

IW-Kurzbericht 116/2020

Problematische Entwicklungen beim EU-Aufbaufonds

Jürgen Matthes, 23. November 2020

Endlich ist im Grundsatz beschlossen worden, dass EU-Gelder bei Verletzungen von bestimmten europäischen Grundwerten gestrichen werden können. Bei diesem neuen Rechtsstaatsmechanismus darf es trotz der Blockadehaltung Ungarns und Polens keine Kompromisse geben. Auch ist problematisch, dass das Europäische Parlament die Auszahlungsbedingungen des EU-Aufbaufonds aufweichen und nicht ausreichend an einer Steigerung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit orientieren will. Diese mittelfristige Wachstumsorientierung ist umso wichtiger, weil fast vier Fünftel der Zahlungen aus dem Hilfspaket wohl erst ab dem Jahr 2023 fließen werden.

Die Europäische Union (EU) hat als Reaktion auf die Corona-Krise (zusätzlich zum EU-Haushalt von knapp 1,1 Billionen Euro für die Jahre 2021 bis 2027) ein umfangreiches Aufbaupaket (Next Generation EU – NGEU) in Höhe von 750 Milliarden Euro aufgestellt. Hiervon sind 390 Milliarden Euro als nicht rückzahlbare Finanzhilfen zugesagt, für deren Finanzierung sich die EU erstmals hoch und langfristig bis 2058 verschulden will. Das Gros der NGEU-Mittel entfällt mit 672,5 Milliarden Euro auf die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität. Hierin enthalten sind avisierte Finanzhilfen von 312,5 Milliarden Euro.

Kein Kompromiss bei Rechtsstaatlichkeit

Mit den Beschlüssen zum großen Paket von 1,8 Billionen Euro soll erstmals auch ein Rechtsstaatsmechanismus eingeführt werden, mit dem EU-Gelder bei Verstößen gegen bestimmte demokratische Grundwerte und Standards gekürzt werden können. Vor allem in Ungarn und Polen gab und gibt es solche Verstöße, zum Beispiel gegen die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung. Die Europäische Kommission hatte ursprünglich für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) bis 2027 vorgeschlagen, dass sie gegebenenfalls die Empfehlung für einen Sanktionsbeschluss vorlegt, den die EU-Staaten im Rat nur mit qualifizierter Mehrheit hätten ablehnen können. Den Widerstand Polens und Ungarns antizipierend hatte die deutsche EU-Ratspräsidentschaft den Kommissionsvorschlag im Rat der EU-Staaten aufgeweicht. Demnach ist eine qualifizierte Mehrheit für (und nicht gegen) einen Sanktionsbeschluss nötig, was eine deutlich höhere Hürde darstellt. Zudem wurden Rechtsstaatlichkeitsverstöße darauf beschränkt, dass sie die korrekte Verwendung von EU-Geldern direkt beeinträchtigen. Auf dieser Basis hatten Ungarn und Polen ihre grundsätzliche Zustimmung zum Gesamtpaket signalisiert.

In den weiteren Verhandlungen in Brüssel verweigerte das Europäische Parlament seine Zustimmung zum Gesamtpaket, wenn der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nicht gestärkt wird. Daraufhin wurde zwar die Abstimmungsregel nicht geändert, wie es wünschenswert gewesen wäre. Aber immerhin wurde der enge Bezug von Rechtsstaatlichkeitsverstößen mit Bezug auf die Verwendung der EU-Gelder etwas erweitert, wenngleich mit etwas schwammigen Formulierungen. Auch soll der Rechtsstaatsmechanismus nun präventiv gelten, zum Beispiel schon bei einer Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte. Für diese Form des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus fand sich am 16. November die nötige qualifizierte Mehrheit im Rat der EU-Staaten, wobei die Gegenstimmen von Ungarn und Polen dies nicht verhindern konnten, weil keine Einstimmigkeit nötig war. Beide legten aus Protest in einer separaten Abstimmung über das Gesamtpaket, bei dem Einstimmigkeit nötig ist, ihr Veto ein. Damit blockieren sie die rechtzeitige Auszahlung vor allem der Aufbau- und Resilienzfazilität, obwohl darin auch für diese beiden Staaten erhebliche Gelder vorgesehen sind. Sie nehmen einen zentralen Teil des Corona-Hilfspakets der EU quasi in Geiselhaft, obwohl es vor allem in Südeuropa dringend gebraucht wird.

Die übrigen EU-Staaten sollten sich hiervon nicht unter Druck setzen lassen und keine Kompromisse machen. Vielmehr sollten sie einen Vertrag unter nur 25 EU-Staaten schließen und das Corona-Hilfspaket auf diesem Weg ermöglichen, ohne eine Beteiligung und damit Zahlungen für Ungarn und Polen vorzusehen. Mit diesem Ansatz einer Koalition der Willigen wäre ein Veto der beiden Außenseiter nicht möglich. Ein Nachteil ist natürlich, dass ein solches Vorgehen wertvolle Zeit kosten wird. Aber möglicherweise müssen die übrigen EU-Staaten diesen Weg nicht zu Ende gehen, weil Ungarn und Polen vorzeitig einlenken, stehen doch für Ungarn fast 8 Milliarden Euro und für das deutlich größere Polen sogar beinahe 28 Milliarden Euro an Zahlungszusagen auf dem Spiel. Ein solcher Schritt eskaliert den Konflikt zwar weiter, aber das Klima ist durch die Blockadehaltung der beiden Staaten ohnehin schon vergiftet. Es darf nicht sein, dass dort europäische Grundwerte ohne nennenswerte Konsequenzen verletzt werden. Die Berufung

beider Länder auf die nationale Souveränität muss dahinter zurückstehen. Anderenfalls verrät die EU ihre elementaren Prinzipien.

Gros der Gelder fließt erst ab 2023

Im EU-Jargon handelt es sich bei den Finanzhilfen im Aufbau- und Resilienzfonds um sogenannte rechtliche Verpflichtungen für die Jahre 2021 bis Ende 2023. Die aus diesen Verpflichtungen möglichen Zahlungen sollen aber bis Ende 2026 erfolgen. Damit stellt sich die Frage, wie sehr die Zahlungen zeitnah zur Bekämpfung der Corona-Krise dienen sollen. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass das Ziel der Finanzhilfen kaum die direkte Krisenbekämpfung ist, sondern in erster Linie die mittelfristige Stärkung der EU für die Herausforderungen der Zukunft sein soll. Das erscheint gerechtfertigt. Denn gerade die von der Corona-Pandemie besonders betroffenen Staaten könnten ohne diese Hilfen zu geschwächt aus der Krise hervorgehen, um den Herausforderungen gewachsen zu sein:

- Ein erstes Indiz für die eher strukturelle Mittelfrist-Orientierung sind die Kriterien für die Aufteilung der rechtlichen Verpflichtungen. Die Kommission sieht zwar vor, dass von den 312,5 Milliarden Euro an Finanzhilfen 70 Prozent (218,75 Milliarden Euro) in den Jahren 2021 bis 2022 eingeplant sind. Doch die damit verbundenen Hilfen sollen sich nicht an den Krisenfolgen, sondern vor allem an den strukturellen Problemen der EU-Länder auf dem Arbeitsmarkt orientieren. Sie werden vor allem bemessen an der Höhe der Arbeitslosenquote zwischen 2015 und 2019, also den Jahren vor der Corona-Krise.
- Zudem ist nicht klar, wie auf Basis der Verpflichtungen bis 2023 die Zahlungen bis 2026 zeitlich verteilt werden sollen, weil es darüber an Transparenz durch die Europäische Kommission mangelt. Auf Basis der verfügbaren Informationen schätzt Zsolt Darvas vom Think Tank Bruegel, wie sich die Zahlungen über die Jahre 2021 bis 2026 verteilen dürften. Dabei zeigt sich: Im Jahr 2021 werden wohl noch nicht einmal 10 Prozent der Finanzhilfen ausgezahlt und im Jahr 2022 kommen demnach lediglich noch einmal schät-

zungsweise 13 Prozent hinzu. Damit dürfte nach dem Höhepunkt der Krise in diesem Jahr in den beiden Folgejahren vermutlich gerade einmal rund ein Fünftel der Finanzhilfen fließen. Fast 80 Prozent werden wohl erst ab 2023 gezahlt.

- Auch scheint der Bedarf der EU-Staaten für direkte krisenbezogene Hilfen begrenzt zu sein. Zwar haben 17 EU-Staaten zinsgünstige EU-Kredite im Rahmen des SURE-Programms für die Unterstützung von Kurzarbeitsprogrammen in Höhe von zusammen über 90 Milliarden Euro beantragt. Aber zinsgünstige Darlehen des Euro-Rettungsfonds (ESM) in Höhe von insgesamt 240 Milliarden Euro im Rahmen einer neuen Pandemie-Hilfskreditlinie für krisenbezogene Aufgaben, besonders im Gesundheitswesen, blieben bislang unangetastet, obwohl der ESM auf umfassende Reformauflagen verzichten würde. Offenbar konnten die EU-Staaten ihre zusätzlichen Ausgaben durch eigene Kreditaufnahmen am Finanzmarkt zu hinreichend niedrigen Zinsen finanzieren. Dies allein ist schon ein großer Erfolg der kombinierten EU-Hilfen, deren Glaubwürdigkeit den Finanzmärkten Vertrauen eingeflößt und so die Zinsen niedrig gehalten hat.

Drohende Aufweichungen

Wenn mit den kombinierten über 1,8 Billionen Euro des NGEU-Aufbaupakets und des MFR offensichtlich weniger konjunkturelle, sondern vor allem strukturelle Ziele zur Stärkung der EU für die zukünftigen Herausforderungen verfolgt werden sollen, ist entscheidend, wie die Mittel verwendet werden. Sie sollten mittelfristig Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Staaten stärken. Doch deutet einiges darauf hin, dass dieses Ziel nicht optimal erreicht oder sogar verfehlt werden könnte sowie wichtige Chancen vergeben werden könnten.

Der MFR sieht weiterhin vor, dass die Agrarsubventionen der größte Ausgabenposten bleiben. Dagegen wurden die Mittel für Forschung und Entwicklung gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission sogar noch verringert. In dem NGEU-Aufbau-

paket sind zwar rund 20 Prozent der Mittel für Digitales vorgesehen. Doch ein noch größerer Anteil soll in den Klimaschutz fließen. Teils fließen davon auch Mittel in die Landwirtschaft. Zudem ist fraglich, wie weit die Klimaschutzhilfen wirklich wachstumsfördernd eingesetzt werden.

Das Europäische Parlament hat vorgeschlagen, die Vergabebedingungen für die Aufbau- und Resilienzfazilität in fragwürdiger Weise aufzuweichen. Der Rat hatte vorgegeben, dass als Kriterien für die Vergabe der Mittel (neben den Krisenfolgen, dem Klimaschutz und Digitalem) auch die Erhöhung von Wachstumspotenzial und Beschäftigung relevant sein sollen. Dazu sollen ebenfalls die Vorgaben im Rahmen des Europäischen Semesters dienen, das durch die Verbindung mit der Mittelvergabe gestärkt werden kann. Zudem sind nach Vorstellungen des Rates auch fiskalische Aspekte zu berücksichtigen. Die Staaten dürfen gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht zugleich ein übermäßiges Fiskaldefizit aufweisen und keine effektiven Gegenmaßnahmen ergriffen haben. Bei Verstößen gegen diese Vorgabe können Mittel gekürzt werden. Weil die Auszahlungen aus dem Fonds daran gebunden sind, kann so der Anreiz erhöht werden, die europäischen Fiskalregeln einzuhalten. Zwar ist der Pakt derzeit krisenbedingt ausgesetzt, aber das darf nur vorübergehend der Fall sein, jedenfalls nicht während der gesamten Auszahlungsphase bis 2026. Das Europäische Parlament hat demgegenüber vorgeschlagen, auf fiskalische Bedingungen ganz zu verzichten, da der Pakt ohnehin ausgesetzt sei. Das gilt es zu verhindern.

Zudem soll die Mittelvergabe nach der Vorstellung des Parlaments nur an der Bekämpfung der Krisenfolgen orientiert werden, wobei darunter auch Ausgaben für Klimaschutz, Digitales, soziale Kohäsion und Industriestrategie gefasst werden. Von Investitionen und Reformen für die Steigerung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit ist dagegen nicht die Rede. Zudem scheint das Parlament die enge Verbindung zu den diesbezüglichen Reformvorgaben des Europäischen Semesters aufweichen zu wollen. Somit würde die Chance vergeben, das Semester nachhaltig zu stärken.