

Der EU- Wiederaufbaufonds

31.08.2020

von



Schulbank

Schlagworte

Corona

EU

Schul|Bank

Digitalisierung

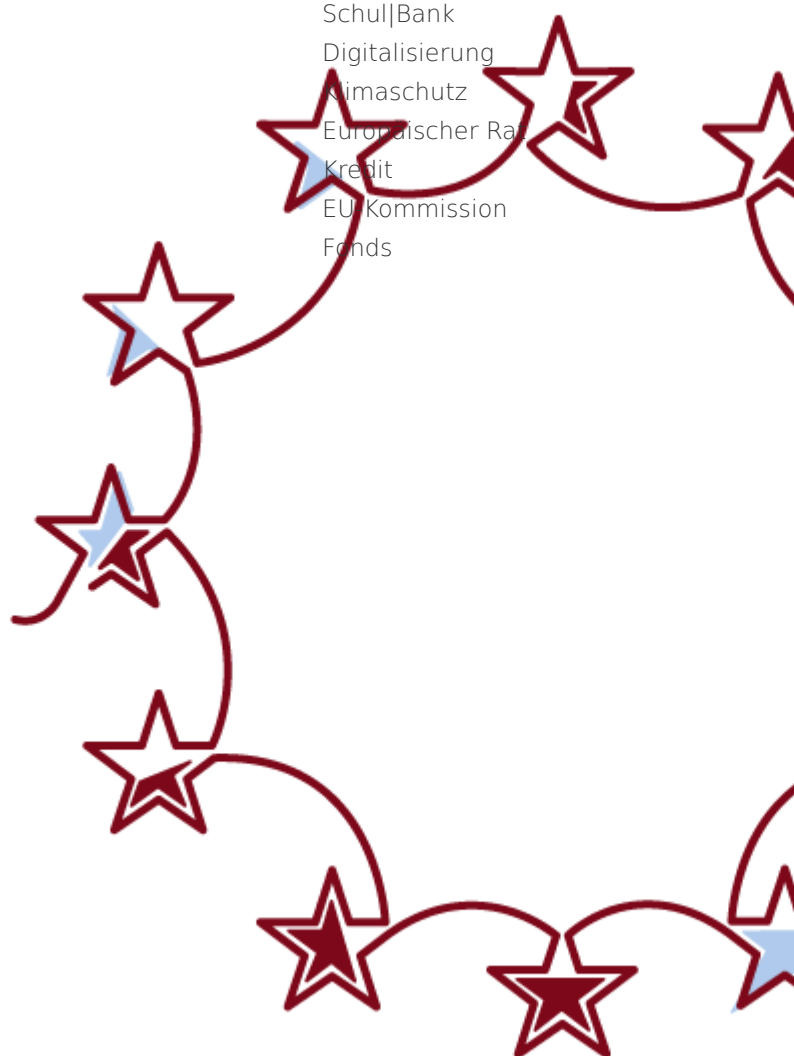
Klimaschutz

Europäischer Rat

Kredit

EU-Kommission

Fonds



Auf einem historischen Sondergipfel haben sich die 27 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union Mitte Juli über einen Corona-Hilfstopf und den neuen Haushalt der EU für die

kommenden sieben Jahre verständigt. Mit dem erzielten Ergebnis betritt die Union Neuland: Erstmals wird die Europäische Kommission Kredite in nennenswerter Höhe aufnehmen und einen Teil davon als nicht rückzahlbare Zuwendung an die einzelnen Mitgliedstaaten überweisen können.

Das gesamte Finanzpaket umfasst insgesamt 1,8 Billionen Euro. Davon sind 1,074 Billionen Euro für den Mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehen, also für den normalen EU-Haushalt in den sieben Jahren 2021 bis 2027; das entspricht rund 1,06 Prozent der Wirtschaftsleistung (vor der Corona-Krise). Der Haushalt speist sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten. Neu und historisch ist der Wiederaufbaufonds mit einem Volumen von 750 Milliarden Euro, mit dem die EU-Staaten der pandemiebedingten Rezession entgegenwirken wollen. Das Programm soll aber eine vorübergehende Ausnahme bleiben: Die Kreditaufnahme würde 2026 enden, und die Gelder sollen ausschließlich dafür genutzt werden, die Folgen der Corona-Krise zu lindern.

Ein Kompromiss war nötig

Das Gesamtvolumen des Fonds in Höhe von 750 Milliarden Euro entspricht zwar dem ursprünglichen Vorschlag von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, aber die Zusammensetzung hat sich geändert: Die Regierungschefs einigten sich nach zähen Verhandlungen darauf, die Summe der nicht rückzahlbaren Zuwendungen an die Mitgliedstaaten auf 390 Milliarden Euro zu begrenzen; Kommissionspräsidentin von der Leyen hatte zuvor, ebenso wie Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron, 500 Milliarden Euro vorgeschlagen. Die Höhe dieser Zuwendungen war das größte Streitthema bei dem Gipfel, hatten sich doch die Nettozahler Dänemark, Schweden, Niederlande, Österreich (die „Sparsamen Vier“) sowie Finnland zunächst dafür ausgesprochen, dass das Geld aus dem Fonds ausschließlich oder überwiegend in Form von günstigen Krediten an die hilfsbedürftigen Mitgliedstaaten ausgezahlt wird. Der Kompromiss in Höhe von 390 Milliarden Euro an Zuwendungen bedeutet also, dass das Volumen der Mittel, die sich die Regierungen aus dem Topf als Hilfskredite leihen können, auf 360 Milliarden Euro erhöht wurde; die Kommission hatte hierfür 250 Milliarden Euro vorgesehen.



Die 750 Milliarden Euro sollten ursprünglich nur zum Teil direkt in den Aufbaufonds fließen: Vorgesehen war, dass die Staaten direkt über 560 Milliarden Euro hätten verfügen können, davon wären 310 Milliarden Euro Zuwendungen gewesen (250 Milliarden Kredite). Mit dem Rest der 500 Milliarden Euro, also 190 Milliarden Euro, wollte die EU-Kommission Programme finan-

zieren, etwa für den Klimaschutz, aber auch zur Rekapitalisierung von Unternehmen, die von der Krise gebeutelt sind. Diese Struktur hat sich auf dem Gipfel verändert: Für den Aufbaufonds sind nun 672,5 Milliarden Euro (statt 560 Milliarden) vorgesehen, wovon 312,5 Milliarden Euro Zuschüsse sein sollen. Die anderen Programme wurden gekürzt, der Rekapitalisierungsfonds ganz gestrichen. Das führt dazu, dass die Staaten trotz der Kürzung der Zuschüsse am Ende gar nicht viel weniger Geld aus dem Wiederaufbauprogramm bekommen müssen als bisher geschätzt.

Nationale Investitionspläne

Um Geld aus dem Fonds zu erhalten, müssen die Mitgliedsstaaten nationale Reform- und Investitionspläne für die Jahre 2021 bis 2023 in Brüssel einreichen. Diese Pläne müssen erst von der EU-Kommission und dann vom Rat der Finanzminister mit qualifizierter Mehrheit genehmigt werden. Die Auszahlung der Mittel soll in mehreren Tranchen erfolgen – abhängig von den Reformfortschritten in dem jeweiligen Land. Darüber entscheidet dann die Kommission nach Rücksprache mit dem Ministerrat. Wenn ein Mitgliedsland Reformen in einem Empfängerland für unzureichend hält, kann es Einspruch einlegen. Die Kommission muss die Auszahlung dann erst einmal stoppen, der Streit soll anschließend auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs geschlichtet werden. Ein wirkliches Veto-Recht eines einzelnen Mitgliedslandes, wie es die Niederlande gefordert hatten, resultiert daraus aber nicht.

Die Mittel werden nach einem Verteilungsschlüssel vergeben, der sich in den Jahren 2021 und 2022 vor allem aus der Wirtschaftskraft und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den vergangenen fünf Jahren ergibt. 2023 soll dann statt der Arbeitslosenzahlen die Wirtschaftsentwicklung der Vorjahre herangezogen werden, um die Corona-Folgen abzubilden. Die EU-Kommission hatte als Maßstab ursprünglich ausschließlich Daten aus den Jahren vor Ausbruch der Corona-Krise vorgeschlagen. Von den beim Gipfel beschlossenen Veränderungen profitieren vor allem Deutschland und Frankreich. Deutschland, so Berechnungen von Ökonomen, werde 13,4 Milliarden Euro mehr aus dem Fonds bekommen als anfangs geplant, Frankreich 7,4 Milliarden Euro. Grund hierfür: Die von den Regierungschefs neu eingefügten Verteilungskriterien würden die Größe des Landes stärker berücksichtigen als von der Kommission vorgeschlagen. Ins Gewicht fällt zudem, dass Deutschland vor der Corona-Krise eine sehr niedrige Arbeitslosenquote hatte. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Wachstumsverlust in den Jahren 2020 und 2021 schlage in Deutschland daher stärker zu Buche als anderswo.

Dagegen bekomme Polen 11,4 Milliarden Euro weniger, und auch die von der Corona-Krise am meisten betroffenen Länder Italien und Spanien müssten Minderungen in Milliardenhöhe hinnehmen. Unter dem Strich bleiben Italien und Spanien trotzdem die Hauptprofiteure des europäischen Corona-Hilfsfonds. Italien bekommt Berechnungen des Bruegel Instituts zufolge insgesamt immer noch 84,86 Milliarden Euro. Spanien

steht mit 71,28 Milliarden Euro an zweiter Stelle, gefolgt von Frankreich mit 50,66 Milliarden Euro und Deutschland mit 47,18 Milliarden Euro. Griechenland hingegen bekomme nur noch 16,8 Milliarden Euro anstelle der anfangs geplanten 23,2 Milliarden Euro, heißt es in der Bruegel-Studie.

Rückzahlung der Schulden

Wie sollen die nun aufgenommenen Schulden zurückgezahlt werden? Die 750 Milliarden Euro sollen über Schulden finanziert werden, die später zurückgezahlt werden müssen. Die Kommission wird ermächtigt, an den Finanzmärkten Anleihen zu begeben. Die Mitgliedstaaten müssen also kein Geld einzahlen, allerdings eine Garantie abgeben, dass sie zur Not für die Anleihen geradestehen – und zwar in Höhe ihres proportionalen Anteils an der Wirtschaftskraft der EU. Der Anteil von Deutschland beträgt damit rund 200 Milliarden Euro. Die 750 Milliarden Euro Schulden soll die EU bis Ende 2058 zurückzahlen. Beginnen wird sie damit noch in diesem mehrjährigen Finanzrahmen, sprich vor 2028. Wie das genau geschieht, mit welchem Geld also die Kommission die Schulden tilgen will, hängt maßgeblich davon ab, wie sich die EU künftig finanziert: mit höheren nationalen EU-Beiträgen, einer Kürzung künftiger Haushalte oder neuen Einnahmequellen. Mit letzteren sind Steuern gemeint, die von der EU selbst erhoben würde und die Gemeinschaft unabhängiger von den Beiträgen der Mitgliedstaaten machen würde. Beim Gipfel wurde lediglich beschlossen, eine Abgabe auf nicht recyclebare Abfälle einzuführen, und zwar möglichst schon nächstes Jahr. Auf andere Abgaben konnten sich die Staaten nicht verständigen. Die Kommission wurde aber aufgerufen, 2021 konkrete Vorschläge für die Einführung einer CO₂-Grenzsteuer und einer Digitalsteuer vorzulegen. Als Ziel wird genannt, diese bis Anfang 2023 zu verabschieden. Darüber hinaus soll der Emissionshandel überarbeitet und eventuell auf den Schiffverkehr ausgeweitet werden und die Mehreinnahmen in das Budget fließen.

Wenig Zukunft?

Auf allgemeine Kritik ist gestoßen, dass das Gesamtpaket – Budgetrahmen 2021 bis 2027 und Rettungsfonds – zu wenig Zukunft verkörpern würde, gehen doch die von den „sparsamen Vier“ durchgesetzten Kürzungen im EU-Haushalt besonders zulasten von Zukunftsprogrammen. Die Mittel für Forschungsförderung, Digitalisierung oder Verteidigung wurden gegenüber dem Vorschlag der Kommission teils deutlich gekürzt. Auch künftig sollen zwei Drittel der Mittel in die Förderung von Landwirten und in die klassische Strukturpolitik fließen (siehe Grafik). Zudem musste der Klimaschutz einige Federn lassen. Insgesamt sollen zwar 30 Prozent des Wiederaufbaupakets und des siebenjährigen EU-Haushalts für Klimaschutz ausgegeben werden. Obendrein haben die Staats- und Regierungschefs das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erneut bekräftigt, ebenso die geplante Verschärfung des CO₂-Reduktionsziels für das Jahr 2030. Die Kürzungen im EU-Budget gehen aber auch zulasten des Green Deals: Für Kohleregionen und ihren Wandel nach

dem Kohleausstieg sind etliche Milliarden weniger an Haushaltsmitteln vorgesehen. Die Kürzungen im Bereich Forschung dürften auch klimafreundliche Technologien betreffen, etwa für die CO₂-freie Stahlherstellung.

Wie geht es weiter? Zunächst muss der politische Konsens des Europäischen Rates in konkrete Gesetzestexte gegossen werden. Hier sind harte Verhandlungen zwischen den beiden europäischen Gesetzgebern, dem Ministerrat der Mitgliedsstaaten und dem Europäischen Parlament, zu erwarten. Dann müssen alle nationalen Parlamente den weitreichenden Neuerungen bei der Finanzierung des europäischen Budgets zustimmen. Wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen stehen, müssen die Mitgliedstaaten schließlich die sogenannten Aufbau- und Resilienzpläne mit ihren Reform- und Investitionsvorhaben erarbeiten, um europäische Fördermittel aus dem neuen Aufbaufonds abrufen zu können. Die Fördergelder sollen erst fließen, wenn die Mitgliedstaaten die zugesagten Reformanstrengungen wirklich aufgenommen und die vereinbarten Etappenziele tatsächlich erreicht haben. Dies macht die genaue Prüfung und ein kontinuierliches Monitoring der nationalen Umsetzung erforderlich.