

Das Corona-Kreditprogramm der EU: eine neue Dimension europäischer Integration

Jens van Scherpenberg

Das Programm der EU zur Aufnahme von Krediten über rund 800 Mrd. € am Kapitalmarkt, das im abgelaufenen Jahr 2021 in Kraft trat, wird in Deutschland von manchen immer noch als eine Art finanzieller Sündenfall diskutiert, als Verletzung eines ehernen Gesetzes, mit dem vor über 20 Jahren die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt wurde: keine „Eurobonds“, also keine von der EU selbst emittierten Schulden, für die die Mitgliedstaaten quasi gesamtschuldnerisch haften.

Das Prinzip der nationalen Haftung für nationale Schulden war, vor allem auf Drängen Deutschlands, dem Euro in die Wiege gelegt worden. Und auch in der Eurokrise der Jahre ab 2010 wurde es im Grundsatz rigoros aufrecht erhalten. Gemeinschaftliche Sonderkreditprogramme wie der ESM halfen den von der Krise am meisten betroffenen Staaten zwar über akute Liquiditätskrisen hinweg, die durch den Zwang zur Bedienung ihrer überhöhten Staatsschulden gegenüber europäischen Banken entstanden. Aber das geschah wiederum in Form von Krediten an die betreffenden Länder, die also – wenn auch mit langer Frist – von diesen zurückzuzahlen sein würden.

Nun gibt es also tatsächlich eigene „Euro-Bonds“, Staatsanleihen, deren Emittent die Europäische Kommission ist und für deren Rückzahlung sie mit dem EU-Haushalt haftet, und damit indirekt alle Mitgliedstaaten gemäß ihrer Wirtschaftskraft, an der gemessen sie zum EU-Haushalt beitragen. Die als Kredite aufgenommenen Mittel sollen zudem an die Mitgliedstaaten zu einem größeren Teil als unmittelbare Zuweisungen, nicht als Kredite, ausgezahlt werden, und zwar orientiert an deren Bedarf, also an ihrer unmittelbaren wirtschaftlichen Betroffenheit durch die Corona-Pandemie. Es findet also genau das statt, was in der deutschen Debatte von EU-Kritikern immer als „Transferunion“ verteufelt wurde: ein Einstieg in einen innergemeinschaftlichen Finanzausgleich.

Das alles darf bis heute nicht so genannt werden, muss den eurokritischen Teilen der Öffentlichkeit in verschiedenen Ländern, vor allem in Deutschland, als außerordentliche, einmalige Sondermaßnahme verkauft werden.

Die Europäische Kommission hat sich diesem defensiven Tenor allerdings nicht unterwer-



Dr. Jens van Scherpenberg
Geschwister-Scholl-Institut für
Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

fen wollen, sie hat die der Not der Pandemiekrise entsprungenen Eurokreditbeschlüsse stattdessen in ein höchst offensives Programm des Wachstums unter grünen Vorzeichen gegossen: „NextGenerationEU“,¹ das der Europäische Rat beschlossen hat und die Mitgliedstaaten ratifiziert haben.

Dieses Programm ist ein kaum zu unterschätzender integrationspolitischer Fortschritt für die EU, den es zu würdigen gilt. Gerade deshalb wird seine Umsetzung aber noch auf mannigfaltige Schwierigkeiten stoßen. Denn den Grundwiderspruch der EU – ein Zusammenschluss souveräner Staaten zu sein, die wesentliche Teile ihrer Souveränität vergemeinschaftet, also supranationalisiert haben, um so mehr aber auf ihre verbliebene Souveränität pochen – hat auch dieser neue Integrationsschritt nicht überwunden.

1. Von der Krisennothilfe zum Programm für „grüne Weltmarktführerschaft“

Die von der Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise hat alle EU-Staaten stark getroffen, aber doch durchaus unterschiedlich. Während die Industrieproduktion am wenigsten eingeschränkt war, musste der Dienstleistungssektor, darunter vor allem die tourismusabhängigen Dienstleistungen besonders harte Verluste hinnehmen. Und das bedeutete: das Industrieland Deutschland, ohnehin die stärkste Wirtschaft der EU, war wesentlich weniger stark betroffen als die klassischen Reise Länder Südeuropas: Griechenland, Italien, Spanien, Portugal. Zugleich waren dies schon vor der Pandemie diejenigen Mitgliedstaaten mit der höchsten Schuldenquote, der prekärsten Finanzlage. Zehn Jahre nach Ausbruch der Eurokrise, in deren Gefolge den Krisenstaaten ein beispielloses Spar-, also Verarmungsprogramm oktroyiert worden ist, standen dieselben Länder – diesmal ganz und gar „unverschuldet“, als Resultat höherer Naturgewalt in Gestalt des Virus, im Frühjahr 2020 erneut vor einem Zusammenbruch ihrer Zahlungsfähigkeit, drohten ihre Kreditzinsen wieder in unbezahlbare Höhen zu steigen und die Aufnahme von Schulden damit unmöglich zu machen. Da half es auch nicht, dass die EU-Kommission den Europäi-

schen Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen strikten Verschuldungsgrenzen zu Beginn der Coronakrise unter Verweis auf die Ausnahmeklausel einer EU-weiten schweren Wirtschaftskrise außer Kraft setzte.

Zwar warf sich die Europäische Zentralbank in die Bresche und legte bereits Ende März 2020 das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) auf, in dessen Rahmen bis zu seinem Auslaufen Ende März 2022 Wertpapiere der Mitgliedstaaten in Höhe von bis zu 1,85 Bio. € angekauft sein werden, darunter überproportional Staatsanleihen der Haupt-Krisenländer. Damit konnte zwar deren Zinsanstieg einigermaßen gebremst und so eine erneute Fragmentierung der Eurozone in Hochzins- und Niedrigzinsländer verhindert werden, trotz des massiven Anstiegs der Kreditaufnahme weit über jedwede Verschuldungsgrenzen hinaus. Der Preis für die immer umfangreichere Geldschöpfung der EZB waren aber zunehmende inflationäre Impulse, zunächst vor allem auf den Aktien- und Immobilienmärkten, die der EZB die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit aufzeigten.² Zweierlei wurde den Akteuren der führenden EU-Mitgliedstaaten im Frühjahr 2020 klar: Erstens, dass die Bekämpfung der finanziellen Auswirkungen der Pandemie endgültig nicht allein der EZB mit ihren ohnehin schon überstrapazierten geldpolitischen Instrumentarien überlassen werden konnte, zweitens, dass die Mitgliedstaaten mit dieser Krise vollends nicht mehr allein gelassen werden durften, wollte man nicht das Zerbrechen der Währungsunion und in der Folge der EU selbst in Kauf nehmen. Es musste also die Fiskalpolitik mobilisiert werden, und zwar auf gemeinschaftlicher Grundlage. Diese Erkenntnis führte dazu, dass sich Angela Merkel und Emmanuel Macron am 18. Mai 2020 – überraschend wohl nur für die immer noch auf das Dogma „keine Transferunion“ eingeschworene deutsche Öffentlichkeit – auf den Vorschlag eines Hilfsfonds der EU in Höhe von 500 Mrd. € einigten, der durch Schuldenaufnahme der Europäischen Kommission finanziert werden sollte. Macron hatte sich schon länger für einen solchen Fonds und überhaupt für die Emission von Eurobonds durch die Kommission eingesetzt. Für Merkel bedeutete diese Entscheidung jedoch eine Kehrtwende um 180 Grad. Über ihre Gründe dafür kann nur spe-

kuliert werden. Innenpolitisch immerhin war der Widerstand gegen Gemeinschafts-Anleihen der EU längst nicht mehr so stark wie zu Zeiten der Eurokrise. Stärker noch dürften jedoch außenpolitische Überlegungen ausschlaggebend gewesen sein: die zwingende Notwendigkeit, die EU als international handlungsfähigen Akteur zu erhalten und zu stärken gegenüber einem längst nicht mehr transatlantisch gestimmten Amerika unter Trump und einem seine neue Macht offensiv ausspielenden China.

Der Vorschlag von Macron und Merkel bedeutete den Durchbruch für Pläne eines Wiederaufbauprogramms, die die EU-Kommission unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen bereits ausgearbeitet hatte. Daher stellte von der Leyen ihr Programm bereits kurz nach der Erklärung von Macron und Merkel öffentlich vor, als Entscheidungsgrundlage für die Zusammenkunft des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 21. Juli 2020. Zusätzlich zu der regulären Siebenjahres-Haushaltsplanung der EU (2021-2027) in Höhe von rund einer Billion € solle ein durch Anleiheemissionen der Kommission finanziertes Sonderprogramm von nun 750 Mrd. € aufgelegt werden, von dem 500 Mrd. € den Mitgliedstaaten je nach ihrer wirtschaftlichen Betroffenheit als Zuwendungen ausgezahlt werden, weitere 250 Mrd. € als zinsgünstige langfristige Kredit bereitgestellt werden sollten. Dieser Vorschlag traf im Europäischen Rat auf heftigen Widerstand der sogenannten „frugal four“, der vier kleineren Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Österreich, Schweden), denen sich in den Verhandlungen auch Finnland anschloss. Sie lehnten die Gewährung von rückzahlungsfreien Zuwendungen an die Mitgliedstaaten als Verletzung des Prinzips nationaler Haftung der Empfängerstaaten weiter strikt ab. Ihre Position war aber geschwächt durch die Kehrtwendung Deutschlands, das bis dahin die Positionen der „sparsamen Vier“ unterstützt hatte. So kam es schließlich zu einem Kompromiss, der im Resultat den Integrationsprozess sogar noch stärkte: Bei gleichbleibendem Gesamtbetrag des Corona-Sonderprogramms von 750 Mrd. € wurde der Betrag der Zuwendungen von 500 auf 390 Mrd.€ gekürzt, der der auszureichenden Kredite entsprechend auf 360 Mrd. € erhöht. Zudem werden die aus dem Programm von der Kommission

an die Mitgliedstaaten zu überweisenden Mittel nur ausgezahlt, wenn diese eine detaillierte Aufstellung der damit zu bestreitenden Ausgaben vorgelegt haben und die Kommission bestätigt hat, dass diese Aufstellung den Schwerpunkten des Programms entspricht. Zudem – dies eine von den „sparsamen Vier“ zusätzlich durchgesetzte Konzession – darf jedes Mitgliedsland, wenn es den Verdacht hat, dass ein Empfängerland seine Mittel für andere Zwecke als die genehmigten missbraucht, eine Überprüfung durch die Kommission beantragen, die mit einer vorübergehenden Aussetzung der Auszahlungen bis zu einer Beschlussfassung des Europäischen Rates über den Einwand innerhalb von drei Monaten verbunden sein kann.³

Entscheidend sind jedoch die Schwerpunkte des Programms selbst. Der Titel, unter den es die Kommission gestellt hat, „NextGenerationEU“, soll bereits deutlich machen, dass es hier – entgegen dem befristeten Ausnahmecharakter – nicht einfach um ein Hilfsprogramm für Mitgliedstaaten in Not geht, sondern um eine Offensive der EU, ihren Wirtschaftsstandort zu einer zukunfts-trächtigen, für das internationale Finanzkapital attraktiven Wachstumssphäre zu machen.

„Flankiert von „NextGenerationEU“ (NGEU), dem zeitlich befristeten Aufbau-Instrument, ist der langfristige EU-Haushalt das größte Konjunkturpaket, das je aus dem EU-Haushalt finanziert wurde. Mit insgesamt 2,018 Billionen Euro zu jeweiligen Preisen soll Europa nach Corona wieder auf die Beine kommen. Es soll ein grüneres, stärker digital ausgerichtetes und krisenfesteres Europa werden.“⁴

Herzstück des Sonderprogramms „NextGenerationEU“ ist die „Aufbau- und Resilienzfazilität“ in Höhe von 723,8 Mrd. €, davon 338 Mrd. € nicht rückzahlbare Finanzhilfen und 385,8 Mrd. € Kredite. Die Auszahlungen erfolgen nicht nach den üblichen Verteilkriterien innerhalb der EU, sondern primär nach dem akuten krisenbedingten Bedarf. Die höchsten Einzelzuweisungen erhalten daher Spanien (69,5 Mrd. €) und Italien (68,9 Mrd.€). Die Mittel sind von den Mitgliedstaaten zu mindestens 37% für klimabezogene Investitionen und Reformen einzusetzen, zu mindestens 20% für die digitale Transformation.

Vor allem der „Green Deal“ der EU, die Transformation von Energieerzeugung und -verbrauch hin zu klimaschonenden Techniken und Prozessen, soll in großem Stil durch EU-Mittel gefördert werden. Ziel ist es erklärtermaßen nicht nur, in der EU selbst die industriellen Bedingungen für die Erreichung der ambitionierten Klimaziele zu schaffen, sondern mit dieser massiven Anschubfinanzierung für die industrielle Transformation der EU-Wirtschaft hin zu einer klimaverträglichen Produktion auch die Wettbewerbsposition der europäischen Industrie auf den internationalen Märkten bei den weltweit klimapolitisch notwendigen Investitionen zu stärken. Die Ansprüche des Programms sind nicht bescheiden. Die EU soll zu einem globalen industriellen Vorreiter bei der Entwicklung „grüner“ und klimafreundlicher Techniken werden.

Die Einmaligkeit des Programms wird dadurch unterstrichen, dass die von der EU-Kommission auf den internationalen Finanzmärkten in den Jahren 2021 bis 2026 zu begebenden Schuldtitel zwischen 2028 und 2058 zurückgezahlt werden sollen, vorzugsweise aus Eigenmitteln, die die Kommission in den kommenden Jahren erheben will.⁵ Die dazu notwendigen Beschlüsse sind allerdings noch nicht gefasst, geschweige denn von den Mitgliedstaaten gebilligt.

2. Hoherwünschter Kollateralnutzen: die Stärkung des Euro als Weltwährung

Dieses ambitionierte und vor allem finanziell üppig ausgestattete Programm hat zwei Stoßrichtungen. *Nach innen* soll es die stagnierende EU-Wirtschaft wieder in Schwung bringen und vor allem die bislang wachstumsschwachen Mitgliedstaaten in Stand setzen, neue Wachstumsdynamik zu entfalten. Auf diese Weise sollen auch die Arbeitsmärkte der EU endlich wiederbelebt werden, die Beschäftigung über die ganze EU hinweg zunehmen. Mindestens so wichtig ist allerdings die Zielsetzung *nach außen*. Man kann das NGEU-Wachstumsprogramm als an die Adresse internationaler Finanzinvestoren gerichtete Verkaufsförderung für die zu emittierenden EU-Anleihen auf

dem internationalen Kapitalmarkt sehen, auf dem sie sich als Anlagen erster Bonität bewähren sollen. Dass sie eine Ankaufgarantie durch die EZB haben, unterstreicht ihren Status als „safe assets“, sichere Anlagen, vergleichbar mit amerikanischen Treasuries. Auch ein weiterer Schachzug der Kommission soll für besonderes Anlegerinteresse sorgen: 30% der Schuldenaufnahme von 800 Mrd. €, also rund 250 Mrd. €, sollen gemäß den Standards der Internationalen Kapitalmarktvereinigung ICMA als „grüne“ Anleihen emittiert werden, die den ESG-Kriterien⁶ der Ratingagenturen entsprechen. Da die Nachfrage vieler institutioneller und privater Investoren für solche Anlagen hoch, das Angebot aber noch gering ist, erwartet die Kommission davon eine nochmalige Steigerung der Attraktivität ihrer „grünen Anleihen“. Denn, wie der EU-Haushaltskommissar Johannes Hahn erklärte: „Die Absicht der EU, bis Ende 2026 bis zu 250 Mrd. EUR an grünen Anleihen auszugeben, wird uns zum größten Emittenten grüner Anleihen der Welt machen.“⁷

Aber die Konzepte der EU-Kommission gehen noch weit darüber hinaus. Zusammen mit der Initiative für eine Vollendung der Kapitalmarktunion der EU⁸ soll der Euro-Kapitalmarkt auch über die Anleihen der Kommission hinaus privates Investitionskapital in großem Umfang anziehen, mit dem die geplante Transformation der europäischen Wirtschaft auch auf Unternehmensebene finanziert wird. Das EU-Budget und das NGEU-Programm gelten dazu quasi als politische Garanten, sollen klarstellen, dass sich die EU selbst für den Erfolg der privaten Investitionen in die europäische industrielle Transformation zum grünen Weltmarktführer verbürgt. Und umgekehrt soll der steigende Zufluss derart angelockten internationalen privaten Finanzkapitals in den europäischen Standort, in die Finanzierung der Investitionspläne europäischer Unternehmen den Erfolg des EU-Wachstumsprogramms sicherstellen – ein wahrer *circulus virtuosus*, wenn's klappt.

Die Kalkulation der EU-Kommission setzt auf das dank der massiven Geldschöpfung durch die Zentralbanken immens gewachsene Volumen an anlagesuchendem Geldkapital, das sich angesichts der Niedrigzinsen auf den Kapitalmärkten in einem regelrechten Anlagenotstand sieht. Ziel ist es letztlich, die internationale Rolle des Euro als

Weltgeld, als globale Anlage- und Reservewährung zu stärken.

„Eine Kapitalmarktunion ist Voraussetzung für eine stärkere internationale Rolle des Euro und für Europas offene strategische Autonomie. Eine weithin für internationale Transaktionen genutzte Währung braucht große, liquide, tiefe und dynamische inländische Finanzmärkte, die sich auf eine glaubwürdige und nachhaltige Geld-, Fiskal- und Regulierungspolitik stützen. Ein dynamischer, integrierter und tiefer Kapitalmarkt wird Europa für globale Investoren attraktiver machen und den Zufluss ausländischen Kapitals fördern. Er wird das Gewicht auf Euro lautender Wertpapiere im weltweiten Finanzgeschäft erhöhen und die Widerstandsfähigkeit der Marktinfrastrukturen in der EU stärken.“⁹

Es versteht sich von selbst – der Verweis auf „Europas strategische Autonomie“ unterstreicht es –, dass eine solche „stärkere Rolle des Euro“ nur auf Kosten der dominanten Weltwährung, des US-Dollar gehen kann. So wird das ganze Programm der EU – EU-Anleihen, NGEU, Kapitalmarktunion – zu einer Klarstellung, dass die EU sich in der verschärften Konkurrenz der großen Mächte um die Führungsrolle in der Weltwirtschaft nicht geschlagen geben will, im Gegenteil!

3. Die deutsche „Schuldenbremse“ und die Zukunft der EU-Finzen

In Anbetracht dieser ambitionierten Ziele der EU ist es nicht erstaunlich, dass mit dem Inkrafttreten des NGEU-Kreditprogramms sogleich eine Debatte darüber einsetzte, ob es sinnvoll sei, dass dieses Programm eine strikt einmalige Ausnahme bliebe und 2028 wie beschlossen die Tilgung der bis dahin durch die Kommission emittierten Schuldensumme von 800 Mrd. € begönne, um bis 2058 abgeschlossen zu sein. Will die EU durch die Stärkung der internationalen Rolle des Euro unabhängiger werden von dem Druckmittel des „Dollarimperialismus“ mit seinen Finanzsanktionen und einen deutlich größeren Anteil des Welt Handels und der Weltfinanzmärkte auf den Euro lenken, dann erscheint es wenig sinnvoll, ja un-

terminiert faktisch die Glaubwürdigkeit dieses Ziels, das Signal zu geben, den internationalen Anleihenmärkten würden die emittierten Euroanleihen als Anlagemittel demnächst wieder entzogen. Denn das würde dem Euro einiges an Attraktivität als Weltanlage- und reservewährung nehmen. Daher müsste also eigentlich das Kreditprogramm der EU, die Emission von Euro-Anleihen erster Bonität durch die EU-Kommission zur Dauereinrichtung werden, wie es etwa der EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung, Paolo Gentiloni befürwortet.

Vor allem aber stehen der Euro-Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1993 und seine Verschärfung, der 2013 in kraft getretene Euro-Fiskalpakt, der eine Schuldenbremse von 0,5% des BIP bei der Nettoneuverschuldung der Mitgliedstaaten vorsieht, im Zentrum der innereuropäischen Debatte. Beides war noch nie von allen Mitgliedstaaten eingehalten worden, ohne dass Überschreitungen sanktioniert worden wären. Seit Beginn der Coronakrise haben die immer höher gewachsenen Schuldenberge der Euro-Mitgliedstaaten die Ziele von Stabilitäts- und Fiskalpakt in weite Ferne rücken lassen. Das hat der Diskussion um eine Reform des Paktes in den letzten Monaten einige Dringlichkeit gegeben. Eigentlich sollen die Schuldengrenzen des Paktes ab 2023 wieder gelten. Doch ist bereits absehbar, dass es zu einer Reform kommen wird, zu der die EU-Kommission in den kommenden Monaten, nach der französischen Präsidentschaftswahl im April 2022 Vorschläge vorlegen wird.

Diese Vorschläge könnten dahin gehen, öffentliche Investitionsausgaben in die Bedingungen künftigen Wachstums von den Defizitgrenzen auszunehmen. In diese Richtung argumentieren auch der französische Präsident Emanuel Macron und der italienische Ministerpräsident Mario Draghi in einem gemeinsamen Meinungsbeitrag in der „Financial Times“ im Vorfeld des französischen EU-Präsidentschafts-Halbjahres ab 1.1. 2022. Ihre Forderung:

„We need to have more room for manoeuvre and enough key spending for the future and to ensure our sovereignty. Debt raised to finance such investments, which undeniably benefit the welfare of future generations and long-term growth, should be favoured by the fiscal rules, given that

*public spending of this sort actually contributes to debt sustainability over the long run.*¹⁰

Die Argumente der deutschen Verteidiger der Schuldenbremse und der schnellen Rückkehr zum Stabilitätspakt der EU¹¹ erscheinen in diesem Kontext erstaunlich kleinkariert. Vor allem sind sie auch wenig glaubwürdig, kollidieren sie doch massiv mit den eigenen sehr ambitionierten internationalen Großmachtansprüchen, die Deutschland mit der EU im Rücken verfolgt, gegenüber China, Russland, ja auch gegenüber den USA und ihrer Dollardominanz.

Allerdings ist über das Diskutieren hinaus längst Bewegung in die Überlegungen zur Reform des Stabilitätspaktes gekommen. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) unter seinem Direktor Klaus Regling hat sich bereits für eine neue Obergrenze des Schuldenstandes von 100% des BIP ausgesprochen.¹² Auch die neue Bundesregierung hat trotz der vor der Wahl strikten Haltung des nunmehrigen Finanzministers Christian Lindner ihre Reformbereitschaft erkennen lassen. Sie steht ohnehin auch im Innern vor erheblichen Anforderungen, nicht nur einem beträchtlichen Investitionsstau aus der Zeit der „Schwarzen Null“, sondern auch enormen zusätzlichen Investitionsanforderungen im Zuge der Klimapolitik, die eine schnelle Rückkehr zur nationalen „Schuldenbremse“ trotz aller Beteuerungen unwahrscheinlich oder nur durch „kreative Haushaltspolitik“ möglich machen.¹³ Bei der offiziellen Eröffnung der Reformdiskussion mit dem neuen deutschen Finanzminister auf dem EU-Finanzministertreffen am 17.1.2022 setzte sich Lindner zwar für die Schuldengrenzen ein, betonte aber auch die ansonsten durchaus gegebenen Flexibilitäten des Stabilitätspaktes.

Die Front der „sparsamen Vier“, denen Deutschland ein nurmehr höchst halbherziger Verbündeter ist, ist inzwischen zusätzlich geschwächt worden, da ihr durch die neue Regierung der Niederlande mit ihrer linksliberalen und proeuropäischen Finanzministerin Sigrid Kaag eines ihrer bislang kompromisslosesten Mitglieder abhanden gekommen ist. Auch in Österreich dürfte der unrühmliche Abgang des österreichischen Bundeskanzlers Kurz, der sich als besonders radikaler „Stabilitäts-Falke“ inszeniert hatte, für mehr

Kompromissbereitschaft in Sachen Reform des Stabilitätspaktes sorgen, auch wenn der neue Bundeskanzler Nehammer zunächst auf der Rückkehr zum Stabilitätspakt beharrte.

Vor allem aber haben sich die Klischees aus der Eurokrise, von sparsamen Nordländern und über ihre Verhältnisse lebenden, konsumfreudigen Südländern inzwischen überlebt.

Auch ohne eine rigide Anwendung des Stabilitätspaktes wird in vielen Mitgliedstaaten der EU, gerade auch im notorischen Schuldenland Italien, in Portugal und in Griechenland, inzwischen eine Fiskalpolitik praktiziert, die nicht mehr, wie noch vor der Eurokrise, den Schwerpunkt auf die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung durch Sozialleistungen, Lohn- und Rentenerhöhungen legt, sondern auf Förderung von Investitionen und Kapitalwachstum. Das darf durchaus als ein Erfolg der verstärkten wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordination in der EU als Resultat der Eurokrise gesehen werden. Die früher als unerreichbar geltende Harmonisierung nationaler Fiskalpolitik: sie funktioniert! Unter diesen Bedingungen ist es kaum durchsetzbar, den größten Schuldnern der EU eine neuerliche Austeritätspolitik im Namen von Haushaltsstabilität und Schuldenabbau aufzuerlegen.

4. Das NextGenerationEU-Programm: Integrationsmotor oder Disziplinierungsmittel?

In der gegenwärtigen Krise zeigt sich also weithin eine hohe indirekte Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die sich von beiden Seiten, der fiskalpolitischen Sparsamkeit wie der Ausgabenfreudigkeit, aufeinander zu bewegen. Andere Differenzen treten darüber allerdings um so schärfer in den Vordergrund und beleuchten, dass der Grundwiderspruch der EU zwischen fortbestehender nationaler Souveränität einerseits, immer tieferer Integration zentraler Politikbereiche andererseits keineswegs verschwunden ist.

Die umfangreichen Finanzmittel, die die EU im Kontext der Coronakrise mobilisiert hat, sollen den souveränen Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Krise helfen, je nach ihrem Bedarf, also dem Ausmaß, in dem sie durch die Pandemie

wirtschaftlich getroffen sind. Der Schlüssel, nach dem NGEU-Mittel den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen werden, steht fest.¹⁴ Die Auszahlung ist jedoch, wie oben ausgeführt, mit Auflagen verbunden. Jede Regierung muss einen genauen Plan vorlegen, wie sie – gemäß den festgelegten Kriterien für die Verwendung der NGEU-Mittel – ihre Zuweisung einsetzen will. Erst wenn dieser Plan von der EU-Kommission gebilligt wurde, kann die Auszahlung beginnen. Den beiden Mitgliedstaaten Ungarn und Polen, deren Regierungen sich durch die Aufhebung von Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit immer mehr in autoritäre Regime verwandeln, hat die EU-Kommission die Auszahlung bislang verweigert, mit dem Argument, dass eine EU-Rechts-konforme Verwendung nicht gewährleistet sei und wegen deren fehlender Unabhängigkeit durch die Justiz auch nicht überprüft werden könne.

Schon bislang wurde zumal Polen mehrfach vom EuGH zu Strafzahlungen wegen Verstößen gegen EU-Recht verurteilt, ohne diese zu zahlen. Im Gegenteil: die jüngste Entscheidung des von der Regierung unter ihre Kontrolle gebrachten polnischen Verfassungsgerichtshofs, dass polnisches Recht Vorrang habe vor EU-Recht, hat aus diesen Konflikten eine Grundsatzfrage gemacht, die an den Kern der EU als Rechtsgemeinschaft rührt.

Die Mittel, die der EU-Kommission als Hüterin der Verträge normalerweise zu Gebote stehen, sind begrenzt, aber doch wirkungsvoll. Werden vom EuGH verhängte Strafen nicht gezahlt, kann sie die betreffenden Beträge – im Fall Polens bislang in dreistelliger Millionenhöhe – von den Zuweisungen an den betreffenden Staat aus dem EU-Haushalt einbehalten¹⁵ und hat angekündigt, damit in der dritten Januarwoche 2022 zu beginnen. Das NGEU-Programm allerdings bewegt sich in einer ganz anderen Größenordnung, entsprechend wuchtiger fällt die Sanktionswirkung aus, wenn die NGEU-Zuweisung an einen Mitgliedstaat nicht ausgezahlt wird. Polen etwa hätte Anspruch auf Zahlungen in Höhe von 36 Mrd. € über sechs Jahre, davon 24 Mrd. € als Zuweisungen, die von der Kommission im Hinblick auf die Verstöße der gegenwärtigen, von der PiS geführten polnischen Regierung gegen EU-Recht, vor al-

lem die Abschaffung der Unabhängigkeit der Justiz, derzeit nicht ausgezahlt werden.

Polen und Ungarn können sich gegen diese finanziellen Druckmittel wehren, indem sie wichtige Beschlüsse, für die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erforderlich ist, blockieren. Das wären u.a. die Beschlüsse über neue Eigenmittel in Form von Steuern und Abgaben für die Kommission. Doch diese Beschlüsse sind derzeit nicht dringend, so dass auf veränderte, proeuropäischere Regierungskonstellationen in den beiden Ländern gehofft werden kann.

Dieser Konflikt bringt auf der einen Seite das Thema „nationale Souveränität vs. supranationales EU-Recht“ in denkbar harter Zuspitzung auf die Tagesordnung. Andererseits zeigt die Reaktion der allermeisten Mitgliedstaaten, dass die Suprematie des EU-Rechts von ihnen nicht nur anerkannt wird, sondern sie die Kommission auch darin unterstützen, sie mit allen rechtlichen Mitteln zu verteidigen.

Letztlich steht damit die Mitgliedschaft selbst zur Debatte. Und ein Austritt aus der EU ist weder in Polen noch in Ungarn etwas, das auch nur annähernd breitere Unterstützung in der Bevölkerung hätte – im Unterschied zum Sonderfall Großbritannien.

Das großangelegte Coronafinanzpaket der EU-Kommission ist damit nicht nur ein bedeutendes Instrument zur Stärkung des Euro als Weltwährung, nicht nur ein großer Schritt zur Erweiterung der gemeinschaftlichen Ressourcen, durchaus im Sinne einer begrenzten „Transferunion“, wie sie in entwickelterer Form als Finanzausgleichsmechanismus wesentlicher Bestandteil bundesstaatlicher Verfassungen wie der deutschen ist. Es trägt auch bei zu einer weiteren Verschiebung der Gewichte innerhalb der EU von nationaler zu geteilter, supranationaler Souveränität.

Anmerkungen

- 1 European Commission, Directorate-General for Budget, The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU : facts and figures, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
- 2 Jens van Scherpenberg, Fiatgeld und Corona-Krise, Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 70. Jahrg., Heft 1/2021, S. 39-48, vor allem S. 45f.
- 3 S. die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 21. Juli 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.
- 4 So die EU-Kommission zum „Europäischen Aufbauplan“, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de. Der Betrag von 750 Mrd. €, ursprünglich festgelegt in Euro von 2018, hat sich aufgrund der enthaltenen Gleitklausel per Ende 2021 auf 807 Mrd. € zu jeweiligen Preisen erhöht, der des Siebenjahres-Haushalts der EU auf 1,211 Bio. €.
- 5 S. Klimaeinnahmen sollen EU-Schulden tilgen; Brüssel präsentiert Vorschlag: Emissionshandel und globale Unternehmenssteuer als Geldquellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2021, S. 15.
- 6 ESG steht für Environmental, Social, (Good) Governance, ein Kriterienmaßstab für Investoren, um Kapitalanlagen und Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, soziale Standards und gute Unternehmensführung zu beurteilen.
- 7 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 7. 9. 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4565.
- 8 Europäische Kommission, Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan, Brüssel, 24.9.2020 COM(2020) 590 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:61042990-fe46-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.
- 9 Ebd.
- 10 Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's fiscal rules must be reformed. We need to bring debt levels down, but not through unsustainable spending cuts or higher taxes, in: Financial Times 23.12.2021, <https://www.ft.com/content/ecbdd1ad-fcb0-4908-a29a-5a3e14185966>.
- 11 Vgl. etwa den Chefvolkswirt der Commerzbank: Jörg Krämer, Plädoyer für solide Staatsfinanzen, in: Handelsblatt, 11.1. 2022, S. 48.
- 12 S. „Der Stabilitätspakt muss reformiert werden“. Rettungsfonds-Chef Klaus Regling will den Euro-Staaten Schulden von rund 100 statt 60 Prozent erlauben und einen permanenten Finanztopf für Krisenstaaten schaffen. Das ist Zündstoff für die Bundesregierung, in: Süddeutsche Zeitung, 7.2.2022, S. 18.
- 13 Zu den internen Finanzproblemen Deutschlands, die die Coronakrise mit sich gebracht hat, und dem Umgang damit s. Henrik Scheller, Die finanziellen Folgen von Corona – Explosion der öffentlichen Schuldenstände oder Chance für einen Abbau des Investitionsstaus?, in: GWP 4-2021, Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 70. Jahrg., Heft 4/2021, S. 539-550.
- 14 S. die Übersicht in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility.pdf
- 15 S. EuGH-Urteil: Polen will Strafzahlungen der EU nicht begleichen, Handelsblatt 14.1.2022, S. 15.