

Dorn, Florian et al.

Article

Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorn, Florian et al. (2021) : Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 02, pp. 03-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232331>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?

Die Corona-Pandemie hinterlässt tiefe Spuren in Wirtschaft und Gesellschaft. Angesichts der wirtschaftlichen Rezession hat die EU das größte Hilfsprogramm ihrer Geschichte aufgelegt. Mit dem »Next-Generation-EU«-Paket – einen Fonds in Höhe von 750 Mrd. Euro – sollen die ökonomischen Folgen der Coronakrise abgefedert und die wirtschaftliche Erholung unterstützt werden. Die Initiative beinhaltet Zuschüsse und Kreditfazilitäten für die Mitgliedsländer, die durch EU-Anleihen finanziert werden. Kann das Programm die Wirtschaft der EU-Länder stabilisieren und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU stärken? Oder untergräbt es die finanzielle Disziplin der EU-Länder und schafft die Voraussetzungen für eine Transferunion? Welche Chancen und Risiken liegen im Europäischen Aufbauplan für die Zukunft Europas?

Florian Dorn und Clemens Fuest

Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?*

Die Corona-Pandemie stürzte die Europäische Union in die größte Rezession seit ihrem Bestehen. Als Reaktion auf den wirtschaftlichen Einbruch beschlossen die Mitgliedstaaten der EU, einen Fonds mit der Bezeichnung »Next Generation EU« (NGEU) mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro einzurichten. Während sich die durchschnittlichen Ausgaben im allgemeinen EU-Haushalt jährlich auf etwa 1% des BIP der EU belaufen, kommen durch NGEU etwa weitere 0,7% des BIP hinzu. Es handelt sich also um eine beträchtliche Erweiterung des EU-Budgets über den Zeitraum 2021–2027. Der durch Schulden finanzierte Fonds wird von der EU aufgenommen, aber durch Garantien der Mitgliedstaaten abgesichert. Ziel des Fonds ist es, sich gegenseitig in der Krise zu unterstützen und die wirtschaftliche Erholung nach der Coronakrise zu beschleunigen.

Es ist offensichtlich, dass die Einführung des NGEU-Fonds in erster Linie ein politischer Schritt ist. Die einen sehen darin ein Signal für die Solidarität unter den EU-Ländern in Zeiten einer schweren Krise, eine Investition in den Zusammenhalt der EU und das gegenseitige Vertrauen. Andere sehen den Fonds kritischer und sehen ihn als Ergebnis des Drucks, den eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten auf den Rest des Clubs ausübt. Vermutlich wäre dieser Druck letztlich wirkungslos geblieben, hätte sich Deutschland nicht entschlossen, die Initiative aktiv zu unterstützen und einem gemeinsamen deutsch-französischen Vorschlag für den Fonds zuzustimmen.

* Der Artikel greift Teile des englischsprachigen Artikels von Fuest (2020) auf.

Unabhängig von den politischen Motiven stellt sich die Frage, ob es eine ökonomische Begründung für das NGEU-Programm gibt? Um dies zu erörtern, ist es hilfreich, einerseits die Ausgabenstruktur zu betrachten und andererseits den NGEU-Fonds im Lichte der Musgraveschen Funktionen des öffentlichen Sektors der Stabilisierung, Allokation und Verteilung zu diskutieren (Musgrave 1973).

FÜR WELCHE PROGRAMME WIRD DAS GELD AUSGEGEBEN?

Um die ökonomischen Folgen des aufgelegten Programms zu verstehen, wird zunächst die geplante Ausgabenstruktur betrachtet. Abbildung 1 veranschaulicht die verschiedenen Ausgabenprogramme, die NGEU ausmachen. NGEU konzentriert sich in erster Linie auf die Unterstützung der Kohäsion in Europa, also der wirtschaftlichen Konvergenz, sowie der »Resilienz«. Mit knapp 90% für Zuschüsse und Darlehen ist die »Aufbau- und Resilienzfazilität« das Herzstück von NGEU. Das Ziel dieses Programms besteht darin, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Wirtschaft und Gesell-



Florian Dorn

ist Referent des Präsidenten des ifo Instituts.

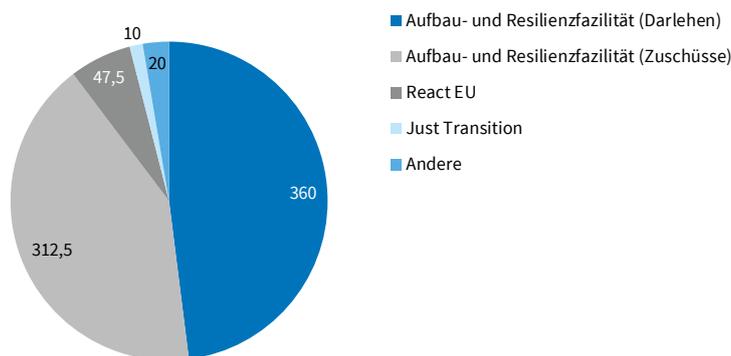


Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1

Zusammensetzung der Ausgaben im Aufbauprogramm NGEU (Mrd. Euro)



Quelle: Europäische Kommission.

© ifo Institut

schaft abzufedern und die europäische Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltiger und krisenfester zu machen.

Die EU-Kommission sieht das NGEU-Programm nicht nur als Mittel zur Erhöhung der Defizitausgaben in Europa und zur Umverteilung der Mittel zwischen den Ländern, sondern auch als Möglichkeit, die öffentlichen Ausgaben in Richtung politischer Prioritäten zu lenken. Das Geld wird wie folgt ausgegeben. Jeder Mitgliedstaat soll nationale Pläne vorlegen, in denen er beschreibt, wie er die Erholung seiner Wirtschaft unterstützen und sie widerstandsfähiger machen will. Besonderes Augenmerk wird bei der Genehmigung der Programme auf die Ziele des Green New Deal gelegt, insbesondere der grünen und digitalen Transformation der Wirtschaft. Es dürfte den Mitgliedstaaten allerdings nicht schwerfallen, ihre Ausgabenprogramme mit diesen Zielen zu verbinden. Zum einen gibt die EU-Kommission einen breiten Ermessensspielraum aus, der selbst Investitionen in Gesundheit und Soziales abdeckt. Zum anderen ist Geld fungibel; Mitgliedstaaten könnten NGEU-Mittel für öffentliche Investitionen einsetzen, die ohnehin geplant waren und nun eine nationale Finanzierung ersetzen (vgl. Dorn und Fuest 2021).

NGEU beinhaltet weitere Bestandteile: REACT-EU steht für »Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas«. Aus diesem Programm werden Mittel in Höhe von 47,5 Mrd. Euro zur Krisenbewältigung und Linderung der Krisenfolgen zur Verfügung gestellt, um beispielsweise den Erhalt von Arbeitsplätzen und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zu unterstützen, insbesondere Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit.¹ Grundsätzlich sollen aber auch diese Mittel zur grünen und digitalen Erholung der europäischen Wirtschaft beitragen. Der Just Transition Mechanism (JTM) ist ein Instrument, das hauptsächlich aus dem allgemeinen EU-Haushalt finanziert, aber durch NGEU verstärkt wird. Er hat das Ziel, Verteilungsfragen anzugehen, die durch den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft aufgeworfen werden.

¹ Die Mittel werden bereitgestellt über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD).

STABILISIERUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFT

Die Europäische Kommission verfolgt mit dem NGEU-Programm, den wirtschaftlichen Aufschwung zu unterstützen und die Wirtschaft der Europäischen Union grüner, digitaler und widerstandsfähiger zu machen (Europäische Kommission 2020a). Die direkte Wirkung des NGEU-Programms für die wirtschaftliche Stabilisierung in der aktuellen Krise ist jedoch eher begrenzt. Ein Großteil der Ausgaben wird wohl frühestens ab Mitte 2021 fließen und dient somit kaum mehr als konjunkturelle Stütze zur Abfederung des wirtschaftlichen Einbruchs in der Coronakrise.

Der schuldenfinanzierte Fonds scheint somit vielmehr dem Ziel zu dienen, die Mitgliedstaaten mit öffentlichen Ausgabenprogrammen in den kommenden Jahren strukturell zu stärken und für die nächste Krise widerstandsfähiger zu machen. Die EU als Ganzes hat ein starkes Interesse daran, dass die Mitgliedstaaten Anstrengungen unternehmen, um die Widerstandsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu verbessern und ihre Abhängigkeit von externer Hilfe zu verringern. Es ist jedoch keinesfalls klar, ob eine Erhöhung von öffentlichen Ausgaben der beste Weg ist, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem priorisiert die EU, dass mit den Mitteln des Aufbauprogramms die grüne und digitale Transformation des Green New Deal vorangetrieben wird. Diesen Prozess von außen zu steuern, dürfte in jedem Fall schwer sein.

Eine gewisse Stabilisierungswirkung kann der Fonds dennoch schon während der Krise entfalten, da sich die geplanten zukünftigen Ausgaben auf die heutigen Erwartungen auswirken. Derzeit sind die Kapitalmarktbedingungen für die EU-Mitgliedstaaten sehr günstig, so dass sie mit niedrigen Zinsen auf Staatsanleihen ihre nationalen Konjunkturprogramme selbst finanzieren könnten. Die niedrigen Zinsen während der Krise sind sicherlich auch eine Folge der Existenz des Fonds. Insbesondere Mitgliedstaaten mit einer sonst hohen Staatsverschuldung wird so an internationalen Kapitalmärkten mehr Vertrauen geschenkt. Aber selbst wenn die Finanzierungsbedingungen für einige Länder weniger einfach wären, stünde der ESM zur Verfügung, um Länder mit Krediten zu versorgen, zumindest diejenigen, die Mitglieder der Eurozone sind. Für einige Länder scheinen ESM-Kredite jedoch politisch inakzeptabel bzw. unpopulär zu sein, weil der ESM als eine Institution gesehen wird, die für die Durchsetzung fiskalischer Sparmaßnahmen zuständig ist. Die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten durch den ESM würde in der Tat mit Konditionalität einhergehen, aber die Bedingungen zur Hilfe in der Coronakrise unterscheiden sich von dem, was sie vor einem Jahrzehnt in der Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise waren (vgl. Bénassy-Quéré et al. 2020). Schließlich sollte in dieser Diskussion aber erinnert werden, dass auch die vom NGEU verteilten Mittel an Bedingungen geknüpft sind.

ALLOKATION DER MITTEL

Das Ziel, eine »grünere, digitalere und widerstandsfähigere EU« zu erreichen, legt nahe, dass der NGEU-Fonds eine allokativen Funktion hat. Bei Umweltschutz und Digitalisierung geht es vor allem um die Internalisierung von Externalitäten und die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Aus ökonomischer Sicht lässt sich grundsätzlich für eine stärkere Bereitstellung öffentlicher Güter auf EU-Ebene plädieren. Dies gilt nicht nur in der Umweltpolitik und der Digitalisierung, sondern auch in Bereichen wie Außenpolitik und Verteidigung, Forschung und Entwicklung oder der Entwicklungshilfe (Fuest und Pisani-Ferry 2019). Diese Politikbereiche stehen jedoch nicht im Fokus von NGEU.

Im Hinblick auf ihren Beitrag zur Allokationseffizienz wäre es wünschenswert, dass die NGEU eine klarere Grenze zwischen Bereichen zieht, in denen öffentliche Ausgaben gerechtfertigt oder notwendig sein können, und Bereichen, in denen private Investoren tätig werden sollten. Wenn z.B. das 47,5 Mrd. Euro schwere NGEU-Programm REACT EU auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen in von der Krise betroffenen Sektoren wie Tourismus oder Reiseverkehr abzielt, stellt sich die Frage, was genau durch öffentliche Maßnahmen erreicht werden kann. Ob Hotels oder Reisebüros Arbeitsplätze schaffen, ist in erster Linie eine unternehmerische Entscheidung. Wie staatliche Eingriffe diese Entscheidungen verbessern können, ist hingegen weniger klar. So ist beispielsweise die Ansicht weit verbreitet, dass es auch nach der Coronakrise dauerhaft weniger Geschäftsreisen geben wird, weil mehr Meetings online stattfinden. Angesichts dessen könnte es sogar besser sein, die Schaffung neuer Arbeitsplätze in anderen Sektoren zu unterstützen. Der effiziente Einsatz öffentlicher Gelder setzt voraus, dass diese in Bereichen eingesetzt werden, in denen der private Markt nicht richtig funktioniert. Es ist fraglich, ob dies beim NGEU-Programm immer gegeben ist.

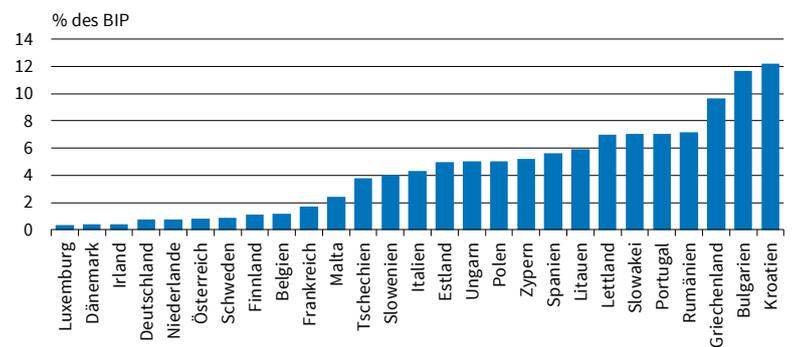
UMVERTEILUNG: VERSICHERUNGSFUNKTION ODER INSTRUMENT ZUR KOHÄSIONSPOLITIK?

Die geplante Ausgabenstruktur von NGEU beinhaltet eine starke Umverteilungskomponente. Auf der Finanzierungsseite werden alle Mitgliedstaaten zum Schuldendienst beitragen, und zwar bis zu ihrem Anteil am EU-Haushalt. Derzeit ist geplant, mit der Rückzahlung der neu entstandenen Schulden im Jahr 2028 zu beginnen und die Rückzahlung spätestens im Jahr 2058 abzuschließen. Wie genau die Last der Schuldentilgung auf die Mitgliedstaaten verteilt wird, ist offen. Die EU beabsichtigt jedoch, die NGEU-Schulden über neue Eigenmittel zu bedienen. Im Gespräch sind eine EU-eigene Plastiksteuer, eine Digitalsteuer, eine CO₂-Grenzsteuer sowie die Finanztransaktionssteuer (vgl. Fuest und Pisani-Ferry 2020). Aber bisher sind

Abb. 2

NGEU-Zuschüsse

Verteilung der Zuschüsse auf die Mitgliedstaaten



Quelle: EU Kommission; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

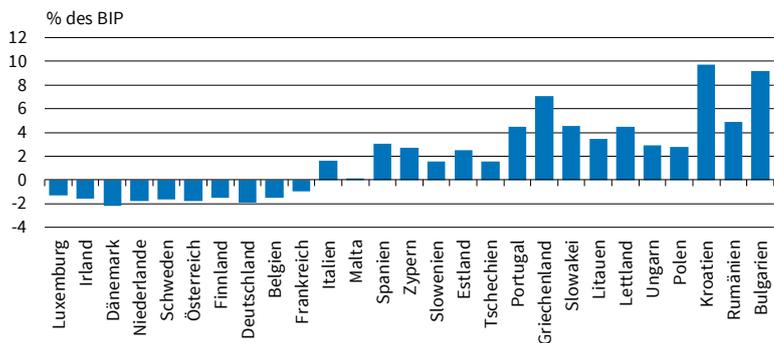
noch keine endgültigen Entscheidungen hinsichtlich der Lastenverteilung getroffen worden. Wenn die Eigenmittel, die auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten basieren, als die marginale Finanzierungsquelle betrachtet werden, wird die Last der Finanzierung sehr wahrscheinlich entsprechend dem BNE verteilt werden.

Wie Abbildung 2 zeigt, werden die 390 Mrd. Euro, die im Rahmen des NGEU als Zuschüsse in den nächsten Jahren für die nationalen Aufbauprogramme ausgegeben werden, recht ungleichmäßig auf die Mitgliedstaaten verteilt. Während die NGEU-Zuschüsse für Luxemburg, Dänemark, Irland, Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden weniger als 1% des BIP betragen, erreichen sie in Ländern wie Bulgarien, Griechenland und Kroatien knapp 10 bis 12% des nationalen BIP. In Italien, Spanien, Polen und Ungarn sind es zwischen 4 und 6% des BIP und in Frankreich fast 2% des BIP.

Was ist die (wirtschaftliche) Logik hinter der Umverteilung? Wenn die EU von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wird und verschiedene Länder unterschiedlich betroffen sind, kann ein gemeinsamer Fonds wie eine Versicherung wirken. Ein offensichtlicher Einwand ist, dass eine Versicherung normalerweise einen Versicherungsvertrag voraussetzt, der unterzeichnet wird, bevor der Schaden eintritt. Ein solcher Vertrag lag nicht vor. Die Einführung des Fonds kann daher als eine Form der Solidarität oder Hilfe auf der Grundlage eines impliziten Versicherungsvertrags betrachtet werden. Ein weiteres Problem ist, dass eine Versicherung auf der Basis des Schadens, der einem Land (unverschuldet) zugefügt wurde, umverteilt werden sollte. Als Kriterium könnten z. B. Krisenfolgen wie der wirtschaftliche Einbruch oder die gesundheitliche Belastung in der Pandemie herangezogen werden, die unverschuldet durch die Krise verursacht wurde.

Eine Umverteilung basierend auf den relativen Krisenfolgen könnte jedoch zu einer Situation führen, in der Mitgliedstaaten mit einem niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen Zahlungen an reichere Länder leisten müssen, wenn deren Schäden durch die Corona-Pandemie größer sind. Man kann davon aus-

Abb. 3
NGEU-Nettosalden^a



^a EU-Länder sortiert nach BIP pro Einwohner, 2019. Quelle: Europäische Kommission; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

gehen, dass hier einer der Gründe liegt, warum bei der Verteilung der NGEU-Mittel nur sehr begrenztes Gewicht auf das Versicherungsprinzip gelegt wird. Bei der Verteilung der Ausgaben an die Länder wurde die politische Entscheidung getroffen, dass nur 30% der Mittel nach dem für 2020 erwarteten Rückgang des BIP verteilt werden, während 70% der Mittel anderen Kriterien folgen, insbesondere der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens. Eine tiefere ökonomische Begründung für diese Aufteilung und die getroffenen Schwellenwerte gibt es nicht, außer der Tatsache, dass eine wesentlich stärkere Gewichtung der Krisenfolgen zu Umverteilungseffekten zugunsten reicherer Länder hätte führen können.

UMVERTEILUNG VON WOHLHABENDEN ZU ÄRMEREN STAATEN

Letztlich lassen sich die Umverteilungseffekte am besten an den Nettosalden der einzelnen Länder in Bezug auf die Zuschusskomponente des auferlegten Fonds messen. Unter der oben skizzierten Annahme, dass der Schuldendienst proportional zum BNE erfolgt, ergeben sich die Nettosalden wie in Abbildung 3 dargestellt. Die Umrechnung dieser Nettosalden in Euro pro Kopf führt zu dem Ergebnis, dass der größte Pro-Kopf-Transfer durch NGEU an Kroatien mit knapp 1 300 Euro

pro Kopf geht, gefolgt von Griechenland mit etwa 1 250 Euro und Portugal mit 920 Euro. Die größten Nettozahler pro Kopf sind Luxemburg (1 290 Euro) und Irland (1 090 Euro). Die Niederlande (850 Euro pro Kopf), Deutschland (790 Euro), Österreich (780 Euro) sowie Frankreich (370 Euro) sind ebenfalls bedeutende Nettozahler des Programms, während Italien (480 Euro) und Spanien (810 Euro) Transfers erhalten. Auch Polen und Ungarn, die ihre Zustimmung zum Rettungsfonds an eine Aufweichung des geplanten Rechtsstaatsmechanismus geknüpft haben und mit einer Blockade des EU-Haushalts drohten, erhalten pro Kopf 390 bzw. 430 Euro.

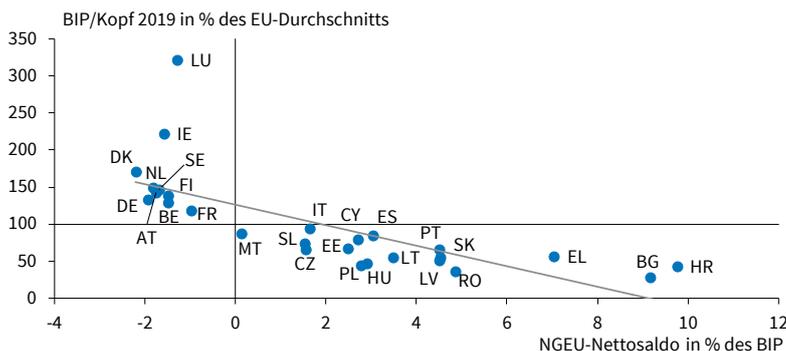
Abbildung 4 veranschaulicht die starke negative Beziehung zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und dem Nettosaldo aus dem NGEU-Programm. Es gibt eine starke Umverteilungskomponente von reichen zu ärmeren Mitgliedstaaten. Alle Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen oberhalb des EU-Durchschnitts liegen, sind Nettozahler beim NGEU-Fonds. Umgekehrt verhält es sich bei den Staaten unterhalb des EU-Durchschnitts vom Pro-Kopf-Einkommen, die durchweg als Nettoempfänger vom neuen NGEU-Fonds profitieren.

UMVERTEILUNG UND KRISENFOLGEN: GIBT ES EINEN ZUSAMMENHANG?

Aber wie hängen diese Nettosalden mit dem Verlust des BIP in der Krise, dem Anstieg der Staatschulden, oder den gesundheitlichen Lasten zusammen? In der politischen Kommunikation wurde die bisher einmalige schuldenfinanzierte Ausweitung des EU-Haushalts durch das NGEU-Programm damit begründet, dass sich die Mitgliedstaaten in einer unverschuldeten Jahrhundertkrise beistehen wollen. Profitieren von diesem Aufbauprogramm die von der Coronakrise stärker betroffenen Länder?

Abbildung 5a veranschaulicht die Beziehung der Nettosalden mit dem BIP-Verlust, gemessen an der Differenz zwischen dem von der Europäischen Kommission im November 2019 prognostizierten Wachstum des BIP im Jahr 2020 und der gleichen Prognose im November 2020. Im Durchschnitt gibt es eine negative Korrelation zwischen dem BIP-Verlust und den Nettosalden. Länder mit relativ höheren wirtschaftlichen Einbußen im Jahr 2020 erhalten im Durchschnitt etwas mehr Netto aus dem Fonds.² Aber die Korrelation ist eher schwach, da einige Nettozahler ähnlich hohe Wirtschaftseinbußen wie die Nettoempfänger erleiden. Für Belgien und Frankreich werden beispielsweise überdurchschnittliche BIP-Verluste für 2020 erwartet, aber dennoch zählen die beiden Länder zu den Nettozahlern des Transfersystems. Polen und die baltischen Staaten erwarten hingegen im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Wachstums-

Abb. 4
NGEU-Nettosalden und Pro-Kopf-Einkommen



Quelle: Europäische Kommission; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

² Siehe auch EEAG (2020) und Fuest (2020). Wir haben zudem die Differenz in der Wachstumsprognose der Herbstprognosen 2019 und 2020 für die Jahre 2020 und 2021 zusammen betrachtet. Der Zusammenhang zwischen BIP-Verlust über zwei Jahre und Nettosaldo ändert die Schlussfolgerungen nicht.

einbußen, zählen aber dennoch zu den Nettogewinnern des Aufbaufonds.

Abbildung 5b zeigt den Zusammenhang zwischen Nettosaldden und dem erwarteten Anstieg der Staatsschuldenquote aus der Herbstprognose der EU-Kommission für das Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr. Im Durchschnitt ergibt sich eine positive Korrelation zwischen Anstieg der Staatsschuldenquote und den Nettosaldden. Aber wie schon zuvor bei den BIP-Verlusten ist der Zusammenhang sehr schwach. Die drei Länder Italien, Spanien und Griechenland mit dem höchsten erwarteten Anstieg der Staatsverschuldungsquote von etwa 25% des BIP, gehören jedoch zu den Nettotransferempfängern. Während BIP-Verlust und Staatsschulden ökonomische Folgen der Coronakrise betrachten, zeigt Abbildung 5c den Zusammenhang der Nettosaldden mit den pandemischen Gesundheitslasten der Länder. Als Indikator für die Schwere der Gesundheitskrise wird die Inzidenz der gemeldeten Covid-19-Toten pro 100 000 Einwohner seit Beginn der Pandemie verwendet. Es existiert kaum ein Zusammenhang zwischen finanziellen Nettosaldden aus dem Krisenprogramm und den relativen Opferzahlen. Der Fonds scheint folglich wenig dazu zu dienen, die von der Pandemie besonders betroffenen Staaten finanziell zu unterstützen. Einfache multivariate Regressionen zeigen, dass das Pro-Kopf-Einkommen schließlich der einzige signifikante Faktor ist, der die Umverteilung erklärt.³ Da zwischen dem Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 und dem Pro-Kopf-Einkommen ein negativer Zusammenhang besteht, profitieren dennoch viele Mitgliedstaaten, die überproportionale Verluste in der Krise erleiden mussten.

FAZIT

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das NGEU drei wichtige wirtschaftliche Auswirkungen zu haben scheint. *Erstens* zielt der Fonds zwar auf eine expansive Fiskalpolitik ab, die die Wirtschaft angesichts des durch die Coronakrise verursachten Schocks stabilisieren soll. Das Geld wird aber voraussichtlich erst ausgegeben, wenn die Krise größtenteils überwunden ist. Die Aussicht für die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten, diese Gelder zu erhalten, beeinflusst jedoch die aktuellen Erwartungen und erweitert ihren Spielraum für eine staatsschuldenfinanzierte nationale Stabilisierungspolitik.

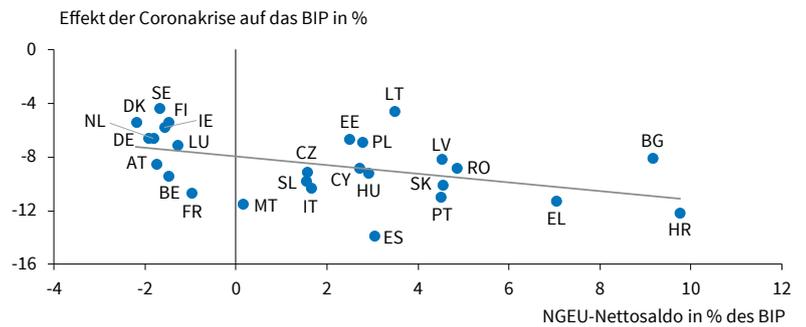
Zweitens zielen die öffentlichen Ausgaben von Next Generation EU darauf ab, politische Priorisierungen der EU-Kommission mit dem Schwerpunkt des Green New Deals und seiner grünen und digitalen Transformation der Wirtschaft zu unterstützen. Geld ist jedoch fungibel, man wird kaum verhindern können, dass europäische Mittel nationale ersetzen, wenn

³ Multivariate Regressionen mit dem BIP-Verlust, der Arbeitslosenquote, der Höhe der Staatsverschuldung und dem Pro-Kopf-BIP bestätigen das Ergebnis, dass letzteres der einzige signifikante Faktor ist, der die Verteilungseffekte erklärt.

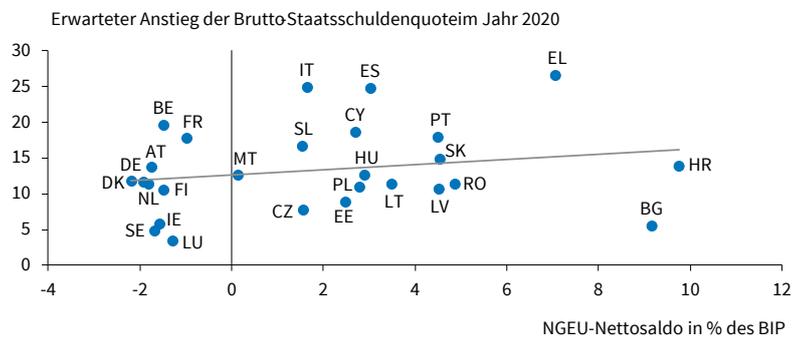
Abb. 5

Zusammenhang von Nettosaldden und Krisenfolgen

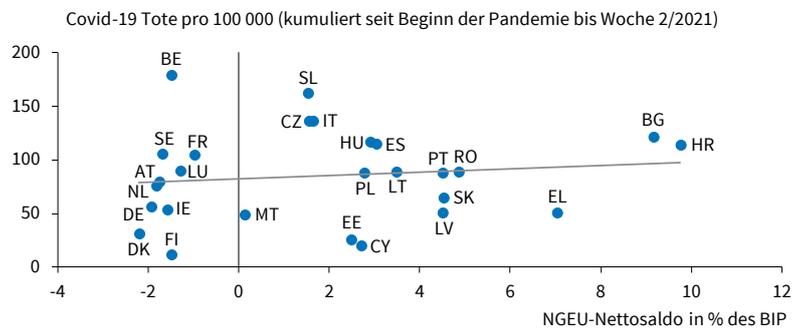
(a) BIP-Verlust im Jahr 2020



(b) Anstieg der Staatsschulden im Jahr 2020



(c) Covid-19-Opfer (Gesundheitslast der Pandemie)



Quelle: Europäische Kommission; Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

die Mitgliedstaaten das wollen. Es ist insgesamt fraglich, ob sich mit diesem Programm die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft von außen steigern lässt. In jedem Fall bleibt festzuhalten, dass grenzüberschreitenden Spillover-Effekten in den nationalen NGEU-Plänen zu wenig Beachtung geschenkt werden. In den Verhandlungen über die Mittelverwendung sollten sichtbare Projekte mit europäischer Relevanz wie grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte deutlich stärker gefördert werden.

Drittens ist der Schlüsselfaktor, der die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten bestimmt, das allgemeine Wohlstandsniveau. Die Mittel werden von Ländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen zu den ärmeren Mitgliedstaaten umverteilt.

Zwar profitieren auch besonders betroffene Länder wie Spanien oder Italien von der Umverteilung im

NGEU-Programm. Dennoch ist der Krisenfonds nicht in erster Linie auf eine Umverteilung zugunsten der Länder ausgerichtet, die die schwersten Krisenfolgen tragen müssen. Dies impliziert, dass NGEU, was die Umverteilungseffekte betrifft, nicht wirklich eine Versicherung gegen die Coronakrise ist, sondern eher eine Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik.

Schließlich bleibt festzuhalten, dass die Kriterien für die Umverteilung der NGEU-Mittel weniger mit den wirtschaftlichen Krisenfolgen als vielmehr mit politischen Motiven begründbar sind. Kritiker befürchten, dass durch NGEU ein Regime in Gang getreten wird, in dem durch die Aufnahme gemeinsamer Schulden einige Länder auf Kosten anderer dauerhaft über ihre Verhältnisse leben. Sicher wird es bei der nächsten schweren Krise nicht weniger wahrscheinlich, dass die Forderung nach einer gemeinsamen Schuldenfinanzierung aufkommen wird. Ob das auf den notwendigen Konsens stößt, wird davon abhängen, wie erfolgreich die NGEU-Mittel eingesetzt werden. Außerdem könnte es erforderlich sein, den Versicherungsaspekt stärker zu betonen, d.h., dass der Krisenfonds die überproportionalen Verluste abfedert, die den Ländern durch die Krise tatsächlich entstanden sind.

Friedrich Heinemann

Next Generation EU: 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn

Anders als zuletzt in der Flüchtlingskrise hat sich die EU in der Coronakrise als handlungsfähig erwiesen. In der akuten Zwangslage der Covid-19-Pandemie ist es mit der Verständigung auf umfassende Fiskalpakete zu einer makroökonomisch bedeutsamen Mobilisierung europäischer Ressourcen gekommen. Im Mittelpunkt der fiskalischen Antwort der EU auf die schwere Rezession in Folge der Pandemie steht dabei der Corona-Wiederaufbauplan »Next Generation EU«. Der Plan mobilisiert in den kommenden Jahren 750 Mrd. Euro zu Preisen von 2018. Das endgültige

Volumen wird aufgrund des unabhängig von der tatsächlichen Inflationsrate zur Anwendung kommenden Zwei-Prozent-Deflators sogar bei gut 800 Mrd. Euro liegen. Der EU-Corona-Plan ist nicht nur quantitativ bedeutsam. Er beinhaltet auch qualitativ weitreichende Innovationen. Bislang war dem EU-Haushalt eine Schuldenfinanzierung für reguläre Ausgaben untersagt. Die Mittel von Next Generation EU werden nun in voller Höhe über EU-Anleihen mit Absicherung durch den EU-Haus-

LITERATUR

Bénassy-Quéré, A., A. Boot, A. Fatás, M. Fratzscher, C. Fuest, F. Giavazzi, R. Marimon, P. Martin, J. Pisani-Ferry, L. Reichlin, D. Schoenmaker, P. Teles, und B. W. di Mauro (2020), »A Proposal for a Covid Credit Line«, in: A. Bénassy-Quéré und B. W. di Mauro (Hrsg.), *Europe in the Time of Covid-19*, CEPR Press – VoxEU.org, 129–134.

Dorn, F. und C. Fuest (2021), »Next Generation EU: Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise«, *Wirtschaftsdienst* 101(2), im Erscheinen.

EEAG (2020), *Europe's Pandemic Politics*, European Economic Advisory Group Policy Brief, Juli.

European Commission (2020a), *Recovery Plan for Europe*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en, aufgerufen am 5. Februar 2021.

European Commission (2020b), *Commission staff working document – guidance to member states recovery and resilience plans*, 17. September, SWD(2020) 205 final, Brüssel.

Fuest, C. (2020), »The NGEU Economic Recovery Fund«, *CESifo Forum* 22(1), 3–8.

Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2019), »A Primer on Developing European Public Goods«, *EconPol Policy Report* 16.

Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2020), »Financing the EU: New Context, New Responses«, *EconPol Policy Report* 24.

Musgrave, R. A. (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, New York.

Pisani-Ferry, J. (2020), »European Union Recovery Funds: Strings Attached, but not Tied up in Knots«, *Policy Contribution* 2020/19, Bruegel, Brüssel.

halt schuldenfinanziert. Zudem ist vorgesehen, zur Tilgung dieser Schulden in den kommenden Jahren neue Eigenmittelquellen zu erschließen. Kandidaten sind die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel über eine CO₂-Grenzausgleichs- und Digitalsteuer bis hin zu einer Finanztransaktions- und europäischen Körperschaftsteuer.

Man kann allein schon die Tatsache einer solchen Einigung als Erfolg bewerten. Dass 27 Mitgliedstaaten mit ihrer heterogenen Interessenlage und sehr unterschiedlichen Pandemie-Betroffenheit zu dieser einstimmigen Entscheidung fähig waren, ist ein starkes Zeichen für die Fortdauer eines integrationspolitischen Grundkonsenses. Gleichwohl darf die Bewertung des Corona-Wiederaufbauplans nicht an dieser Stelle enden. Es stellt sich die Frage, welchen Zweck Next Generation EU eigentlich genau erfüllen soll. Die Frage nach dem Sinn und Zweck des 750-Milliarden-Pakets ist keineswegs leicht zu beantworten, weil sich die politische Rhetorik zu den offiziellen Zielen des Plans nicht zwingend in den tatsächlichen institutionellen Entscheidungen niederschlägt.

Eine oder mehrere der folgenden Funktionen kommen bei der Sinnsuche für Next Generation EU in Betracht: Der Wiederaufbauplan könnte dienen als (a) konjunkturpolitisches Instrument zur zielgenauen



Prof. Dr. Friedrich Heinemann

leitet am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, den Forschungsbereich »Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft« und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

Bewältigung des durch die Pandemie ausgelösten (asymmetrischen) Schocks, (b) als Finanzierungsinstrument für die Bereitstellung bislang unterfinanzierter europäischer öffentlicher Güter mit besonderer Beachtung der Pandemie-Erfahrungen, (c) oder als ein Incentivierungsinstrument für dringende Strukturreformen zur Verbesserung der Krisenresilienz der Mitgliedstaaten.

NEXT GENERATION EU FEHLEN DIE DREI »T« EINER ZIELGENAUEN KONJUNKTURPOLITIK

Die konjunkturpolitische Funktion steht im Mittelpunkt der offiziellen Begründungen. Der EU-Corona-Plan soll der Erholung (»Recovery«) der EU-Volkswirtschaften von dem im Frühjahr 2020 erfolgten schweren Konjunkturreinbruch dienen. Bereits seit langem wurde diskutiert, ob zumindest die Länder der Eurozone, die nicht über einen anpassungsfähigen Wechselkurs verfügen, fiskalische Instrumente zur Schockabsorption benötigen (European Commission 2017). Solche Instrumente sollen Volkswirtschaften gegen asymmetrische Schocks und die Eurozone als Ganze gegen symmetrische Schocks absichern. Diskutiert werden neue Institutionen wie ein Eurozonen-Budget oder eine Europäische Arbeitslosenversicherung (Dolls et al. 2018). Diese Instrumente sind dabei so zu konstruieren, dass sie in einem Abschwung makroökonomisch sehr schnell Zahlungen mobilisieren und damit rasch und gezielt auf konjunkturelle Schwankungen reagieren können. Explizit im Vordergrund dieser Reformdiskussion steht der Versicherungsgedanke. Das bedeutet, dass neue Stabilisierungsmechanismen nicht systematisch und dauerhaft zu Transfers zwischen den EU-Staaten führen sollen. Zusammengefasst sollten zielgenaue fiskalische Schock-Absorber durch drei »t« gekennzeichnet sein (Taylor und O'Sullivan, 2017): Sie sollen »timely, targeted, and temporary« sein. »Timely« erfordert eine rasche Mobilisierung von Zahlungen; »targeted« beinhaltet eine Verteilung der Mittel über Länder und Regionen gemäß der relativen Rezessionsbetroffenheit; »temporary« verweist auf den vorübergehenden Charakter von Konjunkturlösungen, so dass nicht in einer kurzfristigen Krise langfristige Weichenstellungen in Richtung eines anhaltenden Anstiegs der Verschuldung oder dauerhafter Transfers entstehen.

Betrachtet man Next Generation EU aus der Perspektive dieser drei Kriterien, dann ergibt sich ein eindeutig negativer Befund. Der EU-Corona-Plan ist weitgehend im Widerspruch zu den Empfehlungen für einen zielgenauen konjunkturellen Schock-Absorber konstruiert. Im eigentlichen Rezessionsjahr 2020 stand das Instrument noch überhaupt nicht zur Verfügung, und die volle Auszahlung aller Mittel wird sich bis zum Jahr 2026 hinziehen. Auch in den Jahren 2021 und 2022 wird noch nicht einmal ein Viertel der Mittel zahlungswirksam. Das Gros von über 50% der Corona-Mittel wird erst in den Jahren 2024 bis 2026 zur Auszahlung kommen (Darvas 2020). Damit

wirkt Next Generation eindeutig prozyklisch: Die Stabilisierungswirkung erfolgt erst, wenn die Pandemie und die dadurch ausgelöste Rezession Geschichte ist. Ebenso deutlich wie das »timely«-Kriterium wird das »targeted«-Kriterium klar verfehlt. Die wichtigsten Maßstäbe für die Verteilung der Mittel über die EU-Staaten sind nicht Indikatoren zur Schwere der 2020er Rezession, sondern Strukturindikatoren (Arbeitslosigkeit, Pro-Kopf-Einkommen), die sich auf das Referenzjahr 2019 und damit die Zeit vor der Krise beziehen. Lediglich für 30% der Mittel wird die Schwere der 2020er Rezession partiell berücksichtigt. Die Folge ist, dass osteuropäische EU-Staaten mit vergleichsweise milder Rezession netto deutlich begünstigt werden und stark von der Rezession betroffene Länder im Westen und Süden vergleichsweise wenig gestützt werden (Heinemann 2020a). Entgegen aller Empfehlungen für fiskalische Versicherungsinstrumente laufen die Kriterien somit auf Transfer an Länder mit geringem Wohlstand und hoher struktureller Arbeitslosigkeit hinaus und eben nicht auf den Ausgleich eines Konjunkturschocks. Das »temporary«-Kriterium ist zwar formal erfüllt, weil Next Generation EU nach allen Rechtstexten als einmaliges Konstrukt geschaffen worden ist. Allerdings ist für die Tilgung der Corona-Schulden ein Zeitraum von fast vier Jahrzehnten bis 2058 vorgesehen. Zudem gibt es schon jetzt prominent erhobene Forderungen, dieses neue Instrument und seine Schuldenfinanzierung zu verstetigen und zu einem dauerhaften europäischen Fiskalinstrument zu machen.¹ Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass Slogans vom »Größten Konjunkturpaket aller Zeiten« (Europäische Kommission 2021) stark irreführend sind, weil Next Generation EU kaum ein Merkmal eines konjunkturellen Schockabsorbers aufweist.

EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHE GÜTER STARK VERNACHLÄSSIGT

Auch wenn NGEU somit in seiner Eignung als makroökonomischer Schock-Absorber schlecht abschneidet, könnte das Paket dennoch einen Beitrag für ein rationaleres EU-Budgetsystem leisten, wenn es stärker als der bisherige EU-Haushalt auf die Finanzierung europäischer Güter ausgerichtet wäre. Hier ist die Betrachtung aufschlussreich, wie der Europäische Rat im Juli 2020 den Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai verändert hat (Heinemann 2020a). So hatte die Kommission vorgeschlagen, aus dem Corona-Wiederaufbauplan europäische Programme zu verstärken oder neu aufzubauen, die mit guten Argumenten als Bereitstellung europäischer öffentlicher

¹ Für eine Verstetigung von Next Generation EU und eine permanente EU-Verschuldungskompetenz haben sich beispielsweise die Präsidentin der Europäischen Zentralbank Christine Lagarde und der Präsident des Europäischen Parlaments David Sassoli ausgesprochen: www.reuters.com/article/us-ecb-policy-lagarde/europe-must-not-delay-cash-to-crisis-hit-economies-lagarde-tells-le-monde-idUSKBN2740GT; www.welt.de/politik/ausland/article220417820/ EU-Parlamentspraesident-Sassoli-Die-Regierungen-im-Norden-werden-ihre-Meinung-aendern.html.

Güter betrachtet werden könnten. Die Kommission wollte mit Mitteln des Corona-Plans ein EU-Gesundheitsprogramm (EU4Health) zur Pandemieprävention und -bekämpfung etablieren, die Corona-Forschung durch einen Ausbau des EU-Forschungsprogramms Horizon stärker fördern und auch in der Entwicklungszusammenarbeit und den humanitären Hilfen die europäische Handlungsfähigkeit in der Pandemie stärken. All diese Vorstellungen wurden von den nationalen Regierungen ganz weitgehend kassiert. Die betreffenden Budgets wurden stattdessen den nicht-rückzahlbaren Überweisungen an die Mitgliedstaaten zugeschlagen. Hier hat sich für Next Generation EU das wiederholt, was seit Jahrzehnten das zentrale Manko aller EU-Budgetverhandlungen ist: Aus Sicht der nationalen Regierung ist der EU-Haushalt vor allem ein Instrument zur indirekten Verstärkung nationaler Haushaltsmittel zugunsten politisch hilfreicher Ausgabeprogramme von Landwirtschaft bis Kohäsion. Demgegenüber fehlt es den echten europäischen öffentlichen Gütern stets an politischem Rückhalt in den Finanzverhandlungen.

Auch wenn die Unterfinanzierung europäischer öffentlicher Güter im EU-Haushalt somit ein altbekanntes Phänomen ist, ist dieses Phänomen wohl selten zuvor so markant geworden wie jetzt im EU-Corona-Paket. Dass ausgerechnet die Gesundheits- und Seuchenpolitik in einem Finanzpaket keine Mittel erhält, das doch ausdrücklich mit Blick auf die Bewältigung der Covid-19-Pandemie ins Leben gerufen worden ist, ist eine große Paradoxie der europäischen Integrationspolitik. Es ist schon heute erkennbar, dass diese Fehlallokation sehr hohe Kosten verursacht, weil sie mitverantwortlich für die viel zu zögerliche Impfstoffbestellung im Rahmen der EU-Impfstrategie gewesen sein dürfte. Aus dem europäischen Budget standen zur Vorfinanzierung der Impfstoffanbieter mit gerade einmal 2,7 Mrd. Euro aus dem Soforthilfeinstrument ein lächerlich kleiner Betrag zur Verfügung – und das zu einer Zeit, in der sich die EU auf 750 Mrd. Euro an Zusatzausgaben zur Bekämpfung der Pandemie geeinigt hat. Das fehlende Geld an einer entscheidenden Stelle hat nun immense volkswirtschaftliche Kosten. Offenbar haben die höheren Preise für die innovativen mRNA-Impfstoffe bei einigen osteuropäischen Staaten zum Widerstand gegen noch höhere Orders von diesen Firmen geführt. Wohl nie wäre EU-Geld eindeutiger ein Beitrag für ein europäisches öffentliches Gut gewesen als dabei, zögerlichen Mitgliedstaaten bei der Impfstoffbeschaffung finanziell unter die Arme zu greifen und dadurch frühzeitig sehr hohe Bestellungen auszulösen. Statt also einen wirklich nennenswerten Teil des Corona-Pakets durch europäische Instrumente zielgenau für die Überwindung der Pandemie einzusetzen, haben die Mitgliedstaaten diese Gelder lieber in die nationalen Kassen umgeleitet.

Allerdings lässt sich immerhin argumentieren, dass die Schwerpunktsetzung des Corona-Plans zur Stärkung nationaler Bemühungen in der Klimapolitik

und der Digitalisierung ein Potenzial für europäische öffentliche Güter aufweist, insofern ein höheres Engagement der Mitgliedstaaten auf diesen Feldern eine europäische (und globale) Rendite aufweisen könnte. Zusätzliche nationale klimapolitische Anstrengungen haben offenkundig positive europa- und weltweite Externalitäten zur Folge. Hier bleibt allerdings abzuwarten, wie wirksam die inhaltliche Steuerung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die EU-Vorgaben sein wird und ob es nicht lediglich zu einer Umfinanzierung ohnehin vorgesehener nationaler Programme kommt. Derzeit ist auch noch in keiner Weise absehbar, wie stringent die implizite CO₂-Bepreisung im Rahmen der nationalen Resilienz- und Wiederaufbaupläne sein wird und ob es hier wirklich zu einer effizienten Bereitstellung europäischer (und globaler) Umweltgüter kommen wird. Aber immerhin könnte hier eine Chance liegen.

MORAL-HAZARD-RISIKO AUCH BEI DEN CORONA-HILFEN RELEVANT

Die mit Abstand wichtigste Komponente des EU-Corona-Plans ist die mit gut 670 Mrd. Euro dotierte »Aufbau- und Resilienzfazilität« (ARF). Nach den wenig überzeugenden konjunkturpolitischen und allokativen Sinngängen könnte vielleicht die Stärkung der »Resilienz« eine bessere Begründung liefern. Die Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten zur Absorption von Krisen und zur Anpassung an krisenbedingt veränderte Umfeldbedingungen ist stark unterschiedlich ausgeprägt. Wenn Next Generation EU dabei hilft, umfassende Strukturreformen in Gang zu setzen, die das Wachstumspotenzial und die Krisenresilienz von Mitgliedstaaten mit einer besonders schlechten Krisen-Performance verbessern würden, wäre dies ein durchaus wertvoller Beitrag des EU-Corona-Plans.

Allerdings darf auch hier nicht aus einer bloßen politischen Rhetorik auf Substanz geschlossen werden. Es ist überhaupt nicht sicher, dass die Mittel der ARF nationale Strukturreformen wirklich beflügeln werden. So können Transfers von außen in einer Krisensituation auch umgekehrt dazu führen, dass die Reformbereitschaft sinkt. Die europäischen Gelder könnten den Handlungsdruck abmildern und die Politik ermuntern, politisch konfliktreiche Reformen gerade nicht anzupacken. Damit könnte der ARF das Reform-Momentum, das normalerweise durch tiefgreifende Krisen ausgelöst wird (Pitlik und Wirth 2003), sogar schwächen.

In der Bewertung von Moral-Hazard-Gefahren in der Coronakrise existiert in diesem Zusammenhang bis weit in die wirtschaftswissenschaftliche Literatur hinein ein großes Missverständnis. Es wird vielfach argumentiert, dass die Pandemie gänzlich »exogen« sei und daher europäische Hilfen anders als in der Euro-Schuldenkrise keine Fehlanreize auslösen könnten. Diese Position übersieht die Eigenverantwortung

der nationalen Politik für Krisenprävention und Resilienz. Nationale Politik ist sehr wohl verantwortlich für die Fähigkeit der nationalen Verwaltung für schnelle Krisenreaktionen, für den fiskalischen Spielraum am Vorabend einer Krise, für den Zustand des nationalen Gesundheitssystems, für die Qualität der digitalen Infrastruktur etc. Die Aussage von der angeblichen Exogenität der Corona-Schäden ist genauso falsch wie etwa die These, dass eine Stadt am Fluss keine Verantwortung für Überschwemmungsschäden trage, wenn sie sich vor dem Hochwasser das Geld für die Hochwasserdämme gespart hat. Moral-Hazard-Gefahren sind aktuell nicht nur aufgrund der EU-Fiskalpakete, sondern auch aufgrund der massiven EZB-Interventionen an den Märkten für Euro-Staatsanleihen ohnehin hochgradig akut. Im Rahmen des *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) betreibt das Eurosystem die systematische Einebnung von Risiko-Spreads weit über ein fundamental gerechtfertigtes Maß hinaus. Anders als bei früheren Programmen hat der EZB-Rat dazu die Orientierung der Anleihekäufe am EZB-Kapitalschlüssel und alle bislang existierenden Obergrenzen außer Kraft gesetzt (Heinemann 2020c) und gewichtet derzeit die hoch verschuldeten Länder stark über (Havlik und Heinemann 2020). Dies hat zur Folge, dass sich alle Eurostaaten derzeit zu historisch niedrigen Zinsen finanzieren können, egal wie gut oder schlecht die nationale Politik agiert. Auch bei der EZB hat das »Moral-Hazard-existiert-nicht«-Argument erkennbar Hochkonjunktur. Anders als beim Outright Monetary Transaction (OMT)-Programm in der Eurokrise stützen die Ankaufsprogramme alle Eurostaaten ohne jegliche Vorbedingung.

Die erste anekdotische Evidenz etwa im Hinblick auf die in Italien beobachtbaren politischen Debatten und die dortige aktuelle Regierungskrise bieten wenig Anlass zu großem Reformoptimismus infolge der europäischen Hilfen. Der Eindruck ist vielmehr, dass die umfassenden fiskalischen und monetären europäischen Hilfen zwar zu intensivem Rent-Seeking der Interessengruppen führen, aber insgesamt die Fortdauer des Reformstaus erleichtern. Für die zukünftigen Reformimpulse kommt es nun darauf an, wie die ARF implementiert wird, wie stark die Kommission in Richtung konkret nachweisbarer Strukturreformen drängen wird und wie konsequent die Überwachung und gegebenenfalls auch Sanktionierung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne erfolgt. Sicher ist jedenfalls, dass allein der Nachweis einer Mittelverwendung für Digitalisierung oder Klimaschutz viel zu wenig wäre. Ein EU-finanziertes Solardach auf einer Schule im Südeuropa mag der CO₂-Reduzierung dienen und damit die europäischen Auflagen erfüllen. Eine solche Investition allein verbessert aber in keiner Weise die Qualität der Schulausbildung unter diesem Dach, die Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung oder die Innovationskraft der lokalen Energieunternehmen.

ALTERNATIVE ERKLÄRUNG: INSTRUMENTE ZUR BEWÄLTIGUNG NATIONALER ÜBERSCHULDUNG

Insgesamt zeigt sich: Es ist nicht einfach, dem neuen Instrument Next Generation EU eine stichhaltige Begründung im Rahmen einer rationalen EU-Finanzverfassung zu unterlegen. Das Geld könnte allenfalls in den kommenden Jahren einige Impulse für die Finanzierung von grüner und digitaler Infrastruktur geben, aber kaum eine Wende in Richtung einer höheren Krisenresilienz der Mitgliedstaaten oder einer verbesserten Bewältigung von Konjunkturschocks bringen. Vielleicht liegt der eigentliche Sinn unausgesprochen daher auf einem ganz anderen Gebiet: der Solvenzsicherung hoch verschuldeter oder nach der Corona-Pandemie vielleicht schon *überschuldeter* Staaten. Wenn die politischen, sozialen und ökonomischen Folgen einer staatlichen Insolvenz in der EU als inakzeptabel gelten, dürfte die EU in den kommenden Jahren Transfersysteme benötigen, die eine Insolvenz bewältigen können. Aktuell ist es noch die EZB, die mit ihren Anleihekäufen die Liquidität aller Eurostaaten ohne Berücksichtigung deren Schuldentragfähigkeit garantiert. Die Lösung einer Überschuldung durch dauerhafte monetäre Unterstützung hätte aber im Hinblick auf das Verbot monetärer Staatsfinanzierung durch Art. 123 AEUV beträchtliche europarechtliche Risiken und würde die EZB letztlich in ein Regime der fiskalischen Dominanz bringen. In einem solchen Regime wäre das Eurosystem faktisch zur dauerhaften Monetisierung von Haushaltsdefiziten gezwungen und könnte seinen Auftrag der Preisniveaustabilität nicht mehr mit Priorität verfolgen.

Mit dieser Perspektive könnte Next Generation EU die eigentliche Funktion haben, die Transferlösung für Fälle insolventer EU-Staaten institutionell vorzubereiten. Die Volumina des aktuellen Pakets sind letztlich noch zu gering, um hoch verschuldeten Staaten wirklich bereits nennenswert bei der Bewältigung ihrer Verbindlichkeiten zu helfen. Der Präzedenfall für die nächsten Krisen ist damit aber gegeben. Mitgliedstaaten erhalten erstmals Zuweisungen, die über EU-Schulden finanziert werden, die bis zu ihrer vollständigen Tilgung nach fast vier Jahrzehnten durch den EU-Haushalt abgesichert sind. Neue EU-Eigenmittel werden in den kommenden Jahren die Verschuldungsfähigkeit des EU-Haushalts über den bereits existierenden beträchtlichen Umfang (Heinemann 2020b) hinaus noch weiter dauerhaft erhöhen. Damit schafft der EU-Corona-Plan ein Arsenal an Instrumenten, das in Zukunft die Überschuldung von Mitgliedstaaten durch kollektive europäische Verschuldung und damit verbundene implizite Transfers bewältigen könnte.

Politökonomisch hat dieses vertikale, über den EU-Haushalt verlaufende Verschuldungs- und Transfersystem einen strategischen Vorteil gegenüber horizontalen Systemen: Es ist hochgradig intransparent, weil es nicht zu einer sichtbaren Belastung laufender

nationaler Haushalte in den Geberstaaten kommt. Letztlich zeichnet sich damit eine Lösung für überschuldete Mitgliedstaaten ab, die für alle Vetospieler akzeptabel sein könnte (Heinemann 2021). Hochverschuldete Mitgliedstaaten werden vor schwierigen Konsolidierungs- und Reformprozessen und den hohen Kosten einer offenen Schuldenrestrukturierung bewahrt. Die EZB wird vor der drohenden fiskalischen Dominanz geschützt. Und die solventen Staaten können die Transfers in einem vertikalen europäischen Umverteilungssystem so verbergen, dass sie nicht mit einer Bestrafung durch die heimischen Wähler rechnen müssen. Vielleicht liegt hier die Antwort auf die schwierige Frage nach dem eigentlichen Sinn von 750 Mrd. Euro.

LITERATUR

Darvas, Z. (2020), »Next Generation EU Payments across Countries and Years«, *Blog Post*, 12. November, Bruegel, Brüssel.

Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann und A. Peichl (2018), »An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives Using Microdata«, *International Tax and Public Finance* 25(1), 273–309.

Europäische Kommission (2021), *Europäischer Aufbauplan*, verfügbar unter: ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de, aufgerufen am 31. Januar 2021.

European Commission (2017), *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, COM(2017) 291 of 31 May 2017, Brussels.

Havlik, A. und F. Heinemann (2020), »Magnitudes and Capital Key Divergence of the Eurosystem's PSPP/PEPP Purchases – Update December 2020«, *ZEW Expert Brief* 16, 8. Dezember.

Heinemann, F. (2020a), »Der Europäische Wiederaufbauplan »Next Generation EU« – eine finanzwissenschaftliche Bewertung«, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch Für Öffentliche Finanzen 2-2020: Finanzföderalismus im ersten Jahr der Pandemie-Krise*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, 29–44.

Heinemann, F. (2020b), »Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen«, Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2020, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 19(21)112.

Heinemann, F. (2020c), »Drei Details der europäischen Corona-Pakete belegen den Abschied von der Maastrichter Finanzverfassung«, *ifo Schnelldienst* 73(8), 25–29.

Heinemann, F. (2021), »The Political Economy of Euro Area Sovereign Debt Restructuring«, *Constitutional Political Economy*, im Erscheinen.

Pitlik, H. und S. Wirth (2003), »Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization?: An Empirical Test«, *European Journal of Political Economy* 19(3), 565–581.

Taylor, J. und A. O'Sullivan (2017), »Have Postwar Fiscal Stimulus Policies Met the »Timely, Targeted, and Temporary« Principle?«, *Essays in Economic & Business History* 35(2), 143–179.

Margit Schratzenstaller

Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU

Der Corona-Aufbauplan der EU umfasst den regulären Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Periode 2021 bis 2027 (1 074,3 Mrd. Euro) und das temporäre Aufbaupaket Next Generation EU (NGEU) (750 Mrd. Euro). NGEU besteht knapp zur Hälfte (360 Mrd. Euro) aus zinsgünstigen Krediten, die die Mitgliedsländer in Anspruch nehmen können und selbst zurückzahlen müssen, 390 Mrd. Euro werden als nicht-rückzahlbare Finanzausschüsse gewährt. Das quantitativ bedeutendste Instrument von NGEU ist die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) im Umfang von 672,5 Mrd.

Euro; davon 360 Mrd. Kredite und 312,5 Mrd. Euro Finanzausschüsse.

Der europäische Aufbauplan kann als eindrucksvoller Beleg für die Handlungsfähigkeit der EU in der Krise gewertet werden. Zwar ist sein Volumen mit insgesamt 1 824,3 Mrd. Euro im Vergleich zu den krisenbedingten fiskalpolitischen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsländer naturgemäß begrenzt. Dennoch machen die gemeinsame Aufnahme

von Schulden durch die EU-Mitgliedstaaten zur Finanzierung von NGEU, seine zukunftsorientierte Ausrichtung ebenso wie die geplante Rückzahlung der Schulden für die Finanzausschüsse aus NGEU von 390 Mrd. Euro durch innovative Eigenmittel das Aufbaupaket zu einem bemerkenswerten Kooperationsprojekt der EU. Insgesamt birgt NGEU großes Potenzial, den Zusammenhalt in der EU zu stärken und wichtige Ziele der EU zu unterstützen. Allerdings wird die Umsetzung auch eine Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU werden. Zwei Bereiche sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: erstens die mit den Mitteln aus NGEU getätigten Ausgaben; zweitens die Rückzahlung der gemeinsamen EU-Schulden durch innovative Eigenmittel.

VERWENDUNG DER AUSGABEN AUS NGEU

Eine Herausforderung für NGEU ist zunächst, dass Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach Überwindung der Pandemie mit der Förderung von Zukunftsinvestitionen zu verbinden sind. Das wichtigste Instrument ist dabei die RRF, die zu den Zielen der *Annual Sustainable Growth Strategy*



Dr. Margit Schratzenstaller

ist Senior Economist und ehem. stv. Leiterin des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung WIFO, Wien, sowie Mitglied im Fiskalrat.

der EU beitragen soll: Grüne Transformation, digitaler Wandel, Produktivität, Fairness sowie makroökonomische Stabilität sind dabei die zentralen Zielsetzungen (Begg 2021). Insgesamt sollen 30% der NGEU-Mittel bzw. 37% der RRF-Mittel in den Klimaschutz fließen, und 20% der RRF-Mittel sollen den digitalen Wandel unterstützen. 70% der RRF-Gelder sollen 2021 und 2022 zugesagt werden, die restlichen 30% bis Ende 2023. Angesichts der massiven zweiten Welle der Pandemie und der konjunkturellen Unsicherheiten, mit denen die EU derzeit konfrontiert ist, sollten die Gelder aus der RRF so rasch wie möglich investiert werden. Die Mitgliedsländer haben bis Ende April 2021 Zeit, ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, auf deren Grundlage die RRF-Mittel vergeben werden, bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung einzureichen. Aus konjunkturpolitischen Gründen sollten sie die Einreichung forcieren, um die geplanten Projekte zügig umsetzen zu können.

Allerdings ist zu erwarten, dass der ökonomische Impuls aus NGEU das maximale Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro nicht erreichen wird. Cohen-Setton und Vallée (2021) prognostizieren eine nur geringe Inanspruchnahme der EU-Kredite: Aufgrund des aktuellen Niedrigzinsumfeldes sind die finanziellen Vorteile für die Mitgliedsländer begrenzt, zudem scheint der Inanspruchnahme von durch die EU zur Verfügung gestellten Krediten ein gewisses Stigma anzuhaften. Insgesamt wird daher wohl das potenzielle Gesamtvolumen an zinsgünstigen Krediten von 360 Mrd. Euro deutlich unterschritten und somit der ökonomische Impuls durch NGEU entsprechend geringer ausfallen.

Dies impliziert, dass der Beitrag von NGEU und insbesondere der RRF zur Bewältigung längerfristiger Herausforderungen, insbesondere im Bereich von Klimaschutz und Digitalisierung, entsprechend begrenzt bleiben könnte. Aufgrund der Klimavorgabe von 30% stehen für den Klimaschutz aus NGEU insgesamt 225 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen 117 Mrd. Euro auf Finanzausschüsse und 108 Mrd. auf Kredite, für die das Ausmaß der Inanspruchnahme unsicher ist. Auch das potenzielle Gesamtvolumen von 135 Mrd. Euro zur Förderung der Digitalisierung, das sich aus der Vorgabe ergibt, 20% der RRF-Mittel für den digitalen Wandel zu verwenden, unterliegt dieser Unsicherheit: Aus dem Finanzausschussanteil der RRF stehen aufgrund der Digitalisierungsvorgabe Mittel in Höhe von 63 Mrd. Euro zur Verfügung, mit deren Verwendung durch die Mitgliedsländer gerechnet werden kann. Dagegen ist die tatsächliche Inanspruchnahme der sich aus dem Kreditanteil von RRF für Projekte zur Förderung des digitalen Wandels ergebenden 72 Mrd. Euro unsicher.

Angesichts dessen sollte bei der Bewertung der nationalen Resilienz- und Aufbaupläne durch die Europäische Kommission darauf geachtet werden, dass die an die Mitgliedsländer geleisteten RRF-Mittel nicht bereits geplante Ausgaben in den geförderten Bereichen verdrängen, sondern additiv zu den be-

stehenden nationalen Ausgabenplänen sind, damit aus den RRF-Ausgaben nennenswerte kurzfristige konjunkturelle sowie längerfristige strukturelle Effekte resultieren. Dies ist umso bedeutsamer, als die RRF keine grenzüberschreitenden Projekte mit starken EU-Netzwerkeffekten und Spillovers fördert, also Projekte mit einem echten europäischen Mehrwert, die von nationalen Regierungen nicht durchgeführt worden wären (Andersen 2021). Pisani-Ferry (2020) warnt zudem davor, die Anforderungen an die nationalen Resilienz- und Aufbaupläne zu überfrachten, indem die Genehmigung der beantragten Investitionsvorhaben an die Berücksichtigung einer breiten nationalen Reformagenda gekoppelt wird. So sei es effektiver, Investitionsprojekte in spezifischen Bereichen, etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung, in komplementäre Reformen einzubetten, also eine eher enge Konditionalität zugrunde zu legen, anstatt diese spezifischen Investitionspläne an breit angelegte Reformen (etwa im Bereich der Pensionsysteme) zu knüpfen.

RÜCKZAHLUNG DER GEMEINSAMEN EU-SCHULDEN DURCH INNOVATIVE EIGENMITTEL

Die Einigung von November/Dezember 2020 auf den europäischen Aufbauplan beinhaltet eine Roadmap für die schrittweise Einführung innovativer Eigenmittel während der neuen MFR-Periode 2021 bis 2027. Demnach wird als erster Schritt ein plastikbasiertes Eigenmittel, dessen Einnahmen durch die Anwendung eines Abrufsatzes von 0,80 Euro pro Kilogramm der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ermittelt werden, ab 2021 die bestehenden Eigenmittel zur Finanzierung des MFR ergänzen (vgl. Tab. 1). Die erwarteten Einnahmen sind allerdings mit jährlich 7 Mrd. Euro im Vergleich zum Umfang der Ausgaben im MFR, die sich (in laufenden Preisen) auf jahresdurchschnittlich 173 Mrd. Euro belaufen, sehr gering. Für den MFR ist darüber hinaus keine weitere innovative Eigenmittelquelle mehr vorgesehen. Der Beschluss bleibt damit hinter den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018 zurück, die neben einem plastikbasierten Eigenmittel auch 20% der Auktionserlöse aus dem EU-Emissionshandelssystem (EHS) sowie einen Anteil von 3% an einer harmonisierten gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) beinhaltet hatten und insgesamt geschätzte Einnahmen von 22 Mrd. Euro pro Jahr erbringen sollten. Zwar ist nachvollziehbar, dass mangels einer Einigung auf eine harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage sowie aufgrund des Widerstandes der Mitgliedsländer gegen die Umlenkung von 20% der Auktionserlöse aus den EHS-Zertifikaten, die derzeit in die nationalen Haushalte fließen, in den EU-Haushalt diese beiden potenziellen Eigenmittelquellen kurzfristig nicht für den MFR erschlossen werden können. Allerdings wäre ein mittelfristiger Fahrplan zur schrittweisen Imple-

Tab. 1

Innovative Eigenmittelquellen für MFR und NGEU

	Kurzbeschreibung	Potenzielle Einnahmen in Mrd. Euro pro Jahr
Vorschlag EK Mai 2018		
Plastikbasiertes Eigenmittel ^a	0,80 Euro pro Kilogramm nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff	7
EHS-basiertes Eigenmittel ^a	Anteil von 20% an den Auktionserlösen von Emissionshandelszertifikaten	3
GKKB-basiertes Eigenmittel ^a	Anteil von 3% an einer Gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB)	12
Gesamt		22
Vorschlag EK Mai 2020		
EHS-basiertes Eigenmittel ^b	Basiert auf einem überarbeiteten Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt ausgeweitet wird	10
Eigenmittel basierend auf Operation von Unternehmen im Gemeinsamen Markt ^b	k.A.	10
CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus ^b	k.A.	5–14
Digitalsteuer für Unternehmen mit Umsatz über 750 Mio. Euro ^b	k.A.	1,3
Gesamt		26,3–35,3
Einigung November/Dezember 2020		
Plastikbasiertes Eigenmittel ^a	0,80 € pro Kilogramm nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff	7
EHS-basiertes Eigenmittel ^b	Eigenmittel basierend auf EU-Emissionshandelssystem Vorschlag bis Mitte 2021	k.A.
CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus ^b	Vorschlag bis Mitte 2021 Einführung spätestens 01.01.2023	k.A.
Digitalsteuer ^b	Vorschlag bis Mitte 2021 Einführung spätestens 01.01.2023	k.A.
Weitere mögliche neue Eigenmittel ^b	Finanztransaktionssteuer, Eigenmittel basierend auf Unternehmen oder eine neue Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage Vorschlag bis Mitte 2024 Einführung ab 2026	k.A.
Gesamt		k.A.

^a Zur Finanzierung des MFR. ^b Zur Rückzahlung der für NGEU aufgenommenen Schulden.

Quelle: Europäische Kommission, Zusammenstellung der Autorin.

mentierung weiterer innovativer Eigenmittelquellen als (teilweiser) Ersatz für die derzeitigen Eigenmittel wünschenswert gewesen, da letztere keinerlei Beitrag zu den wichtigen Zielen der EU (Klimaschutz, faire Besteuerung, Digitalisierung etc. leisten (vgl. dazu Schratzenstaller et al. 2016). Dass das aus einer Reihe von Gründen reformbedürftige Eigenmittelsystem der EU zur Finanzierung des MFR somit nur sehr geringfügig verändert wird (vgl. dazu z.B. High Level Group on Own Resources 2016), ist ein Wermutstropfen in der Einigung auf den europäischen Aufbauplan.

Vier Optionen für innovative Eigenmittelquellen

Im Zusammenhang mit NGEU spielen dagegen mögliche innovative Eigenmittelquellen eine größere Rolle. Zur Rückzahlung der zur Finanzierung von NGEU aufgenommenen gemeinsamen Schulden hat die Europäische Kommission im Mai 2020 vier Optionen vorge-

schlagen (vgl. Tab. 1): ein EHS-basiertes Eigenmittel, ein Eigenmittel basierend auf der Operation von Unternehmen im Gemeinsamen Markt bzw. auf einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sowie eine Digitalsteuer für Unternehmen mit einem Umsatz über 750 Mio. Euro. Laut Schätzungen der Europäischen Kommission könnten diese neuen Eigenmittelquellen jährliche Einnahmen von insgesamt etwa 26 Mrd. Euro bis 35 Mrd. Euro bringen.

Der Kompromiss zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament vom November 2020 beinhaltet einen Fahrplan zur Implementierung neuer Eigenmittel in der laufenden MFR-Periode, die zur Rückzahlung der für NGEU aufgenommenen Schulden beitragen sollen. Dieser Fahrplan ist Bestandteil der rechtlich bindenden interinstitutionellen Vereinbarung zum europäischen Aufbauplan zwischen Europäischem Rat, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission. Danach soll die EU-Kommission bis Juni 2021 konkrete Vorschläge für Eigenmittel, die

auf einem CO₂-Grenzausgleich sowie einem überarbeiteten EU-Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt erweitert wird, beruhen, sowie für eine Digitalsteuer vorlegen. Über diese soll der Europäische Rat bis Mitte 2022 im Hinblick auf ihre Einführung ab 2023 beraten. Bis Juni 2024 soll die EU-Kommission einen Vorschlag für weitere neue Eigenmittel erarbeiten, die sich auf Finanztransaktionen, den Unternehmenssektor oder eine neue harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage beziehen könnten. Über ihre Implementierung soll bis Mitte 2025 beraten werden, ihre Einführung wird ab 2026 angestrebt.

Das Bekenntnis zur Einführung innovativer Eigenmittel, die auch zu wichtigen Zielen der EU beitragen können, ist grundsätzlich begrüßenswert. Es ist sinnvoll, zur Finanzierung von Ausgaben der EU solche Eigenmittelquellen zu erschließen, die auf nationaler Ebene nicht oder nicht effektiv implementiert werden können (Fuest und Pisani-Ferry 2020; Pisani-Ferry 2020; Krenek et al. 2020). Wie erwähnt, ist allerdings aus Sicht des MFR unbefriedigend, dass er durch die neuen Eigenmittel nur geringfügig betroffen ist, da diese primär für den Schuldendienst im Zusammenhang mit den für das Wiederaufbaupaket aufgenommenen EU-Kredite gedacht sind. Die Einigung enthält lediglich einen Hinweis darauf, dass Einnahmen aus den neuen Eigenmitteln, die über den Finanzbedarf zur Bedienung der gemeinsamen Schulden hinausgehen, für die Finanzierung des MFR verwendet werden können. Dabei stünden durchaus weitere »grüne« Eigenmitteloptionen, die insbesondere zu den verschärften Klimazielen der EU beitragen könnten, zur Verfügung – etwa Steuern auf den Flugverkehr oder ein Zuschlag auf nationale Treibstoffsteuern (Krenek und Schratzenstaller 2017; Schratzenstaller und Krenek 2019).

In der interinstitutionellen Vereinbarung werden keine konkreten Einnahmenerwartungen angegeben. Geht man von den Größenordnungen aus, die die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag vom Mai 2020 nennt, so dürften die auf dem EHS und dem CO₂-Grenzausgleichssystem beruhenden Eigenmittel sowie die Digitalsteuer zwischen etwa 16 Mrd. Euro und 25 Mrd. Euro an Einnahmen erbringen. Unter der Annahme, dass die für die Finanzausschüsse aus NGEU in Höhe von 390 Mrd. Euro aufgenommenen Schulden gleichmäßig verteilt auf den Zeitraum 2028 bis 2058 zurückgezahlt werden, ergibt sich ein jährlicher Finanzbedarf von durchschnittlich 13 Mrd. Euro plus Zinszahlungen (unter Annahme eines Zinssatzes von 0,5% wären dies anfangs etwa 2 Mrd. Euro jährlich). Die im Fahrplan enthaltenen Eigenmittelquellen würden somit jedenfalls zur Rückzahlung der gemeinsamen Schulden ausreichen.

Die Umsetzung dieses Fahrplans ist mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden. So liegen für die anvisierten Optionen bislang keine detaillierten Konzepte vor. Mit deren Ausarbeitung ist die

Europäische Kommission betraut, der Zeitplan ist allerdings für jene Optionen, für die bis Mitte 2021 ein Konzept vorliegen soll, relativ ehrgeizig. Zudem ist zu erwarten, auch vor dem Hintergrund bisheriger Diskussionen unter den Mitgliedsländern, dass eine Einigung auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung, insbesondere was die Besteuerung von Finanztransaktionen oder einer harmonisierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage sowie eine Digitalabgabe angeht, nicht einfach sein wird – auch angesichts dessen, dass sie nur auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips eingeführt werden können. Sie könnte allerdings dadurch befördert werden, dass die Alternative eine entsprechende Erhöhung der nationalen Beiträge der Mitgliedsländer zur Bedienung der gemeinsamen EU-Schulden oder die Kürzung von Ausgaben im MFR ist.

SCHLUSSBEMERKUNG

Angesichts des tiefen wirtschaftlichen Einbruchs als Folge der Corona-Pandemie in der EU stellen das europäische Aufbaupaket NGEU und vor allem die Resilienz- und Aufbaufazilität RRF eine wichtige Initiative zur Stützung der wirtschaftlichen Erholung sowie zur Förderung wichtiger struktureller Anliegen dar. Zudem trägt das EU-Hilfspaket auch maßgeblich zur Vertrauensstabilisierung bei (Fuest 2021). Wenn es gelingt, die mit seiner Umsetzung verbundenen Herausforderungen zu bewältigen, kann NGEU einen bedeutenden Beitrag zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU leisten. Dazu gehört auch, dass sämtliche Mitgliedsländer anerkennen, dass eine »Nettozahlerdebatte« im Rahmen von NGEU nicht zielführend ist. Zwar kommen die Mittel den »ärmeren« Mitgliedsländern insgesamt stärker zugute als den »reicheren« (Fuest 2021). Allerdings ist eine Fokussierung auf die (ohnehin aufgrund von einer Reihe von Unsicherheiten schwierig zu beantwortende) Frage, welche Mitgliedsländer einen positiven oder negativen Saldo aus künftigen Zahlungen aus NGEU sowie nationalen Beiträgen zu dessen Finanzierung aufweisen werden, verfehlt. Entscheidend sind vielmehr, wie Darvas (2021) zeigt, die ökonomischen Effekte von NGEU, die für alle Mitgliedsländer positiv sein dürften.

LITERATUR

- Andersen, T. M. (2021), »Economic Policy Responses to the Coronavirus Crisis – Stabilization and Insurance«, *CESifo Forum* 22(1), 14–19.
- Cohen-Setton, J. und S. Vallée (2021), »Measuring the European Fiscal Stance after Covid-19 from National and European Budget Plans«, *CESifo Forum* 22(1), 26–35.
- Begg, I. (2021), »One Instrument, Many Goals: Some Delicate Challenges Facing the EU's Recovery Fund«, *CESifo Forum* 22(1), 9–13.
- Darvas, Z. (2021), *The Nonsense of NextGenerationEU Net Balances Calculations*, Bruegel Policy Contribution Nr. 3, Brüssel.
- Fuest, C. (2021), »The NGEU Economic Recovery Fund«, *CESifo Forum* 22(1), 3–8.
- Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2020), *Financing the European Union: New Context, New Responses*, Bruegel Policy Contribution Nr. 16, Brüssel.

High Level Group on Own Resources (2016), *Final Report*, Brüssel.

Krenek, A., M. Sommer und M. Schratzenstaller (2020), »A WTO-Compatible Border Tax Adjustment for the ETS to Finance the EU Budget«, WIFO Working Paper Nr. 596.

Krenek, A. und M. Schratzenstaller (2017), »Sustainability-Oriented Tax-Based Own Resources for the European Union: A European Carbon-Based Flight Ticket Tax«, *Empirica* 44(4), 665–686.

Pisani-Ferry, J. (2020), *European Union Recovery Funds: Strings Attached, But Not Tied Up In Knots*, Bruegel Policy Contribution Nr. 9, Brüssel.

Schatzenstaller, M. und A. Krenek (2019), »Tax-Based Own Resources to Finance the EU Budget«, *Intereconomics* 54(3), 171–177.

Schatzenstaller, M., A. Krenek, D. Nerudová und M. Dobranschi (2017), »EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – A Survey«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 237(3), 163–189.

Michael Thöne

Next Generation EU – der erste von vielen Schritten ist getan*

Der europäische Wiederaufbauplan für den Weg aus Corona heraus kommt – EU-typisch Akronym-kodiert – als Doppelpaket NGEU und RRF daher. Im Juli 2020 hat der Europäische Rat den Aufbau-



Dr. Michael Thöne

ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

plan verabschiedet, das Europäische Parlament hat dem im Herbst mit leichten Anpassungen zugestimmt. Beschlossen wurde ein Instrument zur kollektiven Kreditaufnahme: Unter dem Titel Next Generation EU (NGEU) werden 750 Mrd. Euro aufgenommen. Im Mittelpunkt des Wiederaufbauinstruments steht die Auf-

bau- und Resilienzfähigkeit (Recovery and Resilience Facility, RRF); sie erhält knapp 90% der Mittel aus dem NGEU-Kreditpf. Dessen verbleibende Mittel dienen im Wesentlichen zur ergänzenden Krisenbekämpfung im Rahmen bestehender EU-Programme. NGEU und RRF sind also zwei Seiten derselben Medaille. Sie sind die Einnahmen- und die Ausgabenseite des temporären Nebenhaushalts, den die EU zur Bekämpfung der Krise geschaffen hat.

Einen Meilenstein in der Entwicklung der EU stellt der Aufbauplan allemal da. Manche schauen dabei mehr auf seinen Charakter als größtes Ausgabenprogramm der EU-Geschichte. Andere stellen die erstmalige – und darum automatisch größte – gemeinsame Schuldenaufnahme in den Mittelpunkt. Apropos Paket: Zusammen mit dem Wiederaufbauplan wurde auch der nächste Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für den EU-Haushalt der Jahre 2021 bis 2027 beschlossen. Was die Entwicklungsmöglichkeiten Europas in dieser mittleren Frist angeht, ist der MFR eine ebenso wichtige Bedingung – bzw. Restriktion – wie der Aufbauplan.

* Der Beitrag greift Elemente aus zwei Vorträgen auf, die der Autor 2020 beim Sustainable Development Solutions Network (SDSN) und auf den Locumer Finanztagen gehalten hat. Der Beitrag spiegelt zudem eigene Arbeiten aus der Kooperation mit dem »Vision-Europe«-Programm der Bertelsmann Stiftung wider. Für Diskussion und Unterstützung ausdrücklichen Dank; etwaige Fehler gehen zu meinen Lasten.

SIND GEMEINSAME SCHULDEN EIN BEITRAG ZU EUROPAS ZUSAMMENHALT?

Wird der Aufbauplan die EU zusammenbringen? Einen besseren Zusammenhalt hat die Union gewiss nötig. Im Frühling 2020, am Anfang der Corona-Pandemie, reagierten die Mitgliedstaaten in der ersten Panik noch mit einem Rückfall in alte nationalistische Muster. Sie schlossen erst einmal die Grenzen – egal, ob das zweckmäßig oder auch rechtmäßig war. Und sie halfen einander *nicht*. Die vielen Toten von Bergamo – erstickt, während wenige hundert Kilometer entfernt viele europäische Beatmungsplätze verfügbar waren – sind eine Tragödie, die in dieser Dimension und Schärfe leider nicht unvermeidbar war. Der Corona-Aufbauplan reagiert darauf. Ohnehin hat er eine Vorgeschichte. Der einmütige Beschluss vom Juli 2020 wäre ohne den Brexit nicht vorstellbar gewesen – und auch nicht ohne die wechselseitigen Verletzungen und kaum verheilten Wunden aus der europäischen Staatsschuldenkrise 2012. Aber, so traurig das ist, er wäre auch ohne den schmachvollen Tiefpunkt europäischen Zusammenhalts, den Bergamo symbolisiert, in dieser Form nicht zustande gekommen.

Die Europäische Union, die Gemeinschaft ihrer 27 Mitglieder, hatte also etwas gutzumachen. Durch seinen Umfang und den schnellen Beschluss hat der Aufbauplan durchaus ein starkes Zeichen für den europäischen Zusammenhalt gesetzt. Hier sollte man die Signalwirkung gerade der kollektiven Verschuldung nicht unterschätzen. Wobei die integrative Botschaft nicht von den Schulden an sich ausgeht. Enorme Kredite nehmen in der Coronakrise auch alle staatlichen Ebenen in der EU 27 auf.

Sehr viel wirksamer dürfte hier die Botschaft sein, die 52% der NGEU-Mittel senden. Von den 750 Mrd. Euro gemeinsamen Schulden werden 360 Mrd. Euro als zinsgünstige Darlehen an solche Mitgliedstaaten weitergegeben, die wegen ihres Ratings allein deutlich schlechtere Konditionen in Kauf nehmen müssten. Aber der etwas größere Teil von 390 Mrd. Euro wird verwendet für nicht rückzahlbare Zuschüsse. 77,5 Mrd. Euro davon sollen EU-Programme stärken, die restli-

chen 312,5 Mrd. Euro gehen an die Mitgliedstaaten. Alle erhalten etwas; aber ganz überwiegend gehen diese Beträge für bestimmte Maßnahmen in die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten. Die Mittel stehen für 2021 bis 2023 zur Verfügung. Die gemeinsame Tilgung, die voraussichtlich grob nach Leistungsfähigkeit erfolgt, ist für die Zeit von 2028 bis 2058 angesetzt.

Nach anfänglichen Debatten über die Nutzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Ausgabe von sogenannten Corona-Bonds stellt der Beschluss vom Juli 2020 einen großen Sprung in neues und noch unerforschtes Terrain der weiteren Entwicklung Europas dar. Und das sogar in doppelter Hinsicht. Denn mit der gemeinsamen Verschuldung und dem abweichenden Mechanismus, die Kredite zu bedienen, ist ein Schritt zum europäischen Finanzausgleich getan. Auch wenn dieser Ausgleich gewiss nicht dem Anspruch eines »Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen« entspricht (und das auch nicht soll), so ist es doch die spürbare Solidarität – im Unterschied zur Finanzkrise vor zehn Jahren –, die dem europäischen Zusammenhalt gut tut.

Aber ausgerechnet die Schuldenunion? Natürlich kann man den Sarkasmus derjenigen nachvollziehen, die gemeinsames Schuldenmachen nicht gerade als eine der edlen Berufungen sehen, denen sich die EU vordringlich widmen sollte. Das trifft in der Tat zu. Und durchaus berechtigt ist auch die Sorge, nicht nur in den Zahlerländern, dass solche Kasse manche Regierung zu sinnlich werden lassen könnte. Gleichwohl sind die europäischen Schulden nun einmal da. Sie sind – edel oder nicht – die wichtige neue Gemeinsamkeit. Den formal zutreffenden Einwand, es handele sich doch lediglich um eine vorübergehende Maßnahme, kann man getrost als ebenso vorübergehend quittieren. Der Präzedenzfall ist geschaffen. Die gemeinsamen Schulden sind gekommen, um zu bleiben.

Doch Pandoras Büchse ist damit nicht geöffnet. Kreditaufnahme ist kein Teufelszeug – auch nicht die europäische. Sie ist zunächst einmal ein ganz konventionelles haushaltspolitisches Instrument. Welches allerdings eine ebenso selbstverständliche Einbettung in eine fiskalische Governance braucht, die noch zu entwickeln sein wird. Denn das Besondere an öffentlichen Schulden folgt aus zwei Eigenschaften: Erstens: »Der Staat lebt ewig.« Zweitens: Der Staat finanziert sich hauptsächlich durch »Zwangsabgaben ohne Gegenleistung«, wie es die deutsche Abgabenordnung angenehm nüchtern formuliert. – *Staat* und *Steuern*. Das werden zwei wichtige Folgerungen für Europa sein, die mit den Beschlüssen zum Wiederaufbauplan angestoßen worden sind. Wir kommen unten darauf zurück.

CORONA, KLIMA UND »THIS GENERATION EU«

Der Beschluss zum Aufbauplan hat viel für den gegenwärtigen Zusammenhalt der EU getan, so das

Zwischenergebnis. Das ist sehr viel wichtiger, als wir das aus deutscher Perspektive zuweilen wahrnehmen (bzw. wahrhaben wollen). Dennoch kann das nicht alles sein. Niemand zahlt 312,5 Mrd. Euro allein für Harmonie. Die beiden Hauptziele des Aufbauinstruments auf der Ausgabenseite sind der Kampf gegen die Covid-Folgen und ein großes Gewicht auf klimapolitische Maßnahmen. Hier ergänzen sich die Namen von RRF und NGEU – *Recovery* und zudem *Next Generation*. Was ist in dieser Hinsicht von der Umsetzung des Aufbauplans für Europas künftige Entwicklung zu erwarten?

Relativ knapp kann man ausgerechnet Corona abhandeln, zumindest aus heutiger Sicht. Als fiskalpolitische Maßnahme gegen die Wirtschaftskrise kann der Aufbauplan von vornherein nicht gut wirken. Dazu kommt er zu spät. Zwar sollen 70% der Mittel schon bis 2022, alle weiteren dann bis Ende 2023 zum Einsatz gebracht werden. Das ist sehr ambitioniert. Wenn man die Erfahrungen mit dem Abruf sonstiger europäischer Fördermittel rekapituliert, ist es für das Gros der Mitgliedstaaten vermutlich sogar überoptimistisch. Doch selbst wenn es pünktlich umgesetzt werden sollte: Die makroökonomische Wirkung *beginnt* dann erst und rollt durch die fortschreitenden Zwanzigerjahre. Der Aufbauplan wird also eher prozyklisch wirken.

Das ist eher Feststellung als Kritik. Dass der Aufbauplan durch die Coronakrise motiviert ist, aber nicht als kurzfristige Konjunkturpolitik dagegen nutzen konnte, war von Anfang an klar. Die unmittelbare Krisenhilfe haben vor allem die Mitgliedstaaten und die EZB übernommen. Die Maßnahmen des Aufbauplans sind stärker investiv orientiert; sie sollen mittel- bis langfristig wirken. Das ist insofern gut und angemessen, als die EU genug Aktionsfelder hat, die in dieser Zeitperspektive mehr Zuwendung benötigen.

Konkret sollen die Mitgliedstaaten »Aufbau- und Resilienzpläne« vorlegen, mit denen die Mittelverwendung frühzeitig festgeschrieben wird. Hier muss erkennbar sein, dass mindestens 30% der Ausgaben für Umwelt/Klima und Digitales eingesetzt werden sollen. Diese Pläne sollen wiederum Komptabilität zu den Nationalen Reformplänen vorweisen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters vorzulegen haben. Im günstigen Fall werden also Zukunftsthemen vorangetrieben, der europäische »Green Deal« unterstützt und dann auch noch die strukturellen Reformen unterstützt, die den Mitgliedstaaten ohnehin auf die Agenda gesetzt sind.

Dennoch bleibt der Aufbauplan hinter dem zurück, was für eine »EU der nächsten Generation« sinnvoll und auch erforderlich wäre. Der Handlungsmodus ist, wenn man so will, eher »This Generation EU reloaded«. Denn der zentrale Impuls geht fast ausschließlich in typische Förderprogramme der Mitgliedstaaten. Dort müssen alle Maßnahmen frü-

hestmöglich festgeschrieben werden. Hierzulande wusste die effiziente Ministerialbürokratie schon am Ende des Sommers 2020, wo genau die auf Deutschland entfallenden 22 Mrd. Euro eingeplant werden. Solche Verlässlichkeit und Transparenz haben ihre unbestreitbaren Vorteile. Aber zugleich beschränkt sich viel von dem, was über die kommenden Jahre die Zukunftsorientierung Europas vorantreiben soll, auf Programme, die heute schon beschlossen sind und vor allem eine größere Finanzspritze brauchen. Die frühe Festschreibung fordert insofern einen vielleicht beträchtlichen Preis, als gute Ideen, die noch nicht beschlussfertig vorliegen, auch kaum zum Zuge kommen können.

NEXT GENERATION UND DIE (FÖDERALE) ZUKUNFT EUROPAS

Genuin europäische Initiativen – Gemeinschaftsgüter, mit denen die Union und ihr Zusammenhalt gestärkt werden – kommen im Aufbauplan allenfalls am Rande vor. Das ist dem Gipfel vom Juli 2020 nicht vorzuziehen. Auch so schon mussten die Regierungen mancher Mitgliedstaaten über ihren Schatten springen, um den kurz zuvor noch undenkbaren Paradigmenwechsel hin zu einer gemeinsamen Finanzpolitik einzuleiten. Hier noch eine weitere Dimension der Reformdebatte einzubringen, hätte die Einigungsfähigkeit der EU 27 überfordert – gerade unter dem seinerzeitigen Druck, schnell ein großes Zeichen des Zusammenhalts und der Corona-Bekämpfung zu setzen.

Das ändert allerdings nichts an der Notwendigkeit, genau hier anzusetzen, um das Versprechen eines Europas der nächsten Generation einzulösen. In der Welt des 21. Jahrhunderts muss Europa nach innen und außen stärker werden. Es muss eine echte europäische Souveränität entwickeln, um als größter Markt der Welt und als fortschrittlichstes demokratisches Projekt jenseits des Nationalstaates global »in seiner Gewichtsklasse kämpfen« zu können. Der Weg dorthin führt, finanzwissenschaftlich gesprochen, über mehr europäische öffentliche Güter. Die EU soll mehr von den Aufgaben übernehmen, die ihr nach Größe und Funktion zukommen sollten. Europa soll also *europäischer* werden. Das kann kaum gelingen, ohne die Union in Richtung einer föderalen Struktur mit handlungsfähiger zentraler Ebene weiterzuentwickeln.¹

Mehr europäische öffentliche Güter

Die EU der nächsten Generation braucht also mehr und kraftvollere europäische Außenpolitik, Klimapolitik, Eintreten für Menschenrechte, Verteidigung, Cybersicherheit und auch eine geopolitischere Wirtschafts-

politik. »Aber ausgerechnet die Schuldenunion?« Greifen wir die Frage von oben wieder auf: Angesichts dieser Gemeinschaftsgüter gäbe es tatsächlich edlere Berufungen als die Verschuldung, denen die EU vorzuziehen folgen könnte. Auch ist gewiss nicht jede zusätzliche Gemeinsamkeit ein Wert an sich. Dennoch können die gemeinsamen Schulden einen Anstoß geben, die EU aus dem engen Korsett herauszuschälen, das ihre Weiterentwicklung durch Einstimmigkeitserfordernis in essentiellen Fragen und durch rigide Aufgabenfestreibungen im Mehrjährigen Finanzrahmen (auch im neuen für 2021–2027) so wirksam hemmt.

Dabei geht es weniger darum, mit Schulden die europäischen Leistungen zu finanzieren, die man andernfalls nicht umgesetzt bekommt. Vielmehr schafft das Verschuldungsinstrument eine Asymmetrie, aus der weitere Entwicklungen folgen müssen. Symmetrisch wäre es, die Aufgaben und Ausgaben einer handlungsfähigeren EU durch die normalen Einnahmeargumente einer oberen föderalen Ebene zu finanzieren. Also fiskalische Äquivalenz zwischen Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz herzustellen und damit die Voraussetzung für demokratische Kontrolle und effiziente Governance zu schaffen. Mit den *normalen* Einnahmeargumenten sind dabei natürlich nicht in erster Linie Schulden gemeint, sondern das Fundament, auf dem jede öffentliche Verschuldungsfähigkeit aufbaut: Steuern.

Gemeinsame Verschuldung als Katalysator für europäische Steuern

Tatsächlich leitet der Ratsbeschluss zum Corona-Aufbauplan den größten Schritt ein, den Europa bislang jemals in Richtung einer eigenen Besteuerung durch die zentrale Ebene gemacht hat. Schon im Jahr 2021 beginnend, soll eine Abgabe auf nicht-recycelte Kunststoffverpackungsabfälle bisherige BNE-Eigenmittel partiell ersetzen. Dieser »Plastiksteuer« sollen dann in schneller Schlagfolge weitere Schritte folgen, so u.a. ein CO₂-Grenzausgleichssystem, eine Digitalabgabe sowie Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem und Einnahmen mit Bezug auf eine gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage.

Dass damit womöglich nun *fiskalische* Innovationen einen Weg vorzeichnen, das supranationale System der EU weiterzuentwickeln, war in den letzten Jahren gewiss nicht abzusehen. Seit mehr als 30 Jahren wurde zwar jeder Eigenmittelbeschluss mit allgemeinen Empfehlungen versehen, neue Eigenmittel und EU-Steuern zu *prüfen*. Doch bislang haben solche Prüfungen im besten Fall die fachliche Grundlage der weiteren Diskussion verbessert – hier insbesondere die Monti-Gruppe 2014 bis 2016 –, blieben aber ohne praktische Konsequenz. Das wird jetzt anders. Denn alle Mitgliedstaaten, die bislang beim Thema europäische Steuern gebremst haben, weil sie um die Soli-

¹ Über diese Ansicht kann man natürlich streiten. Ausführlicheres Pro und Contra zur EU-Reformen, Gemeinschaftsgütern und mehr Bundesstaatlichkeit bieten: Gnath, Thöne und Wieser (2020), Thöne und Kreuter (2020), sowie Thöne und Kreuter (2021).

dität des zentralen Haushalts Sorge trugen, werden nun bei den EU-Abgaben eher aufs Gas treten – damit der EU-Haushalt solide finanziert ist.

Die gemeinsame Verschuldung, die der Corona-Aufbauplan nun (dauerhaft) eingeführt hat, kann mithin zum Katalysator einer schrittweisen, aber in der Substanz doch grundlegenden Reform der EU-Einnahmen werden. Dass damit zunächst eine Asymmetrie entsteht, da nicht zugleich mehr genuin europäische Aufgaben entstehen, ist zwar bedauerlich. Es ist aber auch nicht wirklich überraschend: Auch im deutschen Föderalismus werden (mit deutlich längeren Vorlaufzeiten!) niemals Einnahmen- und Aufgabenverteilung gleichzeitig reformiert (Bullerjahn und Thöne 2018). Logisch und symmetrisch wäre es. Aber diesseits großer Verfassungskonvente können im laufenden Betrieb zu vollziehende Reformschritte politisch nicht überfrachtet werden, wenn überhaupt Beschlüsse gefunden werden sollen.

Wenn also, um im Bild zu bleiben, die *Symmetrie* von Einnahmen und Aufgaben eine fiskalische Governance darstellt, die »auf beiden Beinen steht«, so ist *asymmetrisch* die Situation, nachdem ein

erster Reformschritt getan ist. Dem kann, schaut man auf die Herausforderungen, nicht ein einfaches Nachziehen des anderen Fußes folgen. Hier ist ein längerer Weg zu beschreiten. Die Coronakrise gab den Anlass für den ersten Schritt, der mit dem Aufbauplan erfolgt. Es ist zu hoffen, dass die Europäer*innen auch nach überstandener Pandemie die Kraft haben, die weiteren Schritte zu machen, ohne dass sie eines so schrecklichen Anstoßes bedürfen. Wenn es gelingt, den europäischen Zusammenhalt durch die richtigen Zeichen auch weiterhin zu stärken, kann man da durchaus optimistisch sein.

LITERATUR

Bullerjahn, J. und M. Thöne (2018), *Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit*, GIZ Governance Fund, Bonn/, Eschborn

Gnath, K., M. Thöne und T. Wieser (2020), *The Rocky Road to Providing Public Goods in the European Union*, Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Berlin.

Thöne, M. und H. Kreuter (2020), *Europäische öffentliche Güter. Konzept für ein starkes Europa*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Berlin.

Thöne, M. und H. Kreuter (2021), *Öffentliche Güter im föderalen Europa*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Berlin.

Peter Becker

Next Generation EU – effiziente Umsetzung als integrationspolitischer Katalysator

Ein herausragender Meilenstein der europäischen Reaktion auf die Covid-19-Pandemie und deren sozio-ökonomischen Folgen war zweifellos die Einigung des Europäischen Rats im Juli 2020 auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die nächsten sieben Jahre und auf einen zusätzlichen europäischen Konjunkturhaushalt unter der Überschrift »Next Generation EU« (NGEU). Allein für diesen Wiederaufbaufonds wurde ein Finanzvolumen von insgesamt maximal 750 Mrd. Euro vereinbart; er ist bis zum 31. Dezember 2023 befristet, wobei noch bis zum 31. Dezember 2026 letzte Zahlungen geleistet werden können. Das Gesamtvolumen der Gelder, die für den MFR und den Wiederaufbaufonds von der Europäischen Union bereitgestellt werden, ist mit 1 824 Mrd. Euro überaus beachtlich (Becker 2020).

Nach der späten Verabschiedung der neuen Rechtsgrundlagen des Gesamtpakets im Dezember 2020 steht nun die Umsetzung des Finanzpakets in angewandte Politik an. Gerade angesichts dieser immensen Summe stellen sich Fragen nach der zielorientierten Planung wachstumsfördernder Projekte und deren effektiven, effizienten und nachhaltigen Umsetzung.

DER EUROPÄISCHE RAHMEN FÜR DIE IMPLEMENTIERUNG

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, bis zum 30. April 2021 sogenannte Nationale Aufbau- und Resilienzpläne (NARPs) für die Verwendung der Gelder und Darlehen aus dem Aufbaufonds zu erstellen. Die Pläne werden anschließend zügig von der Kommission begutachtet, und das Ergebnis soll bis Juli 2021 mit qualifizierter Mehrheit im Rat von den Mitgliedstaaten gebilligt werden. Dabei sollen sie die Empfehlungen der EU im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung beachten und ihre Maßnahmen auf die Klimaschutz- und die Digitalisierungsziele der EU ausrichten.¹ Die Kommission erwartet, dass mindestens 37% der Fördergelder für klimapolitische Maßnahmen verwendet und mindestens 20% der Ausgaben für die digitalpolitischen Ziele



Dr. Peter Becker

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

¹ Die Pläne sollen als Anhang zu den ohnehin zu erstellenden nationalen Reformprogrammen im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegt werden.

eingepflichtet werden. Sie hatte bereits am 17. September 2020 einen Leitfaden, den sie inzwischen überarbeitet und aktualisiert hat (European Commission 2021), und einen Musterentwurf vorgelegt, in dem sie ihre Erwartungen an die nationalen Pläne, deren Struktur, Schwerpunktsetzungen und Ziele ausformulierte. Sie hat darüber hinaus sieben Leitinitiativen formuliert, von denen jeweils drei auf die klimapolitischen und das Ziel der Digitalisierung ausgerichtet sind, und eine Leitinitiative soll sozial- und bildungspolitische Ziele anvisieren.

Die länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters der Jahre 2019 und 2020 sowie die sieben Leitinitiativen der Kommission sollen als eine Art Matrix dienen, in die die nationalen Einzelmaßnahmen dann ein- und zugeordnet werden sollen. So sollen nationale Förderschwerpunkte oder Komponenten entstehen, denen die einzelnen Fördermaßnahmen mit dem jeweiligen Fördervolumen sowie messbaren quantitativen und qualitativen Etappenzielen zugeordnet werden.

Die europäischen Fördergelder sollen erst fließen, wenn die Mitgliedstaaten die zugesagten Reformen wirklich aufgenommen und die vereinbarten Etappenziele tatsächlich erreicht haben. Die Europäische Kommission muss bei ihrer Prüfung und Bewertung der nationalen Umsetzungspläne also einerseits die gemeinsam vereinbarten Ziele und zugleich die Umsetzbarkeit und Messbarkeit der angestrebten Maßnahmen im Blick behalten. Viele Mitgliedstaaten hatten bereits im Spätsommer 2020 mit den Vorarbeiten zur Erstellung der Pläne begonnen und haben erste Überlegungen, Eckpunkte oder Entwürfe vorgelegt, die nun mit den Dienststellen der Kommission diskutiert und dann gegebenenfalls angepasst und nachgebessert werden.

Sollte jedoch mindestens ein Mitgliedstaat begründete Zweifel an der Bewertung der Kommission und der verbindlichen Umsetzung durch den Mitgliedstaat haben, so kann der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs mit diesem Fall befasst werden. Mit dieser Aufschubklausel kann die Verabschiedung der nationalen Pläne wohl kaum gestoppt werden, aber zumindest wurde mit der Klausel die Hoffnung verbunden, die Verbindlichkeit der nationalen Zusagen zu wirtschaftspolitischen Strukturreformen mit dem Instrument des europaweiten öffentlichen Diskurses und eines erhöhten politischen Drucks etwas zu verstärken. Diese Klausel ist nicht nur ein deutliches Zeichen des Misstrauens der Nettozahler gegenüber den Empfängern europäischer Finanzhilfen, sondern auch ein Zeichen des Misstrauens gegenüber der Europäischen Kommission. Zumindest einige Mitgliedstaaten zweifeln an deren Bereitschaft und Fähigkeit, die Umsetzung der vereinbarten Reformprozesse und das Erreichen der Etappenziele immer objektiv zu überwachen und umzusetzen. Ihr wird mit dieser Klausel implizit unterstellt, sich häufig von politischen Erwägungen und Rücksichtnahmen auf einzelne Mitgliedstaat-

ten leiten zu lassen und damit die Konditionalitäten von europäischen Fördergeldern und der Umsetzung von Reformempfehlungen sowie der klima- und digitalpolitischen Transformation aufzuweichen.

DIE IMPLEMENTIERUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Die zielgerechte und effiziente Umsetzung in den Mitgliedstaaten ist jedoch für den Gesamterfolg des neuen Instrumentariums von immenser Bedeutung. Dies ist allerdings nicht garantiert; vielmehr sind einige Implementierungsprobleme zu beachten.

Die Konkretisierung der Förderziele

Die Festlegung der europaweiten Förderziele muss notwendigerweise sehr allgemein bleiben – umso wichtiger ist die Konkretisierung in den Mitgliedstaaten. Die Ausrichtung der NARPs auf die gemeinsamen klima- und digitalpolitischen Ziele ist unstrittig, versprechen diese Ziele doch eine nachhaltige Wirkung bei der notwendigen Umstellung der europäischen Volkswirtschaften und damit einen europäischen Mehrwert. Für diese Förderziele erstellen die Mitgliedstaaten bereits im Rahmen des Europäischen Semesters jährliche Reformpläne, im Bereich der Klimapolitik nationale Energie- und Klimapläne, zusätzliche territoriale Umsetzungspläne für den neuen Just Transition Fonds zur Hilfe bei der Umstellung auf kohlenstoffneutrale Produktion sowie die Planungsdokumente für die neue Förderperiode der europäischen Strukturfonds – in allen Plänen werden ähnliche oder die gleichen Ziele verfolgt. Sie müssen also eng koordiniert und aufeinander abgestimmt werden, um Mitnahmeeffekte, Doppelförderungen, Falschverwendung und widersprüchliche Prioritätensetzungen sowie beihilferechtliche Probleme zu vermeiden.

Die Ansatzpunkte der nationalen Pläne

Die ersten Überlegungen in den Mitgliedstaaten lassen sehr unterschiedliche Ansätze für die Erstellung und die Umsetzung der Pläne erwarten. Während die polnische Regierung einen Bottom-up-Ansatz verfolgt und eine Vielzahl von Projektvorschlägen aus den Regionen und von Interessenverbänden einsammelt, um daraus ein kohärentes Programm zu erstellen, verfolgt die italienische Regierung bislang einen weitgehenden Top-down-Ansatz, mit dem die Regierung ihre Ziele und Prioritäten umsetzen will. Auch der deutsche Aufbau- und Resilienzplan folgt eher einem Top-down-Ansatz.² Zweifellos sind breite und langwierige Konsultationsprozesse oder gar die Einsetzung von externen Kommissionen angesichts des engen Zeit-

² Der Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde am 15. Dezember 2020 im Kabinett verabschiedet und bildet die Grundlage für weitere Abstimmungsgespräche mit der Europäischen Kommission.

korsetts schwierig. Dennoch bleibt die Einbindung von Regionen und innenpolitischen Interessengruppen für die Umsetzung der NARPs wichtig.

Bei der Planung konkreter Förderprogramme stellen sich schwierige Umsetzungs- und Abgrenzungsfragen, die mit Konflikten bei der Verteilung von Fördergeldern verbunden sind. Werden vornehmlich große Infrastruktur-Investitionsprojekte mit Fördergeldern finanziert oder auch langsam wirkende Strukturformen? Wird der Großteil der europäischen Fördergelder für die Reform der öffentlichen Verwaltungen verwendet oder auch an privatwirtschaftliche Unternehmen ausgereicht? Welcher Sektor oder welche Branche wird in den Genuss der Förderung kommen und welche Branche nicht?

Bei der Konkretisierung der nationalen Förderpläne wird insbesondere zu klären sein, wie die eher langfristigen klima- und digitalpolitischen Förderziele mit dem Ziel der schnellen Wirtschaftsförderung und dem Interesse an einem starken Konjunkturimpuls nach dem drastischen Wachstumseinbruch verbunden werden können. Das starke politische Interesse, die Fördergelder als konjunkturbelebende Anreize einzusetzen, könnte die Neigung verstärken, insbesondere große, schnell umzusetzende Infrastrukturprojekte zu finanzieren. Die größten Empfängerländer von Fördergeldern aus dem neuen Konjunkturhaushalt Spanien und Italien haben bereits heute große Probleme bei der Planung und der sachgerechten Verwendung europäischer Strukturfonds und die niedrigste Absorptionsraten europäischer Fördergelder. Sie könnten potenziell ein gesteigertes Interesse an wenigen großen Infrastrukturprojekten haben, bei denen das Abrufen der europäischen Fördergelder leichter und schneller möglich ist. Dies muss allerdings nicht zu wirklich nachhaltigen klima- oder digitalpolitischen Erfolgen führen.

Implementierungsprobleme und die Verknüpfung mit dem Europäischen Semester

Als Messlatte zur Bewertung der NARPs zieht die Kommission die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters heran. Allerdings enthalten diese Empfehlungen nicht nur Vorschläge, wo investiert werden soll, sondern auch umstrittene wirtschaftspolitische Strukturformen. So werden immer wieder Reformen der öffentlichen Verwaltungen und Strukturen angemahnt, z.B. eine Reform des Justizsystems und der öffentlichen Verwaltung in Italien, um deren Effizienz zu verbessern und die Korruptionsanfälligkeit zu verringern. Den Niederlanden wird eine Reform des Steuersystems empfohlen, um aggressive Steuerplanungen von insbesondere aus dem Ausland zufließenden Zahlungen zu erschweren; in Frankreich wird die Vereinfachung des Steuersystems empfohlen und in Deutschland die Verringerung des Verwaltungs- und Bürokratieaufwandes für Unternehmen. Die Umsetzung dieser Strukturformen ist nicht in erster Linie

von der Bereitstellung ausreichender Fördergelder abhängig, sondern von der nationalen Reformbereitschaft und häufig von politischen Mehrheitsverhältnissen. Auch können beispielsweise Reformen der nationalen Steuersysteme spürbare Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben. Die Verknüpfung der befristeten europäischen Förderung mit der Umsetzung unbefristeter nationaler Strukturformen mit schwer zu kalkulierenden fiskalischen Folgen für die öffentlichen Haushalte erscheint schwierig. Die Überlegungen in Italien oder dem französischen Entwurf, die Einkommenssteuern oder die Unternehmenssteuern dauerhaft zu reduzieren, könnte auf Vorbehalte aus anderen Mitgliedstaaten stoßen.

Damit verbunden ist die sehr grundsätzliche Abwägung, mit welchen Indikatoren und nach welchen Kriterien die Umsetzung der NARPs bemessen und bewertet werden sollte - mit schnell umsetzbaren und quantitativ leicht messbaren Ergebnissen (Outputs), qualitativ zu bewertenden Wirkungen (Outcomes) oder langfristig wirkenden Strukturveränderungen (Impacts). Die Europäische Kommission unterscheidet in ihren Leitlinien nur zwischen quantitativ messbaren Zielvorgaben und qualitativen Zwischenergebnissen, wie beispielsweise der Verabschiedung von Reformgesetzen.

Dennoch wird die Definition der von den Mitgliedstaaten mit ihren Förderprogrammen zu erreichenden Etappenziele von zentraler Bedeutung dafür sein, wie die nationalen Pläne und deren Umsetzung bewertet werden. Entscheidend für die Überprüfung der nationalen Fortschritte wird es zunächst sein, objektive und effektive Indikatoren zu entwickeln, mit denen die Fortschritte gemessen und die Verbesserungen gegenüber der Ausgangssituation bewertet werden können. Darüber hinaus sollte jedoch auch die Umsetzung von Strukturformen, die die EU immer wieder in den länderspezifischen Reformempfehlungen anmahnt, als wichtige Messlatte und als Zielvorgaben von der Kommission herangezogen werden.

KATALYSATOR FÜR MEHR EUROPÄISCHE INTEGRATION?

Das umfangreiche MFR und NGEU-Finanzpaket wurde als Bestätigung der europäischen Solidarität und als Zeichen der schnellen Handlungsfähigkeit der EU bewertet. Und auch wenn die Einigung auf das umfangreiche Finanzpaket erst nach langen, schwierigen und konfliktreichen Verhandlungen möglich war, wurde die Verständigung vielfach als nachhaltige Zäsur im europäischen Integrationsprozess bewertet. Der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel sprach von einer »kopernikanischen Wende«, und Bundesfinanzminister Olaf Scholz erkannte in der Einigung sogar einen »Hamilton-Moment«.

Entscheidend dafür aber, ob die neuen Hilfsprogramme und Instrumente einen nachhaltigen integrationspolitischen Schwung entfalten können, ist

die erfolgreiche und nachhaltige Implementierung der nationalen Umsetzungspläne. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Kommission ihre Aufgabe bei der Überwachung und Kontrolle der Implementierung der NARPs und das Erreichen der Etappenziele sehr ernst nimmt. Je verbindlicher die Ziele der Programme definiert und mit messbaren Indikatoren unterlegt werden, desto eher wird die Kommission auch das Vertrauen aller Mitgliedstaaten in ihre Aufsichtsfunktion zurückgewinnen können. Sie könnte darüber nachdenken, mit den Mitgliedstaaten vertragliche Vereinbarungen zu unterzeichnen, mit denen die Ziele und Meilensteine sowie die Indikatoren verbindlich festgelegt werden und auch mögliche Sanktionen für die Mitgliedstaaten für den Fall der Zielverfehlung fixiert werden.

Die erfolgreiche Umsetzung der Pläne wird sehr stark von der Einsicht aller politischen Akteure in den Mitgliedstaaten in die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Maßnahmen abhängen. Daran wird sich zeigen, ob sich die großen finanziellen Anstrengungen der EU zu einem Integrationskatalysator entwickeln oder nur eine Reformepisode bleiben. Erweisen sich die neuen Programme als Strohfeder oder verpuffen wirkungslos, werden sie auch keine neue politische

Dynamik zu mehr Integration auslösen. Im Gegenteil, wenn die angestoßenen Maßnahmen europäischer Solidarität nicht zielorientiert und nachhaltig genutzt werden, wächst das Risiko, dass die Enttäuschung über einen Misserfolg bei immens hohen Kosten zu einer grundsätzlichen Infragestellung der Europäischen Union führen könnte. Wird sich ein uneinheitliches und gemischtes Bild ergeben, bei dem einige Länder Hilfen effektiv nutzen, andere wiederum Mittel ohne sichtbaren Erfolg einsetzen oder Gelder nicht absorbieren können, wird es schwer werden, Zustimmung für künftige finanzielle Unterstützung der EU und für weitere Integrationsschritte zu gewinnen. Zeichnet sich hingegen ein echter und sichtbarer Mehrwert ab und führt die finanzielle Unterstützung zu einer spürbaren wirtschaftlichen Erholung, könnte sich aus dem wirtschaftlichen Aufschwung ein Anstoß für mehr politisches Zusammenwirken in der EU entwickeln.

LITERATUR

Becker, P. (2020), »Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur«, *integration* (4), 257–277.

European Commission (2021), *Commission Staff Working Document, Guidance to member States Recovery and Resilience Plans*, SWD(2021) 12 final, 22. Januar, Brüssel.

Christian Waldhoff und Christian Neumeier

Kompromiss mit Polen und Ungarn: Aushebelung des Rechtsstaatsmechanismus?

Die öffentliche Aufregung war groß, als der Europäische Rat Anfang Dezember eine Einigung mit Polen und Ungarn im Streit über den neuen Rechtsstaatsmechanismus verkündete. Die beiden Mitgliedstaaten zogen nach langen Verhandlungen ihr Veto gegen das Next-Generation-Programm der EU zurück. Im Gegenzug gab der Rat eine politische Erklärung ab, die die Anwendung des neuen Verfahrens hinauszögerte, mit dem die Auszahlung finanzieller Mittel bei Verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip ausgesetzt werden

kann. Von einem »faulen Kompromiss« und »Kapitulation«

war da schnell die Rede. Besonders das semiprofessionell aufgeregte Blogitariat überschlug sich in seiner Verurteilung des politischen Tauschgeschäfts. Der Rechtsstaatsmechanismus sei bis zur Unkenntlichkeit verwässert, die Erklärung des Rates rechtswidrig, eine Bedrohung der institutionellen Strukturen der Union, gar selbst ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip. Manche witterten auch den Verrat einer um billige Scheinerfolge bemühten deutschen Ratspräsidentschaft an den rechtsstaatlichen Grundwerten der Union, anderen sahen den endgültigen Triumph Viktor Orbans gekommen.

Gegenüber diesen allzu vorschnellen Urteilen ist an drei Zusammenhänge zu erinnern: Nicht für jedes politische Problem gibt es einfache rechtliche und administrative Lösungen, schon gar nicht in politischen Föderationen. Die Kritik wird häufig ein Opfer ihrer eigenen falschen Erwartungen (1). Der neue Rechtsstaatsmechanismus bleibt zwar in manchen Punkten hinter den öffentlichen Erwartungen zurück. Das hat zu einem Gutteil allerdings weniger mit dem inkriminierten Kompromiss als mit der Grundkonstruktion



Prof. Dr. Christian Waldhoff

ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.



Christian Neumeier, LL.M. (Yale)

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

des Mechanismus zu tun. Rechtlich ist er von Anfang an als Verfahren zum Schutz des Unionshaushalts, nicht als Sanktionssystem konzipiert worden (2). Der neue Mechanismus bedeutet gleichwohl einen, wenn auch moderaten, Fortschritt für die Durchsetzung rechtsstaatlicher Institutionen in den Mitgliedstaaten, dessen langfristiges Potenzial rechtlich nicht unterschätzt werden sollte (3).

FALSCHER ERWARTUNGEN

Je schwieriger ein politisches Problem, je dramatischer seine Folgen, desto unzureichender erscheint leicht jeder Vorschlag, der es nicht auf einen Schlag aus der Welt schafft. Es ist ein beliebter Fehlschluss, die Dramatik eines Problems für das Versagen der politischen Akteure zu halten, die an einer Lösung arbeiten und dafür mehr als einen Schritt benötigen. Das Problem der Aushöhlung rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen durch die ungarische und polnische Regierung ist ernst und kaum zu überschätzen. In beiden Mitgliedstaaten haben sich Regime etabliert, die das Unionsrecht missachten, ihre Gerichte gleichschalten, die Opposition verfolgen und die fragilen gesellschaftlichen Voraussetzungen politischer Freiheit systematisch untergraben. Darin liegt eine Bedrohung, nicht nur für die Unionsbürger in diesen Ländern, sondern für die Europäische Union insgesamt. Denn die alltägliche Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und Verwaltung der Mitgliedstaaten beruht auf dem Vertrauen, dass überall in der Union die gleichen rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Mindestgarantien gelten. Anders wäre es nicht zu rechtfertigen, polnische Haftbefehle und ungarische Zwangsvollstreckungstitel in Deutschland ohne vertiefte rechtliche Prüfung zu vollstrecken oder umgekehrt Flüchtlinge dorthin zu überstellen. Weil dieses Vertrauen mit Blick auf Polen und Ungarn tief erschüttert ist, zeigen sich im Alltag der Verwaltungs- und Justizzusammenarbeit bereits deutliche Risse.

Die Einhaltung solcher Standards zu sichern, ist jedoch notorisch schwierig. Selbst in Bundesstaaten gibt es wenig Möglichkeiten für die Zentralebene, fundamentale Differenzen in Grundfragen rechtlich oder administrativ aus der Welt zu schaffen, wenn sich die Glieder nur noch taktisch gegenüber den gemeinsamen Institutionen verhalten. Auch die Union hat wenig Möglichkeiten, die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundwerte, zu denen sie sich in Art. 2 EUV verpflichtet hat, gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Sie kann weder nationale Gesetze für ungültig erklären noch Polizisten zum Schutz von Demonstranten entsenden. Und selbst wenn sie es könnte: wer will sich ausmalen, was dann geschähe? Die Erfahrungen mit massiven politischen Interventionen sind, wie die Konfrontation mit der österreichischen FPÖ zu Beginn des Jahrtausends belegt, bestenfalls gemischt. Völlig machtlos ist die Union zwar nicht. Sie kann autoritäre Justiz- und Me-

diengesetze prüfen und im Einzelfall für unanwendbar erklären, wenn sie das Unionsrecht betreffen. Selbst dort, wo der EuGH wie in den wichtigen Entscheidungen zur polnischen Justizreform oder zur ungarischen Richter pensionierung, auf diesem Weg die autoritären Strategien demaskiert hat, bleibt die anschließende Rechtsdurchsetzung aber schwierig bis unmöglich. Hunderte Richterernennungen lassen sich nicht einfach rückgängig machen. Zwar sieht Art. 7 EUV ein besonderes Verfahren vor, mit dem bei gravierenden Verstößen gegen Grundwerte der Union die Mitwirkungsrechte in den Institutionen der Union suspendiert werden können. Dieses Verfahren setzt jedoch eine einstimmige Entscheidung aller Mitgliedstaaten voraus. Auch wenn der betroffene Mitgliedstaat selbst dabei keine Stimme hat, bleibt das Verfahren schwerfällig, weil sich immer ein Verbündeter findet oder die politischen Risiken der weiteren Zuspitzung zu hoch erscheinen.

Was die Union allerdings politisch tun könnte, ist, ihre Zahlungen einzustellen. Seit langem nutzen die Geberländer die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen, um politische Ziele durchzusetzen. Auch die Euro-Rettung fußt auf dem Tauschgeschäft Strukturreformen gegen Hilfsmittel. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission für einen Rechtsstaatsmechanismus beruhte deswegen auf einer einfachen und durchaus folgerichtigen Intuition: Mitgliedstaaten, die ihre rechtsstaatlichen Institutionen und damit das Fundament der ganzen Union untergraben, können nicht gleichzeitig Fördergelder der Union in Milliardenhöhe bekommen. Noch dazu, wenn sie diese Gelder in einer politischen Ökonomie des Klientelismus gezielt zur Stützung der eigenen Regierung einsetzen. Die Union muss nicht sehenden Auges die Korruptionspraxis autoritärer Regierungen finanzieren.

Die Idee des Rechtsstaatsmechanismus geht darüber jedoch einen wesentlichen Schritt hinaus. Mittel sollen nicht nur dann zurückgehalten werden, wenn durch Korruption und Veruntreuung die mit ihnen verfolgten politischen Zwecke akut gefährdet sind, sondern schon dann, wenn europäische Gelder in ein Gesamtfeld fließen, in dem rechtsstaatliche Mindeststandards nicht mehr gesichert sind. Wenn man sich auch über die kurzfristigen Wirkungen solcher Kürzungen keine Illusionen machen sollte, bleibt diese Grundidee doch richtig. Geld ist eines der wenigen eigenen Durchsetzungsmittel der Union, und sie sollte es nutzen. Zwar wirft die Verknüpfung von Geldzahlungen mit politischen Bedingungen ihrerseits schwierige rechtliche und politische Fragen auf. Förderale Systeme, die politische Differenzen ja ermöglichen wollen, sind kaum gut beraten, den Kauf politischer Willfährigkeit durch Geldzahlungen allzu leicht zu machen. Das Grundgesetz sieht deswegen verfassungsrechtliche Regelungen vor, die solche Mechanismen begrenzen sollen. Auch der amerikanische Supreme Court erlaubt in seiner Rechtsprechung solche Danaergeschenke der Zentralebene nur unter bestimm-

ten Voraussetzungen. Um solche Fragen geht es hier indes gerade nicht. Der Rechtsstaatsmechanismus zielt auf etwas viel Grundlegenderes. Die Union will nicht durch Geldversprechen Folgebereitschaft für ihre Präferenzen in tagespolitischen Fragen erkaufen, sondern die Grundlagen der gemeinsamen politischen Kooperation durchsetzen, zu der sich ohnehin alle verpflichtet haben.

DER NEXUS ZUM UNIONSHAUSHALT

Jede noch so gute Idee braucht eine Rechtsgrundlage im Unionsrecht. Im Falle des Rechtsstaatsmechanismus stützt sich das Ansinnen auf Art. 322 AEUV. Nach dieser Vorschrift können Parlament und Rat gemeinsam Vorschriften erlassen, die die Ausführung und Kontrolle des Haushalts regeln. Der »Rechtsstaatsmechanismus« ist rechtlich in Wahrheit also ein besonderes Haushaltsverfahren. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission sah deswegen vor, dass bei einem »generellen Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip«, der die »Grundvoraussetzungen für eine wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht«, Zahlungen an einen Mitgliedstaat ausgesetzt werden können. Die Union kann ihre Zahlungen nur einstellen, wenn es einen Nexus zwischen rechtsstaatlichen Defiziten und finanziellen Folgen für den Haushalt gibt. Anders konnte es wegen der Rechtsgrundlage für den Mechanismus auch nicht sein. Der Haushaltsvollzug muss sicherstellen, dass die politischen Ziele, die mit den Geldzahlungen verfolgt werden, auch erreicht werden. Er ist nicht dazu gedacht, den Haushalt zu einem freischwebenden Sanktionssystem zu machen. Der politische Clou des Vorschlags der Kommission für einen haushaltsrechtlich verankerten Rechtsstaatsmechanismus bestand nun darin, das eine zum Zwecke des anderen zu nutzen. Die parteipolitische Gleichschaltung mitgliedstaatlicher Gerichte, die sich mit Haushaltsvorschriften erfassen lässt, wenn sie etwa korrupte Vergabeverfahren deckt, ist ja die gleiche, die der politischen Opposition einen effektiven Grundrechtsschutz verwehrt. Der Haushalt bildete den Anlass, aber die Wirkung des Mechanismus sollte sehr viel weiter reichen. Der Tatbestand der vorgeschlagenen Regelung stellte deswegen auf die systematischen Defizite, weniger auf einzelne konkrete Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip ab, auf die sich der EuGH in den Vertragsverletzungsverfahren bisher konzentriert hatte. Das Verfahren war im Kern als administratives Verfahren der Kommission gedacht, mit einer politischen Vetoposition für den Rat: Wenn die Kommission systematische Defizite erkannte, hätte es einer aktiven Mehrheit im Rat bedurft, um die Aussetzung der Zahlungen zu verhindern.

Dieser ursprüngliche Vorschlag der Kommission stieß auf Widerstand im Rat. Über den Sommer wurde daher ein Kompromiss zwischen Rat, Parlament und

Kommission ausgehandelt. Das Rechtsstaatsprinzip verschwand aus dem Titel der Verordnung, die zur Verordnung über eine »allgemeine Konditionalitätsregelung« wurde. Ihr Tatbestand ist nun merklich enger formuliert. Statt genereller rechtsstaatlicher »Mängel« sind konkrete »Verstöße« erforderlich, um Zahlungen auszusetzen. Darüber hinaus wurde der erforderliche Nexus verschärft: nun ist ein »hinreichend unmittelbarer Zusammenhang« zwischen Verstoß und Haushalt erforderlich. Die präventive Handlungsmöglichkeit bleibt bestehen, setzt aber eine »ernsthafte Bedrohung« der finanziellen Interessen der Union voraus. Die Höhe der Sanktion bemisst sich nicht mehr an der Schwere des Verstoßes, sondern an seinen Folgen für den Haushalt. Auch das Verfahren wurde geändert: um Zahlungen auszusetzen, bedarf es jetzt wieder einer positiven Mehrheit im Rat.

LANGFRISTIGES POTENZIAL DES RECHTSSTAATSMCHANISMUS

Wie dramatisch sind diese rechtlichen Änderungen? Das lässt sich schwer sagen. Die Formulierungen sind in manchem Punkt enger, aber immer noch weit genug. Die Regelbeispiele, die die Verordnung als mögliche Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit aufführt, sind die gleichen geblieben. In der neuen Formulierung bleibt jedoch offen, ob sie abschließend sein sollen oder nicht. Die Verordnung beschränkt sich nach wie vor nicht auf die Bekämpfung von Korruption und Veruntreuung von Mitteln der Union in administrativen Verfahren, sondern erfasst ausdrücklich das weitere rechtsstaatliche Umfeld wie den Zugang zu unabhängigen Gerichten. Die ursprüngliche Idee der Kommission, in haushaltsrechtlicher Gestalt allgemeine rechtsstaatliche Probleme sanktionierbar zu machen, bleibt damit im Kern erhalten. Konzeptionell scheint die Verordnung auf den ersten Blick zwar einem anderen Ansatz zu folgen, wenn sie konkrete Rechtsverletzungen statt systematischer Mängel zum Ausgangspunkt macht. In der Praxis lässt sich das eine aber ohnehin kaum ohne das andere feststellen. Häufig genug ergibt sich die einzelne Verletzung gerade aus den generellen Mängeln im System. Die Verordnung kodifiziert in weitem Umfang die vom EuGH zur Prüfung der Unabhängigkeit von Gerichten entwickelten Kriterien. Eine wesentliche Lehre der Verfahren gegen Polen besteht gerade darin, dass die gerichtliche Unabhängigkeit ein fragiles und voraussetzungsreiches Gefüge ist, dass sich nicht an einzelnen Normen festmachen lässt. Das bedeutet auch: Wer einen einzelnen Verstoß belegen will, muss ohnehin den Gesamtkontext im Blick haben. Ein »hinreichend unmittelbarer Zusammenhang« zwischen Verstoß und Haushalt wird zwar schwerer zu belegen sein als eine bloße »Beeinträchtigung«, die auch mittelbare Folgen für den Haushalt umfasst hätte. Aber auch hier darf die präventive Seite des Tatbestands nicht übersehen werden. Es genügt bereits die ernst-

hafte Bedrohung für einen ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug, um Zahlungen auszusetzen. Und sollten die nicht vorliegen, wenn unterlegene Konkurrenten in Vergabeverfahren nicht vor unabhängigen Gerichten klagen können? Mit etwas Kreativität lassen sich auch leicht weitere Interpretationen denken: wenn kritische Journalisten mundtot gemacht werden können, eine kritische Öffentlichkeit nicht mehr besteht – bedroht nicht auch das den Haushaltsvollzug, weil Veruntreuungen und Fehlallokationen europäischer Haushaltsmittel gar nicht mehr ans Licht kommen?

Man sollte die potenzielle Reichweite der Verordnung also nicht unterschätzen. Die Effektivität wird wesentlich vom politischen Willen von Kommission und Rat abhängen, sich ihren Wortlaut zunutze zu machen. Hier freilich liegt der größte Unterschied zum Entwurf. Indem das Prinzip der umgekehrten Mehrheit gestrichen wurde, ist das Verfahren wieder zu einem genuin politischen Verfahren geworden. Der Rat muss die Einstellung der Zahlungen selbst aktiv beschließen. Anders als manche Kritiker meinen, liegt darin aber ein Vorzug, keine Schwäche des Kompromisses. Die Probleme in Polen und Ungarn sind so gravierend, dass sie sich nicht einfach in einem administrativen Verfahren auflösen lassen. Die Kommission ist kaum das richtige Organ, einen ernsten politischen Konflikt mit den Mitgliedstaaten vom Zaun zu brechen. Sie ist dafür zugleich zu sehr und zu wenig politisch. Sie ist zu politisch, um die sachliche überparteiliche Neutralität eines Gerichts für sich zu beanspruchen. Zugleich ist die Kommission aber noch immer zu wenig politisch und verfügt über nur schwache eigene Legitimationsressourcen. Dieses Problem verschärft sich, wenn der politische Konflikt von den Regierungen in Polen und Ungarn bewusst instrumentalisiert und innenpolitisch als Kampf gegen eine vermeintlich globalistische Elite inszeniert wird. Vorerst besitzen nur die Mitgliedstaaten das nötige Gewicht, um eine solche Auseinandersetzung zu bestehen. Das freilich heißt auch, dass ihnen die politische Entscheidung verbleiben muss, wann und wie sie am besten zu suchen oder zu vermeiden ist.

VERZÖGERUNG ODER AUSHEBELUNG?

Hier liegt die eigentliche Krux. Was die Gemüter am stärksten erregte, waren nicht die Änderungen im Text der Verordnung, die bereits im November veröffentlicht wurden. Sie schien Polen und Ungarn noch immer so gefährlich, dass sie androhten, ihre Zustimmung zum Next-Generation-Programm zu verweigern. Im Dezember gab der Europäische Rat dann seine politische Erklärung ab, die die Blockade auflöste und sogleich wütende Kritik auf sich zog. Sie enthält

auf den ersten Blick in der Tat eine Reihe von rechtlichen Merkwürdigkeiten, die weitreichende politische Zugeständnisse an Polen an Ungarn zu machen scheinen. Die Erklärung stellt fest, dass die Kommission zunächst weitere Leitlinien erarbeiten und zuvor keine Maßnahmen gegen die Mitgliedstaaten ergreifen wird. Mehr noch kündigt der Text an, dass die Kommission eine Entscheidung des EuGH abwarten wird, sollte ein Mitgliedstaat gegen die Leitlinien klagen. Beides steht dem Europäischen Rat nach den Verträgen nicht zu. Er kann der Kommission keine Weisungen erteilen und die Anwendbarkeit von Verordnungen nicht einfach suspendieren. Auch maßt sich die Erklärung an, die Verordnung autoritativ zu interpretieren, indem sie etwa den Beispielkatalog für abschließend erklärt. Man kann dies als rechtswidrige Anmaßung des Rates brandmarken oder einfach nüchtern festhalten, dass solche Erklärungen rechtlich folgenlos bleiben. Politisch desavouieren sie die Kommission, entsprechen aber schlicht dem realen Gewicht des Europäischen Rats, der das politische Zentrum der Union bleibt. Diese Kunstgriffe dienen letztlich auch einem anderen Zweck. Sie verschaffen Ungarn und Polen Zeit, aber auch dem Europäischen Rat selbst. Es ist gut möglich, dass die neuen Verfahren bis zur nächsten ungarischen Parlamentswahl 2022 nicht zur Anwendung kommen. Man kann das als Appeasement kritisieren. Aber diese Kritik trifft nicht den Rechtsstaatsmechanismus, sondern die Politik der Mitgliedstaaten, die nach wie vor den offenen Konflikt mit Polen und Ungarn scheuen. Sie haben das neue Durchsetzungsinstrument mit der Vertagung seiner Anwendung erkauft und damit auch sich selbst vorerst vor den politischen Implikationen einer direkten Konfrontation bewahrt. So gefährlich diese Zögerlichkeit ist, wäre es dennoch falsch, dieses Ergebnis als Aushebelung des Rechtsstaatsmechanismus zu verstehen. Denn das setzte voraus, dass die Dinge andernfalls automatisch und sofort auf eine Sanktion hinausgelaufen wären. Das wird durch die Rede von einem Mechanismus zwar suggeriert, ist aber falsch. Auch ohne den Kompromiss vom Dezember hätte es einer positiven Entscheidung der Mitgliedstaaten bedurft, um Zahlungen an Polen und Ungarn auszusetzen. Dass sie dazu bereit gewesen wären, ist keineswegs sicher. Für den Preis ihrer weiteren Zögerlichkeit gegenüber Polen und Ungarn bekommen die übrigen Mitgliedstaaten also ein neues, in der Sache durchaus schlagkräftiges Verfahren. Das muss kein schlechter Tausch gewesen sein. Es bestätigt aber eine alte Kritik an der deutschen Europapolitik der letzten Jahre: auch wer taktische Gewinne macht, kann doch jede Strategie vermissen lassen.

Katarina Barley

Ein wertvoller Sieg der Rechtsstaatlichkeit

Eine Union ohne Werte hat auch keinen Wert. Die Verordnung über die Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law Regulation*) der Europäischen Union

war deshalb dringend erforderlich.

Sie gibt der Europäischen Union ein wichtiges Instrument an die Hand, um ihre Grundwerte zu verteidigen. Die Verordnung wurde im Dezember 2020 verabschiedet, nachdem das Veto von Ungarn und Polen auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs überwunden werden konnte. Sie bildet ein Gesamtpaket mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen

2021–2027 und dem Aufbauinstrument »Next Generation EU«, das insgesamt ein beispielloses Volumen von 1,8 Billionen Euro umfasst.

DER EUROPÄISCHE GRUNDKONSENS STEHT AUF DEM SPIEL

Es geht um den Schutz unseres europäischen Wertekonsens. Dies bringt das englische Sprichwort »*to put your money where your mouth is*« auf den Punkt. Denn ein Lippenbekenntnis wird erst dann zur politischen Realität, wenn es auch mit Geld unterfüttert ist. Viel zu lange fehlte es an einem wirksamen Mechanismus, um Verstöße der Mitgliedstaaten gegen die Grundpfeiler unserer europäischen Gemeinschaft zu sanktionieren.

Mit den Kopenhagener Kriterien verpflichten sich alle Staaten zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die der Europäischen Union beitreten wollen. Sie binden sich an die Wahrung der Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten. Werden diese Werte nach dem Beitritt mit Füßen getreten, darf die Europäische Union nicht tatenlos zuschauen. Dies ist sie allen Menschen in ihrem Rechtsraum und der eigenen Glaubwürdigkeit schuldig.

Die Verordnung über die Rechtsstaatlichkeit ist ein wichtiger Schritt für die Wehrhaftigkeit der Union. Das bedeutet, die Europäische Union muss sich aktiv zur Wehr setzen können, wenn ihre Grundwerte bedroht werden. Zuvor gab es nur das Verfahren nach Artikel 7 EUV, um einem Mitgliedstaat bei schwerwiegenden Verstößen Stimmrechte im Rat zu entziehen. Seine Bedeutung hat sich angesichts der Verfahrenslänge und den ausgebliebenen Konsequenzen gegenüber Polen und Ungarn selbst widerlegt. Seit der Einleitung der Verfahren in den Jahren 2017 und 2018 herrscht Stillstand. Als das Verfahren 1997 eingeführt wurde, konnte man sich nur mit Mühe vorstellen, dass es gegen einen der damals 15 Mitgliedstaaten Anwendung finden würde. Bedauerlicherweise haben

die Angriffe auf den europäischen Grundkonsens im Namen einer »illiberalen Demokratie« in den folgenden Jahren mehr als einen Staat infiziert. Dagegen ist die Grundkonzeption des Artikel-7-Verfahrens ein stumpfes Schwert.

Hingegen weist die neue Vorgehensweise nach der Verordnung über die Rechtsstaatlichkeit zwei große Schwächen des Artikel-7-Verfahrens nicht auf. Einerseits bedarf es keiner Einstimmigkeit im Rat, um die Maßnahmen zu verabschieden. Stattdessen ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Andererseits kann der Rat die Prozedur nicht einfach durch Inaktivität einschlafen lassen.

Selbst Personen, die der europäischen Wertegemeinschaft kritisch gegenüberstehen und die Union am liebsten als reinen Binnenmarkt für unabhängige Staaten sähen, können sich der Notwendigkeit des Rechtsstaatsmechanismus nicht verschließen. Ohne ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit ist noch nicht einmal der freie Handel zwischen den Mitgliedstaaten möglich.

Denn wie wird sonst sichergestellt, dass Unternehmen überall in der Europäischen Union Zugang zu unabhängiger Rechtsprechung haben? Wie soll fairer Wettbewerb funktionieren, wenn keine adäquate Kontrolle gegen Nepotismus und Korruption gegeben ist?

EUROPÄISCHE GRUNDWERTE IN POLEN UND UNGARN

Seit Jahren verfolgen die Regierungen in Ungarn und Polen eine Politik der populistischen Abkehr von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien.

In Polen geben die Reformen des Justizsystems Anlass zu großer Besorgnis hinsichtlich der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Rechtsprechung. Ein Beschluss des OLG Karlsruhe von November 2020 (Az. Ausl 301 AR 104/19) lehnt beispielsweise die Auslieferung eines deutsch-polnischen Staatsangehörigen nach Polen wegen rechtsstaatlicher Bedenken ab. Auch werden die Menschenrechte in Polen immer stärker angegriffen und eingeschränkt. Dies gilt insbesondere hinsichtlich zivilgesellschaftlichen Engagements und des Schutzes von Minderheiten.

In Ungarn bereiten ähnliche Themen schwerwiegende Bedenken. Die Regierung kontrolliert immer stärker die Medien und die Justiz. Kritische Organisationen werden durch Gesetze in ihrer Arbeit eingeschränkt, und Ministerpräsident Orbán lehnt demokratische Rechte für die Opposition offen ab. Die Einhaltung der Menschenrechte, vor allem bei besonders schutzbedürftigen Personen wie Geflüchteten oder Angehörigen der LGBTIQ-Gemeinschaft, wird mit Füßen getreten. Gleichzeitig hat die Korruption auf höchster Ebene ein Ausmaß wie in keinem anderen



Dr. Katarina Barley

ist Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments und ehemalige Justizministerin der Bundesrepublik Deutschland.

Mitgliedstaat, wie auch die Ermittlungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) zeigen.

Diese im Namen einer »liberale Demokratie« postulierten Entwicklungen stehen im diametralen Gegensatz zu dem europäischen Konzept einer pluralistischen Demokratie. Insofern geht es auch um die Bevölkerung in Polen und Ungarn. Wie alle anderen Menschen in Europa haben sie ein Recht darauf, dass der Staat ihre europäischen Grundrechte einhält und schützt. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass europäische Gelder bei ihnen ankommen und nicht systematisch abgezweigt werden.

DIE MASSGEBLICHE ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die Verabschiedung der Verordnung über die Rechtsstaatlichkeit war ein harter Kampf. Am Ende mussten Orbán und Kaczyński klein begeben, auch wenn sie die Verhandlungen zu Hause als Erfolg verkaufen. Ohne die Beharrlichkeit des Europäischen Parlaments kämen wichtige, substanzielle Bestimmungen in der Endfassung der Verordnung nicht vor. Insofern ist das Parlament seiner Verantwortung gegenüber den europäischen Bürger*innen gerecht geworden. Dabei standen alle großen Fraktionen zusammen. Insbesondere die Standhaftigkeit der Abgeordneten aus Staaten wie Italien und Spanien verdient großen Respekt. Diese Länder sind aufgrund der Folgen der andauernden Covid-19-Pandemie besonders auf das Aufbauinstrument »Next Generation EU« angewiesen. Trotzdem haben sich die Abgeordneten durch die Blockadehaltung von Polen und Ungarn nicht erpressen lassen, die zugleich den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 und das Aufbauinstrument betrafen.

Während der Verhandlungen brachte der Rat einen Vorschlag ein, der keinen Rechtsstaats-, sondern einen reinen Antikorruptionsmechanismus vorsah. Die Unabhängigkeit der Justiz war als Kriterium gestrichen worden. Auch der Bezug auf die Grundwerte der Europäischen Union nach Artikel 2 EUV fehlte plötzlich. Darunter fallen unter anderem die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Das Europäische Parlament setzte letztendlich durch, dass die Rechtsstaatlichkeit in der Verordnung unter Berücksichtigung aller Grundwerte aus Artikel 2 EUV zu verstehen ist. Auch werden konkrete Beispiele für Verstöße genannt. So wird unter anderem klar gestellt, dass die Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit einen demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess umfassen.

KONKRETE INHALTE DES RECHTSSTAATSMCHANISMUS

Was legt die Verordnung über die Rechtsstaatlichkeit nun konkret fest? Die Europäische Kommission

kann im Falle von Verstößen gegen wesentliche Garantien des Rechtsstaatsprinzips, sowie bereits bei der Gefahr solcher Verstöße, europäische Gelder einfrieren lassen. Der Rat hatte darauf bestanden, dass sich diese Verstöße auf die europäischen Finanzierungsinstrumente auswirken können müssen. Hier hätte ich mir eine umfassendere Regelung zugunsten mehr Rechtsstaatlichkeit gewünscht. Viele Fallgruppen werden jedoch auch so erfasst, da beispielsweise eine unabhängige Justiz für die Kontrolle der Verwendung der europäischen Gelder erforderlich ist.

Gleichzeitig bleibt der betroffene Mitgliedstaat dazu verpflichtet, seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den endbegünstigten Personen und Unternehmen nachzukommen. Anderenfalls würden sie durch das Fehlverhalten des Mitgliedstaates faktisch doppelt benachteiligt werden. Die Europäische Kommission wacht darüber, dass die Beträge tatsächlich an die Endbegünstigten ausgezahlt werden. Unter anderem wird ein elektronisches Portal eingerichtet, damit jede Unterlassung der Zahlungsverpflichtung angezeigt werden kann.

Wenn die Kommission Maßnahmen nach der Verordnung vorschlägt, muss der Rat innerhalb eines Monats darüber entscheiden. Der Rat kann die Monatsfrist in Ausnahmefällen verlängern, jedoch maximal auf zwei weitere Monate. Entgegen des ursprünglichen Gesetzesvorschlags, der eine qualifizierte Mehrheit im Rat vorsah, um ein Sanktionsvorhaben aufzuhalten, bedarf es nun einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten, um Sanktionen einzusetzen. Dies ist ein weiterer Punkt, bei dem das Europäische Parlament Kompromisse eingehen musste.

Um das Veto von Ungarn und Polen auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs vor Weihnachten zu überwinden, hat der Europäische Rat eine politische Erklärung zur Verordnung über die Rechtsstaatlichkeit abgegeben. Demnach soll der Mechanismus zunächst vom Gerichtshof der Europäischen Union überprüft werden, bevor die Kommission ihn anwendet. Die Intention von Victor Orbán, sich bis zu den nächsten Wahlen in Ungarn im Jahr 2022 Zeit zu erkaufen, ist leicht zu erkennen. Jedoch ist der Rechtstext seit 1. Januar 2021 anwendbar, woran auch eine einseitige Erklärung des Europäischen Rates nichts ändert. Selbst wenn die Kommission die Prüfung durch den EuGH noch abwartet, hat dieser seine Handlungsfähigkeit schon mehrfach unter Beweis gestellt. Er könnte noch dieses Jahr über die Verordnung entscheiden.

Es liegt vor allem an der Europäischen Kommission, den Rechtsstaatsmechanismus künftig entschlossen anzuwenden. Dies ist sie unserer europäischen, pluralistischen Wertegemeinschaft schuldig. Wir, als Europäisches Parlament, werden darauf drängen, dass sie ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gerecht wird.

Daniel Freund

Korruption stürzt Europas Rechtsstaat in die Krise – wie kann die EU dagegen vorgehen?

1 800 000 000 000 Euro. Die Europäische Union wird in den kommenden Jahren mehr Geld ausgeben als je zuvor. Die Rekordsumme aus dem



Daniel Freund

ist Abgeordneter der Grünen im Europäischen Parlament. Zuvor leitete er die Europaarbeit von Transparency International. Im Herbst 2020 hat er den Rechtsstaatsmechanismus mitverhandelt.

künftigen EU-Haushalt und den Corona-Hilfen ist ein beispielloser Akt europäischer Solidarität. Doch sie ist mit einem folgenreicheren Problem verbunden: Kann die EU sicherstellen, dass die Gelder tatsächlich jenen zugutekommen, die von den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie am stärksten betroffen wurden? Lässt sich verhindern, dass das Geld europäischer Steuerzahler in korrupten Kanälen versickert oder für den Aufbau autokratischer po-

litischer Strukturen missbraucht wird?

KORRUPTION MADE IN EUROPE

Die Sorge ist nicht unbegründet. Erst Ende Januar 2021 stellte die NGO Transparency International in einer Studie erneut fest, dass die Europäische Union zu wenig Fortschritte im Kampf gegen Korruption macht. Sicherlich: Europa ist noch immer die Weltregion mit den »saubersten« politischen Institutionen. Doch es gibt auch in der EU Mitgliedstaaten, in denen Korruption grassiert. Demokratien werden ausgehöhlt – so die Diagnose von Transparency International – und politische Systeme auf die finanziellen Bedürfnisse einer oligarchischen Elite zugeschnitten. Es sind Milliardenbeträge, die Jahr für Jahr in den Taschen korrupter Politiker landen.

Doch was kann Europa tun, um gegen korrupte Strukturen in den Mitgliedstaaten vorzugehen? Eine schmerzhaftes Erkenntnis aus den vergangenen Jahren ist – und das zeigt vor allem der Umgang mit dem Orban-regierten Ungarn – : Mahnende Worte aus Brüssel reichen nicht. Die Union wird sich effizienterer Mittel in ihrem Werkzeugkasten bedienen müssen, will sie nicht nur ihre Werte verteidigen, sondern auch den zweckgerechten Einsatz ihrer Mittel sicherstellen. Kurz gesagt: Wird EU-Geld missbraucht, muss EU-Geld abgedreht werden, bis der Missbrauch eingestellt ist.

Die Forderung an die Europäische Union Subventionen und Zahlungen einzufrieren, zu kürzen oder gar komplett einzustellen, klingt radikal. Doch ich habe sie auf meinen Reisen im vergangenen Jahr durch Ungarn, Tschechien und Bulgarien häufig gehört. Auf den ersten Blick scheinen sie im Widerspruch mit dem Gedanken der europäischen Solidarität zu stehen. Und doch entspringen sie der Verzweiflung vieler junger

Europäer, wenn eine politische Elite den Rechtsstaat abbaut und Grundrechte beschneidet. Sie bringen die Frustration von Oppositionspolitikern zum Ausdruck, wenn Milliardenbeträge in den Taschen politischer Günstlinge verschwinden. Und sie spitzen eine unbequeme, europäische Wahrheit zu: Die Art und Weise, wie die Europäische Union ihr Geld ausgibt, hat zum Entstehen korrupter autokratischer Strukturen in den Mitgliedstaaten der EU beigetragen.

Wenn Milliarden Euro europäischer Steuerzahler als Fördermittel an die Regierungen der Mitgliedstaaten fließen, dann gibt es von Seiten der Europäischen Union nahezu keine Kontrolle, ob und in welchem Umfang diese Gelder tatsächlich bei den gewünschten Empfängern ankommen. Der Mangel an Rechenschaftspflicht führt zu strukturellem Missbrauch. Es lässt sich häufig nur schätzen, wie hoch die Beträge sind, die in der EU jährlich in schwarzen Kassen versickern. Allein für Bulgarien dürften es mehrere hundert Millionen Euro sein. In Ungarn sind es Milliardenbeträge.

Ein Großteil der EU-Mittel werden dabei auf zweierlei Weise missbraucht: Sie sichern die politische Macht einer Partei-Elite, und sie dienen der Selbstbereicherung jener, die sich den politischen Zugriff darauf gesichert haben. In seiner Struktur ähnelt der Geldstrom aus Brüssel dabei den Einnahmen, die Golf-Emirate durch den Verkauf von Öl erzielen: ein externes Einkommen, das nur einem exklusiven Zirkel zur Verfügung steht und für dessen Verwendung kaum Rechenschaft abzulegen ist.

SELBST BEREICHERN UND MACHT SICHERN

Ungarn ist hier ein trauriges Paradebeispiel: Die Regierung wirft Universitäten aus dem Land. Freie Presse und Oppositionelle werden drangsaliert. Freie Medien werden aufgekauft und mundtot gemacht. Und gleichzeitig wird das persönliche Umfeld von Viktor Orban unvorstellbar reich. Orbans Vater besitzt den profitabelsten Steinbruch Europas. Er liefert – nahezu exklusiv – das Baumaterial für EU-geförderte Bauprojekte und baute sich ein Anwesen in seinem Heimatdorf zum Golfplatz um. Orbans Schwiegersohn hat mit dem Verkauf und der Installation von LED-Straßenlampen Millionen verdient. Sponsored by Europäische Union.

Der Oppositionsabgeordnete Akos Hadhazy hat das ausgeklügelte System dokumentiert, mit dem EU-Gelder systematisch abgegriffen werden. Öffentliche Vergabeverfahren werden manipuliert, so dass am Ende nur Firmen aus dem Umfeld von Viktor Orban die Ausschreibung gewinnen. Auf das bescheidene Wohnhaus des Orban-Schulfreunds Lőrinc Meszaros

sind allein 19 Großunternehmen zugelassen. Konservative Schätzungen gehen davon aus, dass von jedem ausgegebenen Fördermittel-Euro mindestens 20 Cent in private Taschen aus dem Orban-Umfeld fließen. Bei hunderten der mehr als 40 000 Projekte wurden Unregelmäßigkeiten festgestellt. Ermittlungen der lokalen Staatsanwaltschaften und der EU-Antibetrugsbehörde OLAF führen aber nur in den seltensten Fällen zu Anklagen oder Strafen.

In Bulgarien hat Bivol – ein Kollektiv von Investigativjournalisten – dokumentiert, wie präsent Korruption mit EU-Geldern im Alltag der Bulgaren ist. Manchmal sind es überbeuerte Renovierungsprojekte, mal kaputte Gehwegplatten, mal eine nicht funktionierende Toilette, mal ist es eine Ministerin, die zugibt, dass es nur darum geht, soviel Geld wie möglich in die eigenen Taschen zu wirtschaften. Nahezu überall muss man erfahren, dass öffentliche Gelder geplündert werden und zur Bereicherung einer kleinen Elite beitragen.

Die Arroganz und der Egoismus der Mächtigen zerstört Vertrauen in die Politik, und sie zerstört das Vertrauen in die Europäische Union. Sie nervt die Menschen auf der Straße. Und sie sendet ein fatales Signal: Willst du erfolgreich werden, musst du dich an diesem System beteiligen - oder du wanderst aus.

GELD ALS HEBEL FÜR DEN RECHTSSTAAT

Korruption mit EU-Geldern und der Abbau des Rechtsstaates in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind eng miteinander verknüpft. Es ist daher folgerichtig, dass der europäische Einsatz für den Schutz von Rechtsstaat und Demokratie dort ansetzt, wo es korrupte Politiker*innen am meisten schmerzt: Beim Geld.

Seit dem 1. Januar verfügt die Europäische Union über ein Instrument, um die Zahlung von EU-Geldern an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen. Das ist ein Erfolg – aber es ist keine Wunderwaffe. Denn der Weg zum Mechanismus war steinig – und der Mechanismus, wie einst von der Kommission vorgeschlagen und vom Parlament verbessert, musste in den monatelangen Verhandlungsprozess Federn lassen.

Auch wenn das aktuelle Gesetz zum Schutz des Rechtsstaats in Europa (zu Recht) in der Kritik steht: Es darf nicht vergessen werden, dass der Mechanismus im Sommer 2020 kurz davor stand, vollends zu scheitern. Auf dem Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs im Juli wurden geplante Sanktionen für EU-Staaten, in denen Grundrechte und Rechtsstaat verletzt werden, bis zur Unkenntlichkeit verwässert. Später legte die deutsche Ratspräsidentschaft eine Position vor, in der selbst das Wort »Rechtsstaat« nicht mehr auftauchte. Viel zu früh wurden unnötige und umfassende Zugeständnisse an den ungarischen Premierminister Viktor Orban gemacht. Der Rat ging auf Konfrontationskurs mit dem Parlament.

ORBAN VS. EUROPAPARLAMENT

Es ist dem Verhandlungsteam des Europäischen Parlaments zu verdanken, dass in den Trilogverhandlungen aus diesem »Einknicken« vor Viktor Orban wieder ein brauchbarer Rechtsstaatsmechanismus wurde. Auch wenn das ausgehandelte Gesetz am Ende nicht so wirkmächtig ist, wie es sich das Parlament gewünscht hatte: Der Kompromiss war deutlich stärker, als das, was die deutsche Ratspräsidentschaft vorgelegt hatte. Die wütenden Proteste aus Warschau und Budapest waren ein deutliches Zeichen, dass dieser Rechtsstaatsmechanismus kein Papiertiger ist.

In der letzten Runde im Rechtsstaatsstreits ließen die Regierungen Polens und Ungarns vollends die Masken fallen. Sie waren bereit, mit ihrem Veto gegen den EU-Haushalt und die Corona-Hilfen Europa in eine schwere Krise zu stürzen – nur um den Rechtsstaatsmechanismus zu verhindern.

In einer entscheidenden Detailfrage hatte sich die deutsche Verhandlungsseite eingemauert: Wie sollen Finanzsanktionen ausgelöst werden. Das Detail war und ist zentral, denn: In der von Deutschland vorgeschlagenen Form werden für das Inkrafttreten von Sanktionen unnötig hohe Hürden eingezogen. Angesichts der aktuellen Abstimmstrukturen im Rat der EU war aber zu diesem Zeitpunkt schon klar, dass der Mechanismus vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig würde. Die Vehemenz, mit der die deutsche Ratspräsidentschaft diesen Vorschlag verteidigte, verstärkte den Eindruck: Viktor Orbán sitzt hier quasi mit am Verhandlungstisch. Regelmäßig wurde er in die Debatte eingeführt, ohne seinen Namen zu nennen: »Sie wissen, von wem die Rede ist.«

Die Verhandlungen sind beendet. Die Europäische Union verfügt seit dem 1. Januar 2021 erstmals über einen Mechanismus, der die Auszahlung von EU-Geldern an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien knüpft. Auch wenn eine Auslösung politische Schwerstarbeit wird: Die Union hat ein Instrument, dass nicht nur zum Schutz des Rechtsstaates genutzt werden kann – es eignet sich auch, um gegen Korruption vorzugehen.

Jetzt muss die EU-Kommission den Willen zeigen, dass sie es ernst meint mit der Verteidigung unserer Werte und dem Kampf gegen Korruption. Eine Prüfung des Gesetzes durch den Europäischen Gerichtshof darf keine Schonfrist für Rechtsstaatsbrecher wie Viktor Orban und Co. bedeuten. Die EU-Kommission muss alle Werkzeuge einsetzen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu verteidigen und gegen Korruption zu kämpfen. Wir dürfen Ungarn und Polen nicht ohne funktionierenden Rechtsstaat im Regen stehen lassen.

In Ungarn wird im Frühjahr 2022 ein neues Parlament gewählt. Schon jetzt lässt die Fidesz-Regierung von Premier Viktor Orban nichts unversucht, um einen Sieg der Opposition zu verhindern. Das von einem Grünen Bürgermeister regierte Budapest steht kurz vor dem Bankrott, weil öffentliche Gelder zu-

rückgehalten werden. Das Europäische Parlament ist ein aufmerksamer Beobachter der Entwicklungen in Ungarn. Es wird in den kommenden Wochen weiter Druck auf die EU-Kommission – die »Hüterin der Verträge« – aufbauen.

MEHR INTEGRATION MUSS DIE ANTWORT AUF DIE KRISE SEIN

Der Wert des Rechtsstaatsmechanismus wird sich tatsächlich erst dann bemessen lassen, wenn er zum Einsatz kommt. Bis dahin muss die Europäische Union aber dringend ihre Lehren für die Zukunft ziehen. Das Veto Polens und Ungarns drohte, die Staatengemeinschaft in eine schwere Krise zu stürzen. Korruption

und autoritäre Tendenzen nehmen zu – nicht nur in Polen und in Ungarn. Wenn wir Europa als eine solidarische Gemeinschaft der Werte verstehen, werden wir uns weiterentwickeln müssen. Wenn wir wirksam gegen jene vorgehen wollen, die unsere Werte missachten, dann müssen wir schlagkräftiger, demokratischer und bürgernäher werden. Die Konferenz zur Zukunft der EU steht in den Startlöchern. Sie wird – gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern – Antworten finden müssen. Antworten auf die Krise des Rechtsstaats in Europa. Antworten auf die grassierende Korruption. Antworten auf ein überholtes institutionelles Gefüge in Europa, das im Pandemiejahr 2020 nur mit Hängen und Würgen einen Kollaps Europas verhindern konnte.