

Mai 2020

Länderbericht

Europabüro Brüssel

Pandemie im Herzen Europas – Wie die Benelux-Staaten in eine neue Normalität starten

Dr. Hardy Ostry, Sophia Pena Pereira, Kai Gläser, Frederik Lippe

70 Jahre nach der Schuman-Erklärung befindet sich die Europäische Union in bewegten Zeiten. Nach dem erstmaligen Austritt eines Staates aus der Gemeinschaft breitet sich seit Februar 2020 die Coronavirus-Pandemie auch auf dem europäischen Kontinent aus und traf die 27 Mitgliedstaaten zu leicht versetzten Zeitpunkten und in unterschiedlicher Intensität. Die gesundheitliche Ausnahmesituation und ihre Folgen sorgten unter anderem dafür, dass eine der größten Errungenschaften des geeinten Europas, das "Schengen-Abkommen", das offene Binnengrenzen und den freien und ungehinderten Grenzverkehr vorsieht, zeitweise außer Kraft gesetzt wurde und das 25. Jubiläum dieses europäischen Meilensteins zur Randnotiz geriet. Dies sorgte in ganz Europa für Aufsehen, und stellte Bürgerinnen und Bürger vor längst vergessene Herausforderungen, vor allem jedoch in Schengen selbst. Die luxemburgische Gemeinde profitiert - ebenso wie die gesamte Benelux-Region - stark von offenen Grenzen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Neben Frankreich, Italien und der Bundesrepublik Deutschland gehören die drei Benelux-Staaten Belgien, Niederlande und Luxemburg zu den Gründungsstaaten der Europäischen Union und stellen eine der am engsten vernetzten Regionen Europas dar.

Zahlreiche Menschen pendeln täglich zur Arbeit nach Luxemburg, die Häfen von Rotterdam und Antwerpen sind Drehkreuze des europäischen Warenverkehrs, und auch in der Freizeit profitieren viele Bewohner der Grenzregionen von den offenen Schlagbäumen für Einkaufs- und Freizeitausflüge in eines der Nachbarländer. Auch zu den Nachbarn Frankreich und Deutschland sind die Beziehungen eng. Die Ausbreitung des Coronavirus sorgte jedoch dafür, dass der grenzüberschreitende Verkehr innerhalb der Benelux-Staaten eingeschränkt wurde, was neben starken persönlichen Auswirkungen auch mit wirtschaftlichen Problemen einherging. Nach Wochen des (zumindest wahrgenommenen) Stillstands und der akuten Bekämpfung der ersten Infektionswelle treten alle drei Länder nun schrittweise ihren Weg in Richtung einer neuen Normalität an. Die Ausbreitung des Virus scheint unter Kontrolle zu sein, die Lockerungen beginnen im nationalen Kontext und sollen möglichst schnell durch Aufbauhilfen auf europäischer Ebene flankiert werden. In Den Haag, Brüssel und Luxemburg wird sich in den kommenden Wochen entscheiden, wie diese neue Normalität gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch ausgestaltet sein wird. Sie wird sich in jedem Fall auch weiterhin an den gemeldeten Infektionszahlen orientieren müssen - eine Rückkehr zu restriktiveren Maßnahmen ist damit nicht ausgeschlossen.

Belgien

Maßnahmen

Um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, die eigene Bevölkerung zu schützen und die Weiterverbreitung des Virus einzudämmen, wurde in Belgien am 12. März die föderale Phase der Krisenbewältigung ausgelöst. Zunächst wurden die darin getroffenen Maßnahmen – mit Blick auf die steigenden Infektionszahlen – im März und April weiter verschärft. Aktuell befindet sich das Land jedoch in einer Phase der Verbesserung, und das Virus scheint unter Kontrolle zu sein. Da die Infektionszahlen kontinuierlich zurückgehen, wurden erste vorsichtige Lockerungen der Regierung verkündet, mit denen schrittweise die strengen Schutzmaßnahmen zurückgefahren werden, zugleich jedoch die Eigenverantwortung der Bürger noch stärker als zuvor in den Fokus rückt.

Die föderale Übergangsregierung unter Premierministerin Sophie Wilmès, die zuvor nur geschäftsführend im Amt war, hat lediglich die begrenzte Aufgabe, die Coronakrise und ihre Folgen anzugehen und zu bewältigen. Erst am 17. März, im Angesicht der Coronapandemie, konnten sich die zerstrittenen Parteien des Landes auf die Übergangsregierung einigen. Um schnell und unbürokratisch handeln zu können, wurden zusätzlich Sondervollmachten der Regionalregierungen an die Föderalregierung abgetreten. Zur besseren Koordinierung der Maßnahmen gegen das Coronavirus wurde von Beginn an ein Nationaler Sicherheitsrat einberufen, dem neben Premierministerin Wilmès auch mehrere Minister sowie die Ministerpräsidenten der Regionen und die Vorsitzenden von nationalen Behörden wie der Bundespolizei und der Volksgesundheitsbehörde angehören. Beraten werden sie dabei von einer hochrangigen Expertengruppe, um Entscheidungen in enger Absprache mit der Wissenschaft treffen zu können. Damit die Bevölkerung rasch und transparent über Neuigkeiten informiert ist, findet zudem täglich ein Pressebriefing des Föderalen Öffentlichen Dienstes für Volksgesundheit und des Krisenzentrums statt. Die beschlossenen

Schutzmaßnahmen werden durch Polizei und Ordnungsbehörden streng kontrolliert und Regelverstöße mit hohen Geldbußen bestraft.

Am 12. März hatte die belgische Föderalregierung eine landesweite Ausgangssperre sowie weitere drastische und weitreichende Schutzmaßnahmen verkündet. Alle Bürger wurden angehalten, zuhause zu bleiben, um alle Kontakte außerhalb des eigenen Hauses nach Möglichkeit zu vermeiden, Großveranstaltungen wurden bis zum 31. August untersagt. Alle Schulen, Restaurants und Cafés wurden geschlossen und auch alle Freizeitveranstaltungen ausgesetzt. Lediglich Supermärkte, Tankstellen, die Post, Banken, Baumärkte, Tierfutterläden sowie Ärzte und Apotheken durften weiterhin geöffnet haben. Der Zugang zu den Supermärkten wurde zudem auf eine Person pro zehn Quadratmeter und 30 Minuten pro Kunde beschränkt. Arbeitgeber sollen ihren Angestellten möglichst die Arbeit von zuhause durch Telearbeit ermöglichen. Wenn dies nicht möglich ist, müssen am Arbeitsplatz zwingend Vorsichtsmaßnahmen wie ein ausreichender Abstand zwischen den Mitarbeitern eingehalten werden. Ausgenommen von dieser Regel sind Sektoren, die grundlegende Dienste anbieten (Lebensmittelproduktion, medizinische Produkte etc.). Seit dem 18. März sind zusätzlich die Grenzen für nicht zwingend erforderlichen Grenzübertritte geschlossen und alle nicht notwendigen Auslandsreisen verboten. Alle Personen, die aus dem Ausland einreisen, müssen sich zudem 14 Tage lang selbst in Quarantäne begeben.

Seit dem 4. Mai befindet sich Belgien in der sogenannten „Phase 1a“ des Lockerungsplans. Körperliche Aktivität im Freien ist seitdem mit bis zu zwei Personen und unter Wahrung des Mindestabstands gestattet. Auch bestimmte körperkontakt-freie Sportarten wie Tennis oder Golf sind wieder erlaubt. Industrieunternehmen und B2B-Dienstleistungen können wieder öffnen, Home-Office bleibt jedoch weiterhin die Norm. Das Tragen einer Gesichtsmaske in

Bus und Bahn ist für Personen ab zwölf Jahren seitdem Pflicht. Ab dem 11. Mai dürfen in der „Phase 1b“ laut Wilmès alle Geschäfte unter Achtung der strengen Abstands- und Hygieneregeln wieder öffnen. Die Verantwortung liegt bei den Arbeitgebern, die für die Gesundheit und Sicherheit ihrer Arbeitnehmer verantwortlich sind und sichere Arbeitsbedingungen gewährleisten müssen. Außerdem werden die Kontaktbeschränkungen gelockert und Haushalte dürfen wieder Gäste empfangen. Damit Menschenansammlungen vermieden werden, soll weiterhin jeder, mit Ausnahme von Kindern, seine Einkäufe allein tätigen. Vorrang soll allen Personen über 65 und mit eingeschränkter Bewegungsfähigkeit sowie dem Pflegepersonal eingeräumt werden.

In „Phase 2“, die am 18. Mai folgen soll, werden voraussichtlich alle Geschäfte, die physische Kontakte voraussetzen, wie z.B. Frisöre aber auch kulturelle Einrichtungen wie Museen wieder öffnen dürfen. Auch soll der Unterricht in Schulen teilweise wieder aufgenommen werden und Mannschaftssport im Freien - im Rahmen eines anerkannten Sportklubs und unter Einhaltung bestimmter Anweisungen - wieder erlaubt werden. Reisen innerhalb Belgiens könnten zudem unter bestimmten Auflagen erlaubt werden. Außerdem soll die Anzahl der Personen, die bei Hochzeitszeremonien und Beerdigungen anwesend sein dürfen, erhöht werden. „Phase 3“ mit weitreichenderen Lockerungen soll frühestens ab dem 8. Juni erfolgen. Je nach Einschätzung der Lage könnten hier z.B. wieder Restaurants und Hotels öffnen. Oliver Paasch, der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft sagte zudem, dass es möglich sei, „dass die Grenzkontrollen ab dem 8. Juni aufgehoben werden“. Trotz des schrittweisen Zurückfahrens der Schutzmaßnahmen soll die Einhaltung der Sicherheitsabstände und Hygieneregeln explizit weiter gelten und alle Lockerungen weiterhin von der Entwicklung der Infektionszahlen abhängen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind für Belgien enorm. Nach einer ersten Analyse der belgischen Nationalbank (BNB) zur wirtschaftlichen Lage schrumpfte die belgische

Volkswirtschaft im ersten Quartal 2020 um 3,9 Prozent. Das ist ein höherer Rückgang als in der Finanzkrise 2008 und 2009. Laut des föderalen Finanzministeriums lagen die Mehrwertsteuereinnahmen im März 2020 um 60 Prozent bzw. 1,3 Milliarden Euro unter denen des gleichen Monats im Jahr 2019. Finanzminister Alexander De Croo (Open VLD) verglich diese Einbußen mit einem Kriegszustand: „Tatsächlich kann man es mit der Zeit vergleichen, in der ein Krieg ausbrechen würde. Aber das ist mehr oder weniger das, was wir getan haben: Wir haben fast alle gezwungen, drinnen zu bleiben, und wir haben einen sehr großen Teil unserer Unternehmenslandschaft geschlossen“. Die Börsen verzeichnen den größten Verlust in der fast 30-jährigen Geschichte des Brüsseler Aktienindex, der seit dem 17. Februar rund 30 Prozent - zwischenzeitlich sogar fast 40 Prozent - verloren hatte.

Damit Arbeitnehmer in der Krise nicht ihren Job verlieren, zahlt Belgien Kurzarbeitergeld, um die Arbeitsplätze solange zu schützen, bis die Wirtschaft wieder hochgefahren werden kann. Laut Nathalie Muylle (CD&V), Ministerin für Beschäftigung, wurden seit Anfang April insgesamt fast 1,3 Millionen Anträge auf Kurzarbeit gestellt. Schätzungen zufolge ist jeder Dritte Arbeitnehmer arbeitslos oder als kurzfristig arbeitslos gemeldet. Besonders betroffen ist die Fluggesellschaft und Lufthansa-Tochter Brussels Airlines. Die Airline hatte ab Mitte März fast den gesamten Flugverkehr eingestellt und rund 4.200 Beschäftigte in Kurzarbeit geschickt. Die Fluggesellschaft hält lediglich eine Art Flugbereitschaft vor, um gegebenenfalls im Auftrag der Regierung Belgier aus dem Ausland zu holen sowie zum Transport wichtiger medizinischer Güter. Schmerzhaft zu der aktuellen Krise kommt die bereits vorher hohe Staatsverschuldung hinzu. Erwartet wird ein Anstieg der Schuldenquote von 100 auf 115 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Politische Debatten

Die politische Debatte konzentriert sich in Belgien vor allem auf die Übergangsregierung. Nachdem Premierministerin Wilmès zu Beginn der Pandemie durch ihr energis-

sches Krisenmanagement noch international Lob und Beachtung gefunden hatte, musste sie zuletzt vermehrt Kritik einstecken. Für internationales Aufsehen sorgte Belgien vor allem, da es weltweit die höchste Todesrate von rund 15 Prozent aufweist. Anders als die meisten anderen Staaten werden in Belgien auch alle Verdachtsfälle, die keinem offiziellen Test unterzogen wurden, zu den Corona-Todesfällen gezählt. Ziel dieser Zählweise sei laut Wilmès „größtmögliche Transparenz“.

Besonders in den Grenzregionen und bei Pendlern, die täglich die Grenze zu den benachbarten Niederlanden, Deutschland oder Luxemburg überqueren müssen, wird die Kritik am Krisenmanagement lauter. Dass die Grenzsicherungen, begleitet von einer unübersichtlichen Anzahl von Ausnahmen und Schlupflöchern, ausgerechnet im 25-jährigen Jubiläum von Schengen wieder eingeführt wurden, führt bei vielen Betroffenen zu Unverständnis.

Derzeit sieht es so aus, dass die Regierung Wilmès, sollte keine neue Infektionswelle auftreten, bereits in einem Monat handlungsunfähig sein wird. Ende Juni laufen die Sondervollmachten für die Regierung aus, die das Parlament im März zur Bewältigung der Coronakrise erteilt hatte. Die beiden stärksten Parteien des Landes, die flämischen Nationalisten (N-VA) und die französischsprachigen Sozialisten (PS) wollen die Regierung Wilmès II nicht länger unterstützen. „Außer wenn es zu einem erneuten Aufblitzen des Virus kommt, gibt es keine zwingenden Gründe, die Sondervollmachten zu verlängern“, sagte PS-Chef Paul Magnette. Theoretisch könnte sie ohne die Sondervollmachten bis September weiterregieren. Es wird jedoch bereits darüber spekuliert, ob Wilmès noch im Juni die Vertrauensfrage stellen wird. Damit würde sich Belgien, das nach den Wahlen vom 26. Mai 2019 fast zehn Monate lang keine neue Regierung finden konnte, in der festgefahrenen Position von vor der Corona-Pandemie wiederfinden. Eine erneute Aufnahme von zähen Koalitionsverhandlungen oder sogar Neuwahlen

wären die Folge. Damit würde Belgien, zusätzlich zu der angespannten Gesundheitslage, erneut in eine politische Krise stürzen - und das zu einem Zeitpunkt, in dem politische Stabilität mehr als je zuvor eine entscheidende Voraussetzung für Handlungsfähigkeit ist.

Niederlande

Maßnahmen

In den Niederlanden wurden die ersten bestätigten Infektionen Ende Februar gemeldet und breiteten sich anschließend schnell aus. Besonders betroffen war zunächst die Provinz Nordbrabant im Süden des Landes. Dort wurden folgerichtig auch erste Maßnahmen wie die Absage von Veranstaltungen ergriffen. Bürgerinnen und Bürger wurden zudem aufgefordert, ihre sozialen Kontakte bis auf weiteres einzuschränken. Am 12. März folgten dann auch auf nationaler Ebene die ersten Maßnahmen. So wurden Zusammenkünfte von mehr als 100 Personen untersagt, Bildungs- und Kultureinrichtungen geschlossen und die Betriebe im Land aufgefordert, Homeoffice zu ermöglichen. Restaurants und Bars mussten schließen, wenn keine Take-Away-Möglichkeiten vorhanden waren und genehmigungspflichtige (Groß-) Veranstaltungen wurden abgesagt. Innerhalb weniger Tage wandten sich dann sowohl König Willem-Alexander als auch Ministerpräsident Mark Rutte an die Bevölkerung und appellierten eindringlich, sich an die Maßnahmen zu halten und „Social Distancing“ zu praktizieren. Im Falle des Ministerpräsidenten war es die erste direkte Ansprache an die Nation seit der Ölkrise 1973.

Erst am 23. März traten strengere Regelungen in Kraft, die alle Zusammenkünfte von mehr als drei Personen untersagten und die Bevölkerung dazu aufriefen, mindestens 1,5 Meter Abstand voneinander zu halten. Im Gegensatz zum Nachbarland Belgien wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt eine Ausgangssperre verhängt. Stattdessen verfolgte die Regierung von Anfang an die Strategie eines sogenannten „intelligenten Lockdowns“, welche stärker auf die gesellschaftliche Eigenverantwortung abzielt. Dieses Vorgehen,

welches auch ohne die flächendeckende Schließung des Einzelhandels auskam, sollte den Alltag zumindest in Teilen aufrechterhalten und gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass Menschenansammlungen aller Art vermieden werden.

Ende April kam die Regierung aufgrund sinkender Neuinfektionen zum Schluss, dass sich die Strategie des „intelligenten Lock-downs“ bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausgezahlt habe und erste Lockerungen möglich seien. So wurden von Ministerpräsident Rutte erste Schritte eines Fahrplans in eine „Eineinhalb-Meter-Gesellschaft“ (bezugnehmend auf den empfohlenen Mindestabstand) vorgestellt. Unter Einhaltung der Hygiene- und Abstandsregeln werden ab dem 11. Mai die Grundschulen und Kinderbetreuungsstätten (auch Kitas) wieder öffnen, die Schulen der Sekundarstufe folgen aller Voraussicht nach am 1. Juni. Bereits seit dem 29. April haben Kinder und Jugendliche wieder vermehrt die Möglichkeit, im Freien an organisierten Sportaktivitäten teilzunehmen. Wettkampfanstaltungen bleiben jedoch ebenso wie Besuche in Alten- und Pflegeheimen untersagt.

Am 6. Mai wurden die Lockerungen in einer Pressekonferenz der Regierung weiter konkretisiert. So dürfen ab dem 11. Mai auch Frisöre, Schönheitssalons, Bibliotheken und Fahrschulen den Betrieb wieder aufnehmen. Ab dem 1. Juni muss in öffentlichen Verkehrsmitteln (welche auch weiterhin nur im Ausnahmefall genutzt werden sollen) eine nicht-medizinische Maske getragen werden, um Mund und Nase zu bedecken. Zu diesem Zeitpunkt dürfen aller Voraussicht nach auch die Freiluftbereiche von Restaurants und Cafés unter Einhaltung der Abstandsregeln wieder öffnen. Für Innenbereiche sowie Theater, Kinos und Konzerthallen soll eine maximale Besucherzahl von 30 Personen festgeschrieben werden. Ab dem 1. Juli soll diese Zahl dann auf 100 Personen erhöht werden können, sofern Abstandsregeln strikt befolgt werden und die Infektionslage diesen Schritt zulässt. Das Verbot für genehmigungspflichtige Veranstaltungen (darunter Großveranstaltungen wie Spiele im Profifußball, Messen und Konzerte) wurde dagegen bis mindestens 1. September 2020 verlängert. Gesundheitsminister Hugo de Jonge (CDA) betonte bei der Pressekonferenz auch, dass die allgemeinen Hygiene- und Abstandsregeln noch über Monate gelten könnten: „Solange wir auf die Entwicklung eines Impfstoffs warten, werden wir mit dem Virus als neue Normalität leben müssen“.

Aufgrund der Tatsache, dass nun erste Lockerungen in Kraft treten, die rückgängig gemacht werden sollen, wenn die Zahl der Neuinfektionen wieder ansteigt, kommt auch der Frage nach den niederländischen Testkapazitäten wieder erhöhte Aufmerksamkeit zu. Bislang lagen die Zahlen getesteter Personen aufgrund fehlender Infrastruktur auf verhältnismäßig niedrigem Niveau – ein Umstand, den die Regierung gerne ändern würde. Gesundheitsminister de Jonge kündigte Mitte April und Anfang Mai nochmals den Ausbau der nationalen Testkapazitäten an, um bis zu 17.500 Tests pro Tag durchführen zu können. Bislang wurden in den Niederlanden vor allem Risikogruppen sowie medizinisches und Pflegepersonal getestet, während zahlreiche Patienten trotz COVID-19-Symptomen ohne Test in häusliche Quarantäne geschickt wurden. Zur besseren Nachverfolgung von Infektionsketten ist zudem eine freiwillige Corona-App im Gespräch.

Mit Blick auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie brachte die Regierung weitreichende Hilfsprogramme in Höhe von über 10 Milliarden Euro auf den Weg, um Unternehmen, Start-Ups, Selbstständige und Kulturschaffende zu unterstützen. So können etwa Unternehmen, die durch die Coronavirus-Pandemie mindestens 20 Prozent ihres Umsatzes verlieren, für ihre Mitarbeiter eine Lohnkompensation von bis zu 90 Prozent bei staatlichen Stellen beantragen. Systemrelevante Betriebe – etwa die nationale Fluggesellschaft KLM – werden zudem mit Kredithilfen in Milliardenhöhe gestützt. Experten zufolge könnte die niederländische Wirtschaft im Jahr 2020 um bis zu 7,7 Prozent schrumpfen, was ohne Zweifel auch weitreichenden

Stellenabbau und eine steigende Arbeitslosigkeit zur Folge hätte.

Politische Debatten

Politisch stand seit Beginn der Pandemie vor allem die Frage im Raum, welche Vorgehensweise die richtige im Kampf gegen das Virus sei. Während viele andere Staaten bereits früh auf Beschränkungen des öffentlichen Lebens zurückgegriffen hatten, fielen diese in den Niederlanden zögerlicher aus. Dies lässt sich unter anderem auf die Bewertung der Regierung zurückführen, die (außerhalb des notwendigen Schutzes für Risikogruppen) zunächst die Strategie der kontrollierten Herden- oder Gruppenimmunität verfolgte. Dieser Überlegung liegt die Annahme zugrunde, dass eine Gesellschaft, in der sich bei einer ersten Ansteckungswelle viele Menschen infizieren, bei weiteren Wellen eine größere Immunität feststellen lässt. Diese Sichtweise wurde Ende März jedoch – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass viele Niederländer das Frühlingswetter trotz steigender Belastung des Gesundheitssystems in größeren Gruppen mit wenig Abstand genossen – revidiert. Die Strategie der Regierung war zuvor bereits von der Opposition im Parlament kritisiert worden.

Ähnlich wie in vielen Staaten weltweit zeigt sich auch in den Niederlanden, dass Krisen die Zeiten der Exekutive sind und die Regierung für ihr Krisenmanagement an Zustimmung gewinnt. Davon profitieren kann vor allem die liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) von Ministerpräsident Rutte, die ihre Umfragewerte vor allem im März deutlich verbessern konnte. In geringem Ausmaß profitiert auch der Koalitionspartner Christen-Democratisch Appèl (CDA). Die Christdemokraten stellen mit Vize-Premierminister und Gesundheitsminister Hugo de Jonge sowie Finanzminister Wopke Hoekstra zwei Schlüsselfiguren der Regierung, die ihr persönliches Ansehen in der Krise steigern konnten. In den Umfragewerten für ihre Partei macht sich dies jedoch nicht in gleichem Maße bemerkbar. Die beiden kleineren Koalitionspartner liegen dagegen nahezu unverändert bei etwas über und etwas unter 10 Prozent der Stimmen. Die

Opposition kann aufgrund der mehrheitlichen Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Krisenmanagement der Regierung kaum punkten, beide rechtspopulistischen Parteien im Parlament bekamen in den jüngsten Meinungsumfragen deutlich weniger Zustimmung als in den Monaten vor der Pandemie.

Die Arbeit des Parlaments wurde im März an die neue Situation angepasst. So wurden alle Plenarsitzungen, die sich nicht mit der Coronakrise beschäftigen, bis auf weiteres verschoben und bei den Sitzungen zur Krise, waren alle Fraktionen lediglich mit einem oder zwei Abgeordneten vertreten. Diese hatten bei Abstimmungen die Aufgabe, im Namen der gesamten Fraktion abzustimmen. Die meisten Abgeordneten verfolgten die Debatten und Abstimmungen in ihren Büros und nicht wie gewohnt im Plenarsaal. In der Zwischenzeit hat das Parlament die Anzahl der Sitzungen wieder leicht erhöht. Bei Sitzungen und Abstimmungen im Plenarsaal gelten jedoch strenge Hygiene- und Abstandsregeln. Die Parlamentssitzungen der Zweiten Kammer (vergleichbar mit dem Deutschen Bundestag) waren von Anfang an vom Versammlungsverbot ausgenommen worden, um die parlamentarische Arbeit und Kontrollfunktion auch (und gerade) in Zeiten der Krise sicherstellen zu können.

Während die meisten Entscheidungen zur Pandemiebekämpfung in den Niederlanden auf nationaler Ebene getroffen werden, gibt es jedoch auch hier einzelne Zuständigkeiten, die den zwölf Provinzen und ihren Regionen überlassen sind und auch im Zuge der Coronakrise nicht von der Regierung an sich gezogen wurden. So können die Provinzverwaltungen etwa darüber entscheiden, Campingplätze und Hotels für den touristischen Verkehr zu schließen oder Parks, Strände und Wälder bei zu großem Besucherandrang zu sperren. Dies geschah unter anderem in den bei Touristen und Tagesausflüglern beliebten Provinzen an der Nordseeküste. Auch in den nach wie vor am stärksten betroffenen Regionen Nordbrabant und Limburg wurden im Verlauf der Krise eigene Maßnahmen eingeführt. Da die Regionen

unmittelbar an der Grenze zu den Nachbarländern Belgien und Deutschland liegen, kam auch dem Grenzverkehr im politischen Diskurs eine wachsende Rolle zu.

Auf Drängen Nordrhein-Westfalens wurde neben der deutsch-belgischen Grenze auch die deutsch-niederländische Grenze von der temporären Wiedereinführung der Grenzkontrollen ausgenommen. Ministerpräsident Armin Laschet hatte zuvor darauf hingewiesen, dass Menschen in den Euregios entlang der niederländisch-deutschen Grenze „über die Grenze hinweg leben“ und eine Schließung negative Folgen haben könnte. Nichtsdestotrotz machte sich auf beiden Seiten der Grenze auch Unmut breit, als nach der Schließung der Geschäfte in Nordrhein-Westfalen zahlreiche deutsche Kunden zum Einkauf in die Niederlande fuhren. Ähnliche Bewegungen ließen sich nach Einführung der Ladenschließungen in Belgien an der belgisch-niederländischen Grenze feststellen und führte schließlich dazu, dass temporäre Grenzkontrollen eingeführt wurden – ein in der jüngeren Geschichte der beiden Nachbarländer nahezu beispielloser Vorgang.

Luxemburg

Maßnahmen

In Abstimmung mit dem Parlament und dem Großherzog rief Premier- und Staatsminister Xavier Bettel am 18. März den nationalen Notstand (état de crise) in Luxemburg aus. Dabei berief sich die Regierung auf den bisher noch nie angewandten Artikel 32.4 der luxemburgischen Verfassung, wonach der Notstand von der Regierung zunächst für zehn Tage verhängt werden darf. Das Luxemburger Parlament (La Chambre) kann mit einer Zweidrittelmehrheit per Gesetz den Notstand für eine maximale Dauer von drei Monaten verlängern. Die Parlamentarier kamen dem bereits drei Tage später nach und verabschiedeten einstimmig die Verlängerung des Notstands auf bis zu drei Monate. Der Notstand ermächtigt die Regierung, durch großherzogliche Verordnungen (Règlement grand-ducal) zu regieren und

dadurch ohne die Zustimmung des Parlaments, Entscheidungen zu treffen, die sofort in Kraft treten. Dadurch soll unter anderem sichergestellt werden, dass Unternehmen schnellstmöglich finanziell unter die Arme gegriffen werden kann. Der Premier versicherte außerdem, dass die Regierung weiterhin eng mit dem Parlament und dem Staatsrat zusammenarbeiten werden. Die Opposition begrüßte die Maßnahme ebenfalls, da „das Leben in diesen Zeiten doch entschleunigt und Entscheidungen beschleunigt werden müsse“, so CSV-Fraktionschefin Martine Hansen.

Die Koordinierung der Krisenbewältigung obliegt dem Hochkommissariat für nationale Sicherheit (HCPN). Der Premierminister hat in Absprache mit der Ministerin für Gesundheit, Paulette Lenert, und dem Hochkommissariat für nationale Sicherheit Mitte März den Krisenstab „Pandemie“ einberufen. Die Kapazitäten in den Krankenhäusern wurden massiv ausgeweitet und weitere Notfallzentren aufgebaut. Die Armee kümmerte sich zu Beginn der Krise verstärkt um logistische Arbeiten, wie zum Beispiel die Errichtung von Zelten vor den Krankenhäusern. Erst kürzlich wurde bekannt, dass sich die Hauptakteure des öffentlichen Forschungssektors in Luxemburg zu einer Task Force, namens „COVID-19 Task Force von Research Luxembourg“, zusammengeschlossen haben. Die Task Force dient unter anderem als Kontaktstelle zwischen dem nationalen Forschungsökosystem, dem Gesundheitswesen und den Behörden. Erst nach mehreren parlamentarischen Anfragen äußerte sich Premier Bettel zu der Frage, wie sich die Taskforce zusammensetzt und welche Akteure dieser Arbeitsgruppe angehören. Zuvor wollte er die Namen der Mitglieder aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht nennen. Diese Aussage stieß jedoch auf Unverständnis.

Zeitgleich mit der Verhängung des Notstandes galten im Großherzogtum zunächst strenge Ausgangsbeschränkungen. Bürger, die ohne einen triftigen Grund im öffentlichen Raum unterwegs waren, wurden mit Geldstrafen verwarnt. Als triftiger Grund

galt: die Fahrt zur Arbeit oder zum Arzt, Spazierengehen allein oder mit Angehörigen, die im selben Haushalt wohnen oder das Einkaufen von Lebensmitteln und Arzneimitteln.

Zu Beginn der Coronakrise kündigte Bettel weitreichende wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen an, um beispielsweise die Mittel für den Beschäftigungsfonds substantiell aufzustocken und um „den Betrieben zu helfen, egal was es kostet.“ Er gab außerdem bekannt, „eine Art Marshall-Plan“ zu initiieren, der die Wirtschaft nach dem Ende der Pandemie wieder ankurbeln soll. Durch die unbürokratische Umstellung auf Kurzarbeit und mit Vorschusszahlungen von bis zu 200.000 Euro hat die Regierung Betriebe in den letzten Wochen unterstützt. Am 25. März verkündeten der Finanz- und der Wirtschaftsminister das gemeinsam aufgestellte Hilfspaket mit direkten und indirekten Maßnahmen in Höhe von insgesamt 8,8 Milliarden Euro. Das Paket sieht vor: 5000 Euro Soforthilfe für kleine Betriebe (max. neun Arbeitnehmer), einmalig 12.500 Euro für Unternehmen mit zehn bis zwanzig Arbeitnehmern (sofern sie die unternehmerischen Aktivitäten einstellen mussten), Liquiditätshilfen für KMUs und Freiberufler, Zahlungsaufschub bei bestehenden Darlehen, Kreditgarantien für Unternehmen, Steuerstundungen und Zahlungsaufschub bei Sozialabgaben sowie Aussetzungen von Zwangsvollstreckungen. Zwei Milliarden Euro seien bereits freigegeben worden, erklärte Bettel Ende April in einem Interview. Insgesamt rechnet er für das kommende Jahr mit einem Budgetdefizit von ein paar Milliarden Euro. Ursprünglich ging man von einem Überschuss im Staatshaushalt von 800 Millionen Euro aus.

“Wir haben es geschafft, das Schlimmste zu vermeiden [...] Wir haben es geschafft, das Virus soweit unter Kontrolle zu bringen und die Verbreitung zu bekämpfen“, sagte Bettel am vergangenen Montag nach einer Kabinettsitzung. Die Zahl der Neuinfektionen sinkt seit einigen Wochen kontinuierlich, und die Statistiken zeigen deutlich, dass die Maßnahmen zu einer effektiven Eindämmung

der ersten Infektionswelle geführt haben. Im Zuge der Lockerungen der Beschränkungen stellte das Kabinett Bettel Mitte April eine mehrstufige Ausstiegsstrategie mit insgesamt drei Phasen vor. Seit dem 20. April sind die Arbeiten an Baustellen und ausgewählte Aktivitäten, einschließlich Handwerk, Landschaftsgestaltung und Recycling-Dienstleistungen wieder erlaubt. Eine Mundschuttpflicht gilt an Orten, an denen ein Abstand von zwei Metern nicht eingehalten werden kann, wie zum Beispiel im öffentlichen Verkehr. Der Staat verteilte zudem per Post an jede Einwohnerin und jeden Einwohner 50 Schutzmasken. Am 4. Mai nahmen außerdem Abschlussklassen in den Sekundarschulen sowie Hochschulen den physischen Unterricht wieder auf. In die Kritik geriet dabei der Bildungsminister Claude Meisch, der mit diesem Schritt dem Aufruf der Lehrer- und Schülervertretungen nicht gefolgt ist. Die Studentenvereinigung UNEL und der SEW/OGBL riefen die Schülerinnen und Schüler auf, der Anwesenheitspflicht ab dem 4. Mai nicht nachzukommen und den Unterricht weiterhin von Zuhause aus zu verfolgen.

Die Schulöffnung weiterer Lyzeumsklassen folgt dann zu Beginn der zweiten Phase des „Exists“ am 11. Mai. Ein Großteil der Geschäfte und auch Friseure dürfen dann wieder öffnen. Am Montag kündigte er außerdem an, dass sich ab dem 11. Mai bis zu 20 Menschen im Freien treffen dürfen. In geschlossenen Räumen sind hingegen nur sechs Menschen erlaubt. Diese Lockerungen der Kontaktbeschränkungen unterliegen jedoch immer noch den gegenwärtigen Abstandsregeln.

In der dritten Phase, die am 25. Mai beginnen soll, dürfen dann auch Kindergärten und Kinderbetreuungseinrichtungen geöffnet werden. Bettel stellte außerdem den 1. Juni als Öffnungsdatum für Restaurants und Cafés in Aussicht. Die finale Entscheidung und die damit verbundenen Bedingungen werden jedoch zu einem späteren Zeitpunkt getroffen und hängen auch von der weiteren Entwicklung ab.

Als weltweit erstes Land hat Luxemburg als Teil der Exit-Strategie eine flächendeckende Testoffensive gestartet. Demnach will die Regierung die gesamte Bevölkerung sowie ca. 200.000 Grenzgänger, die täglich nach Luxemburg zur Arbeit fahren, innerhalb eines Monats auf das Coronavirus testen. Der Test soll freiwillig sein. Die Testkapazitäten der 17 Test-Zentren des Landes ermöglichen die Durchführung von ca. 20.000 Coronatests pro Tag. Die sogenannte "Dépistage à très grande échelle" (großflächig angelegten Tests) soll eine Basis für weitere Entscheidungen hinsichtlich der Exit-Strategie schaffen und im Rahmen der Lockerungsmaßnahmen eine zweite Infektionswelle vermeiden. Insgesamt kostet dieses Vorhaben den Staat rund 40 Millionen Euro.

Politische Debatten

Die Abstimmung im Parlament wurde an die aktuelle Lage angepasst. Debatten werden im Nebengebäude per Videoübertragung angeschaut, und die Abstimmung erfolgt gruppenweise, um den nötigen Abstand zu wahren. Parlamentspräsident Fernand Etgen (DP) betonte, dass auch in Krisenzeiten das Parlament die Kontrollfunktion gegenüber der Regierung weiter ausübt und die vollständige Funktionsfähigkeit des Parlaments gewahrt bleibe. Während des Notstands kann das Parlament außerdem nicht aufgelöst werden, und die Regierung kann keine Verfassungsänderungen vornehmen. Am Ende des Notstands verlieren außerdem alle Notstandsverordnungen ihre Gültigkeit. Noch zur Debatte steht derzeit ein „Corona-Gesetz“, das der Regierung ermöglichen würde, einige Maßnahmen über die dreimonatige Frist des nationalen Notstandes hinaus beizubehalten. Bisher gibt es dazu noch keine weiteren öffentlichen Informationen.

Vergangene Woche wurde die Schließung der Grenze zu Luxemburg von Bundesinnenminister Horst Seehofer bis zum 15. Mai verlängert. Bürgermeister sämtlicher luxemburgischer und deutscher Moselgemeinden forderten die sofortige Öffnung der Grenzen und verfassten zunächst einen gemeinsamen Brief an die Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Danach

folgte ein weiterer Brief an den luxemburgischen Außenminister Jean Asselborn, der wiederum am Dienstag einen Brief nach Berlin schickte, in dem er scharfe Kritik an Seehofers Entscheidung übt. Die seit Mitte März eingeführten Einreisekontrollen und die am Montag beschlossene Verlängerungen stoßen auf völliges Unverständnis in der Bevölkerung. In Grenzorten wie Schengen und Grevenmacher sowie in deutschen Moselgemeinden wurden die Europaflaggen aus Protest gegen die Grenzschließung auf halbmast gesetzt. Die Bürgerinnen und Bürger im Großherzogtum empfinden die Grenzkontrollen der zum Teil bewaffneten Beamten der deutschen Bundespolizei zunehmend als Schikane, zumal die Maßnahmen in Luxemburg viel strenger sind als in den deutschen Grenzregionen. Darüber hinaus stößt die Tatsache, dass die deutschen Grenzen zu Belgien und den Niederlanden offen blieben, auf großen Unmut. Asselborn versicherte in seinem Schreiben an Seehofer, dass keine Bedrohung für die deutsche Nachbarschaft besteht. Die Gefahr besteht vielmehr in einer dauerhaften Schädigung des gemeinsamen Zusammenlebens und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die bestehenden Grenzkontrollen. Sogar der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker meldete sich Mitte April zu Wort und kritisierte die verhängten Einreisebeschränkungen an der Grenze zu Luxemburg scharf.

Auch in Deutschland gerät die Grenzpolitik des Bundesinnenministeriums zunehmend in Kritik. CDU-Bundestagsabgeordnete aus Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg appellierten vor der Sitzung mit Kanzlerin Angela Merkel und den Ministerpräsidenten am 30. April an die Kanzlerin, die Grenzen innerhalb der Großregion Saarland-Rheinland-Pfalz-Frankreich-Luxemburg schnellstmöglich zu öffnen. Mittlerweile wurden einige Grenzgänge wieder geöffnet, doch längst nicht alle. An den Grenzübergängen in Echternach, Grevenmacher und Wellen sind am 8. Mai Protestaktionen geplant, zu denen rund 50 regionale politische Vertreter aus Luxemburg und Deutschland erwartet werden. Auf deutscher Seite sowie an der

deutsch-französischen Grenzen wurden ähnliche Protestaktionen angekündigt. Am Europatag, dem 9. Mai, wollen die deutschen und luxemburgischen Gemeinden die Europafahnen wieder hochziehen, um ein Zeichen für ein Europa ohne Grenzen zu setzen, so wie es vor 35 Jahren in Schengen beschlossen wurde.

Fazit

Die Coronavirus-Pandemie stellt die Benelux-Staaten vor große gesellschaftliche, politische und ökonomische Herausforderungen. Aufgrund ihrer geografischen Lage, der Abhängigkeit von grenzüberschreitender Zusammenarbeit und nicht zuletzt der Reisefreudigkeit ihrer Bewohner traf die Pandemie alle drei Staaten merklich. Während die Regierungen in Belgien und Luxemburg schnell reagierten, hielt man in den Niederlanden zunächst an weniger restriktiven Maßnahmen fest und verfolgte schließlich die Strategie eines "intelligenten Lockdowns". Nachdem die Zahl der Neuinfektionen zuletzt in allen drei Staaten rückläufig war, folgt nun die Phase der Lockerungen. Bereits jetzt steht jedoch fest, dass die Pandemie für das Leben in der Benelux-Region auch weiterhin den Takt vorgeben wird.

Infokasten: Benelux-Union

Bereits im September 1944 unterzeichneten die Regierungen von Belgien, den Niederlanden und Luxemburg (aufgrund der deutschen Besatzung und des andauernden Zweiten Weltkriegs im Exil in London) ein Abkommen über eine gemeinsame Zollunion, welches am 1. Januar 1948 in Kraft trat. Die bisherigen Geschehnisse des 20. Jahrhunderts hatten alle drei Regierungen zuvor veranlasst, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Ländern anzustreben. Weitere trilaterale Abkommen führten 1958 zur Schaffung der Benelux-Wirtschaftsunion, welche später in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufging. Im Jahr 2008 wurde die institutionalisierte Zusammenarbeit der drei Benelux-Staaten erneuert und trägt seitdem den Namen "Benelux-Union". Schlüsselthemen der Zusammenarbeit sind Binnenmarkt und Wirtschaft, Sicherheit und Gesellschaft sowie nachhaltige und digitale Zusammenarbeit. Neben dem Benelux-Generalsekretariat mit Sitz in Brüssel werden die Positionen der Mitgliedstaaten unter anderem im Ministerausschuss sowie einer beratenden interparlamentarischen Versammlung (Benelux-Parlament) abgestimmt. Darüber hinaus fördert der Benelux-Gerichtshof die Einheitlichkeit in der Anwendung der Benelux-Gesetzgebung und hat dabei bindende Entscheidungsbefugnis. Den Benelux-Vorsitz übernehmen die Staaten im jährlichen Wechsel. Seit Januar 2020 koordinieren die Niederlande die Zusammenarbeit in der Benelux-Region.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro Brüssel
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)