Minderheiten, zugänglich sein. Müssen Änderungen der Politik vorgenommen werden, sollten sie über verschiedene offizielle und öffentliche Kanäle rechtzeitig angekündigt werden, damit sich die Bürgerinnen und Bürger vorbereiten und ihr Verhalten entsprechend anpassen können.
- 1.8 Die für die Einführung von Pandemiemaßnahmen zuständigen Minister sollten dem Parlament regelmäßig Bericht erstatten müssen. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sollten Ausschüsse, Kommissionen oder Gruppen einrichten, die COVID-19-Maßnahmen kontrollieren und den Parlamenten und Versammlungen kommunaler und regionaler Mandatsträger regelmäßige Berichte vorlegen. Eine parlamentarische Debatte über diese Berichte und entsprechende Antworten der Regierung sollten ebenfalls zur Auflage gemacht werden, damit eine Kontrolle des staatlichen Handelns stattfinden kann. Die Staaten sollten den Zugang zur Justiz sicherstellen, indem sie für eine unabhängige Judikative sorgen, die Online- und Telearbeit von Gerichten ermöglichen und darüber hinaus Unterstützung für schutzbedürftige Prozessparteien, Zeugen oder an Straf- oder Zivilverfahren beteiligte Personen anbieten.
- 1.9 Die Grundrechte, das Rechtsstaatsprinzip und die Wahrung der Demokratie sind in den EU-Verträgen, der Europäischen Charta der Grundrechte sowie in völkerrechtlichen Verpflichtungen festgelegt, die alle EU-Mitgliedstaaten auf hoheitlicher Basis eingegangen sind. Gemäß dem Völkerrecht ist jeder Staat verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu verteidigen. Diese Werte haben grundlegende Bedeutung, sind eng miteinander

verbunden und verstärken sich gegenseitig. Es geht dabei um internationale Verpflichtungen und nicht um eine Ideologie. Diskussionen über die Verfahren zur bestmöglichen Umsetzung der Menschenrechte sind daher sinnvoll; der Grundsatz der Achtung der Menschenrechte sollte jedoch nicht Gegenstand politischer Debatten sein. Die Behörden sind ebenfalls verpflichtet, auf Krisen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu reagieren. Sie müssen sicherstellen, dass ihre Maßnahmen Gegenstand einer angemessenen demokratischen Debatte, einer öffentlichen Konsultation und einer parlamentarischen Kontrolle sind. Dabei müssen ebenfalls Falschmeldungen (auch solche, die zur Schwächung eines politischen Gegners eingesetzt werden) bekämpft werden, die eine wirksame Reaktion auf eine pandemische Notlage unterminieren können.

- 1.10 Der EWSA betont, dass trotz bester Absichten beim Aufbauinstrument NextGenerationEU und den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen und trotz der Bereitschaft der Europäischen Kommission, zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialpartner und Interessenträger einzubeziehen, die tatsächliche Beteiligung noch höchst unzureichend ist und die Verfahren es nicht erlauben, die Standpunkte der zivilgesellschaftlichen Organisationen genügend zur Geltung zu bringen.<sup>4</sup> Selbst wenn der Plan erfolgreich umgesetzt wird, besteht die Gefahr, dass zwar Fortschritte beim grünen und digitalen Wandel erreicht werden und das Wachstum mittel- und langfristig gefördert wird, die schwierige Situation der Menschen angesichts von Arbeitslosigkeit, Einkommensverlusten, sich verschlechternden Gesundheits-, Lebens- und Arbeitsbedingungen und wachsender Ungleichheit jedoch nicht verbessert wird. Die Resilienzpläne sollten umgehend einer Verteilungsfolgenabschätzung unterzogen werden und die Ergebnisse sollten mit Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartnern und Interessenträgern auf nationaler und europäischer Ebene erörtert werden.
- 1.11 Der EWSA hebt die Zusammenhänge zwischen dem Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten und der Entwicklung und Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte hervor. Wie bereits dargelegt, sollten das Wohlergehen und die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger auf einem gemeinsamen und kohärenten Sozialmodell beruhen, das flexibel genug ist, um im Einklang mit den Werten, Grundsätzen und Zielen des Vertrags, der Säule und ihrem erneuerten und zukunftsorientierten Konsens den unterschiedlichen nationalen Traditionen und Erfahrungen Rechnung zu tragen.<sup>5</sup> Bei der Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte sollten die weitreichenden nachteiligen Folgen der Pandemie berücksichtigt werden.
- 1.12 Die Pandemie ist eine globale Krise, die zweifellos dauerhafte, aber unterschiedliche Folgen für die einzelnen Bevölkerungsgruppen haben wird. Die Unterstützung schutzbedürftiger Gruppen sollte entsprechend dem Grundsatz „niemanden zurückzulassen“ Vorrang haben. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf schutzbedürftigen Arbeitnehmern und der Einhaltung von Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte zum Mindesteinkommen liegen. Auch die von der Pandemie betroffenen Unternehmen sollten verstärkt unterstützt werden – insbesondere jene, die unverhältnismäßig stark in Mitleidenschaft gezogen wurden und jene, die

---

<sup>4</sup> EWSA Entschließung zum Thema „Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – was funktioniert und was nicht?“, 25.2.2021, [ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1.](#)

<sup>5</sup> [ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 38.](#)

Schwierigkeiten haben, den Betrieb aufrechtzuerhalten, beispielsweise KMU. Die Folgen für Unternehmen der Sozialwirtschaft, die stark unter der Krise gelitten haben, sollten ebenfalls berücksichtigt werden.<sup>6</sup>

- 1.13 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aktionsplan für Demokratie in Europa eine breit angelegte Initiative zur Förderung der Demokratie- und Grundrechtebildung einschließen sollte, die für den Schutz der demokratischen Werte und der aktiven Bürgerschaft von entscheidender Bedeutung ist. Die Initiative sollte inklusiv sein und sich an alle Bürgerinnen und Bürger und insbesondere an junge Menschen richten.

## 2. **Rechtsstaatlichkeit**

- 2.1 Die Übereinstimmung staatlicher Maßnahmen mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit kann anhand eindeutiger Kriterien bewertet werden; diese Grundsätze müssen in normalen Zeiten, vor allem aber in Notlagen eingehalten werden. Die betreffenden Kriterien sind Rechtmäßigkeit, Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung exekutiver Gewalt sowie die Rechenschaftspflicht von Regierungen gegenüber dem Gesetz, die durch gerichtliche und parlamentarische Kontrolle gewährleistet wird.<sup>7</sup> Die Ausübung von Notstandsbefugnissen muss erforderlich, verhältnismäßig und zeitlich begrenzt sein. Dabei müssen stets nicht nur die Grenzen des Verfassungsrechts eines Landes, sondern auch die durch das europäische Recht und das Völkerrecht festgelegten Normen beachtet werden.

- 2.2 Durch die COVID-19-Pandemie haben sich komplexe Herausforderungen für die Rechts-, Politik-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungssysteme aller Mitgliedstaaten ergeben. In diesem schwierigen Umfeld mag ein hohes Maß an Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit als unerreichbares Ziel erscheinen. Neue Erkenntnisse innerhalb und außerhalb Europas deuten jedoch darauf hin, dass Staaten, in deren Politik- und Gesetzgebungsprozessen die Rechtsstaatlichkeit gewahrt blieb, die gesundheitliche Notlage besser bewältigt haben und niedrigere Sterblichkeits- und Infektionsraten verzeichnen, aber auch ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen in die Regierung aufweisen, was für eine möglichst wirksame Reaktion auf Krisen wesentliche Bedeutung hat.<sup>8</sup> Jede demokratische Regierung sollte sich von den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit leiten lassen, um rechtmäßig und wirksam auf die derzeitige Gesundheitskrise und mögliche ähnliche Krisen in der Zukunft zu reagieren.

- 2.3 Hinsichtlich der Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Pandemie wurden Bedenken bei drei Grundprinzipien geäußert, die zentrale Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit haben:

---

<sup>6</sup> Social Economy Europe, *The Impact of COVID-19 on Social Economy Enterprises*, Juni 2020.

<sup>7</sup> Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections*, Straßburg, 19. Juni 2020, CDL-AD(2020)014.

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise die globalen vergleichenden Studien und Datenbanken: [CompCoRe](#) mit Zusammenfassung in: Jasanoff, Sheila, Hilgartner, Stephen: [A Stress Test for Politics: Insights from the Comparative Covid Response Project \(CompCoRe\) 2020 \(Verfassungsblog, 11. Mai 2021\)](#) und *Power and the COVID-19 Pandemic*, Verfassungsblog Symposium, mit Zusammenfassung in: J. Grogan: [Power, Law and the COVID-19 Pandemic: Part I](#) und [Part II](#) zum Abschluss des Symposiums [Power and the COVID-19 Pandemic](#) des Verfassungsblogs (2021).

(1) Grundsatz der Rechtmäßigkeit, (2) Grundsatz der Rechtssicherheit und (3) Grundsatz der Verantwortlichkeit gegenüber dem Gesetz.<sup>9</sup>

- 2.4 In Bezug auf die Rechtmäßigkeit wurden bei staatlichen Maßnahmen auf nationaler und subnationaler Ebene eine Reihe von Problemen festgestellt. Dazu gehörten Maßnahmen, die ohne Rechtsgrundlage oder gesetzliche Ermächtigung ergriffen wurden, die Ausrufung und/oder Verlängerung eines „Ausnahmestands“ in offensichtlichem Widerspruch zu den nationalen Verfassungsbestimmungen, eine nicht vorgesehene Verwendungsweise von Rechtsgrundlagen durch die Exekutive sowie Einschränkungen der Grundrechte unter offensichtlicher Verletzung verfassungsrechtlicher oder internationaler Menschenrechtsbestimmungen.
- 2.5 Im Hinblick auf die Rechtssicherheit ergeben sich Probleme mit nationalen Maßnahmen, wenn restriktive Maßnahmen mit ungenauer Auslegung ergriffen werden, Widersprüche zwischen der Regierungspolitik und den zugrunde liegenden rechtlichen Maßnahmen bestehen und Rechtsvorschriften so häufig geändert werden, dass es für Durchschnittsbürger außerordentlich schwierig ist, nachzuvollziehen, was erlaubt ist und was nicht. In einer Notlage nehmen Risiken und Unsicherheit zu, und die Öffentlichkeit erwartet von der Regierung – und den Behörden im Allgemeinen – klare Leitlinien dafür, wie sie sich gesetzeskonform verhalten.
- 2.6 Was die Verantwortlichkeit gegenüber dem Gesetz betrifft, so zeigen sich die Probleme bei der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle staatlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 in der Marginalisierung der Parlamente. Bis Februar 2021 hatte weniger als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten spezielle parlamentarische Ausschüsse eingerichtet, Berichte veröffentlicht oder regelmäßige Debatten über Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 angesetzt; und in weniger als einem Drittel der Fälle waren Maßnahmen der Regierung (z. B. durch eine Debatte oder Abstimmung im Parlament) kontrolliert oder durch Parlamente geändert worden.<sup>10</sup> Durch gerichtliche Überprüfung stellen die Gerichte sicher, dass die Regierungen rechtmäßig handeln. Sie sind in Krisenzeiten, in denen die Grundrechte erheblich eingeschränkt werden können, besonders wichtig. Bedenken gegenüber der Wirksamkeit der gerichtlichen Überprüfung und dem Zugang zur Justiz im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen wurden in der gesamten EU geäußert.<sup>11</sup> Die Schließung von Gerichten oder die Beschränkung des Zugangs zu Gerichten auf bestimmte Arten von Verfahren haben sich nachteilig auf die Möglichkeiten der Bürger zur Streitbeilegung ausgewirkt und den Zugang zur Justiz insbesondere in Fällen erschwert, in denen die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft unverhältnismäßig stark von Maßnahmen betroffen waren, die in Reaktion auf die Pandemie ergriffen wurden. Die Justizsysteme in den meisten Mitgliedstaaten waren schlecht auf die Krise vorbereitet, da sie einen geringen Digitalisierungsgrad aufwiesen und einige Teile der Gesellschaft, insbesondere schutzbedürftige Gruppen, nicht ausreichend über das Funktionieren der Justiz informiert waren und daher keinen Zugang zur Gerichtsbarkeit hatten.

---

<sup>9</sup> [J. Grogan, \*Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis\* \(Democracy Reporting International, Mai 2021\).](#)

<sup>10</sup> [J. Grogan, \*Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis\* \(Democracy Reporting International, May 2021\).](#)

<sup>11</sup> [J. Grogan, \*Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis\* \(Democracy Reporting International, Mai 2021\).](#)

2.7 Insgesamt kann der Schluss gezogen werden, dass Maßnahmen zur Bewältigung von Notlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit die größte Wirkung entfalten, wenn sie auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhen<sup>12</sup>. Rechtsstaatlichkeit stellt nicht nur in normalen Zeiten, sondern auch – und vielleicht sogar noch mehr – in Krisenzeiten einen wesentlichen Wert dar. Angesichts der mit dem Instrument NextGenerationEU unternommenen Anstrengungen zur Beseitigung der unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden, bekräftigt der EWSA seine Unterstützung für den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Schaffung eines neuen Instruments, das es ermöglicht, wirtschaftliche Abhilfemaßnahmen gegenüber einem Mitgliedstaat zu ergreifen, der schwerwiegende und anhaltende Verletzungen der Werte nach Artikel 2 begeht.<sup>13</sup>

### 3. Grundrechte

3.1 Die COVID-19-Pandemie hat alle Institutionen und Infrastrukturen, die die Grundrechte in der EU unterstützen und schützen, unter gewaltigen Druck gesetzt. Die sich rasch verschlechternde medizinische Versorgung und die weitreichende soziale und wirtschaftliche Krise haben Leben, Gesundheit und Wohlergehen der meisten Menschen in Europa bedroht und Armutsrisiken erhöht. Besonders betroffen waren bestimmte Gruppen, die bereits unter den konkreten und kontinuierlichen Störungen der sozialen Dienste aufgrund ihrer langjährigen Unterfinanzierung und mangelnden Krisentauglichkeit litten. In diesem Zusammenhang wiederholt der EWSA seine Forderung nach einem verbindlichen europäischen Rahmen für ein angemessenes Mindesteinkommen in Europa.<sup>14</sup>

3.2 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten eine umfassende gesellschaftliche Reflexion über die Ursprünge der Krise und die Frage einleiten, warum die meisten europäischen Gesundheitssysteme aufgrund der Pandemie an den Rand des Zusammenbruchs geraten sind. Eine jahrelange Sparpolitik hat zu einem allgemeinen Investitionsrückgang im Gesundheitssektor und bei anderen wichtigen sozialen Dienstleistungen (Hilfe für abhängige und schutzbedürftige Personen, Pflegeheime usw.) geführt. Dadurch wurde eine Zeitbombe gelegt, die angesichts der großen Herausforderungen im Gesundheitsbereich explodiert ist. Im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas sollten alle Beteiligten ermutigt werden, Lehren aus dieser Krise zu ziehen, um die Grundlagen für den Wiederaufbau des Wohlfahrtsstaates zu schaffen. Resilienz ist ein bedeutungsloses Wort, wenn nicht alle Anstrengungen auf den Aufbau eines erneuerten europäischen Gesellschaftsmodells gerichtet werden, bei dem die Menschen im Mittelpunkt stehen. Die EU muss für künftige Krisen gewappnet sein, was Entscheidungsprozesse, transparente Verfahren, politische Maßnahmen und finanzielle Mittel angeht.

---

<sup>12</sup> J. Grogan und N. Weinberg: *Principles to Uphold the Rule of Law and Good Governance in Public Health Emergencies* (RECONNECT Policy Brief, August 2020): [https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/08/RECONNECTPB\\_082020B.pdf](https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/08/RECONNECTPB_082020B.pdf).

<sup>13</sup> [ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 173.](#)

<sup>14</sup> [ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1.](#) Zu dieser Stellungnahme des EWSA wurde eine Gegenstellungnahme erarbeitet, die abgelehnt wurde, aber mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen erhielt.



- 3.3 Der Schutz der in der Charta der Grundrechte verankerten Rechte wurde durch die Ausbreitung der Krise und die Reaktionen der Politik in Frage gestellt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Gesundheitsversorgung, die Nichtdiskriminierung, die Gleichstellung der Geschlechter, die Rechte des Kindes, die Rechte älterer Menschen und die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie gerechte Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und Sozialhilfe. Im Hinblick auf die Geschlechtergleichstellung waren Frauen in den Ad-hoc-Entscheidungsstrukturen zur Bewältigung von COVID-19 bedauerlicherweise unterrepräsentiert, und bei vielen Folgenabschätzungen fehlte ein geschlechtsspezifischer Ansatz. Zudem muss ausdrücklich anerkannt werden, dass die Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen unverhältnismäßige geschlechtsspezifische Auswirkungen hatten.
- 3.4 Die Rechte von Kindern, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Bildung und sozialer Unterstützung, haben für den Ausschuss einen hohen Stellenwert. Wie der EWSA bereits vorgeschlagen hat, sollte den Auswirkungen von COVID-19 auf die Rechte, das Wohlergehen sowie die intellektuelle und emotionale Entwicklung von Kindern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.<sup>15</sup>
- 3.5 Der EWSA wiederholt die in seiner Stellungnahme „Neue Strategie zur Umsetzung der Charta der Grundrechte“ ausgesprochene Empfehlung, dass sich die Kommission in ihrem Bericht im Jahr 2022 auf die Auswirkungen von COVID-19 auf die Grundrechte, insbesondere die Folgen für das sozioökonomische Wohlergehen, konzentrieren sollte.<sup>16</sup>
- 3.6 Der EU kommt bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte weltweit große Verantwortung zu. Der EWSA ist vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie ferner der Ansicht, dass die EU mehr tun könnte, um weltweit bei der Bewältigung der Pandemie zu helfen. Der EWSA begrüßt und unterstützt die Bemühungen der EU bei Soforthilfemaßnahmen zur Deckung des humanitären Bedarfs, zur Verbesserung des Gesundheitswesens sowie der Wasser- und Sanitärversorgung und zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie.
- 3.7 Kurzfristig sollten mehr Mittel bereitgestellt werden, um den umfassenden und gerechten Zugang zu Impfstoffen zu sichern. Die von der EU zugesagten 100 Millionen Impfdosen reichen bei Weitem nicht aus, um den dringenden Bedarf der meisten Länder in der Welt zu decken.<sup>17</sup> Die EU muss als Hauptexporteur von Impfstoffen weltweit bereit sein, ihr Vorgehen zu ändern. Impfstoffe müssen in einem größeren Umfang und in höherer Zahl hergestellt werden, damit Nicht-EU-Staaten ein ausreichendes Impfniveau erreichen. Im Rahmen des bereits erwähnten notwendigen Aufbaus eines neuen europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells sollten alle europäischen Akteure umfassende Überlegungen zu den obersten Zielen des Binnenmarktes und der damit verbundenen Maßnahmen anstellen. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen sollte der Mensch stehen. Dabei sollten der Begriff der öffentlichen Güter und der kollektiven Gesundheit sowie alternative Möglichkeiten der Messung von Wohlstand

---

<sup>15</sup> [ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 50.](#)

<sup>16</sup> [ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 50.](#)

<sup>17</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu COVID-19, 25. Mai 2021.

(auch auf der Grundlage der von den Sozialpartnern vorgelegten Vorschläge) berücksichtigt werden.<sup>18</sup>

- 3.8 Es sollte mehr für die Förderung und den Schutz der grundlegenden sozialen Rechte unternommen werden, um den nachteiligen gesundheitlichen, sozialen, wirtschaftlichen und bildungspolitischen Folgen der Pandemie unmittelbar und wirksam zu begegnen. Die europäische Säule sozialer Rechte sollte als natürliche politische Entwicklung zum Schutz der grundlegenden sozialen Rechte betrachtet werden.
- 3.9 Das Mandat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Geltungsbereich der Berichte der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit sollten ausgeweitet werden und eine angemessene Überwachung der Wahrung dieser grundlegenden sozialen Rechte ermöglichen.
- 3.10 Der EWSA hebt die Zusammenhänge zwischen dem Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten und der Entwicklung und Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte hervor. Wie bereits dargelegt, sollten das Wohlergehen und die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger auf einem gemeinsamen und kohärenten Sozialmodell beruhen, das flexibel genug ist, um im Einklang mit den Werten, Grundsätzen und Zielen des Vertrags, der Säule und ihrem erneuerten und zukunftsorientierten Konsens den unterschiedlichen nationalen Traditionen und Erfahrungen Rechnung zu tragen.<sup>19</sup> Bei der Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte sollten die weitreichenden nachteiligen Folgen der Pandemie berücksichtigt werden.

#### 4. Die Zukunft der Demokratie

- 4.1 Die Pandemie ist ein Phänomen von globaler Tragweite – und dies gilt auch für ihre politischen und demokratischen Folgen. Einer aktuellen Studie zufolge hat sie gravierende Auswirkungen auf die Demokratie, wie z. B.: die Zahl der Länder, in denen autoritäre Tendenzen zunehmen, übersteigt die Zahl der Länder, die sich hin zu einer Demokratie entwickeln; in einer Reihe der größten Länder gibt es Rückschritte im Bereich der Demokratie; die Integrität des Wahlprozesses wird in mehreren Ländern in Frage gestellt; die Aushöhlung der Demokratie findet oft die Unterstützung durch die Bevölkerung; in nichtdemokratischen Regimen wächst der Autoritarismus; und durch die anhaltende Gesundheitskrise werden Beschränkungen der Grundfreiheiten zur Normalität<sup>20</sup>. Die EU sollte diese globalen Trends, die sich auf ihre eigene globale und regionale Politik auswirken, berücksichtigen und ein weltweites Vorbild in Sachen Demokratie sein.
- 4.2 Die Zukunft der Demokratie und die Zukunft der EU sind eng miteinander verknüpft. Die EU wurde als Instrument des Friedens und der Zusammenarbeit und vor allem als Instrument der Demokratie geschaffen – und dies in jeder Phase. Wir müssen dafür sorgen, dass sich die durch die Pandemie entstandenen Herausforderungen und Spannungen nicht auf die Qualität und

---

<sup>18</sup> [Supplementing GDP as a welfare measure: proposed joint list by the European social partners, 3. März 2021.](#)

<sup>19</sup> [ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 38.](#)

<sup>20</sup> [International Institute for Democracy and Electoral Assistance \(International IDEA\), The Global State of Democracy Report 2021.](#)

Leistungsfähigkeit unserer demokratischen Systeme und, was ebenso wichtig ist, auf die Verpflichtung auswirken, eine integrierte, demokratische, soziale und prosperierende Union aufzubauen. Dazu gehört unter anderem, dass europäische Rechtsvorschriften im Einklang mit den Verträgen Vorrang vor nationalen Rechtsvorschriften haben sollten.

- 4.3 Seit Anfang des Jahres 2020, als COVID-19 mit seinen verheerenden Folgen nach Europa gelangte, wurde eine Vielzahl politischer Instrumente zur Bekämpfung der Pandemie eingesetzt. In den meisten Fällen wurden die medizinischen Maßnahmen sowie Notfall- und Verwaltungsmaßnahmen im Rahmen von Ausnahmeregelungen ergriffen, die sich in Inhalt und Dauer unterschieden.
- 4.4 In mehreren EU-Mitgliedstaaten wurden erhebliche Bedenken gegenüber den Begründungen und Auswirkungen dieser Ausnahmeregelungen vorgebracht. Dazu gehörten die fehlende Einbindung von parlamentarischen und lokalen/regionalen Versammlungen, die mangelnde Kontrolle von Maßnahmen der Exekutive, Einschränkungen bei der Information der Öffentlichkeit, ein Mangel an Transparenz, sozialem Dialog und Teilhabe, nicht überprüfte Ausgaben und unzureichende Unterstützung der am stärksten betroffenen Personen, einschließlich des medizinischen Personals. In Ländern, die bereits deutliche Demokratiemängel aufwiesen, haben die Ausnahmeregelungen zur Beschleunigung bestehender Tendenzen beigetragen.<sup>21</sup> In Ländern mit stabilen demokratischen Systemen wurden die Fähigkeit zur Anpassung an neue Gegebenheiten und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen in Frage gestellt.
- 4.5 Die politischen Reaktionen lösten auch ein beispielloses Maß an Desinformation und Widerstand hinsichtlich der Gesundheitsmaßnahmen – von Ausgangsbeschränkungen über Behandlungsmethoden hin zu Impfstoffen – aus. Die EU hat zwar die Erforschung, Beschaffung und Verteilung von Impfstoffen im Allgemeinen erfolgreich unterstützt. Sie hat es aber versäumt, dies der gesamten europäischen Bevölkerung klar zu vermitteln, was zur Verbreitung von Falschmeldungen, insbesondere durch Gruppen von Impfgegnern, beigetragen hat. Diese Narrative erhielten in den sozialen Medien so viel Aufmerksamkeit, dass sie das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Gesundheitssystem und seine Fachkräfte erschütterten und die Unzufriedenheit mit Forschern, Politikern, Wissenschaftlern und führenden Vertretern der Zivilgesellschaft schürten, die die von der WHO befürwortete Bewältigungsstrategie unterstützten. Sie äußerten sich in der Regel in einer Mischung aus verschwörungstheoretischen Überzeugungen und einem starken Misstrauen gegenüber Medizinwissenschaft und Medizintechnik, vor allem Impfstoffen. Der OECD zufolge hat die COVID-19-Krise insgesamt den allgemeinen Vertrauensverlust der Öffentlichkeit in Institutionen beschleunigt, was zu Desinformation, Polarisierung und mangelnder Bereitschaft zur Einhaltung der öffentlichen Maßnahmen geführt hat.

---

<sup>21</sup> Siehe Petra Guasti: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience, Democratic Theory*, Band 7, Ausgabe 2, Winter 2020, S. 47.

- 4.6 In mehreren Ländern haben diese Einstellungen dazu beigetragen, dass rechtsextreme und euroskeptische Parteien und Organisationen ihre Wählerschaft weiter vergrößern konnten. Mit dem Anhalten der medizinischen und sozioökonomischen Krise werden die Mobilisierung und der Einfluss dieser Parteien weiter zunehmen.<sup>22</sup>
- 4.7 In allen Ländern bergen die Spannungen infolge der Gesundheits- und Wirtschaftskrise das erhebliche Risiko einer Spaltung zwischen verschiedenen Bevölkerungs- und Gesellschaftsgruppen. Nach einer aktuellen Studie hat die Pandemie unterschiedliche Folgen gezeigt – für junge und ältere Menschen, für Menschen, die angeben, dass sie wirtschaftlich betroffen sind, und solche, die COVID-19 hauptsächlich als Krise des Gesundheitswesens einschätzen, sowie für Menschen, die den Staat als Schützer ansehen, und für solche, die ihn als Unterdrücker betrachten.<sup>23</sup>
- 4.8 Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sich der Gefahren bewusst sein, die eine länger andauernde Krise mit sich bringt. Die größte Herausforderung für die EU-Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten besteht darin, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte angesichts von Hinterfragung und Kritik während der Pandemie zu stärken. Eine Demokratiestrategie sollte nicht darauf abzielen, die politischen und staatlichen Eliten zu legitimieren, sondern für wirksame Reaktionen zu sorgen und gleichzeitig den demokratischen Pluralismus, eine angemessene gegenseitige Kontrolle und eine sinnvolle, konstruktive und zivilgesellschaftliche Kritik zu fördern.
- 4.9 In dieser Hinsicht sollten die EU-Organe und die Regierungen der Mitgliedstaaten die bestehenden Institutionen des sozialen und zivilgesellschaftlichen Dialogs nutzen, um die Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartner und Interessenträger in die Schaffung eines pluralistischen, demokratischen Raums einzubinden, in dem unterschiedliche Standpunkte und Kritik willkommen sind. Der EWSA betont, dass trotz bester Absichten beim Instrument NextGenerationEU und den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen und trotz der Bereitschaft der Europäischen Kommission, zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialpartner und Interessenträger einzubeziehen, die tatsächliche Beteiligung noch höchst unzureichend ist und die Verfahren es nicht erlauben, die Standpunkte der zivilgesellschaftlichen Organisationen genügend zur Geltung zu bringen.
- 4.10 Wie der Ausschuss in seiner Stellungnahme zum Europäischen Aktionsplan für Demokratie empfiehlt, sollten zur Förderung der europäischen Demokratie – neben den bereits im Aktionsplan vorgesehenen Bereichen – die Unterstützung der demokratischen Teilhabe auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Demokratie in all ihren Facetten und Bereichen, darunter auch die Demokratie in der Arbeitswelt, gehören. Der EWSA hält es auch für notwendig, mehr Gewicht auf den zivilgesellschaftlichen Dialog zu legen, der eine wesentliche Voraussetzung für die

---

<sup>22</sup> Siehe beispielsweise José Javier Olivas Osuna und José Rama: COVID-19: „A Political Virus? VOX's Populist Discourse in Times of Crisis, *Frontiers in Political Science*, 18. Juni 2021.

<sup>23</sup> Ivan Krastev und Mark Leonard, *Europe's Invisible Divides: How COVID-19 is Polarizing European Politics*, ECFR Policy Brief, September 2021.

bestmögliche Entscheidungsfindung und Eigenverantwortung in jeder Demokratie im Sinne von Artikel 11 EUV ist.<sup>24</sup>

- 4.11 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aktionsplan für Demokratie in Europa eine breit angelegte Initiative zur Förderung der Demokratie- und Grundrechtebildung einschließen sollte, die für den Schutz der demokratischen Werte und der aktiven Bürgerschaft von entscheidender Bedeutung ist. Die Initiative sollte inklusiv sein und sich an alle Bürgerinnen und Bürger und insbesondere an junge Menschen richten.

Brüssel, den 23. Februar 2022

Christa Schweng  
Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---

---

<sup>24</sup> [ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 56.](#)