

Michael Thöne

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

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



Dr. Michael Thöne

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

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

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

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

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

SIND GEMEINSAME SCHULDEN EIN BEITRAG ZU EUROPAS ZUSAMMENHALT?

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

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

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

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

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

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

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

CORONA, KLIMA UND »THIS GENERATION EU«

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

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

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

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

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

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

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

NEXT GENERATION UND DIE (FÖDERALE) ZUKUNFT EUROPAS

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

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

Mehr europäische öffentliche Güter

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

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

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

Gemeinsame Verschuldung als Katalysator für europäische Steuern

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

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

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

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

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

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

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

LITERATUR

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

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

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

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