

Ein europäischer Hamilton-Moment? Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2023). *Ein europäischer Hamilton-Moment? Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration*. (SWP-Studie, 17/2023). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2023S17>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-92126-3>

SWP-Studie

Peter Becker

Ein europäischer Hamilton-Moment?

Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 17
Dezember 2023, Berlin

- Die Europäische Union hat 2020 mit dem 750 Milliarden Euro schweren Zusatzhaushalt unter dem Namen »Next Generation EU« (NGEU) und mit der europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) eine eindrucksvolle und innovative Reaktion auf die Covid 19-Pandemie und deren sozio-ökonomische Folgen beschlossen.
- NGEU knüpft zwar an die vorhandenen Instrumente und Strukturen der europäischen Strukturfonds an und greift auf Elemente des sogenannten Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung zurück. Grundsätzlich neu ist aber die Finanzierung des Programms durch die Aufnahme von Krediten, die bis 2058 getilgt sein müssen.
- Der Beschluss zu dieser gemeinsamen Aufnahme von Schulden und zu deren Tilgung aus dem EU-Haushalt wurde häufig als europäischer Hamilton-Moment bezeichnet, also als erster Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat.
- Jedoch erscheint diese Interpretation der langfristigen integrationspolitischen Wirkung von NGEU und ARF nicht angemessen. Realistisch ist allenfalls die Wiederholung einer gemeinsamen Kreditaufnahme für zweckgebundene, befristete und in ihrem Umfang begrenzte Ausgaben als Antwort auf eine erneute schwere Krise in der Europäischen Union.

SWP-Studie

Peter Becker

Ein europäischer Hamilton-Moment?

Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 17
Dezember 2023, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2023

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2023S17

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Die Antwort der EU auf die Pandemie: Next Generation EU und die Aufbau- und Resilienzfazilität
9	Die Neuerungen durch NGEU und ARF
12	Die Kritik an NGEU und ARF
15	Die Implementierung der Aufbau- und Resilienzfazilität als Kern von NGEU
20	Die ARF und das Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Koordinierung
21	Die Parallelität von ARF und EU-Strukturfonds
26	Europäische Schulden – Die Finanzierung von NGEU und ARF
29	Eine erste Interimsbewertung
33	Langfristige integrationspolitische Folgen und Entwicklungspfade
34	Optionen der Weiterentwicklung
37	Vorbereitung einer Wiederholung des Präzedenzfalls NGEU
38	Abkürzungen

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
EU/Europa*

Ein europäischer Hamilton-Moment? Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäi- schen Integration

Die Covid-19-Pandemie und die zur Eindämmung des Virus erforderlichen Kontaktbeschränkungen und Lockdowns stürzten die Europäische Union in die schwerste Rezession seit ihrem Bestehen. Nach den ersten nationalen Reflexen der Mitgliedstaaten (Grenzschließungen und Exportverbote) im Februar 2020 reagierte die EU energisch und eindrucksvoll auf die Pandemie und deren ökonomische und soziale Folgen. Am 21. Juli 2020 verständigte sich der Europäische Rat auf ein umfassendes Haushaltspaket mit einem Gesamtumfang von insgesamt rund 1,8 Billionen Euro als gemeinsame Antwort auf die Folgen der Pandemie. Neben dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die nächsten sieben Jahre 2021 – 2027 vereinbarte er ein zusätzliches Förderprogramm unter dem Namen »Next Generation EU« (NGEU), für dessen Finanzierung die EU erstmals Kredite in bisher nicht bekanntem Umfang aufnahm. Im Zentrum des Programms steht die europäische Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Allein mit diesem Instrument stellt die EU den angeschlagenen europäischen Volkswirtschaften bis Ende 2026 mehr als 670 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) in Form von Zuschüssen und Krediten zur Verfügung. Die ARF ist am 19. Februar 2021 in Kraft getreten und die EU hat inzwischen mehr als 150 Milliarden Euro an die Mitgliedstaaten ausgezahlt.

Fachleute und Beteiligte bewerteten die Einigung auf dieses Haushaltspaket, die nach langen und konfliktreichen Verhandlungen zustande kam, als nachhaltige integrations- und haushaltspolitische Zäsur. Von einem »historischen Moment« oder einer »koperikanischen Wende« war die Rede, und die Beschlussfassung wurde sogar als »Hamilton-Moment der Europäischen Union« bezeichnet, also als ein Wendepunkt in den Bemühungen der EU zur Schaffung eines europäischen Bundesstaats, der mit einem Schlüsselmoment im Prozess der Staatsbildung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar ist.

Die vorliegende Studie stellt sich der Frage, ob das zusätzliche Förderinstrument NGEU und dessen kreditbasierte Finanzierung diese sehr hochgesteckten

Erwartungen (oder Hoffnungen) erfüllen kann und ob der europäische Integrationsprozess damit eine grundsätzliche qualitative Weiterentwicklung erfahren hat, auf die voraussichtlich weitere Schritte folgen werden. Mit ihrer Entscheidung im Jahr 2020 hat die EU ihre Handlungsfähigkeit in einer besonders herausfordernden Krise bewiesen. Sie musste und konnte unter den Bedingungen großer Unsicherheit und höchsten Zeitdrucks weitreichende Beschlüsse fassen und Kompromisse vereinbaren. Mit dieser kraftvollen Reaktion verband sich in der EU ein Gefühl wechselseitiger Solidarität und eines gestärkten Zusammenhalts. Die Gemeinschaft hatte trotz vielfältiger Vorbehalte und Kritik nicht nur gezeigt, dass sie in der Lage war, innovative Lösungen zu entwickeln, sondern auch, dass alle EU-Institutionen und alle Mitgliedstaaten diesen zustimmen konnten. Unbestritten ist indes, dass eine nachhaltige Wirkung für den europäischen Integrationsprozess nur dann eintreten wird, wenn die zusätzlichen Fördergelder effizient und effektiv genutzt werden. Allerdings ist vor dem Abschluss der NGEU-Förderperiode am 31. Dezember 2026 nur eine vorläufige Einschätzung möglich. Jedoch können die innovativen Elemente der neuen Fazilität ARF mit den traditionellen Förderinstrumenten der EU verglichen und eingeordnet werden.

Die Verständigung auf die neuen Instrumente NGEU und ARF eröffnete der EU zweifellos neue Handlungsoptionen und erweiterte ihren wirtschaftspolitischen Spielraum. Dass die zusätzlichen europäischen Fördergelder mit der Umsetzung der länderspezifischen Reformempfehlungen verknüpft wurden, die die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters ausspricht, verstärkt die Hebelwirkung der europäischen Ausgabenpolitik auf die Umsetzung nachhaltiger Investitionen und Reformen in den Mitgliedstaaten. Zugleich lösten das immense Finanzvolumen des NGEU-Programms und die Begrenzung des Förderzeitrahmens auf Ende 2026 auf Seiten der Mitgliedstaaten eine besondere Dynamik aus, die neue Handlungsspielräume im Inneren eröffnete. Die Regierungen konnten manche Vorbehalte innenpolitischer Akteure und Interessengruppen gegen spezifische Strukturreformen und Investitionsvorhaben mit Verweis auf die Singularität dieser Förderung leichter umgehen und ihre wirtschaftspolitischen Ziele im Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission umsetzen.

Ob die neuen Förderinstrumente der EU allerdings auch nachhaltige ökonomische und soziale Effekte

entfalten können, bleibt abzuwarten. Die Bewertung der Implementierung wird von den Erwartungen bestimmt und geprägt werden, die mit den Instrumenten der europäischen Krisenreaktion verbunden werden. Für die längerfristige integrationspolitische Bedeutung von NGEU und ARF zeichnen sich unterschiedliche Entwicklungspfade ab: Neben der Möglichkeit, dass das NGEU-Programm eine einmalige Reaktion der EU auf eine einmalige Herausforderung (in Gestalt der Covid-19-Pandemie) war, ist auch denkbar, dass die gefundene Lösung in einer neuen Krisensituation wieder hervorgezogen wird. Zugleich wird auch über die Etablierung eines institutionalisierten Finanzinstruments auf der Grundlage der Verständigung auf NGEU und ARF diskutiert. Darüber hinaus gibt es Stimmen, die sehr schnell die NGEU-Einigung als einen wegweisenden integrationspolitischen Impuls auf dem Weg zur Staatswerdung der Europäischen Union gewertet haben.

Am wahrscheinlichsten erscheint derzeit die Option, dass das in der Pandemie gefundene Modell der Problembewältigung in einer erneuten schweren Krisensituation wieder eingesetzt wird, man sich also auf befristete und zweckgebundene Förderinstrumente einigen würde, die über gemeinschaftliche Kredite finanziert werden. Mit der im Juli 2020 gefundenen Verständigung und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022 wurden die Grenzen, Eckpunkte und Vorbedingungen für die Zustimmung der Bundesregierung zu einer Wiederholung abgesteckt. Die Rechtsgrundlage könnte erneut der Solidaritätsartikel 122 in Verbindung mit dem Eigenmittelartikel 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sein, der die Aufnahme gemeinschaftlicher Kredite als externe zweckgebundene Einnahmen ermöglicht. Die Einigung würde sicherlich erneut im Europäischen Rat, also im Konsens auf höchster politischer Ebene der EU erfolgen müssen. Jedoch sollte bei einer solchen Neuaufgabe auf eine Beteiligung und Mitwirkung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments geachtet werden, um einen entsprechenden Kompromiss dann auch in der EU und in den Mitgliedstaaten angemessen parlamentarisch legitimieren zu können. Ob diese eher realistische Option der Wiederholung im nächsten Krisenfall auch zugleich eine integrationspolitische Zäsur auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat bedeuten würde, ist jedoch angesichts der Beschränkungen zu bezweifeln.

Die Antwort der EU auf die Pandemie: Next Generation EU und die Aufbau- und Resilienzfazilität

Nach langen und überaus harten Verhandlungen verabschiedete der Europäische Rat am 21. Juli 2020 ein umfassendes, auf die Bewältigung der Corona-Pandemie ausgelegtes Haushaltspaket mit dem immensen Umfang von insgesamt rund 1,8 Billionen Euro. Der neue siebenjährige Haushalt der EU, der sogenannte Mehrjährige Finanzrahmen (MFR), wurde für die Laufzeit von 2021 bis 2027 mit 1,074 Billionen Euro (für Verpflichtungen zu Preisen von 2018) ausgestattet, eine Summe, die 1,054 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27 entspricht. Für den zusätzlichen Corona-Sonderhaushalt »Next Generation EU« (NGEU) wurden insgesamt maximal 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) vereinbart, was etwa zusätzlichen 0,7 Prozent des EU-BNE entspricht (siehe Tabelle 1, S. 8). Er wurde auf drei Jahre bis zum 31. Dezember 2023 befristet, wobei noch bis zum 31. Dezember 2026 letzte Zahlungen geleistet werden können. »NGEU hat einen Umfang, der über alles hinausgeht, was in der Geschichte der EU zu beobachten war.«¹

NGEU soll als »außergewöhnliche Reaktion« auf die Pandemie »massive öffentliche und private Investitionen auf europäischer Ebene« anstoßen, so der Europäische Rat bei seiner Einigung, »um die Union auf den Weg zu nachhaltiger und robuster Erholung zu bringen, Arbeitsplätze zu schaffen, die durch die Covid-19-Pandemie verursachten unmittelbaren Schäden zu beheben und gleichzeitig die Prioritäten der Union im Hinblick auf die grüne und digitale

¹ Martin Nettesheim, »Next Generation EU: Die Transformation der EU-Finanzverfassung«, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 145 (2020) 3, S. 381–437 (386).

Wende voranzubringen«.² Insgesamt bewies die EU damit ihre Fähigkeit zu einer schnellen, weitreichenden und innovativen Antwort auf die Krise mit einem imposanten Finanzvolumen. Das gemeinsame Interesse, einen tiefen Konjunkturerinbruch in allen europäischen Volkswirtschaften abzuwenden, der mit steigender Arbeitslosigkeit und Armut verbunden gewesen wäre, und ein Auseinanderdriften des europäischen Binnenmarkts zu verhindern, war die leitende Handlungsmaxime. Darüber hinaus zeigte sich, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union die Einigungsfähigkeit und zugleich die Kompromissbereitschaft der 27 Mitgliedstaaten in dieser besonderen Herausforderung eher gestärkt hatte.

Im Zentrum von NGEU steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), die mit insgesamt 672,5 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) ausgestattet wurde. Davon sollen knapp die Hälfte, 312,5 Milliarden Euro, als direkte Finanzhilfen ausgezahlt werden, während die restlichen 350 Milliarden als Darlehen in Anspruch genommen werden können; die übrigen 77,5 Milliarden Euro des Rettungsfonds sollten der zeitlich befristeten Aufstockung und Ergänzung bestehender Programme des EU-Haushalts dienen.³

² Europäischer Rat, *Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen*, EUCO 10/20, 21.7.2020.

³ So wurde ein neues kohäsionspolitisches Programm, React-EU, geschaffen, mit dem die Zahlungen aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds der alten Förderperiode 2014–2020 um 47,5 Mrd. Euro aufgestockt wurden. Ein anderer Teil der Mittel im Umfang von 1,9 Mrd. Euro floss in die Förderung von Zivilschutzprogrammen. Der neue

Tabelle 1

Finanzausstattung der EU-Krisenreaktion auf die Covid-19-Pandemiekrise (in Mrd. Euro, in Preisen 2018)

	MFR 2021–2027 (in Verpflichtungen)	NGEU	
			davon ARF
Volumen	1074,3	750	672,5
Volumen im jährlichen Durchschnitt	153,5	125	112
Prozentualer Anteil am Gesamtpaket	59%	41%	36,9%
Laufzeit	7 Jahre	6 Jahre	

Der ARF wird mit sogenannten »externen zweckgebundenen Einnahmen«⁴ finanziert. Die Mittel dafür wurden durch die Ausgabe von gemeinsamen Anleihen der EU auf den globalen Kapitalmärkten gewonnen. Die Rückzahlung dieser Kredite soll aus dem EU-Haushalt ab 2028 erfolgen und bis spätestens 2058 abgeschlossen sein. Bei diesen »zweckgebundenen Einnahmen« verfügt das Europäische Parlament (EP) jedoch nur über stark eingeschränkte haushaltspolitische Mitwirkungs- und Kontrollrechte; es wird vom Rat lediglich über die Verwendung der Gelder informiert. Die weitergehende Beteiligung des Parlaments als Teil der EU-Haushaltsbehörde wurde im Dezember 2020 lediglich in einer Interinstitutionellen Verein-

Just Transition Fonds (JTF) zur Unterstützung von Regionen und Sektoren bei ihrem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen wurde um 10 Mrd. Euro aufgestockt.

4 »Zweckgebundene Einnahmen« sind Einnahmen der EU, die dem EU-Haushalt unabhängig von den vereinbarten und definierten Eigenmitteln zufließen. Gemäß Artikel 21 Absatz 2 der aktuellen Haushaltsordnung aus dem Jahr 2018 waren dies bislang vor allem Finanzbeiträge von Drittländern, zum Beispiel der EFTA-Staaten, oder von Stiftungen. Weitere zweckbestimmte Einnahmen sind »spezifische zusätzliche Finanzbeiträge von Mitgliedstaaten«, »Einnahmen aus dem Forschungsfonds für Kohle und Stahl« oder »Zinsen auf Einlagen und Geldbußen«. Im Jahr 2019 beliefen sich diese Einnahmen auf 2,2 Mrd. Euro und im Jahr 2020 auf 4,2 Mrd. Euro.

barung zwischen dem EP, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission fixiert.⁵

Nach der politischen Einigung im Europäischen Rat begannen im zweiten Halbjahr 2020 die Verhandlungen zur Verabschiedung der notwendigen Legislativakte zur rechtlichen Umsetzung der neuen Instrumente zwischen dem Rat, der Kommission und dem Parlament. Diese Trilogie über die Rechtsgrundlagen gestalteten sich ebenfalls schwierig und zogen sich bis in den Januar 2021 hin. Die Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF-VO) wurde schließlich am 18. Februar 2021 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und trat am folgenden Tag in Kraft.⁶

Das vorrangige Ziel der ARF-Förderung ist eine möglichst effiziente und effektive Verwendung der europäischen Gelder.

Durch die Verknüpfung der ARF mit den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung ausspricht, versuchte die EU, die Durch- und Umsetzung ihrer Reformprogramme zu verbessern. Auf diese Weise, so die Erwartung, sollten die zusätzlichen Fördermittel deutlich ergebnisorientierter und nachhaltiger eingesetzt werden. Bereits während der Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat war strittig, was unter einer sinnvollen und möglichst effizienten Verwendung der ARF-Gelder in den Mitgliedstaaten und durch diese zu verstehen sei und wie diese sichergestellt werden könnte. Die Nettozahler drängten auf eine enge Verbindung von NGEU mit dem eingespielten Verfahren des Europäischen Semesters. Auf Druck der niederländischen Regierung wurde darüber hinaus eine besondere Aufschubklausel vereinbart: Demnach können ein oder meh-

5 »Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel vom 16. Dezember 2020«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 433 I vom 22.12.2020, S. 28–46, Ziffer 40ff.

6 »Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, Nr. 2021/241 vom 12. Februar 2021«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 57 vom 18.2.2021, S. 17–75.

rere Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ihre Zweifel an den Reformzusagen eines anderen Mitgliedstaats und ihre Bedenken bei schwerwiegenden Abweichungen der Ergebnisse von der vereinbarten nationalen Zielstellung vorbringen. Die Auszahlung europäischer Fördergelder wird dann so lange unterbrochen, bis der Europäische Rat das Problem erörtert hat (Erwägungsgrund 52 ARF-VO). Allerdings kann mit dieser Klausel die Ausreichung der Mittel nur zurückgehalten und nicht endgültig gestoppt werden. Die Europäische Kommission behält ihre alleinige Befugnis, die Umsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Die Verordnung schreibt insofern folgerichtig fest, dass die Kommission eine Förderung ganz oder teilweise aussetzen kann, wenn ein Mitgliedstaat keine oder nicht ausreichende Schritte unternimmt, um die im Rahmen des Europäischen Semesters erhaltenen makroökonomischen Empfehlungen umzusetzen, das heißt um sein nationales Haushaltsdefizit zu korrigieren (Art. 10 ARF-VO). Jedoch wurde mit der Aufschubklausel die Hoffnung verbunden, zumindest eine Debatte in der europäischen Öffentlichkeit anzustoßen und so den politischen Druck auf EU-Mitglieder zu verstärken, vereinbarte Maßnahmen auch konsequent zu implementieren. Die Klausel war zudem nicht nur ein Zeichen des Misstrauens der Nettozahler gegenüber den Empfängern europäischer Finanzhilfen, sondern auch ein Zeichen des Misstrauens gegenüber den Bewertungen der Europäischen Kommission. Zumindest einige Mitgliedstaaten zweifelten an deren Bereitschaft und Fähigkeit, ihre Kontrollfunktion objektiv und durchsetzungsstark auszuüben und strikt auf die Durchführung der verabredeten Reformprozesse und das Erreichen der Etappenziele zu achten. Sie sahen die Gefahr, dass die Kommission sich in ihrer Aufsichtsrolle eher von politischen Erwägungen und Rücksichtnahmen auf einzelne Mitgliedstaaten leiten lassen würde und damit die Verknüpfung von europäischen Fördergeldern mit der Umsetzung von wirtschaftspolitischen Reformempfehlungen und mit der klima- und digitalpolitischen Transformationsagenda der EU aufgeweicht werden könnte.

EU-Experten werteten den Beschluss, den NGEU und die ARF einzurichten, als »Signal für die Solidarität«⁷ und »als starkes Zeichen für die Fortdauer

eines integrationspolitischen Grundkonsens«.⁸ In der Fachwelt war die Rede von einem paradigmatischen Wandel,⁹ einer »kopernikanischen Wende«¹⁰ mit signifikanten langfristigen Implikationen für die Wirtschaftspolitik der EU¹¹ oder gar von einem »großen Sprung in neues und noch unerforschtes Terrain der weiteren Entwicklung Europas«.¹² Insbesondere die Einigung zur Aufnahme gemeinsamer Schulden wurde als europäischer Hamilton-Moment¹³ oder »Madisonian moment in European integration history«¹⁴ gedeutet.

Die Neuerungen durch NGEU und ARF

Die paradigmatischen Veränderungen und die tiefgreifenden integrationspolitischen Folgen des Corona-Haushaltspakets zeigen sich an verschiedenen Punkten:

(1) Gänzlich neu und somit von besonderer Bedeutung ist sicherlich, dass der EU die Möglichkeit über-

8 Friedrich Heinemann, »Next Generation EU: 750 Milliarden suchen einen Sinn«, in: *ifo-Schnelldienst*, 74 (10.2.2021) 2, S. 8–12.

9 Siehe Vivian A. Schmidt, »Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to the Covid-19 Pandemic«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 8, S. 1177–1193 (1179); Sarah Wolff/Stella Ladi, »European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 8, S. 1025–1040 (1026).

10 Siehe »Kopernikanische Wende für die EU; Charles Michel, Präsident des Europäischen Rates, weist Kritik am Finanzpaket zurück«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.7.2020.

11 Siehe Stella Ladi/Dimitris Tsarouhas, »EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Windows of Opportunity«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 8, S. 1041–1056 (1051).

12 Michael Thöne, »Next Generation EU – der erste von vielen Schritten ist getan«, in: *ifo-Schnelldienst*, 74 (10.2.2021) 2, S. 16–19 (17).

13 Siehe hierzu die Sonderausgabe »Did Europe Just Experience its ›Hamiltonian Moment?«, *The International Economy*, Summer 2020.

14 Sabine Saurugger, »What Do the Negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021–2027 Mean for Theories of European Integration? Reflections from an Actor-centred Constructivist Perspective«, in: Sybille Münch/Hubert Heinelt (Hg.), *EU Policymaking at a Crossroads. Negotiating the 2021–2027 Budget*, Cheltenham 2022, S. 251–271 (252).

7 Florian Dorn/Clemens Fuest, »Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?«, in: *ifo-Schnelldienst*, 74 (10.2.2021) 2, S. 3–8.

tragen wurde, in größerem Umfang Schulden aufzunehmen. Erstmals nimmt die Union gemeinsame Kredite in Höhe von mehreren Hundert Milliarden Euro auf, um ihre Hilfs- und Förderprogramme zu finanzieren. Mit dem Corona-Haushaltspaket erweitert sie ihre politischen und finanziellen Spielräume zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der klimapolitischen und digitalen Transformation erheblich. Die Entscheidung, sich im Moment einer schweren ökonomischen Krise kollektiv Geldmittel zu verschaffen, wurde von den Beteiligten und Beobachtern zugleich als deutliches Zeichen innereuropäischer Solidarität gewertet. Sie stellt einen Bruch mit dem bisherigen haushaltspolitischen Dogma dar, dem zufolge das europäische Budget keine Schulden machen darf. Damit schafft die EU einen Präzedenzfall, der bei künftigen Krisen neue Handlungsoptionen eröffnen kann. Diese Möglichkeit zur Finanzierung eines ergänzenden, zweckgerichteten, zeitlich befristeten und in seinem Umfang begrenzten Notfallfonds erweitert insofern die fiskalischen und damit auch die politischen Spielräume der Union erheblich. Nicht mehr die Frage, *ob* sich die EU verschulden darf, wird künftig diskutiert werden und auszuhandeln sein, sondern nur noch, *wann* diese Verschuldungsmöglichkeit ausgelöst wird bzw. was unter einer außergewöhnlichen Krisensituation zu verstehen ist und welche Indikatoren angelegt werden sollten.¹⁵

(2) Mit dem voluminösen Paket aus MFR und NGEU eröffneten sich der EU neue Potentiale zur Finanzierung ihrer politischen Prioritäten. Die Europäische Kommission war sehr erfolgreich damit, ihren Vorschlag vom Dezember 2019 für einen Europäischen Green Deal¹⁶ in das Zentrum der zusätzlichen europäischen Förderprogramme zu rücken. Die Ziele der EU, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden und der ökologischen Nachhaltigkeit politisch Vorrang zuzumessen, wurden zum Maßstab für die Neuausrichtung aller europäischen Förderprogramme.¹⁷

15 Peter Becker/Martin Grosse-Hüttmann, »Das Corona-Haushaltspaket der EU und die möglichen integrationspolitischen Langzeitwirkungen«, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2021*, Baden-Baden 2021, S. 459–470.

16 Europäische Kommission, *Der europäische Grüne Deal*, COM (2019) 640 final, Brüssel, 11.12.2019.

17 Die Europäische Kommission konnte auch ein zusätzliches Förderprogramm zur finanziellen Abfederung der Kosten des Ausstiegs aus fossilen Brennstoffen (Kohle, Torf

Damit rückten neue europäische (und globale) Zukunftsthemen und der Schutz und die Stärkung europäischer öffentlicher Güter in den Vordergrund.

(3) Darüber hinaus kann die EU mit den zusätzlichen Geldern nicht nur ihre eigenen finanziellen Möglichkeiten erweitern; mit der Weitergabe der Gelder an die Mitgliedstaaten – entweder als Zuschüsse oder als Kredite – vergrößert die EU auch die budgetären Spielräume ihrer Mitglieder. Die Finanzierung von NGEU erfolgt durch Kredite, die die EU aufnimmt; die den Mitgliedstaaten so zur Verfügung stehenden Mittel belasten nicht deren einzelstaatliche Haushalte und werden nicht auf die nationalen Verschuldungsmöglichkeiten angerechnet, die gemäß den Konvergenzkriterien des EU-Vertrags prinzipiell beschränkt sind. Ebenso wie andere Fördergelder aus dem EU-Budget, zum Beispiel die aus den Struktur- und Kohäsionsfonds oder die aus den Töpfen der Gemeinsamen Agrarpolitik, können die Mitgliedstaaten diese Mittel für ihre nationalen Förderprogramme und Förderprioritäten verwenden.

(4) Die EU erweitert mit der Entscheidung zur Aufnahme gemeinsamer Schulden nicht nur ihre haushaltsrechtlichen und haushaltspolitischen Möglichkeiten. Sie wird darüber hinaus auf den globalen Finanzmärkten zu einem der größten Kreditnehmer mit der höchsten Bonitätsstufe.¹⁸ Mit dieser neuen Rolle der EU ändert sich zugleich die europäische Finanzverfassung; die Verständigung auf die Aufnahme gemeinsamer Anleihen wurde als »Ausdruck des gewachsenen fiskalischen Selbstbewusstseins der EU« interpretiert.¹⁹

Insbesondere die finanzpolitische Funktion und die fiskalpolitische Bedeutung der Europäischen

und Ölschiefer) durchsetzen und mit weiteren Geldern finanzieren: Der Just Transition Funds soll den besonders betroffenen Regionen und Sektoren helfen, siehe Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang*, COM (2020) 22 final, Brüssel, 14.1.2020, und dies., *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang*, COM (2020) 460 final, Brüssel, 28.5.2020.

18 European Commission, *The EU as an Issuer: The Next Generation EU Transformation*, Luxemburg, Juli 2022, (EU Budget Policy Brief 3), <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/news-events-and-publications/publications/policy-briefs_en> (Zugriff am 9.11.2023).

19 Nettesheim, »Next Generation EU« [wie Fn. 1], S. 384.

Kommission wurden gestärkt; diese wird de facto zu einem europäischen Schatzamt, das die Planung und Umsetzung der Kreditaufnahme beaufsichtigt und für die Umschichtung und Umschuldung verantwortlich zeichnet.²⁰ Diese zusätzlichen Aufgaben der Kommission sind durchaus mit einer Aufwertung ihrer Verantwortung und ihres politischen Gewichts verbunden.

(5) Ein wichtiger und besonders umstrittener Punkt der europäischen Haushaltsverhandlungen war, dass die Auszahlung der europäischen Hilfs- und Fördergelder stärker an das Europäische Semester und an die Einhaltung ökonomischer Reformempfehlungen gekoppelt werden soll. Auch NGEU ermöglicht keine Auszahlung ungebundener Transfers an die Mitgliedstaaten. Vielmehr ist die Vergabe der Mittel an die nachhaltige Umsetzung europäischer Ziele und Vorgaben geknüpft, die wiederum kontinuierlich überprüft wird.

Mit der ARF übernahm die EU auch das Prinzip des Performance-based Budgeting.

Mit der ARF übernahm die EU auch das Konzept des Performance-based Budgeting²¹, das heißt das Prinzip, dass die Auszahlung der europäischen Fördergelder an die Implementierung gemeinsamer, mit den Mitgliedstaaten vereinbarter Ziele gebunden wird. Sie knüpfte dabei an eine von der Kommission bereits 2015/16 lancierte Initiative mit dem Namen »EU budget focused on results« an, mit der die europäische Ausgabenpolitik leistungsorientierter gestaltet und vereinfacht werden sollte.²² Dieser Ansatz erfordert besondere Absprachen über ein enges Monitoring und eine möglichst objektive Evaluation der Mittelverwendung in den geförderten Mitgliedstaaten. Bei den Verhandlungen über NGEU ging es somit auch um institutionelle Fragen, die zugleich

eminente politische Fragen sind, denn hier wurden auch die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU neu austariert; vor allem wurde die wirtschaftspolitische Rolle der Europäischen Kommission gestärkt.

Zusammengefasst war die Einigung des Europäischen Rats im Juli 2020 ein sichtbarer (und in Zahlen ablesbarer) Beweis europäischen Zusammenhalts und gegenseitiger Solidarität unter den Bedingungen einer großen Unsicherheit und einer ungewöhnlichen Krise, zu deren Bewältigung man kaum auf Erfahrungen zurückgreifen konnte. Die Staats- und Regierungschefs waren in der Lage, einen Ausgleich zwischen Nettozahlern und Begünstigten der europäischen Förderpolitik zu finden und schließlich eine immense Summe an gemeinsamen Haushaltsmitteln zu generieren, um der Gemeinschaft einen kollektiven Konjunkturimpuls zur Abfederung der ökonomischen und sozialen Kosten der Pandemie zu geben. Der erfolgreiche Konsens belegte den grundsätzlichen Willen und das Interesse der EU-Mitglieder an einer gemeinsamen Lösung. Die Sicherung und Stabilisierung der europäischen Institutionen, wie des Binnenmarkts und der Gemeinschaftswährung, und die Wahrung der EU-internen Prinzipien, wie Kohärenz und Solidarität, waren wichtiger als nationale Sonderwege. Diese Solidarität wurde zu keinem Zeitpunkt während der Verhandlungen des Europäischen Rats in Zweifel gezogen, auch wenn die Hilfsmaßnahmen zwangsläufig mit deutlichen Umverteilungseffekten verbunden waren. Dabei spielte zweifellos auch die besondere Ursache der Krise eine bedeutende Rolle: die Covid-19-Pandemie, die einen symmetrischen Schock für alle Volkswirtschaften in der EU darstellte und für deren Auftreten keinem Akteur Verantwortlichkeit oder gar Schuld zugemessen werden konnte. Zugleich ging der gefundene Kompromiss für die EU mit einem Zugewinn an politischer und fiskalischer Handlungsfähigkeit einher und mit neuen Formen der haushaltspolitischen Flexibilität. Die deutliche Erweiterung der finanziellen Spielräume, die der EU und vor allem der Europäischen Kommission mit dem Beschluss vom Juli 2020 zur Verfügung gestellt wurden, hatte für die Kommission noch eine weitere positive Folge: Sie gewann an fiskalpolitischer Autonomie und konnte ihre politischen Prioritäten, den europäischen Green Deal, mit den erforderlichen Finanzmitteln unterlegen.

20 Rebecca Christie/Grégory Claeys/Pauline Weil, *Next Generation EU Borrowing: A First Assessment*, Brüssel: Bruegel, November 2021 (Bruegel Policy Contribution 22/21).

21 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007; OECD, *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, Paris 2019.

22 Europäische Kommission, *Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020. Ergebnisorientierter EU-Haushalt*, COM(2016) 603 final, Brüssel, 14.9.2016.

Die Kritik an NGEU und ARF

Dennoch gab es vereinzelt auch Stimmen, die den Kompromiss des Europäischen Rats kritisierten, wobei sich die Einwände mit den fortschreitenden Erfahrungen bei der Umsetzung der ARF konkretisierten:

1. *Europarechtliche Kritikpunkte:* Die erstmals der EU eröffnete Möglichkeit, gemeinsame Schulden in bisher nicht gekanntem Umfang aufzunehmen, löste eine sehr grundsätzliche Diskussion aus. Strittig waren die gewählten Rechtsgrundlagen für die Ermächtigung zur Ausgabe europäischer Anleihen bzw. zur Aufnahme von Schulden sowie zur Errichtung eines gesonderten Fonds neben dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU und außerhalb des europäischen Budgets. Während manche Europarechtsexpertinnen und -experten die Eignung der Rechtsgrundlagen komplett in Frage stellten,²³ argumentierten andere nicht grundsätzlich ablehnend, meldeten aber »gewisse Zweifel an der Tragfähigkeit dieser Argumentation«²⁴ an, und wiederum andere Juristen hatten keinerlei Vorbehalte.²⁵ Diese Diskussion wurde zumindest in Deutschland mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022 beendet. Die Karlsruher Richter formulierten zwar deutlich ihre Bedenken gegenüber der Einigung des Europäischen Rats zur Aufnahme gemeinsamer Schulden, für die in den Verträgen keine Einzelermächtigung enthalten sei. Jedoch stelle dieser Kompromiss noch keine »qualifizierte Kompetenzüberschreitung« dar, die von offensichtlicher und struktureller Bedeutung sei und erheblich ins Gewicht falle. Deshalb könne die EU ausnahmsweise Kredite als sonstige Einnahmen aufnehmen, aber nur unter den Bedingungen der Zweckbindung, der zeitlichen Befristung und der begrenzten Höhe. Diese dürfe den Umfang der sonstigen Eigenmittel nicht übersteigen.²⁶

23 Anja Hoffmann/Lukas Harta/Martina Anzini, *Das Aufbauinstrument »Next Generation EU«*. Ausgewählte Fragen zur Vereinbarkeit des 750-Milliarden-Euro-Instruments und der dafür geplanten Schuldenaufnahme mit dem EU-Recht, Freiburg: Centrum für Europäische Politik (CEP), 2020 (cepAdhoc 7/2020).

24 Nettesheim, »Next Generation EU« [wie Fn. 1], S. 394.

25 Franz C. Mayer/Philipp Lütkemeyer, »Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU«, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 103 (2020) 4, S. 317–350.

26 Bundesverfassungsgericht, *Urteil des Zweiten Senats vom 06. Dezember 2022*, 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21.

2. *Ökonomische Kritikpunkte:* Die gemeinschaftliche Kreditaufnahme zur Finanzierung der neuen Fazilität wurde auch aus ökonomischen Erwägungen heraus heftig kritisiert. Ein solches Vorgehen setze die falschen Anreize, garantiere keine effiziente und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel und weiche das Prinzip der Eigenverantwortung auf.²⁷ Zwar versuche die EU, mit den vereinbarten quantitativen und qualitativen Indikatoren und Etappenzielen die Effizienz und die Wirksamkeit der ARF zu erhöhen und besser zu prüfen. Jedoch sei der Einsatz der Fördergelder nicht wirklich ergebnisorientiert, häufig intransparent und werde in den Mitgliedstaaten uneinheitlich gehandhabt. Der Fokus der Fazilität liege auf schnellen Outputs und sichtbaren Resultaten und nicht auf nachhaltigen Veränderungen; zum Teil seien die vereinbarten Gradmesser für das Monitoring der Verwendung der ARF-Gelder niedriger bzw. weniger ambitioniert als bei nationalen Förderprogrammen mit ähnlichen oder gleichen Zielen. Damit bestehe durchaus das Risiko eines ineffizienten Mitteleinsatzes sowie einer unterschiedlichen Handhabung und Bewertung durch die Europäische Kommission.²⁸

Einige Kritiker zogen sehr grundsätzlich die ökonomische Wirksamkeit von NGEU und insbesondere der ARF in Zweifel. Die ARF könne nur einen begrenzten wirtschaftlichen Effekt haben, denn zur Bekämpfung der unmittelbaren Pandemiekrisefolge komme sie deutlich zu spät. Die Fazilität könne insofern eher prozyklisch wirken und die von der Gesundheitskrise

27 Bundesrechnungshof, *Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds)*, Bonn, 11.3.2021.

28 Zsolt Darvas/Lennard Welslau, *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU Economic Governance Framework*, Brüssel: European Parliament. Economic Governance and EMU Scrutiny Unit, März 2023 (PE 741.478); Francesco Corti/Tomás Ruiz de la Ossa, *The Recovery and Resilience Facility. What Are We Really Monitoring with a Performance-based Approach?*, Brüssel: CEPS, 2023 (CEPS Explainer 2023-01); Europäischer Rechnungshof, *Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen*, Luxemburg, 2022 (Sonderbericht 21, 2022); Jorge Núñez Ferrer, *Avoiding the Main Risks in the Recovery Plans of Member States*, Brüssel: CEPS, März 2021 (CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers 1); Peter Becker, »Next Generation EU – effiziente Umsetzung als integrationspolitischer Katalysator«, in: *ifo Schnelldienst*, 74 (10.2.2021) 2, S. 19–22.

verursachten ökonomischen Schäden überkompensieren.²⁹ Die Förderprioritäten seien zu unspezifisch und nicht ausreichend auf die strukturellen wirtschaftspolitischen Probleme in den einzelnen Volkswirtschaften fokussiert. Die immensen Gelder aus den neuen Fonds würden insofern keine zusätzlichen Investitionen auslösen, sondern eher zur Finanzierung von bestehenden Programmen und Vorhaben eingesetzt werden. Insbesondere der kurze Förderzeitraum und die Notwendigkeit, die nationalen Aufbaupläne möglichst schnell nach der Verabschiedung der rechtlichen Grundlagen zu erarbeiten und der Kommission zur Genehmigung vorzulegen, begrenzten das Ambitionsniveau ebendieser Pläne und verstärkten den Druck in Richtung möglichst schnell zu erzielender Erfolge.³⁰

Die Verknüpfung der ARF-Fördergelder mit der Umsetzung der Reformempfehlungen, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters ausspricht, wurde zwar als Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU gedeutet, jedoch nicht unbedingt als Maßnahme zur Effizienzsteigerung der ARF.³¹ Die enge Anbindung spiegelt die eindeutige Dominanz der europäischen und der nationalen Exekutiven bei der Festlegung der Förderprioritäten und der Mittelverwendung wider; die Interessen und Ziele der Parlamente, der Sozialpartner und auch der europäischen Regionen seien hingegen kaum einbezogen worden. Dies verschärfe die Tendenz zur Zentralisierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und stärke insbesondere die Rolle der Europäischen Kommission.³²

29 Dorn/Fuest, »Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?« [wie Fn. 8]; Heinemann, »Next Generation EU: 750 Milliarden suchen einen Sinn« [wie Fn. 8].

30 Núñez Ferrer, *Avoiding the Main Risks in the Recovery Plans of Member States*, [wie Fn. 28]; Francesco Corti/Jorge Núñez Ferrer, *Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading Between the Lines*, Brüssel: CEPS, April 2021 (CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers 2); Francesco Corti et al., *The Recovery and Resilience Facility. A Springboard for a Renaissance of Public Investments in Europe?*, Brüssel: CEPS, Januar 2022 (CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers 6); Darvas/Welslau, *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 28].

31 Bart Vanhercke/Amy Verdun, »The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility«, in: *Journal of Common Market Studies*, 60 (2022) 1, S. 204–223.

32 Sonja Bekker, »The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?«, in:

3. *Integrationspolitische Kritikpunkte*: Auch die langfristigen haushaltspolitischen Konsequenzen des europäischen Kompromisses wurden kritisiert. Mit NGEU und der Möglichkeit der Verschuldung werde ein Präzedenzfall geschaffen, der in den nächsten Jahrzehnten oder bei anderen Krisen Begehrlichkeiten für weitere Schuldenaufnahmen durch die EU wecken und somit langfristig den Weg in eine europäische Transferunion öffnen werde. Darauf deute auch die starke Überdeckung der Kreditsumme im Eigenmittelbeschluss der EU hin.³³ Andere Kommentatoren widersprachen dieser Kritik, indem sie die Einrichtung von NGEU als ersten Schritt zur Schaffung einer permanenten europäischen Fiskalkapazität interpretierten.³⁴

Manche Beobachter und Beobachterinnen bewerteten auch die allgemeine Krisenreaktionsfähigkeit der EU und ihrer Organe skeptisch. Sie stellten einerseits fest, dass im Krisenfall eine Stärkung der europäischen Exekutive, also der Kommission und des Rates, normal sei.³⁵ Sie wiesen andererseits jedoch auch auf die Begrenztheit und die Janusköpfigkeit des gefundenen Kompromisses hin, der von den bestehenden institutionellen Pfadabhängigkeiten bestimmt

Politics and Governance, 9 (2021) 3, S. 175–185; Alison Hunter/Marta Pilati, *Recovery and Reform in the EU's Most Vulnerable Regions*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), 21.6.2021 (EPC Policy Brief); Jonathan Zeitlin/David Bokhorst/Edgars Eihmanis, *Governing the RRF. Drafting, Implementing, and Monitoring National Recovery and Resilience Plans as an Interactive Multi-level Process*, Brüssel: Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Juni 2023 (Recovery Watch, Policy Study).

33 Heinemann, »Next Generation EU: 750 Milliarden suchen einen Sinn« [wie Fn. 8]; Friedrich Heinemann, »Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im neuen EU-Eigenmittelbeschluss: Ausmaß und Haftungskonsequenzen«, in: *List Forum*, 47 (2021) 2–4, S. 133–150.

34 Lucas Guttenberg/Johannes Hemker/Sander Tordoir, »Alles wird anders – Wie die Pandemie die EU-Finanzarchitektur verändert«, in: *Wirtschaftsdienst*, 101 (2021) 2, S. 90–94; Lorenzo Codogno/Paul van den Noord, *Assessing Next Generation EU*, Amsterdam: Amsterdam Centre for European Studies, 15.12.2020 (SSRN Research Paper 2020/09).

35 Hussein Kassim, »The European Commission and the Covid-19 Pandemic: A Pluri-institutional Approach«, in: *Journal of European Public Policy*, 30 (2023) 4, S. 612–634; Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein, *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Baden-Baden 2022; Lucas Schramm/Wolfgang Wessels, »The European Council as a Crisis Manager and Fusion Driver: Assessing the EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic«, in: *Journal of European Integration*, 45 (2023) 2, S. 257–273, doi: 10.1080/07036337.2022.2111418.

werde.³⁶ Die EU könne nur begrenzt als Krisenmanager agieren, ihr fehlten noch immer die Möglichkeiten zu einer schnellen und robusten Notfallreaktion.³⁷

Einigkeit bestand weitgehend in der Überraschung über die erstaunlich innovative Antwort der EU auf die Covid-19-Pandemie und deren sozioökonomische Folgen sowie über die beachtliche Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu innereuropäischer Solidarität, die sich in den neugeschaffenen und weitreichenden Finanzinstrumenten ausdrücke. Allerdings gingen einigen Analysten die so eröffneten Reformmöglichkeiten nicht weit genug, während anderen die potentiellen integrationspolitischen Folgen zu weit gingen. Mit Blick auf die administrativen Vorgaben und die konkrete Ausgestaltung der ARF blieben viele Kommentatoren skeptisch.³⁸

36 Klaus Armingeon, et. al., Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU, in: *Comparative European Politics*, 20 (2022) 2, S. 144 – 165; Caroline de la Porte/Elke Heins, »Introduction: EU Constraints and Opportunities in the COVID-19 Pandemic – The Politics of NGEU«, in: *Comparative European Politics*, 20 (2022) 2, S. 135 – 143.

37 Arjen Boin/Mark Rhinhard, »Crisis Management Performance and the European Union: The Case of COVID-19«, in: *Journal of European Public Policy*, 30 (2023) 4, S. 655 – 675.

38 Zeitlin/Bokhorst/Eihmanis, *Governing the RRF* [wie Fn. 32].

Die Implementierung der Aufbau- und Resilienzfazilität als Kern von NGEU

Nach der Verabschiedung der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität rückte die Implementierung in den Mitgliedstaaten in den Vordergrund. Den politischen Akteuren als auch den wissenschaftlichen Beobachtern war klar, dass eine erfolgreiche, nachhaltige und überzeugende Anwendung der neuen Instrumente ausschlaggebend dafür sein würde, ob diese einen weiterreichenden integrationspolitischen Schwung entfalten können. Die ARF soll zur Stärkung der strategischen Autonomie der EU beitragen, die Union resilienter machen und zugleich einen europäischen Mehrwert schaffen. Um diese generellen Ziele mit der Fazilität zu erreichen, sollen mindestens 37 Prozent der Fördergelder für Maßnahmen gegen den ökologischen und klimabezogenen Wandel und mindestens 20 Prozent für die Digitalisierung verwendet werden. Der Anwendungsbereich der ARF wurde in sechs Schwerpunkte, die so bezeichneten »Säulen«, aufgliedert (Art. 3 der Verordnung 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, kurz ARF-VO):

- ökologischer Wandel;
- digitaler Wandel;
- intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sowie Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit;
- sozialer und territorialer Zusammenhalt;
- Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz;
- Bildung und Kompetenzen.

Die Mitgliedstaaten hatten zunächst nationale Aufbau- und Resilienzpläne (NARP) zu erstellen, die »im Einklang stehen« (Art. 17, 3 ARF-VO) mussten mit den länderspezifischen Empfehlungen (LSE) des Europäischen Semesters und mit anderen Programmen

und Strategien der EU (unter anderem mit den Energie- und Klimaplänen und den Programmen für die europäischen Strukturfonds). Die Kommission hatte die Aufgabe, diese NARPs innerhalb von zwei Monaten zu bewerten und dem Rat anschließend einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zur Billigung des jeweiligen Plans vorzulegen (Art. 19 und 20 ARF-VO). Sie hatte bereits im Vorfeld ihrer Prüfung der nationalen Pläne einen Leitfaden³⁹ mit Eckpunkten erarbeitet, in dem sie ihre Erwartungen an die nationalen Pläne, deren Struktur, Schwerpunktsetzungen und Ziele formuliert hatte. In ihren Aufbau- und Resilienzplänen erläuterten die Mitgliedstaaten, wie sie die europäischen Gelder zur Umsetzung der empfohlenen Strukturreformen nutzen wollen, um ihre wirtschaftliche und soziale Lage zu verbessern, ihr Wachstumspotential zu erhöhen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die ökologische und digitale Transformation umzusetzen. Die Pläne mussten hinreichend begründet und belegt sein und die Schritte der Mitgliedstaaten zur Implementierung der europäischen Reformempfehlungen konkret beschreiben. Zugleich mussten die Mitgliedstaaten ihre Fördermaßnahmen mit detaillierten, verbindlichen und messbaren quantitativen und qualitativen Zielwerten und Etappenzielen verknüpfen sowie Kosten- und Zeitpläne vorlegen. Darüber hinaus waren sie aufgefordert zu erläutern, welche Mechanismen zur Überwachung und zur Korruptionsbekämpfung sie zu installieren gedachten (Art. 18 ARF-VO).

Bei ihrer Prüfung der NARPs achtete die Kommission auf die Kohärenz der jeweiligen nationalen Ziele mit den gemeinsamen europäischen wirtschafts-,

³⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document: Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, SWD(2020) 205 final, Brüssel, 17.9.2020.

sozial-, klima- und nachhaltigkeitspolitischen Zielen und mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters. Zugleich beurteilte sie die Umsetzbarkeit und Messbarkeit der in den Plänen vereinbarten Maßnahmen und der angestrebten Etappenziele und Zwischenschritte. Die Kommission prüfte die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz der nationalen Umsetzungspläne mit Hilfe von 11 Kriterien (Art. 19 ARF-VO). Zur Bewertung der NARPs stufte sie diese Kriterien in Kategorien von A (weitgehend erfüllt) bis C (nur in geringem Maß erfüllt) ein (Anhang V der ARF-VO). Dabei orientierte sie sich an dem wirtschaftspolitischen Leitbild der »wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit«, das auf vier Schwerpunkte setzt: ökologische Nachhaltigkeit, Produktivität, Gerechtigkeit und makroökonomische Stabilität.⁴⁰ In der Praxis wurden die Pläne in enger Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission erstellt und abgestimmt bzw. angepasst oder überarbeitet.⁴¹ Die Prüfungsmaßstäbe der Kommission waren insofern für die Mitgliedstaaten nicht wirklich überraschend, ebenso wenig wie das Ergebnis.

Die Einrichtung eines Scoreboards ist das zentrale Element des kontinuierlichen Monitorings der ARF-Implementierungsfortschritte.

In Artikel 29 der ARF-Verordnung wurde festgeschrieben, dass die Europäische Kommission die Anwendung der Fazilität und die Einhaltung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne kontinuierlich überwachen muss und hierfür ein System der Leistungsberichterstattung entwickelt, in dem sie die Daten der Implementierung zeitnah erfasst. Hierzu hat die Kommission in einem die Verordnung ergänzenden delegierten Rechtsakt⁴² ein Aufbau- und

Resilienz-Scoreboard erarbeitet, in dem die Maßnahmen und die Erfüllung der Etappenziele für jeden Mitgliedstaat und für jede der sechs Säulen ablesbar sind.⁴³ Darüber hinaus legt die Kommission einen jährlichen Bericht vor (Art. 31 ARF-VO), in dem die Fortschritte der Fazilität insgesamt dargestellt werden und eine Verbindung mit der Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters hergestellt wird. Das Aufbau- und Resilienz-Scoreboard umfasst 14 gemeinsame Indikatoren⁴⁴ für die sechs Politikbereiche (Säulen) der Fazilität, mit deren Hilfe die Entwicklung in allen Mitgliedstaaten angezeigt und vergleichbar bewertet werden. Darüber hinaus berichtet die Kommission auf der Grundlage dieses Scoreboards über die Erfüllung der länderspezifischen Etappenziele und der vereinbarten Zielwerte sowie über den Abfluss der Fördergelder. Um die Fortschritte in den Mitgliedstaaten aggregieren zu können, sind die gemeinsamen Indikatoren quantifizierbar; sie werden in relativen Angaben erhoben, um Vergleiche auch zwischen den NARPs von Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Größen oder Fördersummen zu ermöglichen. Das Monitoring der Implementierung der ARF-Fazilität und der Umsetzung der nationalen Pläne erfolgt also kontinuierlich vor allem mit Hilfe quantitativer Indikatoren.

Resilienzscoreboards«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L429 vom 1.12.2021, S. 83–91.

⁴³ European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard*, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html>.

⁴⁴ Die 14 gemeinsamen Indikatoren sind: 1. die Einsparungen beim jährlichen Primärenergieverbrauch; 2. die zusätzlichen Betriebskapazitäten für erneuerbare Energien; 3. die geschaffene Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (wie die Zahl der Aufladestationen); 4. der Anteil der Bevölkerung, der von Schutzmaßnahmen gegen Hochwasser, Waldbrände und andere Naturkatastrophen profitiert; 5. die zusätzlichen Wohnungen mit Internet-Zugang; 6. die Zahl der geförderten Unternehmen, die digitale Produkte, Dienstleistungen und Prozesse entwickeln oder anwenden; 7. die Zahl der Nutzer von neuen oder verbesserten öffentlichen digitalen Dienstleistungen, Produkten oder Prozessen; 8. die Zahl der geförderten Forschenden; 9. die Zahl der geförderten Unternehmen; 10. die Zahl der Teilnehmenden an schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen; 11. die Zahl der geförderten Personen auf Arbeitsplatzsuche; 12. die Zahl der Personen, die in neuen oder modernisierten Gesundheitseinrichtungen behandelt wurden; 13. die Größe der Klassen in Kindergärten oder Schulen und 14. die Zahl der geförderten jungen Menschen im Alter zwischen 14 bis 29 Jahren.

⁴⁰ Europäische Kommission, *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021*, COM(2020) 575 final, Brüssel 17.9.2020, und dies., *Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen*, COM(2020) 500 final, Brüssel, 20.5.2020.

⁴¹ David Bokhorst/Francesco Corti, »Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion«, in: *Government and Opposition*, 2023, S. 1–17.

⁴² »Delegierte Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Festlegung der gemeinsamen Indikatoren und detaillierten Elemente des Aufbau- und

Eine erste grundlegende Anpassung erfuhr die ARF im Februar 2023 mit der Entscheidung, dass jeder Mitgliedstaat ein RePowerEU-Kapitel in seinen NARP und seine regelmäßigen Berichte aufnehmen muss. Mit RePowerEU reagierte die EU auf den Angriff Russlands auf die Ukraine. Ziel des Plans ist es, die Energieabhängigkeit von Russland zu minimieren, die Nutzung fossiler Brennstoffe insgesamt zu reduzieren und die Energiespar- und -effizienzpotentiale besser auszuschöpfen.⁴⁵ Der immense Investitionsbedarf im Energiebereich, der mit dieser Vorgabe verknüpft ist, soll zum Teil mit Hilfe des RePowerEU-Plans abgedeckt werden. Hierfür wurden die ARF-Mittel um weitere 20 Milliarden Euro aufgestockt, um zusätzliche Darlehen für die Mitgliedstaaten bereitstellen zu können. Diese sollten bis April 2023 bei der Kommission Anträge zur Einfügung eines RePowerEU-Kapitels in ihren NARP einreichen, in denen sie ihre angepassten Maßnahmen und die entsprechenden End- und Etappenziele erläutern.⁴⁶ Eine frühe Absprache mit der Kommission, so hieß es in den Erwägungsgründen, sei erforderlich, damit eine rechtzeitige Verabschiedung des erforderlichen Durchführungsbeschlusses des Rates gewährleistet werden könne. Denn am 31. August 2023 endete bereits die Frist für die Einreichung geänderter Aufbau- und Resilienzpläne, die einen RePowerEU-Darlehensantrag enthalten.⁴⁷ Die zusätzlichen RePowerEU-Maßnahmen können in energiepolitischen Reformen und Investitionen bestehen, die zur Verbesserung der Erdgasinfrastruktur beitragen. Gefördert werden auch Programme, mit denen eine Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden, die Dekarbonisierung der Wirtschaft und der Ausbau erneuerbarer Energien beschleunigt, die Energiearmut bekämpft und Anreize zu Senkung der Energienachfrage gesetzt werden. Als Folge des russischen Angriffs auf die

Ukraine und der grundsätzlichen Neubewertung der europäischen Energiepolitik wurde die Aufbau- und Resilienzfazilität also um einen energiepolitischen Schwerpunkt ergänzt.

Die Abflüsse aus der Fazilität bis zum Sommer 2023 zeigen, dass die Verteilung der Fördermittel auf die Mitgliedstaaten, ob als Zuschüsse oder Kredite, in keinem Zusammenhang stehen mit den im engeren Sinn gesundheitlichen Folgen der Covid-19-Pandemie. Die Höhe der Zuteilungen korreliert nicht mit den Übersterblichkeitsraten in den Mitgliedstaaten im Zeitraum 2020 und 2021. Vielmehr war das jeweilige Ausmaß der ökonomischen und sozialen Einbußen durch die Pandemie ausschlaggebend für die Zuteilung der ARF-Förderung an die Mitgliedstaaten. Die Regierungen nahmen vornehmlich die direkten Zuschüsse, die nicht an die EU zurückgezahlt werden müssen, in Anspruch und nur sieben Staaten haben sich für zusätzliche zinsvergünstigte Kredite entschieden. Von diesen haben bis zum Sommer 2023 lediglich Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien und Zypern bereits kreditfinanzierte Förderung abgerufen (siehe Tabelle 2, S. 18). Die größten Summen an zuschuss- und kreditfinanzierten Fördergeldern erhalten Italien mit dem immensen Volumen von mehr als 191 Milliarden Euro und Spanien mit 69,5 Milliarden Euro. Setzt man den Anteil der ARF-Fördergelder mit dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Empfängerstaats in Relation, so sollen insgesamt vier Mitgliedsländer einen Förderbetrag von mehr als 10 Prozent ihres BIP erhalten; Griechenland kann demnach eine ARF-Förderung von 16,68 Prozent, Rumänien von 12,15 Prozent und Kroatien von rund 11 Prozent seines BIP abrufen. Und auch die Mittel, die Italien zufließen sollen, würden mehr als 10 Prozent seines BIP entsprechen. Unabhängig von der zuteilten und maximal möglichen Förderung durch die ARF zeigen die relativ niedrigen Abrufquoten bis zum Sommer 2023, dass den nationalen Regierungen die Implementierung der neuen ergebnisorientierten Mittelverwaltung und das Erreichen der vereinbarten Etappenziele Probleme bereitet. Offensichtlich waren bislang diejenigen Mitgliedstaaten erfolgreicher beim Abrufen der ARF-Fördergelder und beim Nachweis von erfüllten Zielvereinbarungen, die auf langjährige Erfahrungen beim Bezug und der Verwaltung europäischer Fördergelder, insbesondere aus den EU-Strukturfonds, zurückblicken können.

⁴⁵ »Verordnung (EU) 2023/435 vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf RePowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2012, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L63 vom 28.2.2023, S. 1–27, hier: Art. 21c.

⁴⁶ Bislang haben mit Estland, Frankreich, Irland, Malta und der Slowakei allerdings erst fünf Mitgliedstaaten ihre Pläne angepasst und um ein RePowerEU-Kapitel erweitert (Stand Juli 2023).

⁴⁷ »Bekanntmachung der Kommission. Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von RePowerEU«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 80 vom 3.3.2023, S. 1–47.

Tabelle 2

Die Umsetzung der ARF

Mitgliedstaat	Anträge		Förderung (in Mrd. Euro)				Anteil am BIP	Ausgezahlt (Stand 1.8.2023)
	Vorlage des NARP	Positive Bewertung der Kommission	Durchführungsbeschluss des Rates	Förderung insgesamt	Zuschüsse	Kredite		
Belgien	30.04.2021	23.06.2021	13.07.2021	5,92	5,92	0	1,17%	0,77
Bulgarien	15.10.2021	07.04.2022	03.05.2022	6,27	6,27	0	9,23%	1,37
Dänemark	30.04.2021	17.06.2021	13.07.2021	1,55	1,55	0	0,46%	0,50
Deutschland	28.04.2021	22.06.2021	13.07.2021	26,36	26,36	0	0,73%	2,25
Estland	18.06.2021	05.10.2021	29.10.2021	0,97	0,97	0	3,08%	0,13
Finnland	27.05.2021	04.10.2021	29.10.2021	1,82	1,82	0	0,72%	0,27
Frankreich	28.04.2021	23.06.2021	13.07.2021	39,37	39,37	0	1,57%	12,52
Griechenland	27.04.2021	17.06.2021	13.07.2021	30,5	17,77	12,73	16,68%	5,75 / 5,35
Irland	28.05.2021	16.07.2021	08.09.2021	0,99	0,99	0	0,23%	0
Italien	30.04.2021	22.06.2021	13.07.2021	191,48	68,88	122,6	10,79%	28,95 / 37,94
Kroatien	14.05.2021	08.07.2021	28.07.2021	6,29	6,29	0	11,01%	2,22
Lettland	30.04.2021	22.06.2021	13.07.2021	1,83	1,83	0	5,56%	0,44
Litauen	14.05.2021	02.07.2021	28.07.2021	2,22	2,22	0	4,02%	0,83
Luxemburg	30.04.2021	18.06.2021	13.07.2021	0,08	0,08	0	0,11%	0,03
Malta	13.07.2021	16.09.2021	05.10.2021	0,32	0,32	0	2,16%	0,09
Niederlande	08.07.2022	08.09.2022	04.10.2022	4,7	4,7	0	0,55%	0
Österreich	30.04.2021	21.06.2021	13.07.2021	3,46	3,46	0	0,86%	1,15

Mitgliedstaat	Anträge		Förderung (in Mrd. Euro)					Ausgezahlt (Stand 1.8.2023)
	Vorlage des NARP	Positive Bewertung der Kommission	Durchführungs- beschluss des Rates	Förderung insgesamt	Zuschüsse	Kredite	Anteil am BIP	
Polen	03.05.2021	01.06.2022	17.06.2022	35,35	23,85	11,5	6,16%	0
Portugal	22.04.2021	16.06.2021	13.07.2021	16,61	13,91	2,7	7,86%	4,07 / 1,07
Rumänien	31.05.2021	28.09.2021	29.10.2021	29,18	14,24	14,94	12,15%	3,62 / 2,73
Schweden	28.05.2021	29.03.2022	03.05.2022	3,29	3,29	0	0,61	0
Spanien	30.04.2021	16.06.2021	13.07.2021	69,51	69,51	0	5,76%	37,04
Slowakei	28.04.2021	21.06.2021	13.07.2021	6,33	6,33	0	6,52%	1,93
Slowenien	30.04.2021	01.07.2021	28.07.2021	2,48	1,78	0,7	4,75%	0,28
Tschechien	01.06.2021	19.07.2021	08.09.2021	7,04	7,04	0	2,95%	1,84
Ungarn	12.05.2021	30.11.2022	15.12.2022	5,81	5,81	0	3,77%	0
Zypern	17.05.2021	08.07.2021	28.07.2021	1,2	1,0	0,2	5,15%	0,22 / 0,03

Quelle: European Commission, Recovery and Resilience Scoreboard, <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html> (Stand: August 2023).

Die ARF und das Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Koordinierung

Das Europäische Semester wurde 2011 im Zuge der Verschuldungskrise in der Eurozone etabliert. Es bildet seither die politisch-administrative Klammer, um die verschiedenen wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und inzwischen auch nachhaltigkeitspolitischen Koordinationsprozesse der EU mit den makroökonomischen und fiskalpolitischen Instrumenten des Stabilitäts- und Wachstumspakts in einem jährlichen Zyklus zu verbinden. Im Rahmen dieses mittlerweile eingespielten Prozesses stimmen die EU und die Mitgliedstaaten ihre Politiken aufeinander ab und vereinbaren gemeinsame Ziele auch in den Politikfeldern, in denen die EU über keine Rechtssetzungskompetenz verfügt.⁴⁸

Auch die Aufbau- und Resilienzfazilität zur Abfederung der sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie wurde in dieses Koordinierungsverfahren einbezogen. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, zweimal jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters auch über ihre Fortschritte bei der Umsetzung ihrer NARPs zu berichten, wofür sie ihre Nationalen Reformprogramme (NRP) nutzen können (Art. 27 ARF-VO); diesen NRP müssen sie ohnehin jährlich im Zyklus des Europäischen Semesters erstellen und der Kommission vorlegen. Darüber hinaus wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, ihren NARP »in Form eines einzigen Gesamtdokuments« (Erwägungsgrund 38 ARF-VO) zusammen mit ihrem NRP einzureichen.⁴⁹ Die Regierungen müssen bei der Erstellung ihrer Umsetzungspläne erläutern, ob und wie ihr NARP »zur wirksamen Bewältigung aller oder eines wesentlichen Teils der Herausforderungen [beitragen kann], die in den relevanten länderspezifischen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat, einschließlich der finanzpolitischen Herausforderungen und Empfehlungen« ermittelt wurden (Art. 19, 3b ARF-VO).

Die länderspezifischen Empfehlungen (LSE), die die EU im Zyklus des Europäischen Semesters in den Jahren 2019 und 2020 für jeden Mitgliedstaat formu-

lierte, und die sechs Säulen der ARF-Verordnung dienten als eine Art Matrix, in die die spezifischen nationalen Einzelmaßnahmen ein- und zuzuordnen waren. Die Mitgliedstaaten definierten so nationale Förderschwerpunkte und wiesen diesen die entsprechenden Maßnahmen und die dafür jeweils aufzuwendenden Mittel zu und fixierten die quantitativen und qualitativen Etappenziele. Die enge Verknüpfung von ARF mit den LSE verschafften der Kommission einen ersten Ansatzpunkt für ihre Einschätzung der angestrebten und vereinbarten Investitionen und Reformen. Allerdings sind die Empfehlungen in der Regel relativ allgemein gefasst, weshalb die Mitgliedstaaten darauf mit einer Vielzahl möglicher Fördermaßnahmen oder -projekte reagieren können.

Die Implementierung der ARF verstärkt die Wirkung der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters.

Die Qualität der Umsetzung der LSE mit Hilfe der ARF-Fördergelder wird von den konkreten Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, den spezifischen Etappenzielen und den Implementierungsindikatoren in den NARP vorbestimmt. Die Kommission drängte während ihrer intensiven Verhandlungen mit den Regierungen auf eine möglichst vollständige Erfüllung der LSE. Je mehr ARF-Fördergelder für einen Mitgliedstaat vorgesehen und reserviert wurden, desto höher war die Zahl der in den NARP vereinbarten Ziele und desto präziser und verbindlicher wurden die europäischen Implementierungsvorgaben. Mit der Höhe der europäischen Fördergelder verlängerte sich damit der Hebel der Kommission zur Überwachung und Beeinflussung der Mitgliedstaaten.⁵⁰

Die Europäische Kommission und die Zentralregierungen der Mitgliedstaaten arbeiteten bei der Erstellung der nationalen ARF-Programme überaus eng zusammen.⁵¹ Dies verstärkte einerseits den Einfluss der Kommission auf die Festlegung der Investitions-

⁴⁸ Peter Becker, *Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (SWP-Studie 19/2014).

⁴⁹ Vanhercke/Verdun, »The European Semester as Goldilocks« [wie Fn. 31]; Bekker, »The EU's Recovery and Resilience Facility« [wie Fn. 32].

⁵⁰ Bokhorst/Corti, »Governing Europe's Recovery and Resilience Facility« [wie Fn. 41].

⁵¹ Francesco Corti/Patrik Vesan, »From Austerity-conditionality towards a New Investment-led Growth Strategy: Social Europe after the Recovery and Resilience Facility«, in: *Social Policy and Administration*, 57 (2023) 4, S. 513 – 548; Bokhorst/Corti, »Governing Europe's Recovery and Resilience Facility« [wie Fn. 41]; Zeitlin/Bokhorst/Eihmanis, *Governing the RRF* [wie Fn. 32].

prioritäten und die Durchführung der Struktur-reformen in den Mitgliedstaaten. Andererseits erleichterten die avisierten immensen Fördersummen, verbunden mit einer hohen Dynamik und einem hohen Zeitdruck bei der Verwendung der EU-Gelder, aber auch die Umsetzung der Programme. Die nationalen Regierungen waren relativ frei darin zu entscheiden, ob und wie weit sie ihre Regionen oder zivilgesellschaftliche Interessengruppen in die Erstellung und die Implementierung der NARP einbinden wollen. Potentielle Bedenken-träger, Zögerer oder Gegner geplanter Reformen oder Investitionen konnten so in der innenpolitischen Debatte ignoriert oder zurückgedrängt werden.

Mit der Aufnahme der LSE in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne verknüpft die ARF zwei wirtschaftspolitische Zielsetzungen miteinander:

1. Als Reaktion auf die Pandemiekrise und deren absehbar erhebliche sozioökonomische Folgen stellte die EU beträchtliche Fördergelder als Konjunkturimpulse zur Verfügung. Bei der Verwendung dieser Mittel fokussierte sie sich auf die zweifache klimapolitische und digitale Transformation der europäischen Volkswirtschaften.
2. Die Verknüpfung der immensen ARF-Fördermittel mit der verbindlichen Beachtung der Reformempfehlungen, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 und 2020 ausgesprochen hatte, in den NARP sollte dabei die Wirkung der LSE erhöhen bzw. deren Umsetzung beschleunigen. Die Mitgliedstaaten waren angesichts der hohen potentiellen Fördersummen eher zu tiefgreifenden Umgestaltungsmaßnahmen, zum Beispiel zu strukturellen Reformen ihrer öffentlichen Verwaltungen oder der Steuer-, Bildungs- oder Justizsysteme, bereit und verpflichteten sich hierzu in ihren NARP.

Die europäischen Fördergelder sollen erst dann fließen, wenn die Mitgliedstaaten die zugesagten Reformen wirklich aufgenommen und die vereinbarten Zielwerte und Etappenziele, wie sie in den NARP fixiert wurden, de facto erreicht haben. Die Höhe der Förderung durch die EU ist unabhängig von den tatsächlich eingetretenen Kosten der Maßnahmen. Die Summe ist a priori in dem jeweiligen Nationalen Aufbau- und Resilienzplan festgelegt. Die ARF-Mittel sind demnach nicht zur Finanzierung der konkreten Reform- und Umsetzungsmaßnahmen bestimmt, die bereits erfolgreich in den Mitgliedstaaten abgeschlossen sein müssen und an die Kommission gemeldet und von ihr geprüft wurden. Sie dienen eher zur

Unterstützung für die Inangriffnahme weiterer Restrukturierungsmaßnahmen und somit eher als Belohnung für nationale Reformbereitschaft. Für die Implementierung der ARF in den Mitgliedstaaten wurde ein engmaschiges Monitoring- und Evaluationssystem vereinbart, das ebenfalls in das Verfahren und die Schrittfolge des Europäischen Semesters integriert wurde. Dass die enge Verbindung von ARF-Fördergeldern mit dem Europäischen Semester zu einer besseren und effizienteren Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen führt, wird zwar von der Europäischen Kommission erwartet; ob sich diese Hoffnung erfüllt, bleibt aber noch abzuwarten.

Die Parallelität von ARF und EU-Strukturfonds

Das älteste und bekannteste wirtschaftspolitische Förderinstrument der EU sind die europäischen Strukturfonds. Mit diesen Fonds⁵² sollen die wirtschaftlichen Divergenzen zwischen den Regionen in der EU verringert und die europäische Kohäsion gestärkt werden. Die allgemeinen Zielsetzungen der ARF decken sich weitgehend mit denen der europäischen Kohäsionspolitik und der Strukturfonds. So entsprechen die sechs Schwerpunkte der ARF den Förderprioritäten, die auch für die Verwendung der europäischen Strukturfonds formuliert wurden. Die in den sechs Säulen der ARF definierten Ziele sollen folglich »den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union« fördern (Art. 3 ARF-VO). Die Verordnungen für beide Förderinstrumente enthalten jeweils den Appell, wechselseitige Synergien anzustreben, »um einen möglichst hohen Mehrwert zu bewirken«.⁵³ Dennoch, so argumentierte

⁵² Zu den Strukturfonds werden der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds (KF) gezählt. Neu hinzugekommen ist in der aktuellen Förderperiode der Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fonds, JTF).

⁵³ »Verordnung 2021/1060 vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visum-

der Generaldirektor der Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission, Gert Jan Koopman, wenig überraschend, seien die langfristigen Zwecke beider Förderinstrumente unterschiedlich: »Cohesion policy and the RRF have some common aims, but different general objectives«. ⁵⁴ Während mit der ARF eine deutlich breitere Zielsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene verfolgt werde und eine kurzfristige Kapitallücke als Folge der Covid-19-Pandemie geschlossen werden solle, verfolge die Kohäsionspolitik eine langfristige und regionale Investitionsstrategie zur Verringerung der regionalen Wohlstandsunterschiede und zur Schaffung von Beschäftigung.

Ziele und Schwerpunkte der ARF und der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds sind nahezu deckungsgleich.

Allerdings ähneln die spezifischen Ziele und Förderschwerpunkte der europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität und der nationalen Umsetzungspläne stark denen der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik. ⁵⁵ In den Verordnungen zu den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds für die Förderperiode 2021 – 2027, die im Rahmen der europäischen Haushaltsverhandlungen 2020 parallel zu NGEU und ARF verhandelt wurden, werden die gleichen Ziele und ähnliche Förderprioritäten formuliert. ⁵⁶ Im Einklang mit der Vorgabe der thematischen Konzentration soll der Großteil der Zuwei-

politik«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L231 vom 30.6.2021, S. 159 – 706, Erwägungsgrund 49.

54 Gert Jan Koopman, »Cohesion Policy and the Recovery and Resilience Facility: Not Just Two Sides of the Same Coin«, in: European Court of Auditors (Hg.), *Cohesion and NextGenerationEU: Concord or Clash?*, Luxemburg, Mai 2022 (Journal 1/2022), S. 27 – 31, S. 29.

55 Europäischer Rechnungshof, *EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung*, Luxemburg 2023 (Analyse 1/2023).

56 Bereits in der letzten Förderperiode 2014 – 2020 dienten die europäischen Strukturfonds ähnlichen Zielen und Schwerpunkten wie die ARF. Auch das kohäsionspolitische Element von NGEU, das Programm React-EU, mit dem die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds der alten Förderperiode 2014 – 2020 um 47,5 Milliarden Euro aufgestockt wurden, konnte leicht an die gleichen Prioritäten wie ökologische Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft sowie die Digitalisierung der Volkswirtschaften und der Administrationen anknüpfen.

sungen aus den Strukturfonds wie bei der ARF prioritär im Dienste der gleichen wirtschafts- und klimapolitischen Ziele verwendet werden, nämlich der weiteren CO₂-Reduktion und der Digitalisierung. Ziele und Schwerpunkte der beiden europäischen Förderinstrumente sind also nahezu deckungsgleich.

Neben den eher inhaltlich-funktionalen Aspekten fällt die deutliche Parallelität bei der Programmierung beider Förderinstrumente auf. Die Strukturen, Prozesse und Mechanismen der Implementierung der ARF sind weitgehend an die Elemente der Politiksteuerung der europäischen Kohäsionspolitik angelehnt. Die Planungsdokumente der Strukturfonds sind zunächst in der Dachverordnung und den spezifischen Fondsverordnungen festgelegt. Die dort fixierten europaweiten Ziele und Schwerpunkte werden dann in Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten konkretisiert und auf die jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst. In sogenannten Operationellen Programmen für die einzelnen Fonds und für jede geförderte Region in der EU werden schließlich die spezifischen Förderschwerpunkte und -projekte definiert. Auch die ARF folgt weitgehend diesem dreistufigen Aufbau: Die rechtlichen Grundlagen werden in der ARF-Verordnung und in delegierten Rechtsakten der Europäischen Kommission gelegt; die Mitgliedstaaten fixieren in einem zweiten Schritt ihre Förderprioritäten in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, die dann weiter mit Hilfe von sogenannten Operationellen Vereinbarungen spezifiziert werden.

Ein wichtiger Unterschied besteht allerdings darin, welche Instanz über die Annahme dieser nationalen Implementierungspläne formal entscheidet. Die EU-Kommission prüft zwar sowohl die kohäsionspolitischen Partnerschaftsvereinbarungen und die Operationellen Programme als auch die ARF-Planungsdokumente auf die Möglichkeiten der Umsetzung und auf die zu erwartende Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit. Allerdings sind es bei den ARF-Dokumenten letztlich die Mitgliedstaaten, die im Rat auf der Grundlage der Analyse und Bewertung der Kommission beschließen, während die Kommission über die kohäsionspolitischen Planungs- und Programmierungsdokumente alleine befindet.

Eine wesentliche Differenz zwischen beiden Förderprogrammen ergibt sich auch aus der unterschiedlichen Laufzeit und der entsprechend ungleichen Dynamik bzw. Kontinuität und Nachhaltigkeit der Förderung. Die Strukturfonds decken eine maximal zehnjährige Förderperiode ab. Nach Ablauf können

die begonnenen Projekte oder Maßnahmen in der Regel in der nachfolgenden Förderperiode fortgeführt werden; zumindest besteht eine maximal zweijährige Überlappung der beiden Förderzeiträume, wenn der neue 2028 beginnt und der aktuelle erst spätestens 2030 ausläuft. Die Förderprogramme der ARF müssen hingegen bis Ende 2026 abgewickelt sein und können angesichts der einmaligen Entscheidung für diese Fazilität nicht verlängert werden. Eine Fortsetzung der Finanzierung spezifischer Projekte oder Programme kann insofern allenfalls in der nächsten kohäsionspolitischen Förderperiode mit Mitteln aus den Strukturfonds erfolgen. Einige Beobachter befürchten deshalb nach Ende der ARF-Laufzeit einen abrupten Stopp der Förderung im Jahr 2027 und einen Einbruch der öffentlichen Investitionen. Bereits zu Beginn des Förderzeitraums haben einige Mitgliedstaaten daher auf die Möglichkeit gedrängt, die Frist zu verlängern, um den kompletten Mittelabfluss und den Abschluss der Projekte garantieren zu können.

ARF und Strukturfonds unterscheiden sich jedoch fundamental in den Implementierungsstrukturen.

Die administrativen Ressourcen, um die jeweiligen nationalen Programme zu implementieren, sind begrenzt. Auch aus diesem Grund haben die unterschiedlichen Laufzeiten und Dynamiken – bei ähnlichen Förderprioritäten – dazu geführt, dass in den Jahren 2021 und 2022 zum Abschluss der alten kohäsionspolitischen Förderperiode und zum Start der Förderperioden von React-EU, der ARF, des Just Transition Fonds (siehe Fn. 3) und der neuen Strukturfonds die administrativen Prioritäten zur Umsetzung auf den zeitlich vorrangigeren Fonds lagen. Der Fokus richtete sich also auf die Beendigung der ablaufenden kohäsionspolitischen Projekte, auf die Verwendung der befristeten React-EU-Gelder und auf den Anlauf der bis 2026 befristeten ARF-Förderperiode. Die neuen kohäsionspolitischen Förderprogramme starteten deshalb mit einer deutlichen Verspätung in den Mitgliedstaaten.⁵⁷

ARF und EU-Strukturfonds unterscheiden sich in vier weiteren Punkten:

(1) Die Auszahlung der europäischen Fördergelder folgt je eigenen Verfahren. Die Mittel aus den europäischen Strukturfonds werden nach dem Erstattungsprinzip ausgezahlt. Demnach ist die begünstigte Region oder der Mitgliedstaat verantwortlich für die ordnungsgemäße Durchführung der Fördermaßnahmen. Eine Region finanziert eine spezifische Maßnahme und zahlt zum Beispiel einem Unternehmen oder einem Bildungsträger entsprechende Fördergelder zur Umsetzung des Vorhabens aus dem eigenen Haushalt. Die Belege und Rechnungen reicht sie dann bei der Kommission ein, die die Förderwürdigkeit und die Regelkonformität prüft und der Region dann den entsprechenden Betrag erstattet. Der Maßstab, der an die Auszahlung der europäischen Gelder angelegt wird, ist also die in den Strukturfonds-Verordnungen und den regionalen Förderrichtlinien vereinbarte Förderfähigkeit einer Maßnahme.

Im Unterschied zu diesem Erstattungsverfahren werden die Fördergelder der ARF von der Kommission erst ausgezahlt, wenn der Mitgliedstaat die zuvor verabredeten und fixierten quantitativen und qualitativen Etappen- und Endziele eines Förderprogramms nachweisen kann. Ob diese erreicht wurden, wird von der Kommission geprüft, und im positiven Fall wird dann die nächste Tranche der im Vorfeld festgelegten Fördersumme für das Programm ausgezahlt. Die Auszahlung der europäischen Fördergelder soll also nicht auf Basis der festgestellten Förderfähigkeit erfolgen, sondern stärker und eindeutiger an das Erreichen spezifischer Ziele und an messbare Indikatoren geknüpft werden. Im Unterschied zur Erstattung der tatsächlich entstandenen Kosten für die Implementierung eines Förderprojekts, das im Rahmen eines europäischen Strukturfonds durchgeführt wird, erhält der Mitgliedstaat aus der ARF nur die zuvor vereinbarte und in den NARP festgeschriebene Förderung für den Abschluss der Maßnahme – auch wenn die realen Ausgaben für das Vorhaben höher sein sollten. Die auszahlende Summe wurde also im Vorfeld im Zuge der Abfassung des jeweiligen NARP kalkuliert und verbindlich festgelegt. Die ARF folgt damit dem Ansatz des Performance-based Budgeting, mit dem die Effizienz und die Effektivität der europäischen Förderpolitiken verbessert werden soll.

Ob die Auszahlung der ARF-Fördergelder jedoch strikt leistungsorientiert sein und stets auf der Grundlage messbarer Indikatoren erfolgen wird, bleibt fraglich und darf bezweifelt werden. Die Etappenziele und anzulegenden Indikatoren, die zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat in den

⁵⁷ Andrey Novakov, »Cohesion & NextGenerationEU: Europe's Double-faced Recovery?«, in: European Court of Auditors (Hrsg.), *Cohesion and NextGenerationEU* [wie Fn. 54], S. 116 – 119.

nationalen Plänen vereinbart worden sind, lassen in einigen Fällen Fragen offen. So akzeptiert die Kommission zum Teil bereits das fristgerechte Einreichen von Planungsdokumenten als Etappenziel, um die Zuweisung einer Tranche der Fördergelder zu genehmigen. Auch wurden Etappenziele mitunter im Einvernehmen mit der Kommission so niedrig angesetzt, dass die Erfüllung dieser Minimalziele keine oder kaum Anstrengungen erfordert.⁵⁸

(2) Die Implementierung der europäischen Strukturfonds erfolgt auf dem Weg der geteilten Mittelverwaltung, das heißt sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten übernehmen gemeinsam die Verantwortung für die ordnungsgemäße Verwendung der Fördergelder. Die Kommission übt hierbei eine eher mittelbare Aufsichtsfunktion aus und kontrolliert nur punktuell die mitgliedstaatlichen bzw. regionalen Verwaltungs-, Überwachungs- und Prüfinstanzen.

Die ARF-Fördergelder hingegen werden in Form der direkten Mittelverwaltung von der Kommission an die Mitgliedstaaten ausgezahlt. Dies bedeutet, dass die Kommission für die ordnungsgemäße Verwendung der Fördergelder gegenüber der europäischen Haushaltsbehörde, dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU, verantwortlich ist. Sie kontrolliert die regelkonforme Allokation der Gelder anhand der mit den Mitgliedstaaten abgesprochenen qualitativen und quantitativen Etappen- und Endziele. Die nationalen Regierungen – in der Regel eine federführende Behörde – sind die Begünstigten der Fazilität. Die Kommission überprüft und bewertet also nicht mehr einzelne Fördermaßnahmen oder die sachgerechte Mittelverwendung auf Seiten einzelner Empfänger der europäischen Fördergelder, sondern kontrolliert nur die Einhaltung der vereinbarten Umsetzungsindikatoren. Diese Form der direkten Mittelverwaltung verschafft der Kommission zunächst einen deutlich vergrößerten Spielraum bei der Bewertung, ob

⁵⁸ Eulalia Rubio, *From Words to Action. Analysing Possible Scenarios and Political Dynamics in the Process of Disbursing the European Recovery and Resilience Facility Funds*, Paris: Jacques Delors Institute, Februar 2022 (Notre Europe Policy Paper 274); Darvas/Welslau, *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 28]; Corti/Ruiz de la Ossa, *The Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 28]; Zsolt Darvas/Lennard Welslau/Jeromin Zettelmeyer, *Facility Falls Short against Performance-based Funding Standards*, Brüssel: Bruegel, April 2023 (Bruegel Analysis); Corti/Núñez Ferrer, *Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans* [wie Fn. 30].

die mit den Mitgliedstaaten ausgehandelten Förderziele und -prioritäten auch wirklich erreicht worden sind. Sie ist zwar formal alleine verantwortlich für die ordnungsgemäße Mittelverwendung und die Implementierung der Programme; die konkrete Umsetzung der einzelnen Projekte konnte sie aber de facto in die Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Exekutiven übertragen. Umgekehrt ist die Kommission darauf angewiesen, dass ihr die nationalen Regierungen Informationen zur Umsetzung der ARF-Förderprogramme pünktlich, umfassend und inhaltlich korrekt kommunizieren. Die Möglichkeit, sich auf die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Umsetzungsindikatoren konzentrieren zu können, erleichtert es der Kommission andererseits, ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten nachzukommen und entlastet sie somit von vielen administrativen Pflichten. Diese Implementierungsaufgaben werden von den Regierungen in den Mitgliedstaaten übernommen, die sich inzwischen über die hohen und zunehmenden Bürokratielasten und die Inflexibilität des Monitorings der Europäischen Kommission beklagen.⁵⁹

(3) Um die Mitgliedstaaten und ihre Regionen für die korrekte, vor allem aber für die effektive, effiziente und nachhaltige Verwendung der europäischen Strukturfonds verantwortlich zu machen und deren Interesse an sinnvollen Projekten zu stärken, ist es üblich, dass die Maßnahmen mit Geldern aus den nationalen (und/oder regionalen Haushalten) kofinanziert werden. Je nach Ausmaß der regionalen Rückständigkeit bzw. des Abstands zum Durchschnitt des Wohlstands in der EU variiert die Höhe dieser nationalen Beteiligung. Die ARF-Fördermittel hingegen werden komplett von der EU an die begünstigten Mitgliedstaaten ausgezahlt – entweder als nicht-rückzahlbare Finanzhilfen oder als zinsvergünstigte Kredite. Die Ownership der EU-Staaten für die Projekte und ihr Interesse an einer möglichst effektiven und effizienten Mittelverwendung könnten dadurch potentiell geringer sein.

(4) Auch das Prinzip, die verschiedenen Interessengruppen und Sozialpartner in die Durchführung der jeweiligen Förderprogramme einzubinden, wird unterschiedlich gehandhabt. Während es für die europäische Kohäsionspolitik europarechtlich festgeschrieben ist (Art. 8 der Dachverordnung für die

⁵⁹ Zeitlin/Bokhorst/Eihmanis, *Governing the RRF* [wie Fn. 32].

Tabelle 3

Vergleichende Übersicht: Europäische Strukturfonds und ARF

	Strukturfonds	ARF
Rechtsgrundlage	Art. 177 AEUV	Art. 175, Abs. 3 AEUV
Laufzeit	2021 – 2027 plus 3 Jahre bis 2030	2021 – 2026
Gesamtsumme (in Preisen 2018)	330,2 Mrd. Euro (Zuschüsse – gestaffelt je nach regionalem Wohlstand)	672,5 Mrd. Euro (Zuschüsse und Darlehen)
Finanzierung	EU-Budget bzw. Eigenmittel	Kreditaufnahme an Kapitalmärkten; Schuldentilgung über EU-Budget
Förderziele	5 <i>Politikziele</i> <ul style="list-style-type: none"> ■ Umwelt- und klimafreundlichere, CO₂-neutrale Wirtschaft und wider- standsfähiges Europa ■ Stärkere Vernetzung und Mobilität ■ Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation ■ Soziales Europa ■ Bürgernahes Europa 	6 <i>Säulen</i> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ökologischer Wandel ■ Digitaler Wandel ■ Wachstum und Beschäftigung ■ Sozialer und territorialer Zusam- menhalt ■ Gesundheit, Resilienz und Krisen- vorsorge ■ Bildung und Kompetenzen
Ausgabenprioritäten	<i>Thematische Konzentration:</i> mindestens 30 % für Klimapolitik; zwischen 55 % und 85 % für grünen und digitalen Wandel	<i>Zielwerte (bzw. Mindestwerte):</i> 37 % für ökologischen Wandel; 20 % für digitalen Wandel
Förderzeitraum	10 Jahre	6,5 Jahre
Programmierung	1 Dachverordnung und spezifische Fondsverordnungen 27 nationale Partnerschafts- vereinbarungen (PV) 379 nationale oder regionale Opera- tionelle Programme	ARF-VO 27 nationale Aufbau- und Resilienz- pläne (NARP) 27 Operationale Vereinbarungen
Mittelverwaltung	Geteilte Mittelverwaltung	Direkte Mittelverwaltung
Auszahlung / Erstattung	Erstattungsprinzip; Ausgaben für Förderprojekt werden erstattet	Auszahlung von Tranchen beim Erreichen von zuvor vereinbarten Zwischenzielen
Kofinanzierung	Nationale Kofinanzierung nach regio- nalen Kriterien zwischen 40 und 85 % der Fördersumme	Keine nationale Kofinanzierung (100 %-Förderung durch EU)

Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, ESI-VO), war die Beteiligung und Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Interessenvertreter bei der Erstellung der nationalen ARF-Förderpläne und auch bei deren Umsetzung nicht verpflichtend und wird von

den Mitgliedstaaten durchaus nach eigenen Vorstellungen praktiziert (Art. 18 ARF-VO).⁶⁰

⁶⁰ Für die Erstellung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurden die Länder und auch die Sozialpartner nach eigenen Angaben nur unzureichend eingebunden, siehe

Beide Förderinstrumente ähneln einander also in ihren allgemeinen Förderzielen; es gibt funktionale Überlappungen und verwandte Strukturen. In wichtigen Details, insbesondere bei der Form der Mittelverwaltung, unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Beide werden parallel eingesetzt und müssen insofern voneinander abgegrenzt und zugleich aufeinander abgestimmt werden, um Doppelförderungen und Fehlanreize zu vermeiden und zugleich Synergien zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten und ihre Regionen können also zum Beispiel ihre klima- und digitalpolitischen Förderprogramme sowohl mit der ARF als auch mit den Strukturfonds umsetzen und insofern über den für sie und ihr jeweiliges Projektziel besten Förderrahmen entscheiden. Die Überschneidungen in den Zielsetzungen eröffnen den Mitgliedstaaten neue Optionen und größere politische Spielräume. Mit der ARF hat die EU ein Förderinstrument entwickelt, das die Verwaltungsaufgaben für die Kommission reduziert und dieser – mit der Fokussierung auf die Etappen- und Endziele in den NARP – gleichzeitig scheinbar klare Bewertungsmaßstäbe und -indikatoren an die Hand gibt. Die Festlegung dieser Ziele in direkten Absprachen zwischen der Kommission und den Regierungen in den Mitgliedstaaten, bei einer nur begrenzten Einbindung zivilgesellschaftlicher Interessengruppen, der nationalen Parlamente oder der Regionen, hat eine schnelle Programmplanung und ein hohes Maß an Flexibilität für den Start der Maßnahmen ermöglicht.

Mit der kompletten Übernahme der Förderkosten durch die EU und der Verknüpfung mit den Vorgaben der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters hat die EU, das heißt in der praktischen Umsetzung die Europäische Kommission, im Vergleich zu den bisherigen kohäsionspolitischen Förderprogrammen an Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten und die Auswahl der Investitionsschwerpunkte gewonnen. Zugleich ist die ARF-Förderpolitik schneller und flexibler geworden.

Bundesrat, *Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)*, Beschluss vom 5.3.2021, Drucksache 106/21. Bei einer Anhörung des Deutschen Bundestags am 20.6.2022 zu NGEU monierte die Vertreterin des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) ebenfalls, dass der DGB mit lediglich einem informellen Informationsgespräch nicht angemessen konsultiert worden sei.

Europäische Schulden – Die Finanzierung von NGEU und ARF

Der Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 war Teil des großen Pandemie-Haushaltspakets und des Kompromisses im Europäischen Rat im Juli 2020. Er ermächtigt die Europäische Kommission dazu, zur Finanzierung der neuen Ausgabeninstrumente NGEU und ARF Kredite in Höhe von bis zu 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) im Namen der EU an den globalen Finanzmärkten aufzunehmen. Von diesen Krediten werden maximal 390 Milliarden Euro in Form nichtrückzahlbarer Hilfszahlungen an die Mitgliedstaaten ausgezahlt und maximal 360 Milliarden Euro als zinsgünstige Darlehen ausgereicht bzw. weitergeleitet. Die Ermächtigung zur Verschuldung ist sowohl mit Blick auf das mögliche Kreditvolumen als auch bezüglich der Laufzeit und des Verwendungszwecks der Gelder klar begrenzt. Nach 2026, dem letzten Jahr dieser Ermächtigung zur Kreditaufnahme, darf die Kommission keine Schulden mehr aufnehmen; ab 2028 soll sie mit den erforderlichen Rückzahlungen der an den Kapitalmärkten geliehenen Mittel beginnen; die Tilgung muss bis spätestens zum 31. Dezember 2058 abgeschlossen sein. Zur Absicherung dieser Kreditermächtigung wurde die Eigenmittelobergrenze »ausschließlich« und »vorübergehend« um 0,6 Prozentpunkte auf 2 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU angehoben. Diese Anhebung soll als Garantie und Sicherheit für die Gläubiger der Union dienen, bis alle EU-Anleihen zurückgezahlt worden sind. In dem Beschluss vom Dezember 2020 heißt es dazu explizit: »Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.«⁶¹ Die Tilgung der NGEU-Kredite wird zum einen durch die Rückzahlung der Mitgliedstaaten an die EU geleistet, wenn ihre Kredite fällig werden, und zum anderen aus dem EU-Haushalt bestritten, aus dem auch die anfallenden Zinsen bezahlt werden.

Die Europäische Kommission hat sich frühzeitig auf ihre neue Rolle als Kreditnehmerin an den globalen Finanzmärkten vorbereitet und die erforderlichen personellen und inhaltlichen Vorkehrungen

⁶¹ »Beschluss 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L424 vom 15.12.2020, S. 1 – 10, hier Artikel 6.

getroffen.⁶² Sie rechnete mit Finanzierungsgeschäften im Umfang von jährlich 150 bis 200 Milliarden Euro bis Ende 2026 und legte hierfür eine diversifizierte Finanzierungsstrategie vor.⁶³ Diese Strategie und die Handhabung der Kosten für das Zins- und Schuldenmanagement wurden durch eine Änderung der europäischen Haushaltsordnung⁶⁴ und entsprechende Durchführungsbeschlüsse⁶⁵ der Kommission weiter konkretisiert.

Bereits im Juni 2021 legte die Kommission die drei ersten Anleihen auf – eine Anleihe über 20 Milliarden Euro mit zehnjähriger Laufzeit, eine Anleihe mit fünfjähriger Laufzeit über 9 Milliarden Euro und eine Anleihe über 6 Milliarden Euro mit 30-jähriger Laufzeit.⁶⁶ Bis Ende 2022 hat die EU Anleihen in Höhe von insgesamt 171 Milliarden Euro im Rahmen von NGEU begeben.⁶⁷ Die Rahmenbedingungen zur Kredit-

aufnahme waren während der MFR-Verhandlungen und auch bei der Ausgabe der ersten Anleihen durch die Kommission überaus günstig. Die Ratingagenturen bewerteten die Anleihen der EU mit dem Triple-A-Rating für sehr sichere Anleihen und sehr geringes Ausfallrisiko; die Kreditzinsen der EU waren demzufolge sehr niedrig – »at historic lows«.⁶⁸ Die EU konnte sich zum Start der Kreditaufnahme unter günstigsten Konditionen verschulden.

Der starke Anstieg der Zinssätze für die EU-Anleihen führt zu Finanzierungsproblemen im EU-Haushalt.

Zum Jahreswechsel 2021/22 und schließlich mit dem russischen Angriff auf die Ukraine änderten sich diese Bedingungen jedoch fundamental. Als Reaktion auf das drastische Ansteigen der Inflationsraten war die EZB gezwungen, die Leitzinsen zu erhöhen. In der Folge erhöhten sich auch die Kreditzinsen und die Schuldenmanagementkosten der EU deutlich. Die Zinssätze für zehnjährige EU-Anleihen bewegten sich bei den ersten Ausgaben der Anleihen im Juni 2021 bei 0,09 Prozent und stiegen dann bis Mai 2022 auf 1,53 Prozent an; im April 2023 lagen sie bei 3,09 Prozent.

Die EU hatte im MFR 2021–2027 für Zinszahlungen insgesamt 14,9 Milliarden Euro eingeplant; diese Summe wird angesichts der deutlich verschlechterten Bedingungen und der noch auszubehenden Anleihen bis 2026 absehbar nicht ausreichen. Die Kommission erwartete, dass dieses kalkulierte Volumen bereits Mitte des Jahres 2023 aufgebraucht sein würde.⁶⁹ Sie schlug deshalb einen neuen Mechanismus zur Deckung der höheren NGEU-Finanzierungskosten vor. Diese von der Kommission »EURI Instrument« genannte Flexibilitätsreserve soll nur die zusätzlichen Kosten abdecken und außerhalb der Obergrenzen des MFR geführt werden. Angesichts der Unsicherheit

62 Die Ausgabe von Anleihen und damit die Aufnahme von Schulden der EU konnte allerdings erst erfolgen, nachdem alle Mitgliedstaaten den neuen Eigenmittelbeschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert hatten. Dieses Verfahren wurde ungewöhnlich zügig, nämlich bis zum 31. Mai 2021 abgeschlossen. Zuvor hatten die Ratifizierungen der Eigenmittelbeschlüsse in den Mitgliedstaaten in der Regel rund zwei Jahre gedauert.

63 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission über eine neue Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von Next Generation EU*, 14.4.2021, COM(2021) 250 final.

64 »Verordnung 2022/2434 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L319 vom 13.12.2022, S. 1-4.

65 »Durchführungsbeschluss der Kommission 2021/1095 vom 2. Juli 2021 zur Festlegung der Methode für die Zurechnung von Kosten im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme und dem Schuldendienst im Rahmen von Next-GenerationEU«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L236 vom 5.7.2021, S. 75-85; »Durchführungsbeschluss der Kommission 2022/2545 vom 19. Dezember 2022 zur Festlegung des Rahmens für die Zurechnung von Kosten im Zusammenhang mit Mittelaufnahme und Schuldenmanagementtransaktionen im Rahmen der diversifizierten Finanzierungsstrategie«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L328 vom 22.12.2022, S. 123–135.

66 Christie/Claeys/Weil, *Next Generation EU Borrowing* [wie Fn. 20].

67 Europäische Kommission, *Halbjährlicher Bericht über die Durchführung von Mittelaufnahme- und Schuldenmanagementtransaktionen sowie von damit verbundenen Darlehenstransaktionen gemäß Artikel 12 des Durchführungsbeschlusses C(2022) 9700 der*

Kommission, 1. Juli 2022–31. Dezember 2022, COM(2023) 93 final, Brüssel, 22.2.2023.

68 Grégory Claeys / Conor McCaffrey / Lennard Welslau, *The Rising Cost of European Union Borrowing and What to Do about It*, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs, Mai 2023 (Briefing PE 749.450), S. 1.

69 European Commission, *Mid-term Revision of the Multi-annual Financial Framework 2021–2027*, COM(2023) 336 final, Brüssel, 20.6.2023, S. 11; dies., *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication Mid-term Review of the Multiannual Financial Framework 2021–2027*, SWD(2023) 336 final, Brüssel, 20.6.2023, S. 35–37.

und kaum exakt zu kalkulierenden Zinsausgaben sollen alle anfallenden Kreditzinsen und Schuldenmanagementkosten in den Jahren 2024 – 2027, die eine festgelegte Marge überschreiten, in den entsprechenden Jahreshaushalten eingestellt werden; diese Ausgaben sollen jedoch über die durch den MFR gezogene Obergrenze für das jeweilige Jahresbudget hinausgehen.⁷⁰

Als Folge der massiv gestiegenen Zinsbelastungen trat zum wiederholten Male eine eklatante Unstimmigkeit bzw. Schwäche in der Systematik des EU-Haushalts zutage. Einerseits beharren insbesondere die Mitgliedstaaten auf der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Ausgabenvolumens und der Obergrenzen des MFR, um die Belastungen ihrer nationalen Haushalte mit Hilfe der siebenjährigen Fixierung im MFR planbar zu machen. Andererseits erfordert die budgetäre Abhängigkeit von der Volatilität der internationalen Finanzmärkte, die mit der Schuldenaufnahme in der vereinbarten Größenordnung von mehr als 800 Milliarden Euro (in laufenden Kosten) bis zum Jahr 2026 zwangsläufig einhergeht, eine ausreichende Flexibilität im Haushalt und die entsprechende Bereitschaft und Fähigkeit, auch steigende Zinskosten zu tragen.

Wenn die Kommission nun vorschlägt, die zusätzlichen, ungeplanten und unkalkulierbaren NGEU-Finanzierungskosten außerhalb der vereinbarten strikten Obergrenzen des Finanzrahmens in einer zusätzlichen Flexibilitätsmarge in das EU-Budget aufzunehmen, macht sie mit Nachdruck deutlich, dass mit der Schuldenaufnahme eine solche Budgetflexibilität untrennbar verbunden ist. Noch kritisieren die Nettozahler, dass diese Flexibilität nur einseitig in Form der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel interpretiert werde. Einsparungen und Umschichtungen zur Tilgung der gestiegenen Zinskosten seien aber ebenso eine Option.

70 European Commission, *Proposal for a Council Regulation Amending Regulation 2020/2093 Laying down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027*, COM(2023) 337 final, Brüssel, 20.6.2023.

Eine erste Interimsbewertung

Eine entscheidende Vorbedingung für eine positive Bewertung des Corona-Wiederaufbaufonds wird vor allem die erfolgreiche und nachhaltige Implementierung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in und durch die Mitgliedstaaten sein. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Kommission ihre Aufgabe, die Umsetzung der NARP und das Erreichen der Ziele zu überwachen und zu kontrollieren, sehr ernst nimmt. Damit verbunden ist die sehr grundsätzliche Abwägung, mit welchen Indikatoren und nach welchen Kriterien die Ausführung der NARPs bemessen und bewertet werden sollte: Sollen schnell umsetzbare und quantitativ leicht messbare Ergebnisse (Outputs), eher qualitative Effekte (Outcomes) oder langfristig wirkende Strukturveränderungen (Impacts) den Ausschlag geben?⁷¹

Es können also sehr unterschiedliche Maßstäbe zur Bewertung der effizienten, wirtschaftlichen und nachhaltigen Verwendung der europäischen Fördergelder und somit einer erfolgreichen NGEU-Implementierung angelegt werden:

(1) *Der Abfluss der Fördermittel*: Der einfachste Maßstab ist die Verwendung der ARF-Gelder für Maßnahmen in den Mitgliedstaaten – also der schnelle und vollständige Abfluss der Fördermittel. Die zügige Durchführung der nationalen Umsetzungspläne ist angesichts der Begrenzung des Förderzeitraums bis Ende 2026 ein wichtiges Ziel. Die Kommission hat in ihrer zusammenfassenden Mitteilung zu den Länderberichten und ihren Vorschlägen für die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters ausdrücklich die Notwendigkeit betont, dass die Aufbau- und Resilienzpläne rasch implementiert und die Aufnahmekapazitäten für ARF-Mittel in

den Mitgliedstaaten verbessert werden.⁷² Allerdings reicht die zügige Ausgabe der NGEU- und ARF-Gelder nicht aus, um den Wiederaufbaufonds zu einem Erfolg zu erklären. Die sinnvolle Verwendung europäischer Fördermittel, die Schaffung von sichtbaren und nachweisbaren Ergebnissen und im besten Fall von nachhaltig wirkenden Strukturveränderungen sollten das Ziel der europäischen Förderpolitik sein – und damit der Maßstab zur Bewertung von NGEU und ARF.

Diese Maßgabe ist jedoch nicht leicht umzusetzen. Evaluationen der kohäsionspolitischen Förderprogramme zeigen, dass ein anhaltender Effekt der Förderung häufig sehr schwer nachzuweisen ist. Kritiker bezweifeln, dass eine klare Kausalität zwischen der EU-Förderung und den positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung zu belegen ist, oder kommen sogar zu dem Schluss, dass mit der EU-Förderung oft keine wirklichen Fortschritte zu erzielen seien und diese lediglich zu Mitnahmeeffekten führe.⁷³ In Anbetracht dieser Schwierigkeit, die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der europäischen Förderprogramme zu dokumentieren, wird bereits der Abfluss aller Gelder zu einem wichtigen politischen Kriterium der Implementierung.

⁷² Europäische Kommission, *Europäisches Semester 2023 – Frühjahrspaket*, COM(2023) 600 final, Brüssel 24.5.2023.

⁷³ Sascha Becker/Peter Egger/Maximilian von Ehrlich, »Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy«, in: *European Economic Review*, 56 (2012) 4, S. 648 – 668; Sascha O. Becker/Peter H. Egger/Maximilian von Ehrlich, »Effects of EU Regional Policy: 1989 – 2013«, in: *Regional Science and Urban Economics*, 69 (2018), S. 143 – 152; Peter Berkowitz et al., *The Impact of the Economic and Financial Crisis on the Reform of Cohesion Policy 2008–2013*, Brüssel: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2015 (Regional Working Paper 3/2015); Julie Le Gallo/Sandy Dall'Erba/Rachel Guillaïn, »Local versus Global Dilemma of the Effects of Structural Funds«, in: *Growth and Change*, 42 (2011) 4, S. 466 – 490; Friedrich Heinemann, »EU-Kohäsionspolitik: Finanzielle Fehlanreize und die Suche nach dem europäischen Mehrwert«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 62 (2013) 1, S. 58 – 69.

⁷¹ Siehe Europäischer Rechnungshof, *Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: Insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen*, Luxemburg 2022 (Sonderbericht 21); Becker, »Next Generation EU« [wie Fn. 28].

(2) Die erfolgreiche Umsetzung der Etappen- und Endziele: Die EU nahm diese Kritik an den kohäsionspolitischen Förderprogrammen auf und legte mit dem Performance-based-Budgeting-Ansatz einen anderen Bewertungsmaßstab an die Implementierung der ARF-Programme an, bei dem sich eine zufriedenstellende Umsetzung der NARP daran bemisst, dass die vereinbarten Milestones realisiert und die Zielmarken von den Mitgliedstaaten erreicht worden sind. Die Auszahlung der europäischen Fördergelder durch die Kommission kann nur erfolgen, wenn der Rat auf der Grundlage einer vorläufigen Einschätzung durch die Kommission die hinreichende Verwirklichung der Etappenziele und Zielwerte durch die Mitgliedstaaten feststellt. Diese Form der Leistungsorientierung der Fazilität leitet sich aus dem Anspruch ab, die Effizienz der europäischen Fördermaßnahmen angesichts der begrenzten Haushaltsmittel zu verbessern. Zugleich soll mit Hilfe eines kontinuierlichen Monitorings und einer Evaluation, die auf quantifizierbaren Ergebnissen beruht, die Förderpolitik zielgerichteter und somit stetig optimiert werden. Ein Problem dieser ergebnisorientierten Haushaltsplanung liegt jedoch in der Definition der Ziele von Fördermaßnahmen angesichts unterschiedlicher Erwartungen und Anforderungen sowie widersprüchlicher Prioritäten. Im Kern besagt die Kritik an dem Ansatz, dass auch die Haushaltspolitik politischen Zwängen und Beschränkungen Rechnung tragen muss.⁷⁴ Eine ganze Reihe von Faktoren können zu Verzerrungen der ergebnisorientierten Haushaltsplanung führen – dazu zählen Spielräume bei der Messung und Evaluation der unterschiedlichen Ziele, die Genauigkeit und die Interpretation der gemessenen Werte, die Ableitung von Kausalitäten und eine strikte oder eher flexible Auslegung der Indikatoren.

Die Europäische Kommission sah sich seit der Einigung auf das Pandemie-Haushaltspaket unter dem Druck, besonders auf die Effizienz und Effektivität der neuen Ausgabeninstrumente zu achten. Die direkte Anbindung der ARF an die Reformempfehlungen des Europäischen Semesters, die strikten zeitlichen und administrativen Grenzen der Implementierung, das dichte Monitoring und die strenge Evaluierung der Umsetzung in den Mitgliedstaaten – alle diese Stellschrauben sollen sicherstellen, dass sich die Fördermaßnahmen auf Ergebnisse fokus-

sieren und die Umsetzung der ARF messbar und nachhaltig und damit insgesamt erfolgreich ist.

Die Europäische Kommission verfügt bei der Bewertung der ARF-Implementierung in den Mitgliedstaaten über einen weiten Spielraum.

In ihrem zweiten Jahresbericht über die Durchführung der Aufbau und Resilienzfazilität, der im Februar 2023 veröffentlicht wurde, hat die Kommission eine Methodik zur Gewichtung der Milestones vorgelegt. Diese Klassifizierung dient ihr als Grundlage für ihre Entscheidung, ob eine Maßnahme zum Erreichen der Etappenziele und der Zielwerte zufriedenstellend war und sie demzufolge eine weitere Tranche der Fördergelder auszahlen kann. Indem die Kommission diese Methodik öffentlich vorlegt, lässt sie gegenüber den Mitgliedstaaten erkennen, dass sie dabei von den Grundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung geleitet wird. Die Kommission unterscheidet bei ihrer Bewertung der nationalen Förderaktivitäten zwischen Investitionen und Reformen sowie zwischen Etappenzielen für die qualitativen und Zielwerten für die quantitativen Fortschritte. Für ihre Beurteilung, ob mit einer Maßnahme ein spezifisches Etappenziel oder ein Zielwert in zufriedenstellender Weise erreicht worden ist, prüft die Kommission die Einhaltung des vereinbarten Finanzrahmens bzw. des Förderbetrags, die Einhaltung des zeitlichen Rahmens und die Einhaltung der vereinbarten inhaltlichen Anforderungen.⁷⁵ Sie orientiert sich bei ihrer Bewertung an der Beschreibung der Etappenziele und der Zielwerte in den NARP; daraus leitet sie die Anforderungen ab, die der jeweilige Mitgliedstaat erfüllen muss, und ermittelt dann, ob das festgelegte Etappenziel oder ein bestimmter Zielwert zufriedenstellend erfüllt wurde. In gewissen Fällen ist durch die verbindliche Fixierung von Zwischenzielen ein Reformpfad skizziert worden, der es ermöglicht, die Entwicklung und die Fortschritte bei einem konkreten Vorhaben in dem jeweiligen Mitgliedstaat sichtbar und nachvollziehbar zu machen.

Diese Methodik belässt der Kommission allerdings einen relativ weiten Beurteilungsspielraum – zum Beispiel bei der Interpretation der Beschreibung der

⁷⁴ Aaron Wildavsky/Naomi Caiden, *The New Politics of the Budgetary Process*, (4. Aufl.) New York 2001.

⁷⁵ Europäische Kommission, *Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa*, COM(2023) 99 final, Brüssel, 21.2.2023.

Ziele in den nationalen Plänen oder bei der Einschätzung, ob ein Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht wurde. Dabei werden die Vorgaben für Investitionen leichter zu quantifizieren und somit für die Kommission eindeutiger zu bewerten sein als die für die Implementierung von nationalen Struktur-reformen. Dennoch wird die Definition der Etappen-ziele, die die Mitgliedstaaten mit ihren Förder-programmen zu erreichen beabsichtigen, von zen-traler Bedeutung dafür sein, wie die nationalen Pläne und deren Ausführung bewertet werden. Die Mit-gliedstaaten sollen mit ihren individuellen Aufbau- und Resilienzplänen nicht nur Vorschläge umsetzen, wo investiert werden soll, sondern auch langfristige und häufig umstrittene wirtschaftspolitische Struk-turreformen durchführen. So wurden in den LSE des Europäischen Semesters 2019 und 2020 immer wieder Reformen der öffentlichen Verwaltungen, staatlicher Strukturen und der Justizsysteme (zum Beispiel gegenüber Italien) angemahnt, um deren Effizienz zu verbessern und die Korruptionsanfälligkeit zu verringern. Den Niederlanden wurde ein neuer Ansatz in der Steuerpolitik empfohlen, um aggressive Steuerplanung, insbesondere von aus-ländischen Unternehmen, die dort investieren, zu erschweren. Frankreich wurde die Vereinfachung des Steuersystems angeraten und Deutschland die Verringerung des Verwaltungs- und Bürokratie-aufwands für Unternehmen.

Die Umsetzung solcher Reformen ist jedoch nur schwer messbar. Ist der Abschluss eines entsprechen-den Gesetzgebungsverfahrens ausreichend für eine zufriedenstellende Implementierung? Oder müssen das novellierte Recht in der Praxis, also im alltäg-lichen Verwaltungsverfahren, tatsächlich schon angewendet und entsprechende Behörden aufgebaut und ausgestattet worden sein? Auch können bei-spielsweise Neuregelungen der nationalen Steuer-systeme spürbare Auswirkungen auf das Steuer-aufkommen haben oder Reformen im Bildungswesen zu dauerhaft erhöhten Personalkosten führen. Die Verknüpfung der befristeten europäischen Förderung mit der Durchführung langfristig wirksamer nation-aler Strukturreformen mit schwer zu kalkulieren-den fiskalischen Folgen für die öffentlichen Haus-halte ist insofern nicht unproblematisch. Die Imple-mentierung solcher Reformen ist jedenfalls nicht nur von der Bereitstellung ausreichender Fördergelder abhängig, sondern auch von der Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten und häufig von den dortigen politischen Mehrheitsverhältnissen.

Das Ambitionsniveau bei der ARF-Implementierung ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

Die vereinbarten Milestones und Ziele der ARF sind auf die Bedürfnisse im jeweiligen EU-Staat angepasst; sie sind insofern zwangsläufig heterogen. Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten relativ frei darin sind, die Maßnahmen zu wählen, mit denen sie die Ziele erreichen wollen. Diese Flexibilität soll, so die Kommission, die »Eigenverantwortung für die Pläne« stärken und eine erfolgreiche Verwendung der euro-päischen Fördergelder wahrscheinlicher machen.⁷⁶ Das Ambitionsniveau bei der tatsächlichen Imple-mentierung der Programme in den Mitgliedstaaten ist jedoch sehr unterschiedlich. Das zeigt sich nicht allein an quantitativen Faktoren, also daran, wie viele Mile-stones und Zielmarken erreicht wurden, sondern auch an der Qualität der Umsetzung. So haben Regierungen mit der EU Ziele vereinbart, deren Verwirklichung bereits bei der Einreichung der nationalen Pläne ab-sehbar war, oder Indikatoren, die so niedrig angesetzt waren, dass es keiner zusätzlichen Reformanstrengung bedurfte, um die Anforderung zu erfüllen.⁷⁷

Auch bei der Implementierung der ARF-Projekte und des damit verknüpften Konzepts des Perfor-mance-based Budgeting, das mit quantifizierbaren Indikatoren operiert, neigen die Mitgliedstaaten dem-zufolge dazu, manipulative Mechanismen anzuwen-den. Dies führt zu Formen des sogenannten »cherry-picking« oder des »gaming«, also zur Manipulation der Ziel- oder der Messwerte.⁷⁸ Eine strikte und un-flexible Verfolgung der Zielvorgaben führt umgekehrt allerdings nicht zwangsläufig zu einer erhöhten Effi-

⁷⁶ Ebd., S. 2.

⁷⁷ Darvas/Welslau, *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 28]; Corti/Ruiz de la Ossa, *The Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 28]; Darvas/Welslau/Zettel-meyer, *Facility Falls Short against Performance-based Funding Standards* [wie Fn. 58].

⁷⁸ Trevor Shaw, »Performance Budgeting Practices and Procedures«, in: *OECD Journal on Budgeting*, 15 (2016) 3, S. 65 – 136; Donald Moynihan/Ivor Beazley, *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Washington, D.C.: The World Bank, 2016; Magdalena Sapala, *Ergebnisorientierte Haushaltsplanung. Ein Mittel zur Verbesserung der EU-Ausgabenpolitik*, Brüssel: EPRS – Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, März 2018 (PE 608.724); Darvas/Welslau, *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 30]; Zeitlin/Bokhorst/Iihmanis, *Governing the RRF* [wie Fn. 32].

zienz der ARF-Förderung, sondern lässt häufig den eigentlichen Zweck der Fördermaßnahmen in den Hintergrund rücken.

(3) *Weiterreichende Reformwirkung und nachhaltige Ergebnisse der Fördermaßnahmen:* Der sinnvollste, wenn auch schwierigste und kaum umzusetzende Maßstab für die Bewertung der ARF-Förderung ist zweifellos die Effektivität und Nachhaltigkeit der Reformen und Investitionen. Dies jedoch wird erst im Rückblick zu beurteilen sein. So lobt die Kommission zwar die Reformen in den Justizsystemen Spaniens und Italiens oder die Anstrengungen Zyperns bei der Korruptionsbekämpfung.⁷⁹ Ob diese Maßnahmen jedoch wirklich die angestrebten und gewünschten Wirkungen erfüllen werden, also zu einer Verkürzung der Gerichtsverfahren und der Verringerung der Korruption führen, ist derzeit noch nicht absehbar.

Die gegenwärtige Form der Ergebnismessung und Ergebnissevaluierung muss also bei vielen Reformen zwangsläufig darauf beschränkt bleiben, dass die Höhe der Fördersumme und umgesetzten Projekte einander gegenübergestellt werden. Das grundsätzliche und alles überwölbende Ziel, mit der ARF der zweifachen digitalen und klimapolitischen Transformation in den Volkswirtschaften der EU einen kräftigen Schub zu verleihen, wird zunächst in der Verwendung der europäischen Fördergelder für Maßnahmen der Digitalisierung und zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes messbar sein. Die bis zum Sommer 2023 ausgezahlten rund 18,6 Milliarden Euro für Zuschüsse und 8,1 Milliarden Euro für Kredite für Programme in den beiden ARF-Säulen »Grüne und Digitale Transformation« sind vom Volumen her allerdings noch nicht überzeugend; denn diese Summen entsprechen lediglich rund 17,5 Prozent der ausgezahlten Zuschüsse bzw. 17,3 Prozent der ausgereichten Kredite. Die Investitionen in den Säulen »Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sowie Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit«, »sozialer und territorialer Zusammenhalt« und »Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz« übersteigen diese Ausgaben zum Teil deutlich.⁸⁰ Kaum überraschend kommt die Kommission in ihren Zwischenberichten dennoch zu einer positiven Schlussfolgerung: »Die Fazilität hat

der EU-Wirtschaft einen kräftigen Schub verliehen, den ökologischen und digitalen Wandel beschleunigt und die Resilienz der EU gegenüber künftigen Herausforderungen gestärkt.«⁸¹

⁷⁹ Europäische Kommission, *Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität* [wie Fn. 75], S. 3/4 (Stand Juli 2023).

⁸⁰ European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard* [wie Fn. 43].

⁸¹ Europäische Kommission, *Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität* [wie Fn. 75], S. 13.

Langfristige integrationspolitische Folgen und Entwicklungspfade

Die vorläufige Bewertung der Umsetzungs- und Wirkungsbilanz von NGEU und ARF liefert noch kein Indiz für mögliche längerfristige und weiterreichende integrationspolitische Folgen. Um diese Effekte erkennen und einordnen zu können, müssen zunächst die wirklichen Veränderungen, Neuerungen und der politische Mehrwert von NGEU und ARF benannt werden.

Das beträchtliche Haushaltspaket, das die EU in gemeinsamer Reaktion auf die sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie geschnürt hat, wurde zwar überwiegend als bedeutender integrationspolitischer Schritt bewertet, allerdings hat sich die Europäische Union mit NGEU und ARF kein neues Politikfeld erschlossen. Eine politische Europäisierung oder sogar eine vertragsrechtliche Vertiefung und eine Ausweitung der Gemeinschaftspolitiken fanden nicht statt. NGEU und ARF greifen vielmehr auf bestehende Instrumente und Strukturen zurück und operieren im Rahmen bereits europäisierter Politikbereiche. Die besonderen Implikationen der neuen Förderinstrumente, wie die Stärkung der Europäischen Kommission und der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU, wirken zunächst nur indirekt und mittelbar.

Gänzlich neu und vor dem Hintergrund der üblichen Status-quo-orientierten europäischen Haushaltspolitik überraschend waren das immense Finanzvolumen von NGEU und dessen kreditbasierte Finanzierung. Die annähernde Verdoppelung der für europäische Fördermaßnahmen zur Verfügung stehenden Gelder ging zwar mit der Schaffung neuer Instrumente und Fazilitäten einher; deren Umfang und Laufzeit wurden allerdings begrenzt bzw. befristet. Die zusätzlichen Fördermittel aus dem EU-Budget wurden darüber hinaus an spezifische Verwendungsbedingungen und Zielsetzungen gebunden. Die Dynamik bei der Mittelvergabe und das enge

Zeitfenster, das für die Nutzung der Fördergelder offensteht, erhöhten sowohl auf europäischer Ebene als auch in den jeweiligen Mitgliedstaaten den Druck, die NARP schnellstmöglich umzusetzen. Die politische Hebelwirkung der neuen Fazilitäten ist deutlich größer als bei den bisherigen Steuerungsmechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU – den Instrumenten der europäischen »soft governance«. Während die Implementierungsbilanz der länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters erstellt wird, über viele Jahre enttäuschend blieb, war mit NGEU und ARF zumindest die Hoffnung verbunden, dass die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Umsetzung der wirtschaftspolitischen Reformempfehlungen und der digitalen und klimapolitischen Transformation der europäischen Volkswirtschaften verstärken werden.

Die Finanzierung der neuen Fonds über europäische Kredite ist neu; die Förderziele und Ausgabenprioritäten sind es nicht.

Grundsätzlich neu ist die Form der Finanzierung der neuen Fonds über die Aufnahme gemeinschaftlicher Kredite durch die EU. Diese weitreichende Ergänzung der Möglichkeiten zur Finanzierung des EU-Haushalts wird zumeist als deutliches Zeichen des innereuropäischen Zusammenhalts in einer tiefen Krise interpretiert. Die Umverteilungswirkung zeigt sich bei der Vergabe der EU-Zuschüsse aus NGEU und ARF am deutlichsten – und damit zugleich die europäische Solidarität zwischen reichen und ärmeren Mitgliedstaaten.⁸²

⁸² Bei der Vergabe der Darlehen sollten die Empfänger durch die günstigen Zinsen, zu denen die EU Kredite auf-

Eine unkonditionierte Ausschöpfung der neuen haushaltspolitischen Spielräume wurde ohnehin ausgeschlossen, indem die Verwendung der Mittel an die Transformationsziele des Green Deals und an die LSE des Europäischen Semesters geknüpft wurden. Im Zuge der gerichtlichen Prüfung der europarechtlichen Zulässigkeit der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme wurde auch die politische Reichweite dieser Innovation eingeschränkt. Das Bundesverfassungsgericht⁸³ geht in seinem Urteil zur Rechtmäßigkeit des Eigenmittelbeschlusses der EU ebenso wie der Juristische Dienst des Rates in seinem Gutachten zur Vereinbarkeit der Kreditaufnahme mit den EU-Verträgen⁸⁴ von einer besonderen Ausnahmesituation aus, die diese singuläre Maßnahme erlaube. Das Karlsruher Urteil knüpft eine potentielle Wiederholung der gemeinsamen Schuldenaufnahme an Bedingungen, die insofern die neuen politischen und fiskalischen Handlungsspielräume der EU wieder begrenzen. Mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer »offensichtlichen Kompetenzüberschreitung« für ein Einschreiten des Bundesverfassungsgerichts öffnen die Karlsruher Richter zwar grundsätzlich die Tür für eine erneute Aufnahme gemeinschaftlicher Kredite in einer Notlage; sie haben jedoch strenge Maßstäbe für die Feststellung einer solchen Notlage angelegt.

Damit gewinnt die EU grundsätzlich an politischer (und insbesondere haushaltspolitischer) Flexibilität in Krisenzeiten. Der Kompromiss zur Ausgabe europäischer Schuldtitel auf der Grundlage der Solidaritätsklausel in Artikel 122 AEUV, verknüpft mit dem Einstimmigkeitserfordernis des Eigenmittelbeschlusses, erweitert zwar die politischen Optionen der EU – vorausgesetzt, es besteht hierfür ein grundsätzlicher Konsens aller Organe und Mitgliedstaaten. Aus dieser Möglichkeit erwächst jedoch kein dauerhaftes fiskalpolitisches Instrument der europäischen Haushalts-

nehmen kann, in den Genuss der gemeinschaftsinternen Hilfe kommen. Allerdings blieb die Wirkung dieser zusätzlichen Form einer redistributiven Solidarität begrenzt, denn die Belastung der Nettozahler, die ihre Bonität zur Absicherung der zinsvergünstigten Kredite an den Kapitalmärkten bereitgestellt haben, ist verpufft. Die Zinskosten für die Nettozahler sind gegenwärtig noch niedriger als für die EU – und damit auch für die Empfänger der europäischen Kredite.

83 Bundesverfassungsgericht, *Urteil des Zweiten Senats vom 06. Dezember 2022* [wie Fn. 26].

84 Rat der Europäischen Union, *Gutachten des Juristischen Dienstes*, Dok. Nr. 9062/20, Brüssel, 24.6.2020.

politik, sondern lediglich die Perspektive auf eine Wiederholung des ausnahmsweisen Rückgriffs auf die Finanzierung eines neuen Kriseninstrumentes. Die grundsätzliche Erlaubnis zur gemeinsamen Verschuldung in einer schweren politischen oder ökonomischen Krise eröffnet der EU also zusätzliche Optionen. Doch die europarechtlichen Voraussetzungen für die neue Finanzierungsvariante begrenzen die Form und das Ausmaß einer gemeinsamen EU-Kreditaufnahme und somit auch den Zugewinn an politischer Flexibilität. NGEU und ARF ergänzen insofern lediglich die bestehenden Strukturen und Mechanismen in der EU, die vorhandene Kompetenzverteilung und institutionelle Ordnung um ein Mehr an grundsätzlicher Handlungsfähigkeit mit Hilfe innovativer und doch zugleich begrenzter Veränderungen. Herausgekommen ist eine »janusköpfige Lösung«,⁸⁵ die einerseits neu erscheint und andererseits alle Eigenschaften der Vergangenheit trägt.

Optionen der Weiterentwicklung

Gleichwohl kann die gemeinschaftliche Kreditaufnahme durchaus eine starke Präcedenzwirkung mit langfristigen integrationspolitischen Folgen entfalten. Unmittelbar nach der Einigung des Europäischen Rats wurden jedenfalls Stimmen laut – sowohl von wissenschaftlichen Beobachtern als auch aus der Politik –, die sich für eine dauerhafte Nutzung dieser Verschuldungsmöglichkeit der Europäischen Union aussprachen.⁸⁶ Allerdings ist eine Fortsetzung oder Neuaufgabe von NGEU keineswegs ein Selbstläufer und keineswegs der vorherbestimmte integrationspolitische Weg der EU. Vielmehr öffnen sich der EU verschiedene Entwicklungspfade:

(1) NGEU als einmalige Maßnahme in einer außergewöhnlichen Krisensituation der EU

In seinen Schlussfolgerungen hat der Europäische Rat die Singularität der Kreditaufnahme durch die EU und der Aufstockung des EU-Budgets in einer sozio-ökonomischen Ausnahmesituation deutlich betont: »Da NGEU eine außergewöhnliche Reaktion auf diese vorübergehenden, aber extremen Umstände darstellt,

85 De la Porte/Heins, »Introduction: EU Constraints and Opportunities in the COVID-19 Pandemic« [wie Fn. 36].

86 Guttenberg/Hemker/Tordoir, »Alles wird anders« [wie Fn. 34]; Leo Klimm, »Das böse T-Wort«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.11.2020.

sind die der Kommission übertragenen Befugnisse zur Mittelaufnahme hinsichtlich Höhe, Dauer und Umfang klar begrenzt.«⁸⁷ Auch in den entsprechenden europarechtlichen Grundlagen wird hervorgehoben, dass diese »außerordentliche Reaktion« der EU »auf zwar vorübergehende, jedoch extreme Umstände«⁸⁸ einen Sonderfall darstellt: »Daher sollte die Unterstützung zeitlich begrenzt sein und der Großteil der Mittel unmittelbar nach der Krise bereitgestellt werden.«⁸⁹

Diese offizielle und derzeit rechtlich verbindliche Festlegung der EU, dass die neuen Instrumente NGEU und ARF und die Aufnahme gemeinschaftlicher Kredite zur Finanzierung dieser neuen Fonds nur für diesen besonderen Krisenfall geschaffen und zeitlich begrenzt wurden, schließt jedoch eine ähnliche Reaktion in einer erneuten außergewöhnlichen Notlage keineswegs aus.

Sollte allerdings die Bilanz von NGEU und ARF deutlich negativ und somit die Wirkung der innovativen Instrumente für die europäische Haushalts- und Förderpolitik enttäuschend ausfallen, so könnte NGEU eine singuläre Reaktion der EU in einer Krisensituation gewesen sein. Eine solche Abschlussbilanz erscheint jedoch angesichts der bisherigen positiven Implementierungsberichte der Europäischen Kommission und in Anbetracht der Förderinteressen der begünstigten Mitgliedstaaten nicht wahrscheinlich.

(2) NGEU als Präzedenzfall und die Wiederholung in einer erneuten Krise

Die Option, an die einmal gefundenen innovativen Lösungen anzuknüpfen, könnte im Fall einer erneuten dramatischen Lage aufgegriffen werden. Voraussetzung dafür wäre, dass sich die Krisenerscheinungen abermals der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten entziehen und die Wirtschaftstätigkeit im europäischen Binnenmarkt erheblich gestört ist, mit signifikanten Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und

mit weitreichenden sozialen Folgen.⁹⁰ Denkbar sind jedoch auch andere Kriterien, die eine ähnliche Reaktion der EU rechtfertigen würden. Nicht in jedem Fall und zwangsläufig müsste eine solche Krise ökonomischer oder sozialer Natur sein. Denkbar wären auch Naturkatastrophen, Kriege oder andere außergewöhnliche Ereignisse. Die entscheidenden Merkmale werden eher die Außergewöhnlichkeit, die Reichweite und die Intensität der Notlage, die Betroffenheit der gesamten EU, die Unvorhersehbarkeit und die Unkalkulierbarkeit der Auswirkungen der Krise sein.

Für die Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 6. Dezember 2022 zusätzliche Kriterien formuliert, die es in einem solchen Fall zu beachten gälte. Demnach sollte eine erneute Kreditaufnahme der EU nur ausnahmsweise erfolgen, zeitlich befristet und in ihrer Höhe begrenzt sein. Die Summe der kreditfinanzierten Einnahmen dürfe jedenfalls die Summe der Eigenmittel nicht übersteigen. Insbesondere dürfe die Finanzierung des EU-Haushalts nicht durch diese sonstigen Einnahmen umgangen werden und das Aufnehmen von Schulden dürfe sich keinesfalls zu einem dauerhaften Finanzierungsmechanismus entwickeln. Die zusätzlichen Einnahmen müssten zweckgebunden eingesetzt werden; sie dürften nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet werden und keinesfalls auf eine Haftungsübernahme für Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten hinauslaufen. Eine Verstetigung der Kreditfinanzierung der EU wäre demnach nur nach Änderung der Verträge möglich.

Die Karlsruher Richter gaben des Weiteren vor, dass »jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im unionalen und internationalen Bereich [...] vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden« muss. Dabei müsse der parlamentarische Einfluss auch hinsichtlich der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln gewährleistet werden.⁹¹ Die im Juli 2020 gefundene Lösung im Europäischen Rat für eine gemeinsame Reaktion auf die Covid-19-Pandemiekrise liefert nicht nur einen Maßstab für eine eventuelle Wiederholung in einer neuen Krisensituation, sondern auch eine Vorlage für das Verfahren zur Verständi-

⁸⁷ Europäischer Rat, *Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates* [wie Fn. 2], Ziffer A4.

⁸⁸ »Verordnung 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L433 vom 22.12.2020, Erwägungsgrund 6.

⁸⁹ »Beschluss 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem« [wie Fn. 61], hier Erwägungsgrund 15.

⁹⁰ Diese Kriterien für eine tiefe Krise entsprechen den Formulierungen der NGEU-Verordnung.

⁹¹ Bundesverfassungsgericht, *Urteil des Zweiten Senats vom 06. Dezember 2022* [wie Fn. 26], Randnr. 147 ff. (Zitat Randnr. 135).

gung innerhalb der EU in einem derartigen abermaligen Notfall.

Einige Eckpunkte wären dann bei einer solchen europäischen Entscheidungsfindung zu beachten: Die Rechtsgrundlage für ein außerordentliches europäisches Krisen- und Ausgabenprogramm, zu dessen Finanzierung zusätzliche Kredite als externe zweckgebundene Einnahmen aufgenommen werden, könnte erneut der Solidaritätsartikel 122 AEUV sein. Allerdings sollte bereits im Vorfeld vereinbart werden, dass die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament an dem Beschluss zu einer solchen wiederholten Anwendung angemessen mitwirken können, um diesen dann auch in der EU und in den Mitgliedstaaten hinreichend parlamentarisch legitimieren zu können. Denkbar (und wohl erforderlich) wäre eine Einbeziehung in Anlehnung an die parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei einem vereinfachten Verfahren zur Änderung der europäischen Verträge nach Artikel 48,6 EUV. Eine Einigung auf eine erneute gemeinsame Krisenreaktion kann wohl nicht im üblichen Rechtssetzungsverfahren im Rat der EU, das heißt auf der Ebene von Fachministern, erfolgen, sondern müsste zwischen den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat ausgehandelt werden. Ein derartiges singuläres Agreement erfordert Verhandlungen auf höchster politischer Ebene, bei denen die nationalen Entscheidungsträger über die Legitimität und Souveränität verfügen, über weitreichende Kompromisse verhandeln und entsprechende Beschlüsse fassen zu können. Verhandlungen im Europäischen Rat garantieren darüber hinaus allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eines Vetos und somit die Berücksichtigung ihrer nationalen Interessen.

(3) NGEU als Präzedenzfall und Impuls für die Schaffung einer dauerhaften europäischen Fiskalkapazität

Die Institutionalisierung einer kreditfinanzierten Krisennotfallreserve (oder einer Fiskalkapazität), die in den europäischen Verträgen rechtlich verankert ist, würde weit über die in Option 2 ausgeführte erneute punktuelle Verständigung auf ein NGEU-ähnliches Paket hinausgehen. Die Forderung nach einer solchen institutionalisierten Krisenlösung bzw. die Hoffnung darauf wurde nach der überraschenden Einigung im Europäischen Rat im Juli 2020 umgehend und von verschiedenen Seiten geäußert. Die Vorschläge knüpften dabei an die schwierige Debatte über ein zusätzliches Budget für die Eurozone an, die nach der Verschuldungskrise zehn Jahre zuvor auf-

gekommen war.⁹² Gerade dieser Rückgriff auf die damaligen Diskussionen bedeutet jedoch zugleich, dass der Diskurs von den Konfliktlinien und Antagonismen jener Zeit beherrscht wird. Der unschätzbare politische Mehrwert der konsensualen Kompromisslösung vom Juli 2020 könnte im Zuge dieser alten Kontroversen in Vergessenheit geraten.

Darüber hinaus wären auch die europarechtlichen Hürden deutlich höher als bei einer Anknüpfung an die Möglichkeit einer erneuten Konsenssuche im Europäischen Rat in einer Ausnahmesituation (Entwicklungspfad 2). Die Verständigung auf ein institutionalisiertes Notfallinstrument würde im Vorfeld eine Reihe abstrakter Festlegungen erfordern, das heißt ohne die Kenntnis des spezifischen Anwendungsfalls. Dazu würde zum Beispiel die verbindliche Definition dessen gehören, was eine Krisensituation ausmacht und welche Auswirkungen vorliegen müssen, damit der Notfallmechanismus ausgelöst wird; es müsste vorab eine Klärung des entsprechenden Kostenrahmens oder der Finanzierung des Mechanismus geben, ohne dass die Bedarfe und die Bedürfnisse in einer künftigen Krise bekannt wären; und gegebenenfalls müsste auch die Aufteilung der Finanzierungslasten zwischen den Mitgliedstaaten a priori bestimmt werden.

Solche Verhandlungen über nur potentielle Anwendungsfälle würden innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten ein immens hohes Konfliktpotential aufwerfen. Sie wären in Anbetracht der Notwendigkeit, dass die hohe Hürde einer Vertragsänderung übersprungen werden müsste, extrem risikoreich. Dass es dazu kommt, erscheint deshalb unwahrscheinlich.

(4) NGEU als wirklicher europäischer Hamilton-Moment zur Schaffung eines europäischen Bundesstaats

Dieser Entwicklungspfad würde eine fundamentale Änderung des integrationspolitischen Kurses der EU bedeuten und die Frage nach der »Finalität« der Union auf die europäische Tagesordnung setzen. Damit wäre eine europaweite Diskussion über das europapolitische Leitbild des Integrationsprozesses verbunden, die in der EU bislang vermieden wurde. Mit Überlegungen zur Schaffung eines europäischen Bundesstaats wäre insofern viel mehr verbunden als »nur« eine

⁹² Maurice Obstfeld, *Finance at Center Stage: Some Lessons of the Euro Crisis*, Brüssel: European Commission, April 2013 (Economic Papers 493); Jean Pisani-Ferry/Erkki Vihriälä/Guntram Wolff, *Options for a Euro Area Fiscal Capacity*, Brüssel: Bruegel, Januar 2013 (Bruegel Policy Contribution 1/2013).

Änderung der europäischen Verträge. Das Verhältnis der europäischen Nationalstaaten zur Europäischen Union müsste grundsätzlich neu definiert werden, die Frage nach einem angemessenen europäischen Föderalismus beantwortet und somit die europäische Kompetenzordnung fundamental angepasst werden. Eine komplette Neudefinition der integrationspolitischen Finalität würde eine umfassende Änderung der bestehenden Ordnung und Strukturen der EU erfordern.⁹³

Das inzwischen häufig verwendete Bild des europäischen Hamilton-Moments scheint deshalb voreilig zu sein. Die Einigung auf die europäische Pandemie-Krisenreaktion war jedenfalls keineswegs eine Vorentscheidung für die Schaffung der »Vereinigten Staaten von Europa«. Zwar verständigten sich die Mitgliedstaaten erstmals darauf, dass die Union für einen befristeten Zeitraum und für einen eng begrenzten Zweck Schulden machen darf – aber ausdrücklich ausgeschlossen wurde die Übernahme der bestehenden Schulden der EU-Mitgliedstaaten. Diese Kreditaufnahme führte auch nicht unweigerlich zur Stärkung der supranationalen Institutionen der EU. Die Vereinbarung wurde im Europäischen Rat geschlossen, dem intergouvernementalen Organ der EU, in dem die Spitzen der Mitgliedstaaten zusammenkommen. Eine Dominanz der supranationalen Institutionen oder eine eindeutige Orientierung an einem supranationalen Leitbild kann aus dem Vorgang nicht abgeleitet werden. Zudem fehlt dem Kompromiss, der dem Corona-Wiederaufbaufonds zugrunde liegt, ein wichtiges Element der US-amerikanischen »Hamilton-Lösung«: Die amerikanische Zentralregierung hat Ende des 18. Jahrhunderts nicht nur die Altschulden der amerikanischen Gliedstaaten übernommen, ihr wurde zugleich auch das Recht zur Steuererhebung auf der zentralstaatlichen Ebene übertragen. Genau dies ist in der EU nicht geschehen: Die EU wurde nicht mit einer autonomen Steuererhebungskompetenz ausgestattet.

93 Die Diskussion über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses wird seit einigen Jahrzehnten mit unterschiedlichen Schwerpunkten und bis dato ohne Ergebnis immer wieder geführt. Für frühere Debatten siehe Rudolf Wildenmann (Hg.) *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991; Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hg.), *Föderale Union – Europas Zukunft?*, München 1994.

Vorbereitung einer Wiederholung des Präzedenzfalls NGEU

Insofern scheint die Option einer Wiederholung der einmal gefundenen Kompromisslösung in einer erneuten Krisensituation die realistischere Perspektive zur Weiterentwicklung der Europäischen Union zu sein. Allerdings erfordert auch dieses Szenario eine politische, institutionelle und rechtliche Vorbereitung.

Die Grenzen und Konditionen, die das Bundesverfassungsgericht gezogen hat, müssen beachtet werden. Eine erneute Kreditaufnahme dürfte demzufolge nur ausnahmsweise, in einer abermaligen Notlage, zeitlich befristet und vom Volumen her begrenzt für einen besonderen Zweck erfolgen. Dies macht keine quantitative Beschränkung im Vorfeld erforderlich – dies hatten die Karlsruher Richter in ihrem Urteil explizit ausgeschlossen.

Dennoch könnten einige Kriterien festgelegt werden, anhand deren der Ausnahmecharakter einer künftigen Krise bestimmt werden könnte. Klar scheint, dass im Widerspruch zu den früheren Überlegungen für ein gesondertes Eurozonen-Budget alle Mitgliedstaaten der EU von den Auswirkungen der gefährlichen Situation potentiell betroffen sein müssten. Klar scheint auch, dass es sich um eine Krise handeln muss, die von externen Faktoren bestimmt oder einem externen symmetrischen Schock ausgelöst wurde, von der also nicht nur ein oder mehrere Mitgliedstaaten, sondern alle betroffen sein würden. Ebenso scheint unbestritten, dass es sich bei einer derartigen Notlage um einen außerordentlichen Schock handeln muss, der mit den üblichen Möglichkeiten und Formen politischen Handelns der EU nicht bekämpft werden könnte. Zugleich müssen die erforderlichen Maßnahmen und Reaktionen auf eine solche Krise in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union fallen. Die Rechtsgrundlage könnte erneut der Solidaritätsartikel 122 AEUV sein, der die Ausgabe gemeinschaftlicher Kredite als externe zweckgebundene Einnahmen ermöglicht. Für ein außerordentliches europäisches Krisen- und Ausgabenprogramm könnten erneut gemeinschaftliche Kredite aufgenommen werden. Die Einigung würde sicherlich wieder im Europäischen Rat, also im Konsens auf höchster politischer Ebene der EU, erfolgen müssen. Die Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestags sollten angepasst werden, denn das deutsche Parlament muss frühzeitig über etwaige Vorschläge informiert und in mögliche Verhand-

lungen einbezogen werden. Auch auf europäischer Ebene sollte die umfassende Einbindung des Europäischen Parlaments in die Entscheidung über die Verwendung der zweckgebundenen Mittel rechtlich verbindlich verankert werden.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARF	Aufbau und Resilienzfähigkeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandelsassoziation
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
JTF	Just Transition Funds
KF	Kohäsionsfonds
LSE	Länderspezifische Empfehlungen
MFR	mehrwähriger Finanzrahmen
NARP	Nationaler Aufbau- und Resilienzplan
NGEU	NextGenerationEU
NRP	Nationaler Reformplan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
VO	Verordnung

