

Das Corona-Haushaltspaket der EU und die möglichen integrationspolitischen Langzeitwirkungen

Peter Becker/Martin Große Hüttmann

Die Europäische Gemeinschaft war in ihrer Geschichte immer wieder mit Krisen konfrontiert. Die mit den Römischen Verträgen 1957 geschaffene Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bestand gerade mal zehn Jahre, als sie durch die vom französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle betriebene „Politik des leeren Stuhls“ in ihre erste große Krise gestürzt wurde. Auch die heutige Europäische Union wurde in der jüngeren Vergangenheit mit mehreren, sich zum Teil überlappenden und sich gegenseitig verstärkenden Krisen konfrontiert – diese „Polykrise“ dauert noch an.¹ Die Covid-19-Pandemie traf die EU, als sie gerade dabei war, den im Januar 2020 wirksam gewordenen Austritt Großbritanniens, also einer ihrer politisch und wirtschaftlich wichtigsten Mitgliedstaaten, zu verarbeiten. Der „Brexit“ hat die Europäische Union und das Verhältnis der verbliebenen Mitgliedstaaten untereinander verändert. Die Geschlossenheit, die sich im Zuge der jahrelangen und sehr schwierigen Verhandlungen innerhalb der EU-27 gezeigt hat, hat auch, wie sich bald zeigen sollte, ein „window of opportunity“ geöffnet und die politischen Handlungsspielräume der Europäischen Union verändert. Die Corona-Krise besitzt ganz unterschiedliche Dimensionen, und damit hat die Pandemie die EU und ihre Mitgliedstaaten in fast allen ihren Politikbereichen sichtbare Spannungen sowie politische, wirtschaftliche und soziale wie auch finanzpolitische Herausforderungen mit sich gebracht, die die „Verfassung“ der EU noch lange Zeit prägen werden. Auf dem Gebiet von „public health“ – um nur dieses Politikfeld beispielhaft zu erwähnen – wurden Fragen aufgeworfen, die für föderale Mehrebenensysteme wie die EU ganz typisch sind und die sich auch in „klassischen“, also nationalen politischen Systemen und Bundestaaten wie den USA, der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie gezeigt haben.² Es ging um Konflikte um Kompetenzen, Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten, also die im Föderalismus zentrale Frage, welche Ebene legitimerweise die Verantwortung für die Problemlösung übernimmt und wie sich die einzelnen Ebenen miteinander abstimmen. Wie zentral oder dezentral, wie formal oder informell soll die Zusammenarbeit und Koordinierung angelegt sein?³

1 Vgl. dazu unter anderem Große Hüttmann, Martin 2021: Die Europäische Union am Scheideweg – wieder einmal?!, in: Frech, Siegfried et al. (Hrsg.): Europa in der politischen Bildung, Frankfurt a. M., S. 26–59 und Riddervold, Marianne et al. (Hrsg.) 2021: The Palgrave Handbook of EU Crises, London.

2 Vgl. dazu die Länderberichte im Schwerpunktbereich des Jahrbuchs des Föderalismus 2021.

3 Vgl. dazu stellvertretend Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus 2021: Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic, in: Journal of European Public Policy Jg. 28, Nr. 3, S. 350–369; Greer, Scott L. 2021: Health, federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union, in: Health Economics, Policy and Law Jg. 16, Nr. 1, S. 90–103; Schoemaker, Rahel et al. 2021: The EU's reaction in the first wave of the Covid-19 pandemic between centralisation and decentralisation, formality and informality, in: Journal of European Public Policy, Jg. 28, Nr. 8, S. 1278–1298.

Eine weitere Besonderheit der Pandemie war, dass Entscheidungsträger:innen auf allen Ebenen des EU-Mehrebenensystems unter den Bedingungen von großer Unsicherheit und höchstem Zeitdruck Entscheidungen treffen mussten, die einerseits dem „Problem“ angemessen und die andererseits mit den anderen Ebenen soweit abgestimmt waren, dass von einer „positiven Koordination“ im Sinne von Fritz Scharpf gesprochen werden kann.⁴

Nach einer ersten Schockstarre unmittelbar nach Ankunft der Pandemie in Europa im Frühjahr 2020 und den ersten nationalen Reflexen der Mitgliedstaaten hat die Europäische Union dann energisch und eindrucksvoll auf die Pandemie sowie deren ökonomischen und sozialen Folgen reagiert. Im vorliegenden Beitrag wollen wir am Beispiel der als historisch beschriebenen Verabschiedung des Corona-Haushaltspakets im Juli 2020 erläutern, weshalb sich die EU-27 zu diesem weitreichenden Schritt entschieden hat. Und im zweiten Schritt möchten wir die aus heutiger Sicht möglichen integrationspolitischen Langzeitwirkungen dieser Entscheidung diskutieren und einordnen; dabei soll auch die europapolitische Debatte im Umfeld der Verabschiedung des milliarden schweren Gesamtpaketes und die historischen Analogien, die unter dem Stichwort „Hamilton-Moment“ – im Rückgriff auf den ersten amerikanischen Finanzminister Alexander Hamilton – geführt wurden, auf ihre Plausibilität hin getestet werden. Die Übernahme der Schulden der Einzelstaaten durch Hamilton im Jahr 1790 wird von vielen als Schritt in Richtung der „Staatswerdung“ der USA gewertet. Die Plausibilität der historischen Analogie zu einer „Staatswerdung“ der Europäischen Union wird von der Mehrzahl der Beobachter:innen eher skeptisch gesehen.⁵ Die Frage, die wir im Rahmen dieses Beitrags also auch beantworten wollen, lautet: War es ein „Hamilton-Moment“?

1 Die kurze Vorgeschichte des Corona-Haushaltspakets

Der politische Kalender und die zeitliche Koinzidenz der Pandemie-Krise mit den europäischen Haushaltsverhandlungen gaben der EU die Möglichkeit, mit grundsätzlichen Veränderungen und Reformen effektiv auf die neue Lage zu antworten. Unter dem politischen Reformdruck, den die Pandemie-Krise auf die Gesellschaften und Volkswirtschaften in der EU im Frühjahr 2020 ausübte, verständigte sich die EU-27 auf neue haushalts- und wirtschaftspolitische Instrumente, die durchaus weiterreichende integrationspolitische Konsequenzen haben könnten.

Ein Markstein dieser Politik war zweifellos die Einigung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 und auf einen zusätzlichen, auf vier Jahre befristeten europäischen Konjunkturhaushalt unter der Überschrift „Next Generation EU“ (NGEU). Das

4 Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen, S. 57–83.

5 Der Begriff „Hamilton moment“ geht unter anderem zurück auf Sam Whimster, der die Gründungsgeschichte von US Federal Reserve und Europäischer Zentralbank untersucht hat (*Whimster, Sam et al.* 2018: *Federal Central Banks. A Comparison of the US Federal Reserve and the European Central Bank*, London); vgl. auch *Whimster, Sam* 2020: What is a Hamilton moment?, *The Federal Trust*, 10.06.2020, London.

Gesamtvolumen der Gelder, die für den MFR und den Wiederaufbaufonds von der Europäischen Union bereitgestellt werden, ist mit 1.824 Milliarden Euro beachtlich.

Der zusätzliche NGEU soll als „außergewöhnliche Reaktion“ der EU auf die Pandemie „massive öffentliche und private Investitionen auf europäischer Ebene“ anstoßen,

„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 Wende voranzubringen.“⁶

Für diesen Wiederaufbaufonds alleine wurde ein Finanzvolumen von insgesamt maximal 750 Milliarden Euro vereinbart. Im Zentrum steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität („Recovery and Resilience Facility“, RRF), die mit insgesamt 672,5 Milliarden Euro ausgestattet wird; davon sollen 312,5 Milliarden Euro als direkte Finanzhilfen ausgezahlt werden. Die wichtigste Neuerung dieser Einigung war jedoch zweifellos die neu geschaffene Möglichkeit der EU, zur Finanzierung des Konjunkturhaushalts nun selbst Kredite in bisher nicht gekanntem Umfang an den Finanzmärkten aufzunehmen, sowie die Einführung neuer Finanzierungsquellen, sogenannte Eigenmittel, für den EU-Haushalt. Weitgehende Maßnahmen also, die vor der Pandemie-Krise und auch nicht zur Hochphase der europäischen Staatsschuldenkrise („Eurokrise“), undenkbar erschienen und durchsetzbar waren.

Der Kompromiss wurde als Bestätigung für den europäischen Zusammenhalt und die innergemeinschaftliche Solidarität sowie als Zeichen der schnellen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union bewertet. Diese Einigung wurde vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und von der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen folgerichtig als „historischer Moment“⁷ bewertet; der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel sprach von einer „kopernikanischen Wende“⁸ und Bundesfinanzminister Olaf Scholz erkannte sogar einen „Hamilton-Moment der Europäischen Union“ und sprach über das integrationspolitische Ziel der „Vereinigten Staaten von Europa“⁹. Zweifellos kann diese Einigung auf das umfangreiche Finanzpaket als eine wichtige Zäsur im Prozess der europäischen Integration interpretiert werden – auch wenn diese Einigung erst nach langen, schwierigen und konfliktreichen Verhandlungen möglich war.

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

7 *President of the European Commission and President of the European Council* 2020b: Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the Special European Council meeting of 17–21 July 2020, Brüssel, 21. Juli 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_20_1388; *Belz, Nina* 2020: „Ein Moment des Triumphs für Macron“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23.07.2020.

8 *Mussler, Werner* 2020: Charles Michel: „Erheblich mehr Geld für Zukunftsinvestitionen als früher“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.07.2020.

9 *Dausend, Peter/Schieritz, Mark* 2020: „Jemand muss vorangehen“, in: Die Zeit vom 20.05.2020.

2 Der „historische“ Kompromiss als Katalysator für mehr europäische Integration

Die schwierigen, aber letztlich erfolgreichen Verhandlungen zeigten, dass es einer gemeinsamen Anstrengung der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission sowie des deutsch-französischen Tandems bedurfte, um grundlegende Veränderungen in der europäischen Haushaltspolitik durchzusetzen.¹⁰ Nachdem Frankreich zu Beginn der Pandemie-Krise für sogenannte „Corona-Bonds“ plädiert hatte und diese Forderung auf die deutliche Ablehnung aus Deutschland getroffen war, hatte es seine Position geändert und die Forderung nach Corona-Bonds relativiert. In einem Non-Paper¹¹ vom 8. Mai 2020 skizzierte das französische Finanzministerium die neuen Vorstellungen und Ziele des Landes für einen europäischen Wiederaufbaufonds und verzichtete dabei auf den Begriff der Corona-Bonds. Paris betonte, dass die von der Pandemie am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten den größten Anteil an Fördermitteln erhalten sollen. Für einen begrenzten Zeitraum von drei Jahren sollte der EU-Haushalt mit zusätzlichen Mitteln zwischen 150 und 300 Milliarden Euro pro Jahr aufgestockt werden. Finanziert werden könnte dies durch die kollektive Aufnahme von Schulden, die über einen Zeitraum von 40 Jahren zurückgezahlt werden sollten. Das Geld sollte für bestehende europäische Ausgabenprogramme mit europäischem Mehrwert verwendet werden, wie die europäische Forschungs- oder Investitionsförderung. Dieser französische Vorschlag wurde zum Ausgangspunkt für hochrangige und streng vertrauliche deutsch-französische Verhandlungen. Schließlich konnten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Emmanuel Macron am 18. Mai 2020 in einer gemeinsamen Video-Pressekonferenz ein überraschendes deutsch-französisches Papier vorstellen. Das deutsch-französische Tandem plädierte darin für einen ehrgeizigen, aber zeitlich und in seinem Umfang begrenzten Fonds von 500 Milliarden Euro im Rahmen des europäischen Haushalts, der zur wirtschaftlichen Erholung der europäischen Volkswirtschaften und für Investitionen in den European Green Deal und die Digitalisierung eingesetzt werden solle. Mit dieser Initiative hatte die Bundesregierung einen grundlegenden Positionswechsel vollzogen; Deutschland war erstmals bereit, der Europäischen Union die Möglichkeit einer gemeinsamen Kreditaufnahme einzuräumen – wenn auch zeitlich befristet und nur zur Finanzierung des europäischen Wiederaufbaufonds. Ohne diese deutsch-französische Initiative und die Geschlossenheit der europäischen Institutionen wäre die europäische Krisenreaktion im Juli 2020 kaum möglich gewesen.

10 Vgl. dazu *Ludlow, Peter* 2020: May to July: The MFF and the Recovery Fund, European Council Studies, European Council Notes 2020/04-05, Leuven; *Middelaaar, Luuk van* 2021: Das europäische Pandämonium. Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin und *Herszenhorn, David M. et al.* 2020: The coronavirus recovery plan that von der Leyen built. COVID-19 rescue effort puts her legacy on the line, in: Politico vom 15.07.2020.

11 French Non-Paper, The Recovery Fund: features of a EU27-common debt issuance to boost dedicated programmes of the EU budget, 08.05.2020.

Zugleich zeigten die Verhandlungen im Europäischen Rat, dass ein funktionierender bilateraler Integrationsmotor der beiden größten Mitgliedstaaten alleine jedoch nicht genügt, um bedeutende integrationspolitische Schritte der EU-27 durchzusetzen. Insbesondere die Vorbehalte einiger mittelgroßer nord- und mitteleuropäischer Mitgliedstaaten, insbesondere die Niederlande als Anführer der Gruppe der „Frugal Four“, bestätigten, dass eine übermächtige Dominanz des deutsch-französischen Tandems die Gräben in der EU-27 eher vertiefen könnte. Zwar bleibt die enge und pro-aktive deutsch-französische Zusammenarbeit für die Weiterentwicklung der Europäischen Union unbedingt erforderlich und unverzichtbar, jedoch muss dieser bilaterale Integrationsmotor um die Einbindung der EU-Organe, insbesondere der Europäischen Kommission, und die Pflege intensiver bilateraler oder multilateraler Beziehungen mit anderen Mitgliedstaaten ergänzt werden. Darüber hinaus zeigte sich an der weitreichenden und innovativen Kompromisslösung und der schnellen Handlungsfähigkeit der EU, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union die Einigungsfähigkeit und zugleich die Kompromissbereitschaft der 27 Mitgliedstaaten verstärkt hatte. Die tiefen Gräben zwischen den gegensätzlichen nationalen Interessen, insbesondere bei den strittigen haushaltspolitischen Fragen, blieben zwar weiterhin bestehen, aber nach dem Brexit fehlte mit dem einflussreichen Vereinigten Königreich ein exponierter und häufig radikaler Bezugspunkt in den europäischen Haushaltsverhandlungen; die Spannweite potentieller Kompromisslösungen wurde reduziert und auf eine stärker integrative Lösung fokussiert. Für alle beteiligten Regierungen war es im Prinzip unstrittig, dass in der Krisensituation „europäische“ Solidarität gezeigt werden müsse. Solidarität wurde damit zum Grundprinzip des Handelns in der Corona-Krise im Kreis der EU-Staaten – im Unterschied zu den anderen EU-Krisen wie etwa in der sogenannten „Flüchtlingskrise“.¹²

3 Neuerungen im Haushaltspaket

Die Einigung auf das umfassende Haushaltspaket beinhaltet neben einigen Elementen der Kontinuität europäischer Haushaltskompromisse viele wichtige Neuerungen, mit denen der Integrationsprozess in eine neue Richtung gelenkt werden kann. Hier zeigt sich also eine für die EU-Integration typische Form der „Pfadabhängigkeit“ ihrer Politik und Strukturen, die aber (kleinere) Abweichungen vom einmal eingeschlagenen Weg nicht ausschließen.¹³

Neu ist die Schaffung des zusätzlichen Ergänzungs- oder Nebenhaushaltes NGEU, um den europäischen Volkswirtschaften spürbare Wachstumsimpulse nach der tiefen Pandemiekrise geben zu können. Mit dem NGEU wurde ein Rahmen für einen schnellen, angebotsseitigen kräftigen Konjunkturimpuls geschaffen, mit dem zugleich langfristige klima- und digitalpolitische Investitionen in den Mitgliedstaaten auf der Angebotsseite fi-

12 *Grimmel, Andreas* 2021: „Le Grand absent Européen“: solidarity in the politics of European integration, in: *Acta Politica* Jg. 56, H. 2, S. 242–260.

13 Vgl. *Pierson, Paul* 1996: *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, in: *Comparative Political Studies* Jg. 29, Nr. 2, S. 123–163.

nanziert werden; der bisherige Investitionshaushalt der EU mit seinen langfristigen nachfrageseitigen Prioritätensetzungen wurde damit in seiner wirtschaftspolitischen Lenkungswirkung ergänzt.

Bislang verfügt die Europäische Union nur über ein begrenztes Instrumentarium für eine wirksame und effiziente europäische Wirtschaftspolitik; ihre Kompetenzen sind noch auf die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken beschränkt, obwohl mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Integration in Binnenmarkt und Währungsunion eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik immer dringlicher wird. Die EU hat beispielsweise keinerlei Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Steuerpolitik, mit denen sie einerseits steuerpolitische Anreize setzen und andererseits eine umfassende Wettbewerbsgleichheit der Unternehmen im Binnenmarkt garantieren könnte. Die Europäische Kommission muss bislang vornehmlich auf die weichen Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung („Soft Governance“) zurückgreifen. Sie kann allenfalls ihre Initiativen mit anderen Politikbereichen verbinden und die überschaubaren europäischen Budgetmittel für wirtschaftspolitische Anreize oder zur „Sanktionierung“ zögernder Mitgliedstaaten einsetzen – es lässt sich deshalb nur von einer „Wirtschaftspolitik im Werden“ sprechen.¹⁴

Die nationalen NGEU-Implementierungsprogramme werden in das während der Verschuldungskrise vor einem Jahrzehnt geschaffene Instrumentarium zur wirtschaftspolitischen Koordinierung einbezogen, das Europäische Semester und die länderspezifischen Reformempfehlungen der EU. Auch der umfangreiche ergänzende Wiederaufbaufonds NGEU tritt also in den Dienst der Umsetzung der gemeinschaftlich vereinbarten wirtschafts- und nachhaltigkeitspolitischen Ziele sowie der Umsetzung der europäischen Empfehlungen zu Strukturreformen und zur klimaneutralen Transformation der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften.

Auch die zusätzlichen NGEU-Gelder werden also nicht bedingungslos ausgegeben; vielmehr werden sie an konkrete Reformauflagen geknüpft und mit langfristigen gemeinsamen Zielvorgaben verbunden. Um die Ausweitung der finanziellen Möglichkeiten und damit die zusätzlichen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU zumindest zum Teil mitbeaufsichtigen und mitbeeinflussen zu können, hatten die Gruppe der „sparsamen Vier“, also die Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden, während der Haushaltsverhandlungen darauf bestanden, in die Bewertung und die Genehmigung der mitgliedstaatlichen NGEU-Umsetzungsprogramme einbezogen zu werden.

Nun kann das Europäische Semester zum Dreh- und Angelpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik und zum Maßstab für die Bewertung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken weiterentwickelt werden.¹⁵ Die Europäische Kommission versteht das Instrumentarium der wirtschaftspolitischen Koordinierung immer besser zu nutzen; sie kann die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken zunehmend eindeutiger und konkreter leiten und bestimmen. Die europäischen Fördergelder werden dabei nicht mehr nur als

14 Becker, Peter 2020: Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden. Erfolge mit bescheidenen Mitteln, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik 16, Berlin.

15 Vgl. dazu *European Parliament* 2020: What Role für the European Semester in the recovery plan?, In-Depth-Analysis, external author: Thomas Wiesner, PE 651.368, October 2020, Brüssel.

Anreizinstrumente eingesetzt, sondern zunehmend auch mit Sanktionsandrohungen verbunden. Die Umsetzung europäischer Ziele und Reformempfehlungen können sich durch diese Verknüpfung mit der finanziellen Förderung aus dem EU-Budget bzw. der Streichung dieser Fördergelder im Fall der Nicht-Implementierung von Empfehlungen, zu verbindlichen Umsetzungsvorgaben fortentwickeln.

Allerdings kann diese Verknüpfung der Auszahlung europäischer Fördergelder mit der strikten Konditionierung auch traditionelle Abwehrreflexe bei den Mitgliedstaaten auslösen und unter ihnen bestehende Konflikte zwischen Gebern und Nehmern finanzieller Ressourcen verstärken. Diejenigen, die finanzielle Anreize mit ihren Beiträgen zum EU-Haushalt finanzieren, drängen auf strenge Konditionalität, während sich die begünstigten Mitgliedstaaten möglichst viele Fördergelder ohne allzu strikte Auflagen sichern wollen. Die neue Form der politischen Konditionalität zwischen der Auszahlung europäischer Fördergelder und der Beachtung der Rechtsstaatlichkeit und der gemeinschaftlichen Grundwerte ist dabei sicherlich die am weitesten gehende Anwendung dieses neuen europapolitischen Steuerungs- und Sanktionierungsinstrumentes. Zweifellos konnte die EU also ihr haushalts- und wirtschaftspolitisches Instrumentarium und ihre Handlungsmöglichkeiten erweitern.

Neu ist auch die Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union auf neue Politikfelder. Die Europäische Kommission hatte im Mai 2020 neue Förderprogramme zur direkten Unterstützung und Rekapitalisierung europäischer Unternehmen sowie ein neues gesundheitspolitisches Programm zur Unterstützung nationaler Gesundheitssysteme vorgeschlagen. Diese neuen Instrumente wären einer weiteren Ausweitung der politischen Handlungsmöglichkeiten der Kommission gleichgekommen, die über die bestehende Kompetenzordnung der europäischen Verträge hinaus reichen würde. Die Mitgliedstaaten reagierten zunächst zwar restriktiv und lehnten das Förderprogramm zur direkten Unterstützung von Unternehmen durch die EU ab; aber die Europäische Union wird über ein aufgewertetes gesundheitspolitisches Förderprogramm verfügen und die EU konnte sich im weiteren Verlauf der Pandemie zusätzliche implizite Zuständigkeiten für den Einkauf, die Zulassung und die Verteilung von Impfstoffen erarbeiten.

Die größten Veränderungen wurden auf der Einnahmenseite des MFR vorgenommen. Nach der Ratifizierung des neuen europäischen Eigenmittelbeschlusses in allen Mitgliedstaaten bis zum Juni 2021 konnte die Europäische Kommission selbst Kredite zur Finanzierung des EU-Haushalts aufnehmen. Mit der Kreditaufnahme der EU zur Finanzierung gemeinschaftlicher Ausgaben wird nunmehr eine zusätzliche, bislang nicht vorstellbare Quelle zur Finanzierung des Unionsbudgets neu geschaffen, die zwar an gewisse Vorbedingungen sowie zeitliche und funktionale Beschränkungen gebunden ist. Dennoch wird der EU-27 eine neue, in ihrem Volumen sehr beachtliche Finanzierungsoption eröffnet, jenseits der bestehenden mitgliedstaatlichen Beiträge. Durch die Einbindung dieser neuen Finanzierungsquelle und den neuen Ausgabenprogramme in den MFR der EU-27 erübrigen sich auch alle Überlegungen zu gesonderten Haushalten oder Finanzinstrumenten zugunsten der Eurozone oder außerhalb der europäischen Verträge. Die Verantwortlichkeit der EU-27 für diese besondere Form der NGEU-Finanzierung stärkt insofern auch den Zusammenhalt der 27.

Die EU wird darüber hinaus über neue Eigenmittel verfügen können, wie die bereits vereinbarte Abgabe auf nicht-recyclebare Plastikabfälle, die für die Tilgung der gemeinsamen Kredite verwendet werden sollen. Weitere Eigenmittel sollen von der Kommission geprüft werden, wie die Ausweitung des europäischen Emissionshandelssystems auf den Luft- und Seeverkehr, ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus und erneut eine Finanztransaktionssteuer. Zugleich sollen die neuen Eigenmittel nicht nur der Finanzierung des EU-Budgets dienen, sondern auch eine politische Lenkungswirkung im Sinne der gemeinsamen klima- und digitalpolitischen Ziele entfalten. Dies hatte bereits die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ unter dem Vorsitz von Mario Monti in ihren Abschlussbericht im Vorfeld der europäischen Haushaltsverhandlungen im Januar 2017 empfohlen. Die EU verfügt damit zwar noch nicht über eine Eigenmittelquelle, über die sie selbst entscheiden könnte; jedoch nähern sich diese neuen Quellen mit politischer Lenkungswirkung an eine tatsächliche EU-Steuer an.

4 Die wichtigsten Entscheidungen, die die EU verändern

Von besonderer integrationspolitischer Bedeutung ist sicherlich die Übertragung der Möglichkeit zur Schuldenaufnahme auf die EU. Insbesondere die wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten in Nord- und Mitteleuropa hatten die Einführung einer unbefristeten und unbegrenzten Verschuldungsmöglichkeit der Europäischen Union stets abgelehnt. Aber bereits zu Beginn der Pandemiekrise im März 2020 hatten die Staats- und Regierungschefs von neun Mitgliedstaaten, darunter Frankreich, Italien und Spanien, gefordert, einen dauerhaften „gemeinsamen Schuldtitel“ zu diskutieren.¹⁶ Diese Forderung wurde von den Nordeuropäer:innen als „Kampfansage“ interpretiert; in ihren Augen schien dieser Vorschlag ein erneuter Versuch zu sein, die Pandemie zu nutzen, um die alte Idee der Eurobonds wiederzubeleben, die bereits vor einem Jahrzehnt während der Verschuldungskrise in der Eurozone von den gleichen Mitgliedstaaten und ebenso massiv vorgebracht worden war.

Mit der nun vereinbarten Lösung wurde eine Formel für eine starke innergemeinschaftliche Solidarität gefunden, mit der ein Ausgleich zwischen Nettozahlern und Begünstigten gefunden wurde. Dabei hat zweifellos die besondere Ursache der Krise eine bedeutende Rolle gespielt – die Covid-19-Pandemie und die nicht-feststellbare und nicht zuzuordnende Verantwortlichkeit oder gar Schuld für diese Krise. Diese Solidarität wurde zu keinem Zeitpunkt während der Verhandlungen des Europäischen Rats im Grundsatz in Zweifel gezogen, auch wenn die Hilfsmaßnahmen zwangsläufig mit deutlichen Umverteilungseffekten verbunden waren.

Der nun vereinbarte Kompromiss zur Ausgabe europäischer Schuldtitel auf der Grundlage der Solidaritätsklausel in Artikel 122 AEUV und verknüpft mit dem Einstimmigkeitserfordernis des Eigenmittelbeschlusses ist zwar kein dauerhaftes fiskalpolitisches Instrument der europäischen Haushaltspolitik, sondern lediglich eine einmalige und nur für

16 Michalopoulos, Sarantis 2020: „Neun Mitgliedstaaten bitten um Eurobonds zur Bewältigung der Coronavirus-Krise“, in: Euractiv vom 25.03.2020.

die Finanzierung des neuen Wiederaufbauinstrumentes NGEU erlaubte Finanzierungsform. Allerdings wurden immer mehr Stimmen laut, die sich für eine dauerhafte Nutzung dieser Verschuldungsmöglichkeit der Europäischen Union aussprechen; so wurde beispielsweise der französische Präsident Macron im November 2020 mit der Werbung für eine europäische Transferunion zitiert.¹⁷ Klar ist, dass dieses „neue und heikle rechtliche“¹⁸ Instrument als Option zumindest für außergewöhnliche Maßnahmen bzw. Krisenreaktionen auch künftig von der europäischen Politik genutzt werden wird. Nicht mehr die Frage, *ob* sich die EU verschulden darf, wird künftig diskutiert werden und auszuhandeln sein, sondern nur noch, *wann* diese Verschuldungsmöglichkeit ausgelöst werden kann, bzw. was unter einer außergewöhnlichen Krisensituation zu verstehen sein wird und welche Indikatoren angelegt werden sollten. Sicher ist jedenfalls, dass die EU auch in Zukunft von Wirtschaftskrisen getroffen werden wird – und dann über die Forderung nach einer gemeinsamen Schuldenfinanzierung als gemeinsame europäische Reaktion zu diskutieren sein wird.

5 Die integrationspolitischen Langzeitwirkungen

Dennoch ist die Einigung keineswegs ein Selbstläufer und der integrationspolitische Weg der EU bleibt weiterhin offen und die Frage nach der „Finalität“ ist damit nicht beantwortet. Entscheidende Vorbedingung dafür, welchen Weg die EU im nächsten Jahrzehnt einschlagen wird und ob die neuen Instrumente einen weiterreichenden und nachhaltigen integrationspolitischen Schwung entfalten können, wird vor allem die überzeugende, erfolgreiche und nachhaltige nationale Implementierung sein. Die erfolgreiche Umsetzung der Pläne wird sehr stark von der Einsicht in die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Maßnahmen der politischen Akteure in den Mitgliedstaaten abhängen. Daran wird sich zeigen, ob sich die großen finanziellen Anstrengungen der EU zu einem nachhaltigen Integrationskatalysator entwickeln oder nur eine Reformepisode bleiben. Wird sich ein uneinheitliches und gemischtes Bild der Implementierung in den Mitgliedstaaten ergeben, bei dem einige Länder die europäischen Hilfen effektiv nutzen, andere wiederum Mittel ohne sichtbaren Erfolg einsetzen oder Gelder nicht absorbieren können, wird es schwer werden, Zustimmung für künftige finanzielle Unterstützung und für weitere Integrationschritte zu gewinnen. Erweisen sich die neuen Programme als Strohfeuer oder verpuffen wirkungslos, werden sie auch keine neue politische Dynamik in Richtung „Vertiefung“ auslösen. Im Gegenteil, wenn die angestoßenen Maßnahmen europäischer Solidarität nicht zielorientiert und nachhaltig genutzt werden, wächst das Risiko, dass die Enttäuschung über einen Misserfolg bei immens hohen Kosten zu einer grundsätzlichen Infragestellung der Europäischen Union führen könnte. Zeichnet sich hingegen ein echter und sichtbarer Mehrwert ab und führt die finanzielle Unterstützung zu einer spürbaren wirtschaftlichen Erholung, vor allem in den von strukturellen Problemen gekennzeichneten

17 Klimm, Leo 2020: Das böse T-Wort, in: Süddeutsche Zeitung vom 19.11.2020.

18 Rat der EU 2020: Gutachten des Juristischen Dienstes, Dok. 9062/20, 24. 6.2020, Ziffer 7.

Volkswirtschaften, könnte sich aus dem wirtschaftlichen Aufschwung ein Anstoß für mehr politisches Zusammenwirken in der EU entwickeln.

Neben der nachhaltigen und überzeugenden Verwendung der europäischen Hilfsprogramme in den Mitgliedstaaten wird allerdings der Kurs der langfristigen Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses von den jeweiligen europapolitischen Leitbildern bestimmt werden. Das schnell und häufig verwendete Bild des europäischen Hamilton-Moments – auch von Olaf Scholz, dem deutschen Vizekanzler und Finanzminister – erscheint jedoch voreilig zu sein. Die Einigung auf das europäische Haushaltspaket ist jedenfalls keineswegs eine Vorentscheidung für die Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“, gilt sie doch explizit als einstimmig verabschiedete und singuläre Krisenreaktion. Mehrere Beobachtungen sprechen gegen diese historische Analogie:

- a) Der europäische Haushaltskompromiss sieht zwar die Schuldenaufnahme der Union für einen befristeten Zeitraum und für einen eng begrenzten Zweck vor; was ausdrücklich nicht intendiert wurde, ist eine Übernahme der bestehenden Schulden der EU-Mitgliedstaaten. Die Einigung gilt ausschließlich für die nun vereinbarten künftigen gemeinschaftlichen Vorhaben und Programme der EU, für deren Umsetzung die EU ihren Mitgliedstaaten die nötigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen wird – entweder als Zuschüsse oder als Kredite.
- b) Die Schuldenaufnahme der EU wurde nicht allein von ihren supranationalen Institutionen vereinbart – vielmehr war die Verständigung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschef:innen die Grundlage für diese Lösung; hinzukam, dass der gemeinsame bilaterale Lösungsvorschlag der Bundesregierung und der französischen Regierung bzw. des französischen Staatspräsidenten einen wichtigen Impuls für diesen europäischen Kompromiss lieferte. Insofern lagen die Wurzeln dieser Verständigung der EU-27 auf eine europäische Schuldenaufnahme in einem intergouvernementalen Impuls und wurden vom „intergouvernementalsten“ EU-Organ, dem Europäischen Rat, vereinbart. Eine Dominanz der supranationalen Organe oder eine Orientierung an einem supranationalen Leitbild kann hingegen nicht abgeleitet werden. Der Europäische Rat ist, das hat sich hier wieder gezeigt, die treibende Kraft und ein Katalysator für die EU-Politik – er trifft zentrale Entscheidungen und übt seine „Richtlinienkompetenz“ aus, die ihm *de jure* laut EU-Vertrag zukommt und die er in den letzten Krisenjahren noch sichtbarer an sich gezogen hat.¹⁹
- c) Zudem fehlt in der nun gefundenen europäischen Kompromisslösung ein wichtiges Element der US-amerikanischen „Hamilton-Lösung“. Die amerikanische Zentralregierung übernahm Ende des 18. Jahrhunderts nicht nur die Altschulden der amerikanischen Gliedstaaten, sondern wurde zugleich auch mit dem Recht zur

19 *European Parliament* 2016: The European Council and crisis management, EPRS, PE 573.283, Brüssel; *European Parliament* 2021: The role of the European Council in negotiating the 2021–27 MFF, EPRS, PE 662.611, Brussels und *Wessels, Wolfgang* 2021: The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world, TRACK Teaching and Researching the European Council, Köln.

Steuererhebung auf der zentralstaatlichen Ebene ausgestattet. Dieses wichtige Element der Hamilton-Lösung fehlt jedoch in der EU. Zwar wurden neue, zusätzliche Eigenmittel vereinbart, die unter anderem auch für die Schuldentilgung verwendet werden sollen. Die EU wurde jedoch nicht mit einer autonomen Steuererhebungs-kompetenz ausgestattet und die neuen Eigenmittelquellen sind keine wirklichen EU-Steuern, sondern nationale Abgaben, die an die EU weitergeleitet werden.

Insofern war die europäische Kompromisslösung eher ein „Roosevelt-Moment“²⁰ für einen European Green New Deal und einen europäischen Konjunkturimpuls und weniger ein supranationaler Hamilton-Moment auf dem Weg der EU zu den Vereinigten Staaten von Europa. Um auf diesem Weg jedoch weiter voranzuschreiten, sollte die EU eine wirkliche, autonome Finanzierung ihres Haushalts erhalten. Eine Europäische Union mit fiskalischer Autonomie könnte sich von den nationalen Interessen und dem Gutdünken der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten unabhängig machen und sich in der Folge auch weitere politische Handlungsfreiheiten erkämpfen.

Wenn sich solche weitreichenden föderalen Schlussfolgerungen aus dem, was oben beschrieben wurde, nicht ziehen lassen, dann ergibt sich aber eine alternative analytische und theoretische Perspektive, wenn man die Beschlüsse im Sinne der These von der „Staatswerdung Europas“ beschreibt.²¹ Versteht man das Corona-Haushaltspaket der EU und die damit einhergehende „Transformation der EU-Finanzverfassung“²² als einen weiteren Schritt auf dem Weg in Richtung (föderaler) „Europäischer Staatlichkeit“,²³ der spätestens mit dem Vertrag von Maastricht eingeschlagen wurde, dann lässt sich die im Juli 2020 getroffene Entscheidung auch so lesen: „Indem sich die EU wie ein Staat finanziert, wird sie selbst ein wenig zum Staat“.²⁴ Damit wird deutlich, dass auch ohne formelle Vertragsänderungen die EU ihre „Verfassung“ ändern und ihr Maß an „Staatlichkeit“ den neuen Herausforderungen anpassen kann.

Die Covid-19-Pandemie hat die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in mehrfacher Hinsicht schwer getroffen – sie hat, wie Luuk van Middelaar schreibt, wie „ein Vergrößerungsglas [...] die Stärke und Schwäche der europäischen Politik sichtbar [gemacht],

20 Siehe hierzu unter anderem das Sonderheft, „Did Europe Just Experience its „Hamiltonian Moment“?, The International Economy, Summer 2020.

21 Wildenmann, Rudolf (Hrsg.) 1991: Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden.

22 Vgl. dazu unter anderem Nettesheim, Martin 2020: „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 145, H. 3, S. 381–437; Luo, Chih-Mei 2021: The COVID-19 Crisis: The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift, in: European Review (Online First); Mayer, Franz C./Lütkemeyer, Philipp 2020: 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, Jg. 103, H. 4, S. 317–350.

23 Vgl. dazu Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) 2016: Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden sowie Hrbek, Rudolf 2016: Europäische „Staatlichkeit“ in föderaler Perspektive, in: Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann Martin (Hrsg.): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, S. 45–69.

24 Schieritz, Mark 2020: Das rechnet sich. Mit viel Geld stemmt sich Europa gegen die Krise – der Deal kommt auch den Deutschen zugute, in: Die Zeit vom 23.07.2020.

die Stimmungen, die Motive, Kräfte, Formen und Zeitschichten der Union“.²⁵ In der EU zeigten sich seit dem Auftreten der Pandemie im Frühjahr 2020 soziale, politische und wirtschaftliche Spannungen und Herausforderungen, ganz unterschiedliche Kräfte und Gegenkräfte, also Dynamiken, die in unterschiedliche Richtungen zeigten, so dass das für föderale politische Systeme typische Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt sichtbar wurde. Darin unterscheidet sich die Europäische Union jedoch nicht allzu sehr von anderen „klassischen“ Mehrebenensystemen.

25 Middelhaar, Luuk van 2021: Das europäische Pandämonium. Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin, S. 23.