MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Next Generation EU als Garant für Entwicklung und Konvergenz? Eine kritische Analyse des Wiederaufbauprogramms vor dem Hintergrund europäischer Zentrum-Peripherie Strukturen

verfasst von | submitted by

Lena Charlotte Jira BSc

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2024

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree programme code as it appears on the student record sheet:	UA 066 589
Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree programme as it appears on the student record sheet:	Masterstudium Internationale Entwicklung
Betreut von | Supervisor:	Dr. Etienne Schneider BA MA

Abstract

Die vorliegende Masterarbeit untersucht das von der Europäischen Union (EU) ins Leben gerufene Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* (NGEU) vor dem Hintergrund europäischer Zentrum-Peripherie-Strukturen. Mithilfe einer qualitativen Dokumentenanalyse von offiziellen EU-Dokumenten, wissenschaftlichen Artikeln und Einschätzungen von Forschungsinstituten und Think Tanks über das Wiederaufbauprogramm wird analysiert, ob NGEU dazu beitragen kann, bestehende Entwicklungsunterschiede innerhalb der Europäischen Union zu verringern, und eine soziale und ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten zu fördern. Die Ergebnisse zeigen, dass NGEU zwar kurzfristig zu einer Förderung von Konvergenzen beitragen kann, doch das in Anlehnung an dependenz-, und regulationstheoretische Ansätze, strukturelle Hindernisse bestehen bleiben, die ungleiche Entwicklungsdynamiken in der EU manifestieren. Die Arbeit kann damit gleichzeitig veranschaulichen, welche Formen von Entwicklung für semiperiphere und periphere Staaten innerhalb der EU möglich sind, welchen Herausforderungen periphere Ökonomien begegnen, und welche Rolle die europäischen Macht-, und Kräfteverhältnisse dabei spielen.

“ […] because in a union of asymmetrical political and economic power, solidarity would end where competition begins.”

(Weissenbacher 2020: 5)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

1.1 Forschungsstand 2

1.2 Forschungsfragen und Erkenntnisinteresse 5

1.3 Relevanz der Arbeit 6

1.4 Aufbau der Arbeit 7

2 Verständnisse, Konzeptionen, Theorien und Narrative von (ungleicher) „Entwicklung“ 8

2.1 Entwicklungsverständnisse und -theorien 11

2.2 Das Entwicklungsverständnis der EU aus historisch-materialistischer Perspektive 17

3. Entwicklungsunterschiede in der Europäischen Union 23

3.1 Entwicklungsunterschiede und Konvergenzdynamiken vor Covid-19 23

3.2 Europäische Zentrum-Peripherie-Typologien 26

4. Die Hintergründe ungleicher Entwicklung aus dependenz- und regulationstheoretischer Perspektive 30

4.1 Dependenztheorien als Analysetool für ungleiche Entwicklung 30

4.1.1 Zentrale Annahmen dependenztheoretischer Ansätze in Lateinamerika und Europa 31

4.1.2 Dependenztheorie im 21. Jahrhundert? - Die Dependenztheorie als Forschungsprogramm nach Kvangraven (2020) 33

4.2 Regulationstheorie, Akkumulationsmodelle und globale Abhängigkeiten 37

5. Das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* im Rahmen der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik 43

5.1 Die Europäische Regional- und Kohäsionspolitik 43

5.2 Das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* 46

6. Methodische Herangehensweise 50

6.1 Forschungsmethode und Vorgehensweise 50

6.2 Forschungsethik und eigene Positionalität 55

7. Next Generation EU als Garant für Entwicklung und Konvergenz? 57

7.1 Der Entscheidungsfindungsprozess um NGEU 57

7.2 Institutionelle Innovationen im Rahmen von NGEU 62

7.2.1 Das Instrument der gemeinsamen Schuldenaufnahme innerhalb der Architektur der europäischen Währungsunion 63

7.2.2 Ungebundene Zuschüsse im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) .. 67

7.2.3 Neue Governance-Mechanismen im Rahmen von NGEU 74

7.3 Die Umsetzung der Aufbau-, und Resilienzfazilität (ARF): Nationale Aufbaupläne und erste Implementierungsergebnisse 79

7.3.1 Die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedsstaaten 80
7.3.2 Zentrale Ergebnisse des Halbzeitberichts 90
7.3.3 Effizienz des bisherigen Implementierungsprozesses 97

8. Ökonomische und soziale Konvergenzpotentiale von NGEU 103

8.1 Ökonomische Konvergenzpotentiale von NGEU 105

8.1 Soziale Konvergenzpotentiale von NGEU 111

9. Fazit und Ausblick 113

10 Literaturverzeichnis 116

11. Abbildungsverzeichnis 121

Abkürzungsverzeichnis

Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)

Ausländische Direktinvestitionen (ADI)

Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Bruttonationaleinkommen (BNE)

Europäische Union (EU)

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

Europäischer Stabilisationsmechanismus (ESM)

Human Development Index (HDI)

Importsubstituierende Industrialisierung (ISI)

Mittel- und osteuropäischen Staaten (MOES)

Nationale Aufbau- und Resilienzpläne (NARP)

Next Generation EU (NGEU)

Sustainable Development Goals (SDGs)

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

Vereinte Nationen/ United Nations (UN)

1. Einleitung

Die europäische Union (EU) steht bereits seit ihrer Gründung auf dem Fundament ungleicher Entwicklung. Historische Prozesse führten dazu, dass die Beitrittsländer schon von Beginn an mit unterschiedlichen sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen ausgestattet waren, die durch das europäische Projekt vereinheitlicht werden sollten. Unter dem Versprechen von Kohäsion und Konvergenz gelang es der EU, zahlreiche Staaten der europäischen Peripherie für ihr liberales Friedens- und Wirtschaftsprojekt zu begeistern. Doch trotz Versprechen und Bemühungen, Entwicklungsunterschiede durch Wirtschaftswachstum und Kohäsions-, und Strukturpolitik verringern zu wollen, scheinen ungleiche Entwicklungsmuster zu persistieren (Becker, Jäger & Weissenbacher 2020: 224). Die Covid-19 Pandemie hat erneut auf die anhaltenden Entwicklungsdisparitäten innerhalb der EU aufmerksam gemacht. Obwohl die Krise in allen Teilen Europas spürbar war, traf sie einige Mitgliedstaaten, insbesondere die der Semiperipherie und der Peripherie, besonders hart. Das waren in der Regel Länder, die bereits vor der Pandemie mit Haushaltsdefiziten und Schwächen im Gesundheitssystem zu kämpfen hatten, wie Spanien oder Italien (Camous & Claeys 2020: 331; Ceron & Palermo 2023: 374). Die fehlenden Gesundheitskapazitäten einiger europäischer Länder sind nicht zuletzt auf Entscheidungen der EU selbst, und dabei insbesondere auf das Krisenmanagement während der Eurokrise zurückzuführen (Ceron & Palermo 2023: 375). Aufgrund jahrelanger neoliberaler Wirtschaftspolitik und Austeritätsmaßnahmen in Krisenzeiten sanken in vielen Ländern die Gesundheitsausgaben auf rekordtiefe Zahlen, was sich beispielsweise in Italien in einem Abbau von Krankenhaus- und Intensivbetten zeigte, die während der Pandemie dringend notwendig gewesen wären (Celi, Guarascio & Simonazzi 2020: 417).

Um die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie im Euroraum abzumildern, hat die EU im Zuge der Pandemie über neue Formen des Krisenmanagements beraten. Ein zentrales Instrument, das in diesem Zusammenhang geschaffen wurde, ist das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* (NGEU), das im Juli 2020 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wurde und im Dezember desselben Jahres in Kraft trat. Zu den Zielen des etwa 800 Billionen Euro schweren Programms zählen neben der Förderung eines resilienten wirtschaftlichen Wiederaufbaus auch die Etablierung einer grünen und digitalen Agenda (Europäische Kommission, 2023). Die EU strebt mit NGEU nicht nur die ökonomische Stabilisierung des Euroraums, sondern auch eine tiefgreifende Umstrukturierung ihrer Gesellschaften an, um damit ein „ […] *Europa von morgen zu schaffen.“* (Europäische Kommission, 2023). Wesentliche Neuerungen des

Programms bestehen in der erstmaligen gemeinsamen Schuldenaufnahme auf europäischer Ebene sowie in der Auszahlung von ungebundenen Zuschüssen. Aufgrund des Umverteilungscharakters des Instruments und der bewussten Entscheidung gegen Austeritätspolitiken als Antwort auf ökonomische Krisensituationen, stellt NGEU einen möglichen Bruch mit der bisherigen Krisen-, und Entwicklungspolitik der EU dar (de la Porte & Jensen 2021: 389). Die gemeinsame Schuldenaufnahme und die großflächige Umverteilung zur Abfederung der Krise brechen mit zentralen Normen europäischer Zusammenarbeit, gleichzeitig unterstützt NGEU den Ausbau sozialer Sektoren, denen in der Vergangenheit im Rahmen von Austeritätspolitiken kaum Raum gewährt worden ist (de la Porte & Jensen 2021: 389; Celi, Guarascio & Simonazzi 2020: 417).

Da NGEU einen möglichen Bruch mit dem bisherigen (neo-) liberalen Kurs der EU darstellt, und den Anspruch hat, die EU grundlegend transformieren zu wollen, stellt das Wiederaufbauprogramm einen interessanten Untersuchungsgegenstand für europäische Zentrum-Peripherie-Dynamiken dar. Die vorliegende Arbeit widmet sich einer genaueren Betrachtung des Wiederaufbauprogramms und untersucht, inwieweit NGEU zu einer Verringerung bestehender Entwicklungsunterschiede in der EU, und damit zu einer sozialen und ökonomischen Konvergenz der Mitgliedstaaten beitragen kann.

1.1 Forschungsstand

Die akademische Literatur beschäftigt sich bereits seit den 1960er Jahren mit den Ursachen und den Konsequenzen von ausbleibender Entwicklung. Entwicklung wurde dabei zunächst als ein ökonomisches Phänomen betrachtet, dass von liberalen Wirtschaftstheorien geprägt wurde, die Freihandel und Wirtschaftswachstum als den universellen Pfad zur Überwindung von „Unterentwicklung“ propagierten (Schmidt & Schröder 2016: 15). Auch das Entwicklungsverständnis der EU fußt auf (neo-) liberalen Annahmen, die für eine lange Zeit als Grundlage ihrer Entwicklungs-, und Wirtschaftspolitik dienten (z.B. Bieler & Salyga 2020; Weissenbacher 2020). Kritik an der Anschauung liberaler Theorien und dabei insbesondere an der Annahme des Gleichgewichts durch Handel, kam in Form von Dependenztheorien auf, die in Lateinamerika ihren Ursprung fanden und auf strukturelle Benachteiligungen im Welthandel hinwiesen. Theoretiker wie Raúl Prebisch argumentierten, dass ungleiche Tauschverhältnisse die Entwicklungsländer Lateinamerikas benachteiligen, während radikalere Dependenztheoretiker wie Andre Gunder Frank oder Immanuel Wallerstein sich noch klarer gegen das kapitalistische System richteten und betonten, dass die Funktionsweise des

Kapitalismus zwangsläufig zur Ausbildung und Aufrechterhaltung ungleicher Zentrum-Peripherie-Strukturen führt (Schmidt & Schröder 2016: 108-109; 177).

Ab den 1970er Jahren übertrug sich diese Diskussion auch auf den europäischen Kontext (Weissenbacher 2015: 89). Europäische Dependenztheorien basieren dabei auf derselben Annahme, dass der Kapitalismus maßgeblich zur Entstehung ungleicher Zentrum-Peripherie-Strukturen beiträgt. Im Vergleich zu den lateinamerikanischen Ansätzen legen sie jedoch den Fokus auf unterschiedliche Erklärungsansätze. Während lateinamerikanische Ansätze sich meist mit dem Prinzip des ungleichen Tausches auseinandersetzen, erklären sich europäische Dependenztheoretiker*innen[1] die stockende Entwicklung der europäischen Peripherien vorwiegend mit ihrer späten Einbindung in den kapitalistischen Weltmarkt und dem daraus resultierenden Wettbewerbsnachteil (Kvangraven 2020: 84). Auch wenn sich die europäische Dependenzschule bereits ab den 1970er Jahren kritisch mit der Europäischen Union und ihrem Integrationsprozess auseinandergesetzt hat, blieb diese Kritik lange Zeit am Rande der wissenschaftlichen Debatte. Die frühe EU-Forschung konzentrierte sich primär auf die Erklärung und Verbesserung der Integration, während Kritik oder Überlegungen zu einer alternativen europäischen politischen Ordnung weitgehend unberücksichtigt blieben (Diez 2020: 15-16). In den letzten Jahren hat sich dies jedoch geändert, und verschiedene disziplinäre Ansätze haben die Funktionsweisen der EU zunehmend kritisch hinterfragt (Diez 2020: 16)[2]. Eine Form dieser Auseinandersetzung bildet die kritische politische Ökonomie, in die sich auch die dependenz-, und regulationstheoretischen Ansätze einreihen, die den Ausgangspunkt der vorliegenden Forschung bilden. Ansätze der kritischen politischen Ökonomie untersuchen dabei insbesondere die Entstehung, den Ausbau und die Auswirkungen des europäischen Marktes und seine zugrundeliegenden Machtverhältnisse.

„Understanding who makes markets, why markets are made, how markets are made and in relation to which values, and in what ways markets are governed sit at the heart of political economy analysis." (Rosamond 2020: 155f)

[1] Im Sinne des gendersensiblen Sprachgebrauchs wird in dieser Arbeit das Gendersternchen * verwendet, um auf die Vielfalt von Geschlechteridentitäten hinzuweisen, und diese anzuerkennen.

[2] Einen umfassenden Überblick über kritische Forschungen zur Europäischen Union bietet der Sammelband BIGO, D., DIEZ, T., FANOULIS, E., ROSAMOND, B. & STIVACHTIS, Y. A. 2021. *The Routledge handbook of critical European studies*, Routledge, Taylor & Francis Group.

Eine zentrale Spannungslinie in dem Forschungsbereich, zu dessen Debatte auch die vorliegende Arbeit beitragen kann, beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern die Schaffung des europäischen Marktes mit Formen von sozialer Solidarität vereinbar ist (Rosamond 2020: 156). Im Rahmen dessen können dependenz-, und regulationstheoretische Forschungen zur EU darauf hinweisen, dass sich auch in Europa abhängigkeitsproduzierende Zentrum-Peripherie-Strukturen ausgebildet haben, die Formen von innereuropäischer Solidarität beeinträchtigen (Weissenbacher 2020; Becker, Weissenbacher & Jäger 2020; Bieling, Jäger & Ryner 2016). Der wohl zentralste und umfassendste Beitrag der europäischen Dependenzforschung stammt von dem österreichischen Volkswirtschaftler Rudy Weissenbacher (2020), der in seinem Werk *The Core-Periphery Divide in the European Union: A Dependency Perspective* den gesamten europäischen Integrationsprozess und aktuelle Krisen der EU aus einer dependenztheoretischen Perspektive neu erzählt. Dabei stellt er die EU als ein von Beginn an neoliberales Projekt heraus, das die Einbindung der Peripherien lediglich als eine Ausweitung des Marktes verstand, und nicht als eine Angelegenheit bewusster Entwicklungspolitik (Weissenbacher 2020: 8-9). Mit einer ähnlichen Absicht weisen Bieling, Jäger & Ryner (2016) und Becker, Weissenbacher und Jäger (2020) mithilfe von Regulationstheorien auf ein Verständnis von Europa als einen Ort ungleicher Entwicklung hin, der das Funktionieren eines export-orientierten Akkumulationsregimes begünstigt (Rosamond 2020: 159). Auch Andreas Nölke (2021) fasst durch eine kritische Anwendung des *Comparative Capitalism* (CC) – Ansatzes zusammen, dass die Vertiefung der europäischen Integration nicht zu einer Harmonisierung der unterschiedlichen Kapitalismusmodelle geführt hat. Stattdessen bestehen ein exportorientiertes Wachstumsmodell, das vor allem in den Ländern des Zentrums vorherrscht, und ein konsumorientiertes Wachstumsmodell, das in den Ländern der Peripherie dominiert, fort. Nölke argumentiert, dass das exportorientierte Modell durch das institutionelle Design der EU und unterschiedliche *Governance*-Instrumente dabei systematisch bevorzugt wird (Rosamond 2020: 158).

Da NGEU ein neues und noch nicht vollständig abgeschlossenes Politikinstrument darstellt, gibt es derzeit noch keine Forschung, die sich einer Bewertung des Programms aus einer dependenz-, und regulationstheoretischen Perspektive nähert. Eine erste umfassendere Bewertung des Programms hat der deutsche EU-Wissenschaftler Peter Becker (2023) vorgenommen, der sich in seiner Studie näher mit den Neuerungen von NGEU, dem Implementierungsprozess und den möglichen integrationspolitischen Folgen des Programms auseinandergesetzt hat. Andere politikwissenschaftliche Forschungen zu NGEU beschäftigen

sich beispielsweise mit der Entscheidungsfindung und den zugrundeliegenden Interessen, die zu einer Einigung auf das Programm geführt haben (z.B. de la Porte & Jensen, 2021; Schneider, 2023a), oder mit der Frage, inwieweit NGEU tatsächlich einen Paradigmenwechsel der bisherigen europäischen Integrations-, Krisenpolitik darstellt (z.B. Buti & Fabbrini, 2023). Ein weiterer großer Strang der Forschung bezieht sich auf die makroökonomischen und fiskalpolitischen Auswirkungen von NGEU und dabei z.B. auf die Zukunft der europäischen Währungsunion und eine mögliche stärkere fiskalpolitische Integration der EU (z.B. Howarth & Quaglia, 2021; Celi, Guarascio & Simonazzi 2020).

1.2 Forschungsfragen und Erkenntnisinteresse

Auf Grundlage der dargestellten Rahmenbedingungen und mithilfe von dependenz- und regulationstheoretischen Ansätzen zielt diese Arbeit auf eine Bewertung des Wiederaufbauprogramms *Next Generation EU* vor dem Hintergrund europäischer Zentrum-Peripherie-Strukturen ab. Dabei wird konkret untersucht, ob das Wiederaufbauprogramm dazu beitragen kann Entwicklungsunterschiede innerhalb der EU zu verringern und damit eine soziale und ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten zu fördern. Zur Eingrenzung des Forschungsgegenstandes, wurde die folgende Forschungsfrage formuliert, die im Zentrum der Untersuchung steht:

(1) Kann das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* (NGEU) bestehende Entwicklungsunterschiede in der Europäischen Union verringern und zu einer sozialen und ökonomischen Konvergenz der Mitgliedstaaten beitragen?

Um die Forschungsfrage gezielt beantworten zu können, strukturierten vier weitere Arbeitsfragen den Forschungsprozess. Diese lauten:

(2) Inwiefern adressiert NGEU ungleiche Entwicklungsdynamiken in der EU?
(3) Welchen Einfluss haben die europäischen Macht-, und Kräfteverhältnisse auf Konvergenzdynamiken?
(4) Inwiefern konnte die bisherige Umsetzung von NGEU zu einer Verringerung bestehender Entwicklungsunterschiede beitragen und eine soziale und ökonomische Konvergenz fördern?
(5) Welche strukturellen Ursachen ungleicher Entwicklung, die in der dependenz-, und regulationstheoretischen Literatur identifiziert worden sind, werden nicht adressiert,

und stehen einer Überwindung ungleicher Entwicklungsmuster in der EU weiterhin im Weg?

Da das Wiederaufbauprogramm zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Arbeit noch nicht vollständig ausgelaufen ist, kann im Rahmen dieser Forschung keine endgültige Bewertung des Programms vorgenommen werden. Für eine vollständige Bewertung des Programms vor dem Hintergrund europäischer Zentrum-Peripherie-Strukturen müssten ohnehin eine Vielzahl an Faktoren und Dimensionen betrachtet werden, die im Rahmen einer Masterarbeit nicht alle berücksichtigt werden können. Vielmehr geht es in dieser Arbeit darum, anhand von bereits erschienener Literatur und Berichten über NGEU, Hinweise über die Auswirkungen des Programms auf europäische Zentrum-Peripherie-Strukturen und Konvergenzdynamiken herauszuarbeiten.

1.3 Relevanz der Arbeit

Die vorliegende Arbeit kann in mehreren Teilen einen Beitrag zur akademischen Debatte leisten. Zunächst kann die Arbeit auf aktuelle Zwänge hinweisen, denen periphere Ökonomien innerhalb der EU ausgesetzt sind, und die ein Angleichen der Entwicklungsstandards weiterhin erschweren. Die Darstellung der Zwänge peripherer Ökonomien stellt die politische Ökonomin Ingrid Harvold Kvangraven (2020: 93) als eines der Hauptanliegen aktueller dependenztheoretischer Ansätze heraus. Ferner kann die Analyse des Wiederaufbauprogramms darauf hinweisen, welche Formen von peripherer Entwicklung innerhalb der europäischen Zentrum-Peripherie-Strukturen möglich sind, und an welche Grenzen sie stoßen. Damit kann die Arbeit auch an die eingangs vorgestellte politökonomische Debatte anknüpfen, die sich um die Frage dreht, inwieweit die Schaffung des europäischen Marktes mit Formen sozialer Solidarität vereinbar ist (Rosamond 2020: 159). Durch die konkrete Darstellung von Entwicklungspotentialen und -hindernissen peripherer Staaten innerhalb der EU leistet die Arbeit damit auch einen entscheidenden Beitrag für das Forschungsgebiet der Entwicklungsforschung. Die historisch-materialistische Herangehensweise dieser Arbeit erlaubt es die Entwicklung der EU in seiner sozialen, politischen und ökonomischen Komplexität zu erfassen, und auf europäische Machtverhältnisse aufmerksam zu machen, die Entwicklungsdynamiken in der EU bis heute prägen.

Zuletzt besitzt die Arbeit eine praktische Relevanz, da die Unterschiede in den Sozial- und Lebensstandards zwischen den Mitgliedsstaaten ein zunehmendes Risiko für die Zukunft der

Europäischen Union darstellen (Ferreira & Schmit 2022: 35). Zum einen haben in den letzten Jahren politische Ressentiments und Unzufriedenheiten gegenüber der EU zugenommen, die auf ökonomische und soziale Benachteiligungen einzelner Staaten zurückzuführen sind, und den inneren Zusammenhalt der Union damit zunehmend bedrohen (Ferreira & Schmit 2022: 35). Zum anderen ist die Stabilität der EU sowohl für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes selbst, als auch geopolitisch von zentraler Bedeutung. Angesichts der geopolitischen Spannungen, insbesondere mit Russland, den USA oder China, wird es für die EU zunehmend wichtiger, sich als ein unabhängiger geopolitischer Akteur zu positionieren (Schneider, 2023: 1313; Celi, Guarascio & Simonazzi 2020: 421). Dies setzt jedoch einen stabilen innereuropäischen Zusammenhalt voraus, der in den letzten Jahren durch wachsende Divergenzen und den Anstieg von Euroskeptizismus zunehmend ins Wanken gerät.

1.4 Aufbau der Arbeit

Um die Forschungsfragen fundiert beantworten zu können, beschäftigt sich Kapitel 2: *Verständnisse, Konzeptionen, Theorien und Narrative von (ungleicher) Entwicklung* zunächst mit einer Analyse verschiedener theoretischer Ansätze und Konzeptionen zum Thema Entwicklung. Dazu werden zentrale Entwicklungsverständnisse und -theorien vorgestellt, und das Entwicklungsverständnis der EU näher beleuchtet. Kapitel 3: *Entwicklungsunterschiede in der Europäischen Union* bildet den Ausgangspunkt der Arbeit, und erklärt, welche Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb der EU bestehen. Dazu werden die Konvergenzdynamiken *pre*-Covid-19 dargestellt, und die Mitgliedstaaten der EU anhand der Typologisierung von Weissenbacher (2020) in Zentrum, Semiperipherie, und Peripherie eingeordnet. Kapitel 4: *Ungleiche Entwicklungsmuster aus dependenz-, und regulationstheoretischer Perspektive* bildet den theoretischen Rahmen der Forschung, und liefert erste theoretische Erklärungen für ungleiche Entwicklungsmuster in der EU. Dazu werden zentrale Annahmen der beiden theoretischen Ansätze vorgestellt, und ihre Nützlichkeit für aktuelle Fragestellungen diskutiert. Den letzten Teil der Grundlagen bildet Kapitel 5: *Das Wiederaufbauprogramm Next Generation EU im Rahmen der Europäischen Regional- und Kohäsionspolitik*, das die zentralen Ziele des Wiederaufbauprogramms darstellt, und erläutert, wie sich NGEU in die institutionelle Architektur der EU einreiht. Kapitel 6: *Methodische Herangehensweise* beschreibt genauer, wie bei der qualitativen Dokumentenanalyse während des Forschungsprozesses vorgegangen worden ist, und geht dabei auf Limitationen der Arbeit und forschungsethische Aspekte näher ein. In Kapitel 7: *NGEU als Garant für Entwicklung und Konvergenz* erfolgt die Analyse der Arbeit. Diese gliedert sich in die Untersuchung von drei

zentralen Dimensionen, die im Rahmen von NGEU einen Einfluss auf ungleiche Entwicklung ausüben. Dazu beschäftigt sich *Kapitel 7.1: Der Entscheidungsfindungsprozess um NGEU*, zunächst mit den gegensätzlichen Interessen des Entscheidungsfindungsprozesses und zeigt auf, welchen Einfluss die europäischen Macht-, und Kräfteverhältnisse auf die Ausgestaltung des Wiederaufbauprogramms hatten. *Kapitel 7.2: Institutionelle Innovationen von NGEU* widmet sich den im Rahmen von NGEU erstmals verwendeten Politikinstrumenten der gemeinsamen Schuldenaufnahme, den nicht-rückzahlbaren Finanztransfers sowie den neuen *Governance*-Mechanismen, und geht dabei der Frage nach, inwieweit die Neuerungen dazu beitragen können soziale und ökonomische Konvergenzen innerhalb der Union zu fördern, und *Kapitel 7.3: Die Umsetzung der ARF: Aufbaupläne und erste Ergebnisse* beschäftigt sich mit der ersten Implementierung des Wiederaufbauprogramms. Dazu werden zunächst die nationalen Aufbaupläne analysiert, die die Ausgabenprioritäten der Nationalstaaten widerspiegeln, anschließend werden erste zentrale Ergebnisse des Halbzeitberichts der ARF vorgestellt, und die Effizienz des bisherigen Implementierungsprozesses näher diskutiert. Kapitel 8: *Soziale und ökonomische Konvergenzpotentiale von NGEU* bewertet das Wiederaufbauprogramm abschließend, indem es zentrale Analyseergebnisse noch einmal aufgreift und in Hinblick auf ihre sozialen und ökonomischen Konvergenzpotentiale, und unter Rückbezug auf den theoretischen Rahmen, einordnet. Zuletzt werden die zentralen Ergebnisse der Arbeit in Kapitel 9: *Fazit und Ausblick* noch einmal kurz und bündig vorgestellt, und die eingangs gestellten Fragestellungen beantwortet.

2 Verständnisse, Konzeptionen, Theorien und Narrative von (ungleicher) „Entwicklung“ [3]

Um untersuchen zu können, wie sich das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* auf (ungleiche) Entwicklungsmuster in der EU auswirkt, muss zunächst geklärt werden, was unter dem Begriff der „Entwicklung“ im Allgemeinen und im Diskurs der europäischen Union zu verstehen ist.

[3] „Entwicklung“ wird in diesem Kapitel bewusst in Anführungszeichen gesetzt, um hervorzuheben, dass *die eine* Form der „Entwicklung“ nicht existiert. „Entwicklung“ als Begriff und als Praxis ist politisch geprägt, und kann nicht als neutral oder allgemeingültig betrachtet werden. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird „Entwicklung“ aus Gründen der besseren Lesbarkeit ohne Anführungszeichen verwendet. Es sollte jedoch stets bedacht werden, dass der Begriff im Sinne dieses kritischen Verständnisses zu interpretieren ist.

Der Begriff der „Entwicklung“ ist äußerst komplex und umfasst neben seiner diskursiven Ebene auch eine praktische Dimension, die in enger Verbindung mit politischen und ökonomischen Imperativen steht. Entwicklungsdiskurse sind äußerst divers und sie reichen von einer überschwänglichen Begeisterung von „Entwicklung“ als ein bereicherndes Phänomen bis hin zu einer vollständigen Ablehnung der Entwicklungspraxis (Borowy, Ferns, Loveridge & Unger 2022: 1). Auf welche Weise der Begriff definiert und in der Praxis ausgestaltet wird, ist entscheidend von politischen Interessen und globalen Machtstrukturen geprägt. Während Befürworter*innen insbesondere die Vorteile hervorheben, die durch ökonomisches Wachstum zu einer Verbesserung der Lebensqualität von Menschen und Staaten führen, stellen kritische Stimmen „Entwicklung“ als postkoloniale Strategie heraus, durch die industrialisierte Länder sich Einfluss und Zugang auf die Länder der Peripherie und zu neuen Märkten sichern wollen (Borowy et al. 2022: 2). In ähnlicher Weise hat auch der kritische Schweizer Entwicklungsforscher Gilbert Rist, das "Wesen der Entwicklung" als die allgemeine Umgestaltung und Zerstörung der natürlichen Umwelt und der sozialen Beziehungen definiert, welcher die Etablierung eines auf Angebot und Nachfrage basierenden Marktes, zum Ziel hat (Rist 2007: 488).

> “Development consists of a set of practices, sometimes appearing to conflict with one another, which require – for the reproduction of society - the general transformation and destruction of the natural environment and of social relations. Its aim is to increase the production of commodities (goods and services) geared, by way of exchange, to effective demand.” (Rist 2008: 13)

Rists‘ Definition weist auf zentrale Dimensionen des Entwicklungsbegriffes hin und veranschaulicht die enge Verbindung zwischen „Entwicklung“ und Ökonomie. Zum einen stellt er „Entwicklung“ als Praxen heraus, die sich in ihrer Umsetzung gegenseitig beeinträchtigen können (Rist 2008: 13). Die Zielkonflikte der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen (UN) sind ein prominentes Beispiel dafür. Zum anderen veranschaulicht Rist den transformativen Charakter von „Entwicklung“, indem er sie als gesellschaftliche Veränderung versteht, die für die Reproduktion der Gesellschaft notwendig ist. Unter gesellschaftlicher Reproduktion begreift der Autor die Ausweitung der Bereiche innerhalb des Weltsystems, welche die Existenz von Gesellschaften und sozialen Klassen sichern (Rist 2008: 13). Ein Beispiel dafür ist die „Entwicklung“ der Ausweitung des kapitalistischen Marktes, welcher die Existenz sozialer Klassen sichert und zwangsläufig mit einer Zerstörung der natürlichen Umwelt und sozialer Beziehungen einhergeht. Neben der Ausbeutung der

natürlichen Ressourcen, welche sich leicht an der gegenwärtigen Klimakrise veranschaulichen lässt, haben neue Formen der „Entwicklung“ auch einen Einfluss auf soziale Beziehungen und gesellschaftliche Identitäten. In der Vergangenheit führte bspw. der Einzug von Marktmechanismen und Lohnarbeitsverhältnissen dazu, dass Tätigkeiten, die unter Nachbar*innen oder innerhalb der Familie verrichtet und ausgetauscht worden sind, fortan als bezahlte Beschäftigungen angeboten und verkauft wurden - was soziale Interaktionen maßgeblich veränderte (Rist 2007: 489). Zusätzlich hat die koloniale Vergangenheit gezeigt, dass ein Eindringen äußerer Gesellschaften in zuvor eigenständige Staaten oft mit einer Unterdrückung einheimischer Kulturen einhergeht, die häufig zu einer Veränderung von gesellschaftlichen Identitäten und zu neuen Migrationsströmen geführt hat.

In diesem Sinne sollte „Entwicklung“ also auch als ein historischer Prozess, und als ein Teil der Geschichte selbst („development *as* history“ [Cullather 2000: 642, hervorgehoben im Original]) verstanden werden. Folgt man dem US- amerikanischen Historiker Nick Cullather, ermöglicht eine historische Herangehensweise „Entwicklung“ ohne seine Klischees und in seiner ganzen moralischen und politischen Komplexität zu betrachten (Cullather 2000: 642). Was Cullather für amerikanische Entwicklungspolitik diagnostizierte – dass sie als ein Produkt der zynischen, heldenhaften, katastrophalen, gelegentlich inspirierten und wohlwollenden Versuche der Amerikaner, globale Hilfe zu leisten, charakterisiert werden kann – kann auch auf den europäischen Kontext übertragen werden (Cullather 2000: 642). Denn: *„To be developed is to be Euro-American”* (Cullather 2000: 646). Die historischen Aufzeichnungen zeigen, dass Europa in den letzten tausend Jahren definiert hat, was „Entwicklung“ und Modernisierung zu bedeuten hat, und auch die amerikanische Entwicklungspolitik beeinflusst spätestens seit 1949 nachhaltig bestehende Entwicklungsdiskurse.

Um besser verstehen zu können, wie Entwicklungsdiskurse mit ökonomischen und politischen Interessen in Verbindung stehen, und um aktuelle politische Initiativen systematisch bewerten zu können, wird im nächsten Kapitel ein Überblick über unterschiedliche Entwicklungsverständnisse und grundlegende Spannungslinien des Entwicklungsbegriffs gegeben. Anhand von Entwicklungstheorien und ihren unterschiedlichen Antworten auf „Unterentwicklung“, wird veranschaulicht, dass die *eine* Definition und Form der „Entwicklung“ nicht existiert. Zusätzlich soll auf die zentralen Machthierarchien aufmerksam gemacht werden, die Entwicklungsverständnisse und -praxen formen. Anschließend wird das Entwicklungsverständnis der EU aus einer historisch-materialistischen Perspektive kritisch

hinterfragt, um damit auf die grundlegend modernistisch/ (neo-) liberalen Annahmen aufmerksam zu machen, die die EU von Beginn an prägen.

2.1 Entwicklungsverständnisse und -theorien

In der Literatur existieren eine Vielzahl von unterschiedlichen Vorstellungen darüber, was Entwicklung bedeutet und welchen Zweck sie erfüllen soll. Verschiedene Akteure und Wissenschaftler*innen definieren das Phänomen der Entwicklung basierend auf ihren Interessen in unterschiedlicher Form. Zu den drei zentralen Strömungen in der Entwicklungsforschung zählen liberale Theorien, politökonomische Theorien und postkoloniale Theorien, die jeweils unterschiedliche Auffassungen von Entwicklung vertreten (Schmidt & Schröder 2016: 15). Die Definition und das Verständnis von Entwicklung sind insofern relevant, als das sie von Interessen geleitet werden und die Auswahl von Strategien und Maßnahmen gegen Unterentwicklung sowie die potenziellen Lösungsansätze beeinflussen.

Um mit einer herkömmlichen Herangehensweise an Entwicklung zu beginnen, bietet der Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen einen sinnvollen Ansatz. Dieser versucht anhand der drei Dimensionen – Lebenserwartung, Bildungsgrad und Wirtschaftsleistung – die Entwicklung eines Landes abzubilden (UNDP, 2023). Dabei werden bspw. Indikatoren wie die Alphabetisierungs-, oder die Einschulungsrate für die Ermittlung des Bildungsgrades herangezogen, und Indikatoren wie Gesundheitsvorsorge, Ernährung oder Hygiene werden verwendet, um die Lebenserwartung zu messen. Das Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt gilt als Indikator für die Wirtschaftsstärke eines Landes (UNDP, 2023). Auch wenn der HDI nach wie vor nicht alle Faktoren abbildet, die menschliche Entwicklung beeinflussen (was ohnehin eine schwierige Aufgabe sein mag), und kritisiert wird, dass z.B. auch der Grad der Ungleichheit in der Einkommensverteilung mit in die Berechnung einbezogen werden sollte (Küchler, Kraus & Bolender 2019: 161), ist ein großer Vorteil, dass er nicht ausschließlich auf der Messung des Wirtschaftswachstums beruht, um Entwicklung abzubilden. Diese Entwicklung ist zu einem bedeutenden Teil auf den indischen Philosophen und Ökonomen Amartya Sen zurückzuführen, der an der Entwicklung des HDIs beteiligt war, und sich Ende der 1990er Jahre dafür einsetzte, Menschen nicht nur als passive Empfänger von äußeren Hilfeleistungen zu betrachten, sondern als aktive Agenten, die dazu befähigt werden sollten, ihre eigenen Ziele und Vorstellungen von einem guten Leben zu erfüllen (Sen 1999 zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 100-101). Sein Ansatz weist daraufhin, dass bloßes ökonomisches Wachstum als Entwicklungsziel nicht ausreicht, sondern dass es auch um die

Förderung der individuellen Freiheiten und Fähigkeiten einzelner Personen gehen muss (Sen 1999 zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 100-101).

Die Vorstellung, dass Entwicklung lediglich ökonomisches Wachstum bedeutet, reicht allerdings historisch weit zurück, und sie bildete gemeinsam mit den liberalen Theorien für eine lange Zeit den entwicklungstheoretischen Mainstream (Schmidt & Schröder 2016: 15). Liberale Positionen sehen Entwicklung in der Regel als einen universellen Pfad, der wirtschaftliches Wachstum, Freihandel und Demokratie nach europäisch-amerikanischem Vorbild anstrebt (Schmidt & Schröder 2016: 20). Diese Idee ist nicht zuletzt aus dem Ursprung der Entwicklungspolitik abzuleiten, welcher häufig auf die „*Point IV*-Rede" des amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman aus dem Jahr 1949 zurückdatiert wird[4]. In seiner Rede skizzierte Truman ein Programm für Entwicklungshilfe und internationale Zusammenarbeit, welches wirtschaftliche Entwicklung und technologische Modernisierung in „Entwicklungsländern" fördern sollte, um so für politische Stabilität und Sicherheit in der ganzen Welt sorgen zu können (Lorenzini 2019: 22). Gerade vor dem Hintergrund des Kalten Krieges war es den USA ein Anliegen, die internationale Gemeinschaft zusammenzubringen, um ein westliches Bild von Entwicklung und Modernisierung zu propagieren (Lorenzini 2019: 26). Mit seiner Rede legte Truman in gewisser Weise auch den Grundstein für liberale Entwicklungstheorien, die ihn in seinen politischen Vorhaben unterstützen konnten.

Ausgehend von den wirtschaftsliberalen Gedanken der Nationalökonomie, wie jenen von Adam Smith und David Ricardo, formierten sich damit Entwicklungstheorien, die den Freihandel im Rahmen des kapitalistischen Wirtschaftssystems als wichtigstes Ziel sahen. Ein Beispiel dafür ist die bekannte Modernisierungstheorie von Walt Whitman Rostow. Dieser war zum Erscheinen der Theorie im Jahr 1960 als Sicherheitsberater und Leiter des politischen Planungsstabes des amerikanischen Außenministeriums tätig, und beschreibt anhand der Stadientheorie in seinem Werk: *„The stages of economic growth – A non communist manifesto"*, wie sich Länder von traditionellen Gesellschaften mit einer limitierten Produktivität in Stadium 1 bis zum Zeitalter des Massenkonsums in Stadium 5 weiterentwickeln können (Rostow 1960, zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 45). Als notwendige

[4] Der eigentliche Ursprung von Entwicklungspolitik ist mindestens in der Zwischenkriegszeit zu verorten und lässt sich an Kolonialregierungen oder der Gründung von internationalen Organisationen, wie dem Völkerbund oder der internationalen Arbeiter Organisation (ILO) festmachen. Trotzdem kommt es nach dem 2. Weltkrieg zu einer Konsolidierung von internationaler Entwicklungspolitik, für die Trumans' Rede einen wichtigen Meilenstein darstellt (Lorenzini 2019: 22-23).

Bedingungen für Entwicklung sieht er den Aufbau eines schlagkräftigen, zentralisierten Nationalstaates, sowie eine wirtschaftliche, soziale und politische Umstrukturierung der „unterentwickelten" Gesellschaften. Diese Entwicklung kann laut Rostow entweder von innen heraus erfolgen oder durch das Einschreiten von „weiterentwickelten" Nationen (Rostow 1960, zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 48). Seine Vorstellungen entsprechen somit einem stark vereinfachten und linearen Wachstumsmodell, das unterschiedlich starke politische, ökonomische oder soziale Voraussetzungen von Ländern, und andere exogene Faktoren außen vor lässt. Seine Herangehensweise ist deutlich eurozentristisch geprägt, da sie eine Entwicklung nach europäisch-amerikanischem Vorbild anstrebt, und sie gleichzeitig Eingriffe von außen legitimiert.

Die Idee eines kapitalistischen Entwicklungsmodells, das auf der Etablierung einer freien Marktwirtschaft fußt, wurde in den darauffolgenden Dekaden durch neoliberale Theorien weiter vorangetrieben, die sich spätestens ab Anfang der 1980er Jahre noch radikaler gegen jegliche Eingriffe des Staates in die Wirtschaft aussprachen (Schmidt & Schröder 2016: 25). Neoliberale Ansätze sehen in der Regel im Freihandel ohne Zollbeschränkungen, Privatisierungen, Deregulierungen, dem Schutz der Eigentumsrechte, einer grundsätzlichen Liberalisierung der Finanzmärkte, und Entrepreneurship die notwendigen Voraussetzungen für „Entwicklung" (Schmidt & Schröder 2016: 27). Ein Beispiel dafür bieten Hernando de Soto und Deborah Orsini, peruanische Forscher*innen, die sich 1991 für die Wichtigkeit von Eigentumsrechten aussprachen, um so auch ärmeren Menschen die Chance auf Unternehmertum zu ermöglichen (Schmidt & Schröder 2016: 28). An dem Beispiel wird auch der Fokus neoliberaler Theorien auf das Individuum deutlich. Neoliberale Theorien setzen häufig an der Mikroebene an und versuchen Personen durch unterschiedliche Formen des „*Empowerments*" wie z.B. durch Mikrokredite, aber auch durch die Bildung von Sozial- oder Humankapital zu unterstützen. Auch der „*capability approach*" von Amartya Sen, der auf die Befähigung von Individuen durch Ressourcen setzt, kann als ein Beispiel dafür gesehen werden. Ansätze, die auf ein „Empowerment" der Hilfeempfänger*innen abzielen, spielen in der Entwicklungszusammenarbeit noch immer eine wichtige Rolle (Schmidt & Schröder 2016: 28).

Spätestens ab den 1960er Jahren bildete sich allerdings auch eine Kritik am liberalen Freihandelsmodell und seinen Entwicklungsstrategien heraus. Diese machte sich innerhalb des liberalen Paradigmas an einer Dissonanz mit bestimmten wirtschaftspolitischen Grundsätzen bemerkbar, und durch Ansätze der politischen Ökonomie, an einer grundlegenderen Kritik

kapitalistischer Strukturen und deren Auswirkungen (Schmidt 2016: 130). Kritiker*innen konnten in Bezug auf Entwicklung vor allem darauf hinweisen, dass wirtschaftliches Wachstum nicht zwangsläufig zu sozialer Entwicklung oder Wohlstand peripherer Nationen führt, und dass es auch andere Faktoren (soziale, politische, historische, und kulturelle) gibt, die eine Entwicklung dieser Staaten beeinflussen. Politökonomische Perspektiven können damit dazu beitragen Entwicklung als ein holistischeres Phänomen, und als gesellschaftliches Verhältnis zu betrachten, welchem Macht- und Herrschaftsstrukturen zugrunde liegen, die umkämpft sind (Schmidt 2016: 130).

Auf Seiten der Dissonanzen zeigte der argentinische Wirtschaftswissenschaftler und Generalsekretär der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) Raúl Prebisch 1964, dass die strukturellen Rahmenbedingungen im Welthandel zu einer stetigen Benachteiligung der Länder der Peripherie führen. Seine Diagnose lautete, dass die Entwicklungsländer trotz des gegenseitigen Warenaustausches mit den Industriestaaten, aufgrund der Natur der Güter (Industriegüter vs. Primärgüter), entgegen der These Ricardos, keinen komparativen Kostenvorteil[5] erlangen könnten, und es so zu einer stetigen Verschlechterung der *Terms of Trade*[6] kommen würde (Prebisch 1964, zit. nach Schmidt & Schröder 2016: 108-109). Als Lösungsansätze sah Prebisch eine Import-substituierende Industrialisierung (ISI), bei der Einfuhren durch Importrestriktionen (z.B. Zölle oder Einfuhrobergrenzen) beschränkt werden sollten. Die importsubstituierende Industrialisierung hatte zwar in dem Sinne Erfolg, als das sie zu einem steigenden Wirtschaftswachstum und zu einer Verbesserung einiger Entwicklungsindikatoren wie der Lebenserwartung, der Bildung oder der Gesundheit führte, allerdings waren die Verbesserungen ungleich verteilt und sie begünstigten lediglich die einheimischen Eliten (Fischer 2013: 19-20). Zudem wurde das Problem der steigenden Abhängigkeit, das sich durch den ISI-Ansatz noch verschärft hat, mit den Jahren immer deutlicher, weshalb es sich zum zentralen Analysepunkt der Dependenztheoretiker*innen entwickelte.

[5] Der komparative Kostenvorteil beschreibt das Prinzip, dass sich Länder auf die Produktion der Güter spezialisieren sollten, bei denen sie im Vergleich zu anderen Ländern die geringsten Opportunitätskosten haben (Weerth, 2024).

[6] Terms of Trade: „das Verhältnis des Preisindex für Einfuhrgüter zum Preisindex für Ausfuhrgüter entweder für einzelne oder für alle Warengruppen. Die Terms of Trade geben das reale Austauschverhältnis der Güter im Außenhandel wieder. Steigen z. B. die Exportpreise bei konstanten oder sinkenden Importpreisen oder sinken die Importpreise bei konstanten Exportpreisen, verbessern sich die Terms of Trade, weil für die gleiche Exportmenge mehr Importgüter eingeführt werden können.“ (Pollert et al. 2010: 239)

Dependenztheoretiker wie André Gunder Frank oder Immanuel Wallerstein stellten das Problem der Abhängigkeit von ausländischem Kapital und Technologie (das durch den globalen Freihandel und ISI entsteht) noch deutlicher heraus. In ihren Lösungsansätzen richteten sie sich daher, anders als Prebisch, noch stärker gegen den Freihandel und globale Handelsstrukturen *per se*. Frank und Wallerstein sahen beide in der kapitalistischen Expansion den Grund dafür, dass sich eine globale Zentrum- und Peripherie-Struktur ausgebildet hat, die eine hierarchische Wirtschaftsstruktur aufrechterhält (z.B. Frank 1966, zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 177). Laut Wallerstein gleicht internationale Entwicklung einem Nullsummenspiel bei dem der Aufstieg eines Landes zwangsläufig mit dem Abstieg eines anderen Landes einhergeht. Dadurch wird eine gleichzeitige Entwicklung der beiden Pole unmöglich gemacht und auch der kapitalistisch erwirtschaftete Gewinn bleibt damit immer ungleich zwischen Zentrum und Peripherie verteilt (Wallerstein 1988 zit. in Schmidt & Schröder 2016: 211; 214; 221). Als Lösungsansätze sieht Frank eine ökonomische Entwicklung unabhängig von den Metropolen, eine möglichst hohe Autonomie der Entwicklungsländer und eine Verhinderung ausländischen Kapitals (Frank 1966, zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 176-178). Wallerstein sieht zusätzlich ein Einbehalten des erwirtschafteten Gewinns in den jeweiligen nationalen Grenzen als eine weitere Option um Ungleichheitsverhältnisse zu bekämpfen (Wallerstein 1988, zit. in: Schmidt & Schröder 2016: 223).

Frank und Wallersteins Theorien basieren zwar auf Beobachtungen außerhalb von Europa, doch auch innerhalb von Europa gab es bereits ab den 1970er Jahren Autor*innen, die die Wichtigkeit von Zentrum-Peripherie-Beziehungen für den europäischen Integrationsprozess hervorhoben (Weissenbacher 2020: 1). Auch wenn diese zu Zeiten der Krise des keynesianischen Kapitalismus in den 1970er Jahren richtigerweise betonten, dass das wirtschaftliche Wachstum der Nachkriegszeit nicht dazu führen kann ungleiche Entwicklung zu beseitigen, schafften sie es nicht ein eigenständiges Dependenzparadigma in der europäischen Forschung zu etablieren (Weissenbacher 2020: 2). Trotz ihrer entwicklungstheoretischen Außenseiterrolle liefern sie für aktuelle Debatten wichtige Erkenntnisse, und sie bilden auch für die vorliegende Arbeit den theoretischen Rahmen.

Auch gab es politökonomische Ansätze aus dem Globalen Süden die sich, vor allem nach dem offiziellen Ende der Kolonialregierungen, ebenfalls mit dem Charakter von andauernden Zentrum- und Peripheriestrukturen befassten. Eine prägende Person war der ghanaische Politiker und Präsident Kwame Nkrumah, der den andauernden Einfluss des Globalen Nordens

auf den afrikanischen Kontinent kritisierte. Seiner Meinung nach existierten „neokolonialistische Strukturen“, die sich u.a. an der fortwährenden Dominanz transnationaler Konzerne in der afrikanischen Ökonomie oder anhand der Investitionen ehemaliger Kolonialmächte zeigte, die eine eigenständige Politik und Entwicklung des afrikanischen Kontinents erschweren würden (Schmidt 2016: 134-135). Sein Lösungsansatz geht, ähnlich wie bei den Dependenztheoretiker*innen, auf eine stärkere Regionalisierung zurück, die auf dem Aufbau einer lokalen Wertschöpfung auf der Grundlage von lokalen Rohstoffen basiert (Schmidt 2016: 135).

Zuletzt sehen auch neoimperialistische Theorien den Machtgewinn des Kapitals in Bezug auf Entwicklung kritisch. Sie verstehen Entwicklungspolitik vorwiegend als ein Instrument des transnationalen Kapitals bzw. der herrschenden Eliten des globalen Nordens, mehr Geld zu akkumulieren, wodurch eine Ausbeutung der „unterentwickelten“ Staaten verstärkt wird (Schmidt 2016: 136). Mit diesem Verständnis können sie der Gruppe der *Post-Development*-Ansätze zugeordnet werden, die sich generell gegen ein eurozentristisches Verständnis von Entwicklung aussprechen und nach Alternativen zu „Entwicklung“ fragen. *Post-Development* Autor*innen wie Aram Ziai argumentieren, dass trotz der Vermarktung von Entwicklungspolitik als fördernd und innovativ, zentrale eurozentristische, modernistische und koloniale Grundgedanken bestehen geblieben sind. Darunter fällt z.B., dass 1) globale Armut weiterhin als das grundlegende Problem dargestellt wird, 2) das Versprechen, dass dieses Problem durch 3) technische Lösungen und wirtschaftliches Wachstum gelöst werden kann, und 4) die Idee, dass Entwicklungspolitik auf einer *harmonischen* Beziehung und vorteilhaften Entwicklung aller beteiligten Parteien (Entwicklungs-, und Industrienationen) beruht (Ziai 2016: 200-203). Unter diesen Block an „Alternativen zu Entwicklung“ können auch postkoloniale und feministische Ansätze gezählt werden, sowie Ansätze emanzipatorischer dekolonialer Theoriebildung. Diese können in dieser Arbeit nicht vollständig bearbeitet und vorgestellt werden. Dennoch sollte aus ihnen ein generelles Hinterfragen der Entwicklung(-spraxis) mitgenommen werden. Sie fordern dazu auf, mitzudenken, inwiefern ein eurozentristisches Entwicklungsdenken dafür genutzt werden kann bestimmte Handlungspraktiken und asymmetrische Machtverhältnisse zu legitimieren, und welche Auswirkungen ein solches Denken auf periphere Identitäten und Gesellschaften haben kann (Schröder 2016: 290).

2.2 Das Entwicklungsverständnis der EU aus historisch-materialistischer Perspektive

Nachdem ein Überblick über zentrale Entwicklungskonzepte und -theorien gegeben wurde, wird im Folgenden das Entwicklungsverständnis der Europäischen Union genauer analysiert und innerhalb des vorhandenen Spektrums positioniert. Eine historisch-materialistische Betrachtung erlaubt es dem Anspruch politökonomischer Theorien gerecht zu werden, Entwicklung in seinem globalhistorischen Kontext zu erfassen, und sie macht gleichzeitig auf die enge Verbindung zwischen Entwicklung (-spraxis) und Ökonomie aufmerksam, die das Entwicklungsverständnis der EU bis heute prägt (Kvangraven 2020: 81). Das Kapitel zeigt, dass das von der EU vertretene Bild von Entwicklung bereits von Beginn an von westlichen und (neo-) liberalen Werten geprägt war, die sich durch gezielte politische Maßnahmen, und die Erweiterung des kapitalistischen Weltmarktes auf die gesamte EU übertragen konnten. Das neoliberale Entwicklungsverständnis der EU blieb dabei allerdings nie unumstritten, und es wird nicht zuletzt durch aktuelle Krisen erneut herausgefordert.

Um das europäische Verständnis von Entwicklung verstehen zu können, ist es notwendig, auf die Entstehungsgeschichte der Union und die geopolitischen Rahmenbedingungen des Kalten Krieges zurückzublicken. Beeinflusst vom Ende des 2. Weltkrieges und der Konkurrenz durch ein alternatives Gesellschaftssystem, verfolgte die USA von Anfang an das Ziel, ihr liberal-kapitalistisches Entwicklungsmodell in Europa zu verbreiten. Dies gelang ihr insbesondere durch das *European Recovery Programme*, besser bekannt als *Marshall-Plan*, das nicht nur den Wiederaufbau Europas nach dem 2. Weltkrieg förderte, sondern auch Europas Integration in den kapitalistischen Weltmarkt (Weissenbacher 2020: 144).

Durch die Währungsreform von 1948 und die damit einhergehende Beseitigung der öffentlichen Inlandsverschuldung, konnte Deutschlands Wirtschaftsposition gestärkt werden, was in den Augen der USA notwendig war, um Europa wieder zu einem wirtschaftlichen Aufschwung zu verhelfen (Weissenbacher 2020: 142; 144). Gleichzeitig sollte die Wirtschaftsmacht Deutschland aber auch kontrollierbar bleiben, woraufhin Frankreich (unter Absprache mit den USA) vorschlug, die europäischen Kohle und Stahlressourcen zusammenzulegen und gemeinsam zu verwalten. Diese Idee führte zur Gründung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die den Grundstein für den europäischen Integrationsprozess legte (Weissenbacher 2020: 145). Durch die EGKS wurde damit zum ersten Mal in der europäischen Geschichte ein gemeinsamer Markt für spezifische Güter ohne Zölle und Abgaben geschaffen, der einen gewissen Spielraum bot, um die

Wirtschaftskraft der anderen Mitgliedsstaaten zu kontrollieren. Auch die Etablierung einer den Staaten übergeordneten Institution, die über die vereinbarten Regulierungen wachen sollte, war dabei eine Neuheit (Weissenbacher 2020: 145). Durch den Einfluss der USA und die Etablierung eines gemeinsamen Marktes konnte sich so eine westlich-modernistische Idee von Entwicklung in das Fundament der europäischen Union einschreiben. Bereits im Vertrag über die Gründung der EGKS aus dem Jahr 1952 werden die Ausweitung des Marktes und der Beschäftigung zu den wichtigsten Entwicklungszielen erklärt, und diese in Verbindung mit verbesserten Lebensbedingungen gesetzt. So heißt es in Artikel 2 des EGKS- Vertrags:

> *Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl ist dazu berufen, im Einklang mit der Gesamtwirtschaft der Mitgliedsstaaten, und auf der Grundlage eines gemeinsamen Marktes, wie er in Artikel 4 näher bestimmt ist, zur Ausweitung der Wirtschaft, zur Steigerung der Beschäftigung, und zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedsstaaten beizutragen.*
>
> *Die Gemeinschaft hat in fortschreitender Entwicklung die Voraussetzungen zu schaffen, die von sich aus die rationellste Verteilung der Erzeugung auf dem höchsten Entwicklungsstande sichern; sie hat hierbei dafür zu sorgen, daß keine Unterbrechung in der Beschäftigung eintritt, um zu vermeiden, daß im Wirtschaftsleben der Mitgliedsstaaten tiefgreifende und anhaltende Störungen hervorgerufen werden. (Art. 2, Vertrag über die Gründung der EGKS, 1951)*

Bei einer Betrachtung des weiteren Verlauf des europäischen Integrationsprozesses wird deutlich, dass sich an dieser Grundidee nicht viel geändert hat. Auch in den Römischen Verträgen, die 1957 die Europäische Wirtschafts- und Atomgemeinschaft gründeten, ist die liberal-kapitalistische Grundideologie erkennbar (Weissenbacher 2020: 158). Mit den Römischen Verträgen wurde z.B. festgelegt, dass jede Form der staatlichen Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder diesen zu verfälschen drohten, mit dem EU-Binnenmarkt unvereinbar sind (Weissenbacher 2020:157). Dadurch konnten sämtliche Eingriffe der Mitgliedsstaaten in den Wettbewerb praktisch unterbunden werden, was den Gedanken der freien Marktwirtschaft weiter stärkte. Zusätzlich führten die Römischen Verträge dazu, dass sich das westlich-modernistische Bild von Entwicklung auf alle Mitgliedsstaaten der Wirtschaftsgemeinschaft übertrug, da die neuen Mitgliedstaaten stark dazu ermutigt worden sind, ihre Strukturen an den gemeinsamen Markt anzupassen. Dies wurde z.B. durch die europäische Investitionsbank ermöglicht, die Darlehen an weniger entwickelte Regionen und Unternehmen vergab, die gewillt waren ihre Strukturen an den europäischen Markt anzupasen

(Weissenbacher 2020: 149). Auf diese Weise konnte sich eine einheitliche Form ökonomischer Entwicklung fortschreiben.

Auch wenn die erste Phase europäischer Integration noch stärker keynesianisch geprägt war und bspw. auch den Aufbau starker Nationalstaaten förderte, setzte sich die EU spätestens nach der Wirtschaftskrise in den 1970er Jahren noch stärker dafür ein, tiefgreifende Eingriffe des Staates in die Wirtschaft zu verhindern (Grahl & Teague 1989: 36). Die Antwort der EU auf die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre war es, die freie kapitalistische Marktwirtschaft (die der eigentliche Auslöser der Krise war) noch weiter zu vertiefen. Die Einheitlich Europäische Akte von 1987 brachte die vier Freiheiten (Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) auf den Weg, die den Binnenmarkt weiter ausbauten. Dabei war die neoliberale Grundidee, dass die Schaffung eines größeren Marktes zu einem stärkeren Wettbewerb und höheren Gewinnen führen würde, die sich schließlich durch einen „*trickle-down*"-Effekt in einen allgemeinen Wohlstand und mehr Arbeitsplätzen niederschlagen würde (Weissenbacher 2020: 158). Laut Dudley Seers, einem britischen (Entwicklungs-) ökonomen, der bereits in den 1970er Jahren den europäischen Integrationsprozess kritisch betrachtete, wurde die Vorstellung des „*trickle-down*"-Effektes von den wohlhabenden Staaten Europas allerdings lediglich als eine Ausrede dafür genutzt, nichts weiter gegen die bestehenden regionalen Ungleichgewichte in der EU tun zu müssen (Seers 1980: 10). Durch die neoliberale Agenda der EU – die Deregulierung und Liberalisierung nationaler Märkte, sowie Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungsunternehmen – festigte sich ein marktorientiertes europäisches Entwicklungsmodell, dass in sozialen Maßnahmen Gefahren des Wettbewerbs sah und diese somit größtenteils von der Entwicklungsagenda ausschloss (Weissenbacher 2020: 152). Auch wenn der Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 ein paar sozialdemokratische Zugeständnisse beinhaltete und beispielsweise Gewerkschaften inkludierte, blieb die soziale Agenda des Vertrages und das Entwicklungsprogramm der EU marktorientiert und neoliberal (Bieler & Salyga 2020: 24). Das zeigte sich im weiteren Verlauf nicht nur durch die Errichtung der Währungsunion und ihren Konvergenzkriterien, sondern auch an einer zunehmenden Transnationalisierung von Produktion und Kapital. Durch die Einführung des Euros, die Fixierung der Wechselkurse und die Errichtung der EZB wurde die Preisstabilität der gesamten Union zum obersten Ziel erklärt, wodurch sich die EU einen starken Einfluss auf die Ökonomien ihrer Mitgliedsstaaten sichern konnte (Bieler & Salyga 2020: 23-24). Stark ansteigende ausländische Direktinvestitionen und andere Finanzialisierungsprozesse stärkten zusätzlich die Machtposition des Kapitals, was auf der anderen Seite die Position der

europäischen Arbeitnehmer*innenschaft schwächte (Bieler & Salyga 2020: 24). Das sich das neoliberale Programm letztlich durchsetzen konnte, wurde auch entscheidend durch das soziale Kräfteverhältnis innerhalb Europas bestimmt, welches von Wirtschaftslobbygruppen wie dem *European Round Table of Industrialists* (ERT) dominiert wurde. Die Lobbygruppe, die auch heute noch aktiv ist, und aus Geschäftsführer*innen großer europäischer transnationaler Konzerne besteht, bietet laut Bieler und Salyga (2020: 25) transnationalem europäischem Kapital eine Plattform, politische und ökonomische Ideen aufeinander abzustimmen und sich weiter auszudehnen. Transnationales europäisches Kapital hat damit schon immer einen bedeutenden Platz in der Struktur der EU.

Die schwierige ökonomische Situation nach der Wirtschaftskrise in den 1970er Jahren und Westdeutschlands anti-kommunistische Haltung führten dazu, dass sich auch in den Ländern der Süderweiterung aus den 1980er Jahren (Griechenland, Portugal, Spanien) das neoliberale Entwicklungsverständnis durchsetzen konnte (Weissenbacher 2020: 154). Duchêne (1982: 25) argumentiert, dass Westdeutschlands anti-kommunistische Position dazu führte, dass wichtige Argumente linker Kräfte gegen einen EU-Beitritt überhört, und zu marginalisieren versucht wurden. Gleichzeitig drängte die schwierige ökonomische Situation die Länder dazu, die vom IWF verabschiedeten Sparprogramme anzunehmen, die neoliberale Politiken beinhalteten. In Portugal bspw. ging die Bestätigung eines vom IWF veranlassten Austeritätsprogramm mit einem Machtrückgang sozialistischer portugiesischer Kräfte und einer konservativ werdenden Wirtschaftspolitik einher, die sich mit den Jahren immer stärker an den Interessen der EU orientierte (Weissenbacher 2020: 155). Und auch obwohl in Griechenland die links-sozialistische Partei PASOK, die zu Zeiten des EU-Beitritts im griechischen Parlament die Mehrheit hatte, davor warnte, dass eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft Griechenland in noch stärkere Abhängigkeiten reißen würde, führten auch hier die Auswirkungen der Wirtschaftskrise und der internationale und nationale Widerstand zu einer asymmetrischen Integration in die EU (Weissenbacher 2020: 155).

In Mittel- und Osteuropa wurde das modernistisch-universelle Entwicklungsverständnis der EU den Staaten noch sichtbarer durch die EU-Beitrittskriterien (Kopenhagen Kriterien) auferlegt, die 1993 in Kraft traten (Bieler & Salyga 2020: 25f). Die Kopenhagen Kriterien legten konkrete soziale, institutionelle und ökonomische Anforderungen fest, die ein Land für den Beitritt zur EU erfüllen muss. Dadurch konnte die EU sicherstellen, dass alle Beitrittskandidaten ihrem eigenen Entwicklungsmodell folgen, was ein universalistisches Verständnis von Entwicklung

nahelegt. Was in Bezug auf soziale Standards, wie der Wahrung der Menschenrechte oder dem Schutz von Minderheiten keine grundsätzlich schlechte Idee ist, hat sich in ökonomischer Hinsicht allerdings häufig negativ auf die neuen Beitrittsländer ausgewirkt. In den fortgeschrittenen mittel- und osteuropäischen Staaten (MOES) hat der EU-Beitritt bspw. zu einer hohen Kontrolle von ausländischem Kapital über strategische Sektoren wie der Telekommunikation geführt, wodurch ökonomische Abhängigkeiten gefestigt werden konnten (Bieler & Salyga 2020: 25-26). Um Expansionsmöglichkeiten zu schaffen drängte das transnational europäische Kapital gerade in den MOES auf eine Deregulierung und Liberalisierung der Märkte, was in Zusammenarbeit mit den staatlichen Eliten der neuen Beitrittsländer auch gelang (Bohle 2006: 75-76). Die Vereinbarungen in den Beitrittspartnerschaften kreierten einen Rahmen für weitgreifende sektor- und industriepolitische Initiativen, die einen stärkeren Wettbewerb und eine stärkere Deregulierung der osteuropäischen Wirtschaften vorantrieben (Bohle 2006: 69). Im Gegensatz zur Süderweiterung der EU, sollten die MOES nicht erst *mit* Eintritt in die EU ihre Märkte öffnen, sondern bereits *vor* dem Eintritt, was dafür spricht, dass die Beitrittskonditionen als ein kraftvolles Instrument genutzt wurden, um die mittel- und osteuropäischen Wirtschaften im Interesse der EU zu konditionieren (Innotai 1999: 7). In ähnlicher Weise argumentieren Bieler & Salyga (2020: 27f):

> "*Dangling the carrot of membership, the EU could adopt selective protectionism in the trade clauses of the Europe Agreements, targeting those sectors (steel, textile, apparel, chemicals and agriculture) in which CEE had a short-term competitive advantage. The export-potential of these sectors was undermined, encouraging instead specialisation in labour-intensive, low-tech industries." […] Through the mixture of conditionality and power, the EU exported models of neo-liberalism, which proved to be far more radical than those regulating Western European capitalisms."* (Bieler & Salyga 2020: 27f).

Letztlich begünstigte auch das Scheitern des Staatssozialismus und das Timing von Krise und Umstrukturierung eine hohe Empfänglichkeit der MOES für das westliche Bild von Entwicklung. Während sich der Westen nach der Krise des Fordismus umstrukturierte und ein neues transnational-neoliberales Entwicklungsmodell erschuf, stagnierte Osteuropa in den 1980er Jahren und erlebte den völligen Zusammenbruch seines Systems. Die Ideologie des Wirtschaftsliberalismus war vor allem auch deshalb attraktiv, da sie die radikalste Alternative zum sozialistischen System darstellte (Bohle 2006: 75).

Das mittlerweile in die meisten Teile von Europa expandierte neoliberale Entwicklungsmodell geriet mit der Finanzkrise von 2007/2008 zwar in die Kritik, doch zu einer Änderung des bisherigen wirtschaftspolitischen Kurses führte dies nicht. Auch die Rettungspakete, die periphere Staaten nach der Krise unterstützen sollten, waren erneut an Sparkurse für den öffentlichen Sektor und weitere Liberalisierungen gebunden. Dadurch konnte privaten Unternehmen abermals die Chance ermöglicht werden in den öffentlichen Sektor zu investieren (Bieler & Salyga 2020: 29). Zusätzlich griff die EU mit einer neuen Form der ökonomischen *Governance* ab 2011 noch stärker als zuvor in die wirtschaftlichen Regulierungen der nationalen Wirtschaften ein, was die neoliberalen Strukturen weiter festigte. So erfordert der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 2011 bspw., dass ein massives Haushaltsdefizit nationaler Ökonomien mit einer Strafe von 0.2 oder 0.1% des BIPs geahndet werden muss (Erne 2012: 228). Diese Phase wird in der Literatur zum Teil als „autoritärer Neoliberalismus“ bezeichnet, da bestimmte politische Regulierungen und institutionelle Praktiken ohne einen politischen Diskurs versucht wurden zu verabschieden (Bruff 2015: 115).

Das neoliberale Entwicklungsverständnis der EU konnte sich also trotz einiger Krisen als das dominante Entwicklungsverständnis in Europa etablieren. Dennoch geriet es zunehmend in die Kritik, und auch aktuelle Herausforderungen, wie die Klima-, Covid-, oder Ukrainekrise, fordern es weiter heraus, da beispielsweise die planetaren Grenzen mehr als deutlich zeigen, dass das neoliberale Wachstumsmodel für die Ewigkeit nicht haltbar ist (Raza, Grumiller, Grohs, Essletzbichler & Pintar 2021: 4). Auch NGEU wirft die Frage nach einer möglichen Abkehr der neoliberalen Entwicklungsweise auf. Mit NGEU wurde sich zum ersten Mal gegen Austeritätsmaßnahmen und für Solidarisierungsmaßnahmen nach einer ökonomischen Krisensituation entschieden, die keine massiven Sparpolitiken oder Kürzungen im Sozialbereich als Antwort auf eine ökonomische Rezession, beinhalten. Ob die gemeinsame Schuldenaufnahme, die ungebundenen Finanztransfers, und die Aufnahme sozialer Agenden in das Wiederaufbauprogramm als eine mögliche Abkehr der bisherigen neoliberalen Entwicklungsweise der EU gewertet werden können wird im Rahmen dieser Arbeit und insbesondere in Kapitel 7.2: *Institutionelle Innovationen von NGEU* genauer untersucht.

Kapitel 2 konnte zeigen, dass Entwicklung als ein historischer und von Interessen geleiteter Prozess zu verstehen ist, der maßgeblich durch globale Machtstrukturen und ökonomische Imperative geprägt wird. Der Begriff der Entwicklung umfasst dabei sowohl ökonomische als auch soziale Dimensionen und wird je nach Akteur und Absicht unterschiedlich definiert.

Traditionell wird Entwicklung anhand von verschiedenen Indikatoren, wie dem Bildungsstand oder dem Bruttoinlandsprodukt gemessen, allerdings sollten für eine umfassende Betrachtung von Entwicklung und Entwicklungsdynamiken auch strukturelle Faktoren, und Macht-, und Kräfteverhältnisse berücksichtigt werden. Das Entwicklungsverständnis der EU basierte für eine lange Zeit auf ökonomistisch-modernistischen Prämissen, die Wirtschaftswachstum und die Ausweitung des Marktes als Lösung für „Unterentwicklung" sehen. Die neoliberale Entwicklungsweise der EU wird allerdings durch aktuelle Krisen und Programme wie NGEU zunehmend herausgefordert. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird die Frage danach, ob NGEU tatsächlich eine Abwendung, oder doch eine Kontinuität der neoliberalen Entwicklungswiese darstellt, weiter diskutiert.

3. Entwicklungsunterschiede in der Europäischen Union

Nachdem dargestellt worden ist, was unter dem Begriff der Entwicklung zu verstehen ist, und welche Dimensionen und Faktoren dabei eine Rolle spielen, beschreibt das folgende Kapitel aktuelle Entwicklungsunterschiede und -dynamiken innerhalb der Europäischen Union. Zunächst wird erläutert, in welchen Aspekten sich die Mitgliedstaaten in der EU voneinander unterscheiden, und es wird auf Indikatoren hingewiesen, die zur Messung von Entwicklung innerhalb der EU herangezogen werden. Im zweiten Teil des Kapitels werden die Mitgliedstaaten der EU basierend auf der europäischen Zentrum-Periphere-Typologie von Weissenbacher (2020) in Zentrum, Semiperipherie und Peripherie eingeordnet, und ihre zentralen Unterschiede dargestellt.

3.1 Entwicklungsunterschiede und Konvergenzdynamiken vor Covid-19

Wie bereits angeschnitten, lassen sich innerhalb der EU unterschiedlich stark entwickelte Länder und Regionen ausmachen, die verschiedene Merkmale aufweisen. Wer dabei als entwickelt und als unterentwickelt gilt, ist eine Frage der Definition und der Messung. Die EU misst den Entwicklungsgrad eines Landes in der Regel anhand des Bruttoinlandprodukts pro Kopf, was eine stark ökonomistische Herangehensweise an Entwicklung darstellt. Doch die Kohäsionsreporte der EU zeigen neben ökonomischen Faktoren, auch soziale und territoriale Aspekte von Kohäsion, die zusammengenommen ein etwas weiter gefasstes Bild von Entwicklung abbilden können. Nach der Klassifizierung der EU kennzeichnet sich eine *„less developed region"* durch einen BIP pro Kopf, der bei weniger als 75% des EU-Durchschnitts liegt, eine *„transition region"* durch einen BIP zwischen 75% und 100%, und eine *„more*

developed region“ durch einen BIP, der über dem des EU-Durchschnitts liegt (Ferreira & Schmit 2022: ix). Das „Aufholen“ bzw. die ökonomische Konvergenz einer Region wird in der EU in der Regel anhand der Beta und der Sigma Konvergenz gemessen. Die Beta-Konvergenz stellt dar, ob sich weniger entwickelte Regionen durch ein stärkeres Wirtschaftswachstum an weiterentwickelte Regionen angenähert haben, und die Sigma Konvergenz zeigt, ob es zu einer Angleichung der Einkommensniveaus gekommen ist (Weissenbacher 2020: 231). Dabei bleibt anzumerken, dass es sich bei der Klassifizierung der EU nicht um das gesamte Land handelt, sondern um verschiedene Regionen (NUTS-2[7]) eines Landes (Ferreira & Schmit 2022: ix).

Im Jahr 2019 lebten circa 29% der EU-Bürger*innen in einer „*less developed region*“, die sich überwiegend in den östlichen Mitgliedsstaaten, sowie in Griechenland, Portugal, Spanien, und Süditalien finden lassen (siehe Map 2.1, Abbildung 1). In der Periode zwischen 2001 und 2019 stieg das BIP-pro-Kopf zwar in den meisten Regionen an, trotzdem blieben regionale Unterschiede bestehen (Ferreira & Schmit 2022: 31). Insbesondere die östlichen Regionen konnten seit 2001 ein starkes ökonomisches Wachstum verzeichnen, was zu einer Verringerung des BIP-pro-Kopf-Gefälles beitragen konnte (Map 2.2., Abbildung 1) (Ferreira & Schmit 2022a: iii).

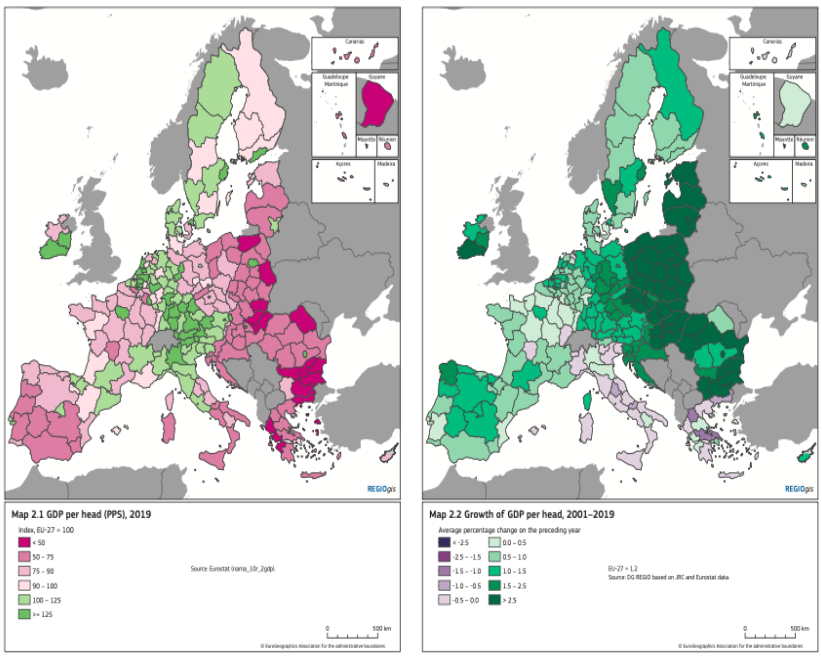

Abbildung 1: Unterschiede in Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und ökonomische Konvergenzdynamiken. Quelle: Ferreira & Schmit 2022: 21

[7] NUTS-2 Regionen entsprechen Regierungsbezirken und liegen damit in etwa im Größenverhältnis zwischen deutschen Bundesländern und Kommunen (Eurostat 2022: 6). Die statistische Einteilung in kleinere Regionen erlaubt der EU eine vereinfachte Sammlung und Analyse von regionalen Daten, sowie eine gezieltere Anpassung von Regionalpolitiken auf die Bedürfnisse einer Region.

Die Entwicklung in Osteuropa ist auf eine Veränderung in den Produktionssektoren zurückzuführen, die sich von einer Spezialisierung in der Agrarwirtschaft hin zu Tätigkeiten mit einer höheren Wertschöpfung verschoben haben (Ferreira & Schmit 2022a: iii). Das neu gewonnene Wachstum steht allerdings auf wackligen Beinen. Da die Wachstumsraten auf Infrastrukturinvestitionen und niedrigen Kosten basieren, ist es wahrscheinlich, dass die Gewinne sinken werden, wenn die Reallöhne schneller steigen als die Produktivität – was zu einem Rückgang der starken Wachstumsraten führen könnte (Ferreira & Schmit 2022a: iii).

Parallel zu den positiven Entwicklungen in den östlichen Regionen der EU, erlebten andere südliche Regionen, sowie *transition regions* nur geringe bis negative Wachstumsraten, die auf eine *development trap* hindeuten. Unter einer *development trap*[8] bezeichnet die EU in der Regel Regionen, die über einen sehr langen Zeitraum kein ökonomisches Wachstum mehr verzeichnen konnten. Grundsätzlich befinden sich die Regionen mit dem längsten Stillstand des Wirtschaftswachstums (mehr als 15 Jahre) in den südlichen Mitgliedsstaaten wie Griechenland oder Italien, sowie in den ländlichen und alten industriellen Gebieten Frankreichs. (Ferreira & Schmit 2022: 36-37). Die so genannten „Entwicklungsfallen", treten demnach nicht nur in den Gebieten, mit einem niedrigen BIP-Niveau auf, sondern auch in den beiden anderen Kategorien. So konnten sich beispielsweise auch einige der *transition regions* im Zeitraum von 2001-2019 nicht an die *developed regions* annähern. Die EU sieht den Grund für das fehlende Wachstum der mittleren Regionen in ihrer geringen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der beiden anderen Gruppen. Auf der einen Seite sind mittlere Regionen in Bezug auf Kapital- und Arbeitskosten nicht so günstig wie die weniger entwickelten Regionen, und auf der anderen Seite sind sie weniger produktiv und innovativ, verglichen mit den weiterentwickelten Regionen (Ferreira & Schmit 2022: 36). Befinden sich weiterentwickelte Regionen in einer Entwicklungsfalle kann dies oft an dem Niedergang von Wirtschaftszweigen liegen, die zuvor die Hauptquelle des Wohlstands dieser Region ausgemacht haben. Dazu gehören bspw. eine Reihe von Regionen in Nord- und Mittelitalien, verschiedene Regionen in Frankreich, sowie einige Regionen in Spanien, Portugal, Deutschland, Dänemark, Österreich und den Niederlanden (Ferreira & Schmit 2022: 37-39). Die unterschiedlichen Charakteristika der Regionen legen nahe, dass unterschiedliche Strategien und Maßnahmen benötigt werden, um eine Entwicklung in den jeweiligen Regionen zu fördern (Ferreira & Schmit 2022: 40).

[8] Die Berechnung der sich in einer „*development trap*" befindenden Regionen erfolgte im europäischen Kohäsionsreport nach Comotti, Crescenzi & Iammarino (2020), die folgende Indikatoren herangezogen haben: 1) das Wachstumsmuster des Pro-Kopf-BIPs, 2) Produktivität und Beschäftigung, und 3) des Wachstum der Region im Vergleich zu dem des gesamten Landes.

Das bedeutet gleichzeitig auch, dass die Gründe, die auf eine stockende oder ausbleibende ökonomische Entwicklung hindeuten, für verschiedene Regionen unterschiedlich sein können, und sie daher gesondert, wenngleich unter Beachtung der globalen Machtstrukturen, betrachtet werden sollten. Trotz regionsspezifischer Unterschiede gibt es allerdings auch Gemeinsamkeiten und Merkmale, die weniger entwickelte Regionen teilen. EU-Regionen, die im Zeitraum zwischen 2001 und 2019 einen Entwicklungsrückstand aufgewiesen haben, hatten nach Angaben der EU in der Regel einen recht geringen Anteil der Industrieproduktion an der Gesamtproduktion, eine geringe Ausstattung mit Humankapital (weniger Arbeitnehmer*innen mit Hochschulbildung), und eine geringe Förderung von Wissenschaft und Technologie. Zusätzlich weisen sie eine schlechtere Qualität der Verwaltung auf, die sich z.B. in höheren Korruptionsraten, einer schwachen Transparenz und Rechenschaftspflicht, oder einer mangelnden Effizienz niederschlägt (Ferreirra & Schmit 2022: 40). Auch auf der sozialen Ebene gibt es Unterschiede zwischen weniger entwickelten und weiter entwickelten Regionen. Weniger entwickelte Regionen weisen in der Regel eine geringere Lebenserwartung auf, die Beschäftigungsquoten sind niedriger, es gibt stärkere geschlechtsspezifische Unterschiede, Unterschiede im Bildungsbereich, und das Risiko von sozialer Armut[9] und Ausgrenzung betroffen zu sein ist höher (letzteres vor allem in den südlichen und ländlich-östlichen peripheren Regionen). In weiter entwickelten Regionen arbeiten oft mehr Frauen, mit einem höheren Leistungsniveau, als in weniger entwickelten Regionen, und es gibt weniger Personen, die früh aus Bildungsinstitutionen austreten, dafür aber mehr, die an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen partizipieren (Ferreira & Schmit 2022: 145; 151). Auch wenn sich die gesundheitlichen Unterschiede in Bezug auf die Lebenserwartung etwas angeglichen haben, hat die Pandemie dennoch erneut auf die deutlichen Unterschiede zwischen den Gesundheitssystemen der Mitgliedsstaaten aufmerksam gemacht (Ferreira & Schmit 2022a: xviii).

3.2 Europäische Zentrum-Peripherie-Typologien

Eine ähnliche, aber stärker an den theoretischen Rahmen angepasste Kategorisierung hat Rudy Weissenbacher (2020) vorgenommen, der die EU-Mitgliedsstaaten, basierend auf der

[9] Als armutsgefährdet gilt eine Person, die in einem Haushalt wohnt, dessen 1) verfügbares Einkommen des Vorjahrs bei unter 60% des nationalen Medians liegt, 2) die sich vier oder mehr der neun in der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) enthaltenen Güter nicht leisten kann, und/oder 3) die in einem Haushalt mit einer sehr geringen Arbeitsintensität (unter 20% der Vollzeitbeschäftigung) lebt (Ferreira & Schmitt 2022: 151).

Dependenztheorie, direkt in Zentrum, Semiperipherie und Peripherie eingeordnet hat. In Anlehnung an die Modelle von Arrighi und Drangel (1986) und Arrighi, Silver & Brewer (2003) nutzt Weissenbacher (2018: 232) das pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen als Maßgröße, und Deutschland als „Paradebeispiel“ eines Zentrumslands als Bezugsgröße (Deutschland = 100). Da die EU-Berechnungen lediglich den EU-Durchschnitt als Bezugsgröße nehmen, erlaubt Weissenbachers Variante eine bessere Darstellung der Relationen und Abhängigkeiten zwischen Zentrum und Peripherie. Das Bruttonationaleinkommen, das Weissenbacher für seine Klassifizierung heranzieht, misst im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (welches die EU nutzt), auch die Einkommen, die von Staatsbürger*innen im Ausland erzielt worden sind, und ist demnach ein nationaleres Konzept als das Bruttoinlandsprodukt. Letzteres ist eher ein geografisches Konzept, da es auch die Einkommen von Ausländern im Inland mit einberechnet. Neben des pro Kopf Bruttonationaleinkommens erlaubt die Nutzung einer gemeinsamen Währung (PPS) zusätzlich die Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus der Länder und somit eine genauere Vergleichbarkeit.[10] Läge das BNE in Preisen pro Kopf (PPS) für Deutschland bei 100, ergibt sich daraus eine Klassifizierung, die Zentrumsländer bei über 80% des deutschen Niveaus ansiedelt, die Semiperipherie zwischen 61 % und 80 % und die Peripherie bei unter 60 % (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 227). Daraus ergibt sich für die EU-Mitgliedsstaaten für die Dekade ab 2010 folgende Einteilung:

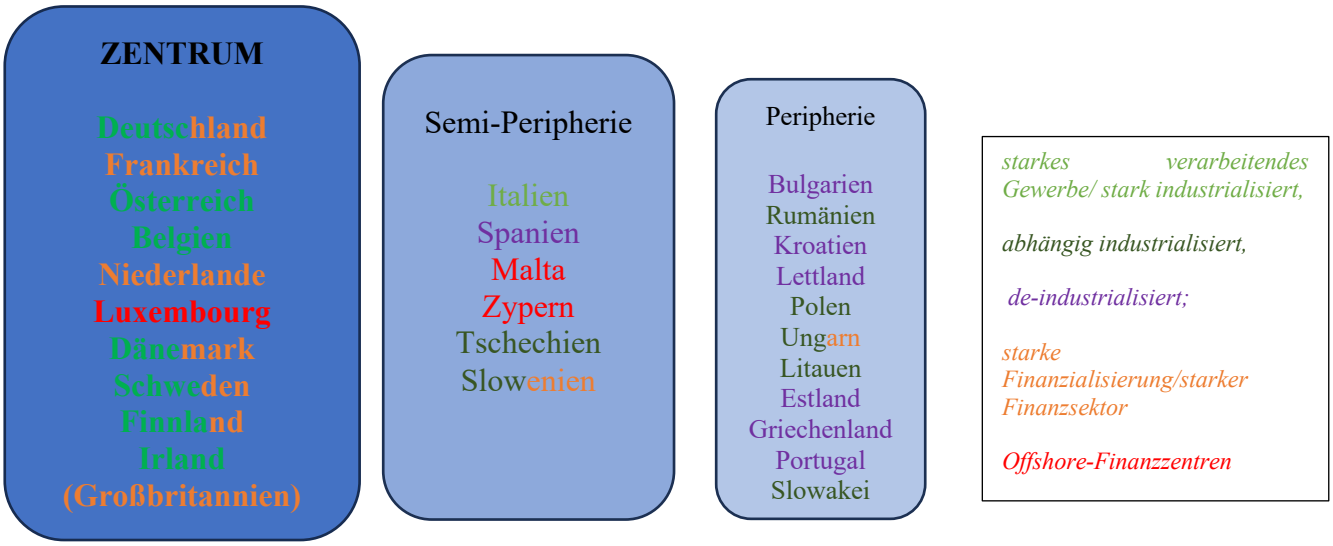

Abbildung 2: Europäische Zentrum-Peripherie-Strukturen und ihre Akkumulationsmodelle basierend auf dem pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen zwischen 2010 und 2018. Eigene Darstellung nach Weissenbacher (2018)

Im Zentrum befinden sich bis auf Italien die Gründungsstaaten der EU: Deutschland, Frankreich, Belgien, die Niederlande und Luxemburg, wobei Italien in den vergangenen

[10] Für detailliertere Informationen zu den Berechnungen siehe Weissenbacher 2020: 232-232.

Dekaden auch häufig zu den Zentrumsländern gehörte (allerdings von seinen starken regionalen Unterschieden beeinflusst wird); sowie die skandinavischen Länder, Irland und Österreich. In den (Semi-) Peripherien lassen sich die Länder des östlichen Europas, und des postsowjetischen Raumes finden, sowie die südlichen Länder Europas wie Kroatien, Portugal, Griechenland, Malta und Zypern. In Bezug zur Theorie fällt auf, dass alle Länder die den Kapitalismus erst später adoptierten (vor allem der postsowjetische Raum) zur Peripherie zählen, und die Gründungsstaaten überwiegend ihren Platz im Zentrum behalten konnten, was dafür sprechen könnte, dass neue Kapitalismen bzw. periphere Ökonomien sich den Bedingungen der Zentrumsländer anpassen mussten. Globalhistorisch gesehen sind einige der starken Kolonialmächte (Belgien, die Niederlande, Frankreich und Großbritannien) nach wie vor Zentrumsländer, allerdings gehören Portugal und Spanien mittlerweile zur (Semi-) Peripherie. Die beiden Staaten integrierten sich allerdings ebenfalls erst recht spät in die Union, und sie konnten aufgrund von politischen Instabilitäten auch erst später stabile Ökonomien aufbauen.

Während sich ein Zentrumsland in der Vergangenheit noch durch einen hohen Anteil an eigener nationaler Produktion ausgezeichnet hat, ist dies durch globale Warenketten und der Auslagerung von Produktionsstätten in (semi-) periphere Länder heutzutage nicht mehr unbedingt der Fall. Die Auslagerung hat dazu geführt, dass (semi-) periphere Staaten mittlerweile zum Teil sogar höhere Zahlen im verarbeitenden Gewerbe aufweisen als Zentrumsländer; allerdings, gibt es trotz des industriellen „Aufholens“ keine Konvergenz der Bruttonationaleinkommen (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 227). Das spricht dafür, dass die Zentrumsländer einen entscheidenden Teil der Gewinne, der durch die (ausländische) Produktion entsteht, selbst behalten, und damit eine recht starke Kontrolle über den Produktionssektor der dominierten Ökonomien besitzen. Da der Anteil des verarbeitenden Gewerbes nicht mehr zwangsläufig als Klassifikationsmerkmal für ein Zentrumsland gilt, kann der Anteil an Maschinen am verarbeitenden Gewerbe in einigen Fällen mehr Auskunft über Zentrum-Peripherie-Strukturen geben. Denn Zentrumsländer weisen meist stärker technologisierte Produktionen auf (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 227). Eine Spezialisierung auf anspruchsvolle Aufgaben schließt häufig einen Platz am oberen Ende der Warenkette, und eine Kontrolle über diese ein. Das wird auch am Warenkettenprofil einiger EU-Mitgliedsstaaten deutlich. Zentrumsländer wie die Niederlande, Frankreich, Finnland, Österreich, Deutschland und Schweden weisen stärkere Vorwärtsverflechtungen in ihren GWKs („*forward linkages*“) auf, was bedeutet, dass sie mehr Gewinne über Exporte machen, die in Drittländer weiterexportiert werden, als ausländische Unternehmen bei ihnen (Ferreira &

Schmit 2022a: 44). Sie stellen die Verkäuferseite da, wohingegen periphere Staaten eher die Käuferseite bilden. Periphere Ökonomien, wie Bulgarien, Litauen, Ungarn, die Slowakei und Estland weisen mehr Rückwärtsverflechtungen („*backward linkages*“) in ihren Warenketten auf, was bedeutet, dass das Verhältnis des ausländischen Wertschöpfungsanteils der Exporte zu den gesamten Bruttoexporten ihrer Ökonomien recht hoch ist (Ferreira & Schmit 2022: 44). Die Kontrolle über Warenketten gilt laut Becker et al. (2020: 227) mittlerweile wahrscheinlich als das entscheidendste Unterscheidungsmerkmal zwischen Zentrum- und Peripheriestaaten.

In regulationstheoretischen Termen bedeutet dass, das Zentrumsländer in der Regel eine extravertierte Wirtschaft aufweisen, die sich durch eine positive Leistungsbilanz und einen positiven Bestand an Netto-Direktinvestitionen kennzeichnet. (Semi-) periphere Länder hingegen zeichnen sich eher durch eine introvertierte Wirtschaft aus, die tendenziell eine negative Leistungsbilanz und einen negativen Bestand an Netto-Direktinvestitionen aufweist (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 227). Das lässt auf erste Abhängigkeiten schließen, da die Länder im Zentrum Absatzmärkte benötigen, die sie zum Teil in den Peripherien finden. Gleichzeitig sind die Peripherien in einigen Fällen auf Kapital- und Güterexporte aus den Zentren angewiesen, um selbst akkumulieren zu können. Eine genauere Betrachtung der Akkumulationsmuster von verschiedenen Zentrum – und Peripheriestaaten erfolgt im nächsten Kapitel.

Kapitel 3 konnte zeigen, dass bis heute einige zentrale ökonomische und soziale Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der EU bestehen. Die Mitgliedstaaten lassen sich auf Basis ihres Bruttoinlandsprodukt oder Bruttonationaleinkommens in Zentrum, Semiperipherie und Peripherie klassifizieren. Dabei weisen die Zentrumsstaaten das höchste BIP bzw. BNE auf, das in Richtung der Peripherie immer weiter abschwächt. Eine Konvergenz der Mitgliedstaaten wird von der EU einerseits anhand eines Angleichens der BIP-Level, als auch durch eine Angleichung der Einkommensniveaus gemessen (Weissenbacher 2020: 231). Die weniger entwickelten Regionen Europas liegen überwiegend in Ost-, und Südeuropa, und gehören zu den Staaten, die sich erst später in die EU integrierten. Zentrumsstaaten weisen in der Regel eine extravertierte Wirtschaft auf, die sich durch eine positive Leistungsbilanz und einen positiven Bestand an Netto-Direktinvestitionen kennzeichnet. Semiperiphere und periphere Länder hingegen zeichnen sich in der Regel durch eine introvertierte Wirtschaft aus, die tendenziell eine negative Leistungsbilanz und einen negativen Bestand an Netto-Direktinvestitionen aufweist (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 227). Zudem sitzen

Zentrumsstaaten meist am oberen Ende der Warenketten und sie übernehmen anspruchsvollere Aufgaben, die mit einer höheren Wertschöpfung einhergehen. Semiperiphere und periphere Staaten hingegen finden sich in der Rolle des Zulieferers oder des Teilproduzenten, und sie investieren dementsprechend auch weniger in Wissenschaft und Technologie als die Zentrumsstaaten. Im sozialen Bereich unterscheiden sich die Zentrumsstaaten von den semiperipheren und den peripheren Staaten zum Beispiel durch eine schlechtere Qualität der Verwaltung, die sich in höheren Korruptionsraten oder einer fehlenden Transparenz widerspiegelt, weniger Kapazitäten im Gesundheitssystem, einer geringeren Lebenserwartung, niedrigeren Beschäftigungsquoten, stärkeren geschlechtsspezifischen Unterschieden oder einem höheren Risiko von sozialer Armut und Ausgrenzung betroffen zu sein (Ferreira & Schmit 2022: 145; 151).

4. Die Hintergründe ungleicher Entwicklung aus dependenz- und regulationstheoretischer Perspektive

Das vorherige Kapitel hat zeigt, dass innerhalb der EU nach wie vor große Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen bestehen, die sich sowohl auf einer ökonomischen als auch auf einer sozialen Ebene zeigen. Aus einer politökonomischen Perspektive können dependenz- und regulationstheoretische Ansätze erste Gründe für diese unterschiedliche Entwicklung liefern, die im folgenden Kapitel genauer dargestellt werden. Während Dependenztheorien grundsätzlicher erklären können, warum asymmetrische Beziehungen und Abhängigkeitsverhältnisse in der Weltwirtschaft bestehen, können Regulationstheorien durch eine Analyse von kapitalistischen Produktionsstrukturen und Akkumulationsmodellen noch detaillierter aufzeigen, wie sich die Ökonomien von Zentrum- und Peripheriestaaten unterscheiden, und auf welche Abhängigkeitsverhältnisse das hindeutet. Auf Grundlage dessen kann in der Analyse fundierter herausgearbeitet, werden, inwiefern aktuelle politische Maßnahmen das Potential dazu haben, ungleichen Entwicklungsmustern in der EU entgegenzuwirken.

4.1 Dependenztheorien als Analysetool für ungleiche Entwicklung

Ansätze der Dependenztheorie sind äußerst heterogen und können daher nicht als die *eine* Theorie zusammengefasst werden. Sie lassen sich nicht durch ein alleiniges Element definieren, sondern können besser durch eine Kombination an Elementen beschrieben werden, die einen

gemeinsamen Kern besitzen. Dieser basiert auf der Annahme, dass der globale Kapitalismus polarisierende statt ausgleichende Tendenzen aufweist (Kvangraven 2020: 83). Dabei spielt der Begriff der *Abhängigkeit* eine zentrale Rolle, der die asymmetrischen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Regionen beschreibt, und in den meisten Fällen als Resultat von kapitalistischer Entwicklung begriffen wird (Schmidt 2016: 137). Die asymmetrischen Beziehungen zeigen sich in Form von Zentrum-Peripherie-Strukturen, die eine hierarchische Wirtschaft durch Abhängigkeiten aufrechterhält und so eine Entwicklung in den Peripherien erschwert. Wie genau Formen von Entwicklung in den Peripherien durch globale (kapitalistische) Wirtschaftsstrukturen blockiert werden, bildet den Untersuchungsgegenstand der Dependenztheorien. Damit richten sie sich gegen die neoklassische Idee des Gleichgewichts durch Handel, welche in den Institutionen des globalen Wirtschaftssystems (wie der EU oder der WTO) eingeschrieben ist (Weissenbacher 2015: 87). Aufgrund ihrer Kritik am vorherrschenden Wirtschaftsmodell waren dependenztheoretische Ansätze daher, trotz ihrer Relevanz für entwicklungstheoretische Fragestellungen, für eine lange Zeit vom Mainstream der Entwicklungsforschung ausgeschlossen. In den letzten Jahren erfuhren Dependenztheorien allerdings erneute Aufmerksamkeit. Aktuelle akademische Debatten drehen sich z.B. um die Frage, wie die Theorie durch gezielte Anpassungen für das 21. Jahrhundert brauchbar gemacht werden kann (z.B. Kvangraven 2020, Stallings 2020). Das folgende Kapitel gibt zunächst einen Überblick über die Entstehung und die zentralen Argumente von dependenztheoretischen Ansätzen, und diskutiert anschließend in Anlehnung an Kvangraven (2020) ihre Nützlichkeit für das 21. Jahrhundert. Dabei wird argumentiert, dass dependenztheoretische Ansätze, trotz berechtigter Kritik an ihnen, in ihrem Kern wichtige Annahmen vertreten, die nach wie vor notwendig sind, um unterschiedliche Entwicklungsmuster in Europa und der Welt zu verstehen.

4.1.1 Zentrale Annahmen dependenztheoretischer Ansätze in Lateinamerika und Europa

Dependenztheoretische Ansätze haben ihren Beginn in Lateinamerika, und sind noch genauer im Strukturalismus der CEPAL (spanisch) bzw. ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) zu verorten. Die Wirtschaftskommission ist eine Organisation der Vereinten Nationen, die sich für die wirtschaftliche Entwicklung des lateinamerikanischen Kontinents, und seit 1984 auch für die Entwicklung in der Karibik einsetzt. Raúl Prebisch legte als Vorsitzender der CEPAL in den 1950er Jahren gemeinsam mit dem deutschen Ökonomen Hans W. Singer den Grundstein der Dependenztheorien. Die beiden Ökonomen kamen ungefähr zur gleichen Zeit auf das Ergebnis, dass die strukturellen Rahmenbedingungen im Welthandel zu einer stetigen Benachteiligung der Länder der Peripherie führen würden. Die

Prebisch-Singer-These argumentiert, dass die Länder der Peripherie (wie z.B. Argentinien) trotz des gegenseitigen Warenaustausches mit den Ländern des Zentrums (wie z.B. die USA) keinen komparativen Kostenvorteil im Sinne von Ricardo erlangen können. Da die Zentrumsländer Sekundärgüter, wie z.B. Maschinen in die Peripherien exportieren, und die Peripherien lediglich Primärgüter in die Zentren, wie z.B. Rohstoffe, müssen periphere Nationen mehr exportieren, um den gleichen Wert an industriellen Importen zu erhalten, was zu einer Verschlechterung der *Terms of Trade* in der Peripherie führt (Prebisch 1964, zit. nach Schmidt & Schröder 2016: 108-109). Zusätzlich können die Länder im Zentrum aufgrund ihres technologischen Fortschritts und ihren starken Gewerkschaften und Handelsinstitutionen mehr Geld einsparen. In der Peripherie hingegen sind Unternehmen und Arbeitnehmer*innen weniger stark organisiert, und sie müssen die durch technologische Verbesserungen erzielten Einsparungen an ihre Kunden weitergeben, indem sie niedrigere Preise für ihre Produkte verlangen. Das angesprochene Konzept des ungleichen Tauschs und die Kritik an den neoklassischen Annahmen der globalen Ökonomie bilden den Kern der lateinamerikanischen Dependenztheorien, die sich in den darauffolgenden Dekaden stetig weiterentwickelten (Kvangraven 2020: 84). Es gibt eine Reihe von „*Dependencia"*- Ökonomen in Lateinamerika wie Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso und Andre Gunder Frank, die sich auf unterschiedlichen Positionen im Spannungsfeld zwischen sozialistischen Nationalisten und Revolutionären einordnen lassen (Weissenbacher 2020: 16). Während Autor*innen wie Cardoso noch Möglichkeiten für eine periphere Entwicklung *innerhalb* der globalen Abhängigkeitsverhältnisse sehen, weisen Autor*innen wie Frank auf die Notwendigkeit einer sozialistischen Revolution und damit einen Ausbruch aus den Abhängigkeitsverhältnissen hin, um eine periphere Entwicklung ermöglichen zu können (Schmidt 2016: 138).

Die Europäische Dependenzschule entwickelte sich erst circa 10 Jahre nach der lateinamerikanischen – in den 1970er Jahren. Es entstanden unterschiedliche europäische Forschungskreise, die sich sowohl mit Zentrum-Peripherie Strukturen innerhalb Europas, als auch mit den Übersetzungen der lateinamerikanischen Dependenzansätze beschäftigt haben (Weissenbacher 2015: 90). Diese Gruppe an Forscher*innen, zu der unter anderem der britische Entwicklungsökonom und -berater Dudley Seers, der Wiener Regionalforscher Walter Stöhr oder der deutsche Politikwissenschaftler Dieter Nohlen gezählt wurden, war recht heterogen und wies zum Teil eigene Beziehungen nach Chile auf – der Geburtsstadt der dependenztheoretischen Ansätze (Weissenbacher 2015: 89). Da sich die beiden

dependenztheoretischen Strömungen gegenseitig beeinflussten und sich auf unterschiedliche Entwicklungen und Annahmen konzentrierten, bildete sich schnell Kritik an der Ungenauigkeit und Oberflächlichkeit der Theorien heraus (Kvangraven 2020: 89). Auch wenn sich die beiden Strömungen in ihrer Ursprungsdebatte unterscheiden (Palma 1981: 20), besitzen sie dennoch den gemeinsamen Kern, der besagt, dass der globale Kapitalismus polarisierende statt ausgleichende Tendenzen aufweist. Während lateinamerikanische Ansätze die ausbleibende Entwicklung in den Peripherien vorwiegend mit dem Prinzip des ungleichen Tauschs erklären (siehe oben), erklären sich europäische Dependenztheoretiker*innen die stockende Entwicklung in den Peripherien vorwiegend mit ihrer späten Einbindung in den kapitalistischen Weltmarkt, und der damit einhergehenden direkten Ausbildung des *Monopolkapitalismus* in den Peripherien. Da ausländisches Kapital bereits von Beginn an den Markt der Peripherien kontrollieren konnte, bot sich den Zentrumsländern einerseits die Chance stärker vom Tauschprozess zu profitieren. Andererseits hatten periphere Länder dadurch nie die Chance Gewinne aus ihrer eigenen Produktion zu ziehen, was als *Wettbewerbskapitalismus* die erste Stufe kapitalistischer Entwicklung darstellt. Da ausländisches Kapital die peripheren Ökonomien von Beginn an kontrollierte, wurden diese direkt in die zweite Stufe kapitalistischer Entwicklung (den *Monopolkapitalismus)* eingebunden, bei dem Gewinne aus Tauschgeschäften erzielt werden. Die Peripherien wurden also gewissermaßen direkt dazu gezwungen ihre Güter unter den Bedingungen der Zentren mit den Zentren zu tauschen, was sie damit in eine hierarchisch niedrigere Position drängte, die zum Teil bis heute besteht (Kvangraven 2020: 84).

4.1.2 Dependenztheorie im 21. Jahrhundert? - Die Dependenztheorie als Forschungsprogramm nach Kvangraven (2020)

Inwiefern können dependenztheoretische Ansätze nun trotz ihrer Diversität und Heterogenität dabei helfen, ungleiche Entwicklungsmuster in Europa im 21. Jahrhundert zu verstehen? Anlehnend an Kvangravens (2020) Idee das Dependenzparadigma als Forschungsprogramm im Sinne von Lakatos zu betrachten, sollen dependenztheoretische Annahmen in der vorliegenden Arbeit auf ihre grundlegenden Elemente reduziert werden, die zwar Räume für Meinungsverschiedenheiten ermöglichen, aber eine zentrale entwicklungstheoretische Tendenz nicht in Frage stellen. Im Sinne von Lakatos (1978) ist ein Forschungsprogramm eine

Sammlung von miteinander verbundenen Theorien, die auf einer gemeinsamen Hypothese - dem harten Kern des Forschungsprogrammes - basieren. Darum herum befindet sich ein

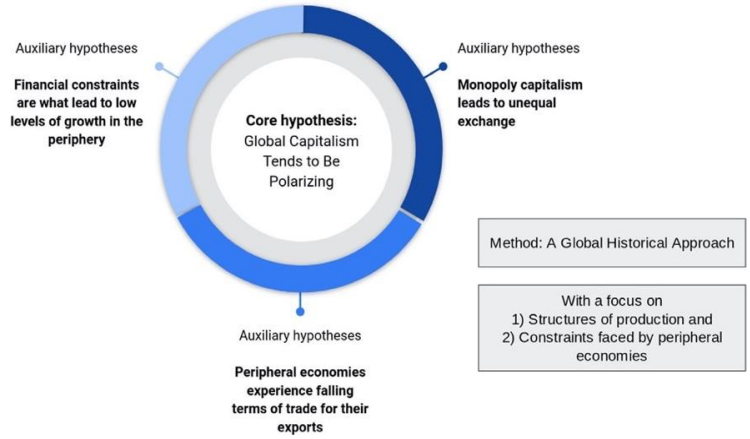

Abbildung 3: Die Dependenztheorie als Forschungsprogramm nach Kvangraven (2020)

weicher Kreis an Annahmen, die aus der Kernhypothese hervorgehen, und die Ausgestaltung dieser darstellen (siehe Abbildung 2). In Bezug auf Dependenztheorien bildet den harten Kern des Forschungsprogramms die Hypothese, dass der globale Kapitalismus polarisierende Tendenzen aufweist – was sich sowohl in den Produktionsstrukturen als auch in den Zwängen bzw. den begrenzten Möglichkeiten von peripheren Ökonomien äußert (Kvangraven 2020: 80). Unter polarisierenden Tendenzen kann die Ausbildung von ungleichheitsgenerierenden Zentrum-Peripherie-Strukturen gefasst werden, die den Kern vieler dependenztheoretischer Ansätze bilden. Im 21. Jahrhundert zeigen sich diese Strukturen insbesondere dadurch, dass die Länder des Zentrums den qualitativ hochwertigeren Platz am oberen Ende der globalen Warenketten (und damit die Kontrolle über diese) einnehmen, wohingegen die Länder der Peripherie in die Rolle der Produktion (unter den Bedingungen der Zentren) gedrängt werden (Weissenbacher 2018: 76). Wie genau die Zentrum-Peripherie-Strukturen eine periphere Entwicklung verhindern oder einschränken, sind Annahmen, die den äußeren Ring des Forschungsprogrammes bilden, und unter Umständen widerlegbar sind. Dazu zählt z.B. die Idee, dass es an den finanziellen Zwängen liegt, die in der Peripherie zu einem geringen

Wachstum führen, das Monopolkapitalismus zu ungleichem Tausch führt, oder dass periphere Ökonomien fallende *Terms of Trade* erleben (Kvangraven 2020: 81). Ein dependenztheoretisches Forschungsprogramm fokussiert sich demnach auf die Ausgestaltung der Produktionsstrukturen und die Hindernisse, denen periphere Ökonomien ausgesetzt sind. Es setzt externe und interne Strukturen in Verbindung und betrachtet diese in ihrem globalhistorischen Kontext, was eine umfangreiche Betrachtung erlaubt. Wichtig ist, dass es Dependenztheoretiker*innen nicht, wie oftmals falsch verstanden, um einen bloßen Fokus auf

externe Strukturen als alleinige Erklärungsvariable geht, sondern um das Zusammenspiel zwischen externen Dynamiken, historischen Gegebenheiten und lokalen Strukturen (Kvangraven 2020: 93). Daher verfolgten auch alle bisherigen dependenztheoretischen Ansätze eine Form von globalhistorischer Analyse, die die bestehenden (Abhängigkeits-) strukturen in ihren historischen und sozialen Kontext gesetzt haben (zB Frank, Cardoso) (Kvangraven 2020: 82).

Eine weit verbreitete Annahme der Dependenztheorien ist das Konzept einer international-hierarchischen Weltwirtschaftsordnung, in der die untergeordneten (semi-) peripheren Staaten/Volkswirtschaften keine autonome Entwicklung außerhalb ihrer Beziehung zu einer anderen ökonomischen Einheit (z.B. Staat oder Konzern) erreichen können (Madariaga und Palestini 2021: 261). Während die Definition gut das grundlegende Problem der Abhängigkeit darstellt, greift sie in Teilen doch zu kurz. In Anbetracht der komplexen globalökonomischen Strukturen des 21. Jahrhunderts und der steigenden Macht transnationaler Konzerne sollte vor allem auch auf *asymmetrische Wechselwirkungen und Interdependenzstrukturen* hingewiesen werden (z.B. Nölke, 2021; Ban & Simons, 2023). Die derzeitigen ökonomischen Strukturen sind weitaus komplexer als die Vorstellung einer klassisch hierarchischen Einteilung von Zentrum und (Semi-) Peripheriestaaten. Einerseits haben sich multiple Zentren und Peripherien ausgebildet, die sich in ihren Funktionen überschneiden können, und andererseits können auch Zentren von ihren Peripherien abhängig sein. So ist auch das Zentrumsland Deutschland bspw. von der Nachfrage der eigenen Produkte in den (Semi-) Peripherien, preiswerter ausländischer Energie, oder billiger ausländischer Produktion von Teilprodukten abhängig (Ban & Simons 2023: 7). Die derzeitigen globalen Wirtschaftsstrukturen setzen sich aus komplizierten Interdependenzen zusammen, die sich nicht mehr nur durch das klassische *one-way* Ausbeutungsschema zwischen Zentrum und Peripherie beschreiben lassen. Zusätzlich verleitet die Definition dazu zu denken, dass jegliche Form von Entwicklung in den (Semi-) Peripherien *unmöglich* ist. Das ist nicht ganz richtig. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Formen von wirtschaftlicher Konvergenz durchaus möglich sind, allerdings lässt sich nach wie vor nicht feststellen, dass sich diese in einer allgemeinen weltweiten Konvergenz der Einkommensniveaus, einer Verbesserung der Lebensstandards oder steigender ökonomischer oder sozialer Gleichheit widerspiegelt (z.B. Goda & García, 2017; Popov & Jomo, 2018; Weisenbacher, 2020). Entwicklung in den Peripherien war in der Vergangenheit zwar nicht autonom, aber das ist nicht zwangsläufig aufgrund von Unwissenheit und Faulheit in den Peripherien, sondern vor allem aufgrund der Tatsache, dass ihnen globalhistorisch nie die

Chance darauf gewährt wurde. Das eine autonome ökonomische Entwicklung im jetzigen globalen kapitalistischen System nicht mehr möglich ist, ist einfach vorstellbar, gleichzeitig ist allerdings auch vorstellbar, dass es zu anderen Formen der Entwicklung hätte kommen können, hätte man Staaten mehr Autonomität gewährt. Eine autonome Entwicklung sollte daher prinzipiell nicht als *unmöglich* verstanden werden. Das Länder aus der Peripherie zum Teil dazu in der Lage sind ins Zentrum aufzusteigen, bedeutet gleichzeitig ebenfalls nicht, dass die polarisierende Tendenz des Kapitalismus falsch ist. In solchen Fällen sollte aufgedeckt werden, welche Veränderungen dies begünstigt haben, und ob diese Entwicklung für andere periphere Staaten ebenfalls möglich wäre (Kvangraven 2020: 23). Folgt man Wallerstein, bedeutet der Aufstieg eines Landes immer den Abstieg eines anderen, was damit die polarisierenden Tendenzen nicht in Frage stellt (Wallerstein 1988 zit. in Schmidt & Schröder 2016: 211; 214; 221). Gleichzeitig können auch aufgestiegene Zentrumsländer nach wie vor von anderen Staaten abhängig sein.

Die Betrachtung der Dependenztheorien als Forschungsprogramm erlaubt es ebenfalls einige der irreführenden Kritikpunkte zu umgehen, die in der Vergangenheit an sie gerichtet wurden. Einerseits wird durch das Modell die Diversität an Ansätzen anerkannt, die von Kritiker*innen zuvor häufig verleugnet wurde (Kvangraven 2020: 89). Durch den Fokus auf Produktionsstrukturen und die Einschränkungen, denen periphere Ökonomien ausgesetzt sind, kann beispielswiese die Kritik der Ungenauigkeit und der Zirkularität umgangen werden. Diese brachte hervor, dass das Konzept der Abhängigkeit nur dann nützlich sein kann, wenn die folgenden zwei Merkmale erfüllt sind: 1) Die Identifikation von Merkmalen von peripheren Volkswirtschaften, die in den Ländern des Zentrums nicht zu finden sind, und 2) der Nachweis darüber, dass diese Merkmale das Entwicklungsmuster der Länder der Peripherie negativ beeinflussen (Kvangraven 2020: 90). Eine Betrachtung von Dependenztheorien als Forschungsprogramm kann diesen Punkten gerecht werden (Kvangraven 2023: 90). Ein weiterer bekannter Kritikpunkt ist der des ökonomischen Reduktionismus. Dependenztheoretische Ansätze wurden häufig angeklagt, die Rolle des Staates, von Kultur oder Geschlecht zu übersehen und jene von Ökonomie und Politik zu überschätzen (z.B. Grosfoguel 2000, Scott 1995). Durch die Methodologie des Forschungsprogrammes, das globalhistorische Einbettungen vornimmt, werden soziale und kulturelle Faktoren unweigerlich Teil der Analyse, wodurch die Kritik, bei richtiger Anwendung, widerlegt werden kann. Zusätzlich gibt es in der Tradition der Dependenzthoeretiker*innen einige Autor*innen, die sich mit Fragen von Kolonialität und Kultur in Bezug auf Entwicklung und

Produktionsstruktuen auseinandergesetzt haben (z.B. Furtado, 1973). Eine gewinnbringende Analyse sollte Fragen von Rassismus und Kolonialität mit einbeziehen und erklären, inwieweit diese die Produktionsstrukturen und Zwänge der peripheren Ökonomien beeinflussen (Kvangraven 2020: 92). Auch wenn dependenztheoretische Ansätze in der Vergangenheit ausnahmslos von Männern geschrieben und lange Zeit unterdrückt worden sind, gibt es neues Potential für die Theorien. An den heutigen Debatten über eine Wiederbelebung der Theorien beteiligen sich immer mehr Frauen (z.B. Kvangraven, Bohle) und gerade in der Internationalen Politischen Ökonomie, einem Feld, dass von weißen Männern aus dem Globalen Norden und eurozentristischen Annahmen dominiert wird, kann die Dependenztheorie (als ursprüngliche Theorie aus dem Globalen Süden) zu einer Dekolonialisierung des Feldes beitragen (Antunes de Oliveira & Kvangraven 2023: 19).

Zusammengefasst bilden dependenztheoretische Ansätze einen zeitgemäßen und vielversprechenden Ansatz zur Analyse von ungleichen Entwicklungsmustern und Abhängigkeitsverhältnissen. Durch die Formulierung der Theorien als Forschungsprogramm kann der zentrale Kern der Dependenztheorien gewahrt werden, doch gleichzeitig wird genug Spielraum gelassen, um auf die komplexen Interdependenzen eingehen zu können, die die globalen Wirtschaftsstrukturen des 21. Jahrhunderts charakterisieren. Eine Analyse derzeitiger Abhängigkeitsverhältnisse stellt die polarisierende Tendenz des Kapitalismus sowie das Vorhandensein von ungleichen Entwicklungsmustern nicht in Frage, sondern möchte herausfinden, wie diese genau aussehen und inwieweit das Zusammenspiel von historischen Gegebenheiten, lokalen Kontexten und äußeren Strukturen die Entwicklung peripherer Staaten und ihre Produktionsstrukturen beeinträchtigt. Dependenztheoretische Ansätze erlauben den Blick wieder auf die großen ungleichheitsgenerierenden Strukturen zu lenken, anstatt sich auf punktuelle Entwicklungsmaßnahmen zu versteifen, die die Rahmenbedingungen nicht in Frage stellen und so nur bedingt zielführend sein können. Zusätzlich bietet die Dependenztheorie als Forschungsprogramm die Möglichkeit den „Aufstieg“ peripherer Staaten nicht als einen bloßen Entwicklungserfolg zu feiern, sondern die Grenzen dieser „Entwicklung“ im Kopf zu behalten (Kvangraven 2020: 101-102).

4.2 Regulationstheorie, Akkumulationsmodelle und globale Abhängigkeiten

Neben dependenztheoretischen Ansätzen kann auch die Regulationstheorie dabei helfen die kapitalistischen Entwicklungen des 21. Jahrhunderts und die Dynamiken der Weltwirtschaft besser zu verstehen. Sie eignet sich gut als Ergänzung zu den Dependenztheorien, da sie erlaubt

die Produktionsstrukturen durch Akkumulationsmodelle und Regulationsweisen genauer zu untersuchen. Genau wie die Dependenztheorien weisen regulationstheoretische Ansätze eine hohe Diversität auf und sie richten sich gegen die Annahmen der neoklassischen Ökonomie (Sablowski 2013: 86).

Was in Bezug auf ungleiche Entwicklungsmuster besonders hilfreich sein kann, ist die regulationstheoretische Unterscheidung zwischen kapitalistischen Akkumulationsmodellen. Diese kann dabei helfen, Zentrum- und Peripherieländer, und ihre Beziehung zueinander, gezielter zu charakterisieren und analysieren. Eine im deutschsprachigen Raum viel genutzte Typologisierung von Akkumulationsmodellen hat Sablowski (2013: 89) vorgenommen, der Akkumulationsregimes in Anlehnung an Becker (2002) entlang dreier Achsen unterscheidet:

1. extensive vs. intensive Akkumulation;
2. extrovertierte vs. introvertierte Akkumulation und
3. Akkumulation unter der Dominanz des industriellen Kapitals vs. Akkumulation unter der Dominanz des Finanzkapitals

Für die Betrachtung europäischer Zentrum-Peripherie Strukturen sind dafür insbesondere die 2. und die 3. Differenzierung relevant (extrovertierte vs. Introvertierte Akkumulation und Akkumulation unter der Dominanz des industriellen Kapitals vs. Akkumulation unter der Dominanz des Finanzkapitals).

Bezüglich ersterer kennzeichnet sich nach Sablowski (2013: 91) eine intravertierte Akkumulation durch eine nach innen gerichtete, auf den nationalen Markt konzentrierte Produktion, während eine extravertierte Akkumulation primär nach außen, und auf den Export ausgerichtet ist. Die Akkumulation der Zentrumsökonomien der EU ist seit den 1970er Jahren durch eine aktive Extraversion von Gütern und unterschiedlichen Kapitalformen (z.B. Produktivkapital und Finanzkapital) gekennzeichnet. Dabei ist der Kapitalexport, insbesondere in Form von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) besonders üblich, welcher die Fähigkeit besitzt, die Produktionsmuster und die Unternehmensstrategien der Zielländer zu steuern (Baran 1962: 177-179). Neben der Unterscheidung zwischen einem extra- bzw. intravertierten Akkumulationsmodell nimmt Becker (2002: 70-72) zusätzlich noch die Variante der importabhängigen Akkumulation dazu, die in gewisser Weise die Empfängerseite der Extraversion darstellt. Eine importabhängige Akkumulation lässt sich daher häufig in peripheren Ökonomien finden, die von Importen in Form von Kapital, Gütern oder Technik

abhängig sind, und ohne diese nur beschränkt selbst akkumulieren können Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 226).

Hinsichtlich der 3. Differenzierung kann zwischen Akkumulationsmodellen unterschieden werden, die überwiegend auf einer produktiven Akkumulation oder einer finanziellen Akkumulation basieren. Während eine industrielle oder produktive Akkumulation auf dem klassischen marxistischen Kapitalkreislauf G-W-G‘ basiert, bei dem sich Geldkapital (G) zunächst in Warenkapital (W) und dann in erhöhtes Geldkapital (G‘) verwandelt, nimmt bei der Akkumulation unter Dominanz des Finanzkapitals Geldkapital nie die Form von Warenkapital (W) an. Bei letzterer Variante wird Geldkapital mit dem Ziel investiert, eine größere Summe an Geldkapital zurückzuerhalten – z.B. in Form von Zinsen und Dividenden (Arnecke, Kleinschmitt, Jira 2022: 8). Diese Form der Akkumulation wird auch als *Finanzialisierung* bezeichnet und sie wird, als einer der wichtigsten Trends der postfordistischen Ökonomie, insbesondere von den Ländern des Zentrums genutzt. Die Finanzialisierung kann unterschiedliche Formen annehmen. In den Zentrumsländern spielt vor allem das fiktive Kapital eine zentrale Rolle, bei dem es nicht nur um die Erträge (Zinsen und Dividenden), sondern auch um die Preissteigerung der Finanzanlagen selbst geht (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 226). In den Ländern der Peripherie hingegen lässt sich eine *abhängige Finanzialisierung* beobachten. Diese entsteht dadurch, dass die produktive Akkumulation in den Zentrumsländern schwächer wird und das Kapital nach neuen flexiblen und liquiden Anlageformen sucht, welches es in der Peripherie - u.a. aufgrund von hohen Zinssätzen - findet. Aufgrund der ausländischen Kapitalflüsse entsteht dann in der Peripherie eine *abhängige Finanzialisierung*, die sich nicht aus den Gewinnen der eigenen nationalen Produktion speist, sondern aus dem Zufluss von ausländischem Kapital (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 226). Eine weitere Form der Finanzialisierung stützt sich stärker auf verzinsliches Kapital, bei dem die Zinsunterschiede eines gewissen Zeitraums von zentraler Bedeutung sind. In diesen Finanzialisierungsprozessen sind nicht nur das Kapital und Teile der oberen Mittelschicht involviert, sondern eine breite Bevölkerungsschicht, was durch die Konsum- und Wohnungskredite und die Kommerzialisierung der Rentensysteme erreicht werden konnte (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 226).

Trotz der Einnahmen durch Finanzialisierungsprozesse ist auch der Produktionssektor in den Ländern des Zentrums zumeist mindestens in einer technologisch fortgeschrittenen Branche (wie z.B. der Automobilindustrie in Deutschland) stark ausgeprägt, die durch Forschungs- und

Entwicklungsaktivitäten unterstützt wird (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 225). In den Ländern der Peripherie spielt auch oft der Produktionssektor eine entscheidende Rolle, allerdings wird dieser in der Regel zumindest teilweise von ausländischem Kapital kontrolliert, und/oder ist von externer Technologie abhängig. Ähnlich wie bei der *abhängigen Finanzialisierung* spricht man in dem Fall von einer *abhängigen Industrialisierung* (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 225-226). Zusätzlich spielen für das Akkumulationsregime der Peripherie auch Bodenrenten bzw. Einnahmen durch die Verpachtung von Boden eine wichtige Rolle, die durch Landwirtschaft, Bergbau, Immobilien, das Bau- und Wohnungswesen oder den Tourismus erwirtschaftet werden. Für die Peripherien im europäischen Mittelmeerraum sind dafür vor allem der Immobilien-, Wohnungs- und Bausektor, sowie der Tourismus nach wie vor noch wichtige Einnahmequellen (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 225-226).

Bei einer genaueren Betrachtung der Akkumulationsmuster wird deutlich, dass sowohl Zentrum- als auch Peripheriestaaten innerhalb ihrer Gruppen recht heterogen sind. Innerhalb der Gruppe der Zentrumsländer gibt es bspw. eine große Variation in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Produktionssektor und dem Finanzsektor. Während einige Länder, wie z.B. Deutschland und Österreich sowohl über einen starken Produktionssektor als auch über eine hohe Anzahl an Kapitalexporten verfügen, gibt es andere Länder (wie z.B. die Niederlande, Luxemburg, oder Frankreich), die überwiegend über Finanzgeschäfte akkumulieren, und einen recht schwachen Produktionssektor aufweisen (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 229). Die skandinavischen Länder, Irland und Belgien - zeichnen sich ebenfalls durch ein relativ starkes verarbeitendes Gewerbe (mind. 60% des deutschen Niveaus) und eine starke Finanzialisierung aus, allerdings entgegen der ersten Gruppe auch durch eine hohe private Verschuldung. Italien, ein Land, das sich immer an der Grenze zwischen Semiperipherie und Zentrum aufhält weist sehr große regionale Unterschiede auf und ist daher schwierig einzuordnen. Der Produktionssektor ist im europäischen Vergleich recht hoch, und die private Verschuldung ist eine der geringsten unter den Zentrumsländern, gleichwohl die öffentliche Verschuldung eine der höchsten ist (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 229).

Länder der Semiperipherie und der Peripherie lassen sich anhand ihres Industrialisierungsgrades, aber auch an der Art ihrer Finanzialisierung spezifischer unterscheiden, sind aber insgesamt ebenfalls recht heterogen. Postsowjetische Staaten haben bspw. aufgrund ihrer Historie eine deutlich geringere private Verschuldung im Verhältnis zum BIP als die alten kapitalistischen Halbperipherien Europas, und sie sind in der Regel auch

stärker deindustrialisiert. Die semiperipheren Länder Malta und Zypern sind in gewisser Weise Außenseiter, da sie sich vorwiegend durch ihre Funktion als Offshore-Finanzzentren und den Tourismus auszeichnen, und Spanien weist wie Italien starke regionale Unterschiede in Entwicklungs- und Industrialisierungsgrad auf (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 229).

Semiperiphere Länder wie Slowenien, Tschechien und die Slowakei (letzteres ein Land, welches sich an der Grenze zwischen Peripherie und Semperipherie befindet) weisen hohe Finanzialisierungslevel aber gleichzeitig auch einen hohen Grad an abhängiger Industrialisierung auf (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 229). Slowenien, Litauen und Rumänien haben einen starken Produktionssektor, der allerdings eher als abhängig industrialisiert charakterisiert werden kann. Zudem ist auch der Bankensektor überwiegend ausländisch kontrolliert, und der Grad der Finanzialisierung im europäischen Vergleich (bis auf Slowenien) eher gering (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 230). Insgesamt gibt es zwar industrialisierte (semi) periphere Staaten in Mittel- und Osteuropa, die ähnliche Charakteristika zu einigen Zentrumsländern (Deutschland und Österreich) aufweisen (z.B. hinsichtlich dem hohen Anteil des verarbeitenden Gewerbes und einer relativ geringen privaten Verschuldung). Der Unterschied ist aber, dass die peripheren Staaten einen negativen Bestand an ausländischen Direktinvestitionen aufweisen, und dass Schlüsselsektoren ihrer Wirtschaft von ausländischem Kapital kontrolliert werden, was nicht auf eine eigenständige Entwicklung hindeutet (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 230).

Innerhalb der Gruppe der de-industrialisierten Semiperipherie und Peripherie, die aus den mediterranen Ländern Spanien, Portugal, Kroatien, Griechenland, Zypern und Malta, sowie Estland, Lettland und Bulgarien besteht, besteht ebenfalls eine hohe Heterogenität. Im Vergleich zwischen der post-sozialistischen de-industrialisierten Gruppe mit der post-sozialistischen industrialisierten Gruppe ist zu erkennen, dass die de-industrialisierte Gruppe noch stärker von Investor*innen aus dem Ausland abhängig ist, und sie daher auch einen höheren Grad der Finanzialisierung aufweist. Gleiches gilt für die mediterranen kapitalistischen Länder, in denen die Produktion nie einen so hohen Stellenwert hatte, und Tourismus beispielsweise eine viel größere Rolle spielte und gespielt hat (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 230).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die EU-Länder nur schwer in klare Kategorien, basierend auf ihren Akkumulationsmustern, einzuordnen sind. Es ist in einigen Fällen möglich Tendenzen

und Gemeinsamkeiten festzustellen, die sich häufig aus der Historie ergeben, aber dennoch sind die Länder recht divers. Stärker de-industrialisierte Länder sind meist abhängiger von ausländischem Kapital, da sie nicht aus der eigenen Produktion akkumulieren können (oder nie die Chance dazu bekommen haben). Kapital kommt dabei oft aus den Zentren, da es nach neuen Anlagemöglichkeiten sucht, die es in der nationalen Produktion nicht mehr findet. Daraus ergibt sich für die peripheren Staaten, dass eine unabhängige Entwicklung von den Zentrumsländern in den kapitalistischen Strukturen aufgrund von Kapitalexporten und Importabhängigkeiten kaum bis gar nicht möglich ist. Die Akkumulationsregimes und somit die wirtschaftlichen Gewinne der Länder der Peripherie basieren zu einem bedeutenden Teil auf den Kapital- und Güterexporten der Zentren, weshalb eine vollständige Abkopplung der Zentren von den Peripherien, ohne einen Zusammenbruch der peripheren Ökonomien, wahrscheinlich ebenfalls keine plausible Option darstellt. Wenn eine unabhängige Entwicklung keine Lösung darstellt, sollte durch industriepolitische Maßnahmen und europäische Richtlinien versucht werden, abhängige Entwicklung so gerecht wie möglich zu gestalten, und im Idealfall so, dass der Großteil der Bevölkerung davon profitiert.

Kapitel 4 hat gezeigt, dass dependenz-, und regulationstheoretische Ansätze dazu beitragen können, ungleiche Entwicklungsmuster in der EU besser zu verstehen und zu beschreiben. Zentral für dependenztheoretische Ansätze ist die Annahme, das der globale Kapitalismus polarisierende statt ausgleichende Tendenzen schafft, die eine Entwicklung peripherer Staaten erschwert. Dependenztheorien geht es zentral darum, die Zwänge denen periphere Ökonomien ausgesetzt sind, genauer zu untersuchen, und diese in seinem globalhistorischen Kontext und unter Berücksichtigung externer und interner Einflüsse zu untersuchen. Dabei wird ein großer Fokus auf die Produktionsstrukturen gelegt, die sich auf einer theoretischen Ebene durch regulationstheoretische Ansätze genauer beschreiben lassen. In Bezug auf regulationstheoretische Ansätze ist entscheidend, dass sich die Akkumulationsmodelle von Zentrumsstaaten im Vergleich zu semiperipheren und peripheren Staaten unterscheiden, und dass diese in Abhängigkeit zueinander stehen. Das Akkumulationsmodell der Zentrumsstaaten basiert auf einer starken Extraversion, und ist damit auf den Export von Gütern, Technik und Kapital ausgerichtet. Absatzmärkte finden die Zentrumsstaaten dabei in semiperipheren und peripheren Staaten, wodurch gegenseitige Abhängigkeiten entstehen. Das Akkumulationsmodell der semiperipheren und der peripheren Staaten wird dadurch von ausländischem Kapital kontrolliert, oder ist auf ausländische Technologien angewiesen, sodass es sich als *abhängig* charakterisieren lässt.

5. Das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* im Rahmen der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik

Nicht nur die internationalen ökonomischen Strukturen, auch die europäische Politik übt einen erheblichen Einfluss auf ungleiche Entwicklungsdynamiken in der EU aus. Innerhalb der EU widmet sich das Politikfeld der Regional- und Kohäsionspolitik der Unterstützung der weniger entwickelten Regionen Europas und der Herstellung von innereuropäischer Konvergenz. Obwohl die Regional-, und Kohäsionspolitik mittlerweile sogar den größten Teil der europäischen Investitionspolitik ausmacht, ist es ihr bislang nicht gelungen, die bestehenden Entwicklungsdisparitäten vollständig zu überwinden (Schneider 2023: 117). Für den Zeitraum 2021-2027 arbeiten das Wiederaufbauprogramm NGEU und die Kohäsionspolitik eng zusammen, sodass sich eine Betrachtung von NGEU innerhalb der gegenwärtigen Strukturen der Regional-, und Kohäsionspolitik anbietet (Dorn & Fuest 2021: 78). Das folgende Kapitel erläutert die Zielsetzungen, Zusammenhänge, und Unterschiede der beiden Instrumente, und zeigt auf, wie sich NGEU in die institutionelle Architektur der EU einreiht.

5.1 Die Europäische Regional- und Kohäsionspolitik

Die europäische Regional- und Kohäsionspolitik stellt inzwischen den größten Bereich der europäischen Investitionspolitik dar, und sie bildet einen der zentralen Pfeiler der europäischen Entwicklungspolitik. Das wesentliche Ziel der Kohäsionspolitik ist dabei die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU, welches in Artikel 174 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert ist. Dort heißt es:

> *Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen* (Art. 174, AEUV, 2007).

Zur Unterstützung der weniger entwickelten Regionen und ihrer Arbeitsmärkte setzt die EU im Rahmen der Kohäsionspolitik überwiegend auf Investitionen in Wachstum und Arbeitsplätze, sowie die Förderung von grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler

Zusammenarbeit (Kolodziejski, 2023). Die starke Ausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, die sich mit der Lissabon-Strategie 2020 ergab, hatte in der Vergangenheit allerdings nicht dazu geführt, dass sich die ungleiche Entwicklung der Produktionssysteme im Binnenmarkt verbessert (Schneider 2023a: 117). Stattdessen führte sie dazu, dass Regionen die ohnehin schon über stärkere Produktionsstrukturen verfügen, stärker gefördert werden, wohingegen peripheren Regionen zurückblieben, da ihnen die organisatorischen oder administrativen Voraussetzungen fehlten, um EU-Mittel beantragen zu können (Schneider 2023a: 117).

Die europäische Regional-, und Kohäsionspolitik agiert über ein Fondsystem, dem mehrere Strukturfonds zugeordnet sind. Dazu gehört der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Kohäsionsfonds, der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF), sowie der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) (Kolodziejski, 2023). Jeder dieser Fonds verfolgt spezifische Zielsetzungen. Der ESF (seit 2021 als ESF+ bezeichnet) unterstützt beispielsweise Maßnahmen zur Förderung des Arbeitsmarktes, insbesondere zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, zur Weiterentwicklung der Humankapitalressourcen, und zur sozialen Inklusion im Arbeitsmarkt (Kołodziejski, 2023). Der EFRE ist für die Verringerung regionaler Disparitäten verantwortlich. Er fördert Regionen die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurückliegen, und er trägt zur Umstrukturierung von Industriegebieten bei. Der Kohäsionsfond richtet sich lediglich an EU-Mitgliedsstaaten deren pro Kopf Bruttonationaleinkommen unter 90% des EU-Durchschnitts liegt, und er finanziert für den aktuellen Planungszeitraum beispielsweise Vorhaben im Bereich der Umwelt und der Verkehrsinfrastruktur in 15 peripheren Mitgliedsstaaten (Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) (Schwarz, 2023). Dem EFRE, dem ESF, dem Kohäsionsfonds und dem EMFF wurden für den Zeitraum zwischen 2021-2027 fünf zusätzliche politische Ziele zugeordnet, die weitestgehend mit der Zielsetzungen von NGEU übereinstimmen (Becker 2023: 21). Diese sind:

1) ein innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel
2) ein grüneres, CO2-armes Europa
3) ein stärker vernetztes Europa in Bezug auf Mobilität und regionale IKT-Konnektivität
4) ein sozialeres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte und

5) ein bürgernäheres Europa durch die nachhaltige und integrierte Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengegenden durch lokale Initiativen

Zudem decken sich die Kohäsionspolitik und das außerordentliche Wiederaufbauprogramm NGEU in ihrem grundlegenden Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen, und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern (Becker 2023: 21). Im Rahmen von NGEU wurden zudem zwei weitere Politikinstrumente ins Leben gerufen, die die Kohäsionspolitik im derzeitigen Planungszeitraum unterstützen. Dazu gehört der Fonds für einen gerechten Übergang und das Politikinstrument *ReactEU*. Ziel des Fonds für einen gerechten Übergang ist es, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft zu bewältigen und gleichzeitig die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen zu fördern, die besonders stark von diesem Übergang betroffen sind - wie z.B. Kohlegebiete (Kołodziejski, 2023). Die Initiative *ReactEU* dient der zusätzlichen finanziellen Unterstützung der Kohäsionsprojekte, und gilt dabei insbesondere dem Wiederaufbau der wichtigsten ökonomischen Branchen nach der Pandemie (Kolodziejski, 2023). Trotz Überlappungen in Zielsetzungen und Finanzierung sind die langfristigen Zwecke von Kohäsionspolitik und NGEU unterschiedlich. Während NGEU als ein befristetes Instrument eine breitere Zielsetzung in den Mitgliedstaaten verfolgt, und überwiegend darauf abzielt, die ökonomischen Folgen nach Covid-19 abzufedern, verfolgt die Kohäsionspolitik eine langfristige und regionale Investitionsstrategie zur Verringerung der regionalen Wohlstandsunterschiede und zur Schaffung von Beschäftigung (Becker 2023: 21).

Zudem unterscheiden sich die Instrumente in einigen weiteren Implementierungsstrukturen, wie ihren Auszahlungsmechanismen voneinander. Die Mittel aus den Strukturfonds werden in der Regel nach dem Erstattungsprinzip an die Mitgliedstaaten ausgezahlt. Das bedeutet, dass eine Region Vorhaben zunächst selbst finanziert, die dann auf Grundlage nachgewiesener Ausgaben durch die EU erstattet werden (Becker 2023: 23). Die EU prüft die Ausgaben auf ihre Förderwürdigkeit und Regelkonformität, sodass der Fokus primär auf der Einhaltung von Prozessen und der ordnungsgemäßen Verwendung der Gelder liegt (Becker 2023: 23). Im Rahmen von NGEU hingegen wurde erstmal ein leistungsbasierter Finanzierungsmechanismus verwendet, bei dem die Auszahlung der Mittel erst nach dem Erreichen der zuvor festgelegten Ziele erfolgt. Nach einer anfänglichen Auszahlung von 13 Prozent der zugewiesenen Mittel haben die Mitgliedstaaten alle sechs Monate die Möglichkeit, weitere Teile ihres Gesamtbetrags anzufordern (Schramm, Krotz & de Witte 2022: 120). Dabei wird das Erreichen der Ziele und Meilensteine durch die Kommission, und unter Beachtung der Stellungnahme des Wirtschafts-

und Finanzausschusses, bewertet. Bei einer positiven Bewertung durch die Kommission erfolgt eine weitere Auszahlungstranche und bei Nicht-Erfüllung der festgelegten Ziele besteht die Möglichkeit die Zahlungen einzustellen. Bislang (Stand Mai 2024) ist dieses Szenario jedoch noch nicht eingetreten und es wird auch weiterhin als eher unwahrscheinlich betrachtet (Schramm, Krotz & de Witte 2022: 117). Im Vergleich zum Erstattungsprinzip der der Kohäsionspolitik wird die Auszahlung der Gelder im Rahmen von NGEU damit stärker an das Erreichen spezifischer Ziele und messbarer Indikatoren gebunden, wodurch die Effizienz und die Effektivität der Förderpolitiken verbessert werden soll (Becker 2023: 23).

Die Finanzierung der kohäsionspolitischen Projekte erfolgt normalerweise über den klassischen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU. Der MFR ist der langfristige Haushaltsplan der EU an den die Mitgliedstaaten in der Regel circa 1% ihres Bruttonationaleinkommens abgeben (Heinemann 2021: 136). Im Rahmen von NGEU änderte sich diese Vorgabe, was ebenfalls eine entscheidende Neuerung darstellt. Das nächste Kapitel geht auf die grundlegenden Zielsetzungen von NGEU und seine Besonderheiten genauer ein.

5.2 Das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU*

„NextGenerationEU ist mehr als nur ein Aufbauplan – NextGenerationEU ist eine einmalige Gelegenheit, gestärkt aus der Pandemie hervorzugehen, Wirtschaft und Gesellschaft umzugestalten und ein Europa für alle zu schaffen." (Europäische Union, 2023).

Um die starken wirtschaftlichen Einbußen der Covid-19-Pandemie abzufedern, und die Mitgliedstaaten in ihrem Wiederaufbau nach Covid zu unterstützen, hat die europäische Kommission ein umfangreiches Wiederaufbauprogramm in Höhe von etwa 800 Billionen Euro ins Leben gerufen. Das Wiederaufbauprogramm mit dem Namen *Next Generation EU (NGEU),* wurde im Juli 2020 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet und es trat im Dezember desselben Jahres in Kraft. Das Programm, das neben der kurzfristigen Stabilisierung der europäischen Ökonomien, auch eine langfristige Transformation Europas anstrebt, ist auf einen Zeitraum von fünf Jahren (2021-2026) begrenzt, und steht in enger Verbindung mit dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU von 2021-2027 (Europäische Kommission, 2023). Zu den wesentlichen Zielen von NGEU gehört neben dem Wiederaufbau einer widerstandsfähigen Wirtschaft auch die Förderung einer grünen und digitalen Agenda (Europäische Union, 2023). In einigen Aspekten, wie der erstmaligen gemeinsamen Schuldenaufnahme und den direkten Zuschüssen markiert NGEU einen deutlichen Bruch mit bisherigen EU-Strategien (Dorn &

Fuest 2021: 78). Das folgende Kapitel geht auf die Besonderheiten und die Funktionsweisen des Programms näher ein.

Abbildung 4: Ausgabenposten des Wiederaufbauprogramms NGEU; Quelle: Europäische Kommission (2023a)

Das Wiederaufbauprogramm *NextGenerationEU* besteht aus zwei zentralen Ausgabenposten. Kernstück von *NGEU* bildet die Aufbau- und Resilienzfazilität (*Recovery and Resilience Facility,* kurz: *ARF*), ein Instrument, das Zuschüsse und Kredite zur Unterstützung von öffentlichen Reformen und Investitionen in den EU-Mitgliedsstaaten in Höhe von insgesamt 723,8 Milliarden Euro (zu 2022 Preisen) bereitstellt. Der restliche und wesentlich kleinere Teil des Aufbauprogramms (38,1 Billionen Euro) fließt in die Finanzierung verschiedener kleinerer Hilfsprojekte, die im Rahmen der europäischen Wirtschafts-, oder Kohäsionspolitik bereits bestehen (siehe Abbildung 4) (Lenk, Bender & Springsklee 2022: 3-4).

Damit die Union die hohen Zuschüsse (insgesamt 338 Milliarden) und Darlehen (insgesamt 385 Milliarden) für die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) bereitstellen konnte, wurden im Rahmen von NGEU zum ersten Mal auf europäischer Ebene gemeinsame Schulden aufgenommen. Dabei wurde die Kommission von den Mitgliedsstaaten dazu ermächtigt bis zu 750 Billionen Euro an finanziellen Mitteln auf den internationalen Kapitalmärkten aufzunehmen, die dann in Form von Krediten und Zuschüssen an die Mitgliedsstaaten ausgezahlt werden (Watzka & Watt 2020: 3). Um die Schulden, die im Rahmen von NGEU aufgenommen worden sind zurückzahlen zu können, verpflichteten sich die Mitgliedstaaten dazu, fast 2% ihres BNEs (das entspricht etwa 0,6 Prozentpunkten mehr als sonst) an den MFR abzutreten (Heinemann 2021: 136). Das bedeutet einerseits, dass die nationalen Haushalte deutlich mehr belastet werden, und andererseits, dass die EU *gemeinsam* für die Haftung der EU-Schulden aufkommt, was eine recht starke Abkehr von bisherigen europäischen Herangehensweisen darstellt. Tatsächlich bricht die gemeinsame Schuldenaufnahme damit sogar mit einer strikten Anwendung der Nicht-Beistandsklausel oder „*No Bailout*-Klausel“

(Art. 125 AEUV), die besagt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten haften dürfen (de Witte 2021: 646). Die flexible Auslegung der Nicht-Beistandsklausel wurde aus wirtschaftsliberaler Sicht kritisiert, da dadurch die Gefahr des *moral hazards* besteht. Demnach wird befürchtet, dass die ärmeren (peripheren) Staaten durch die fiskalpolitische Stabilität weniger Anreize dazu haben ihre Haushalte verantwortungsvoll zu führen, da die EU bzw. die wohlhabenderen Staaten der EU im Notfall für sie haften werden (z.B. Heinemann 2021: 147). Die Entscheidung über die gemeinsame Schuldenaufnahme geht aus einem klaren Positionswechsel der deutschen Regierung hervor, die sich entgegen ihres üblichen Kurses dazu entschied, eine stärkere fiskalpolitische Integration Europas zu unterstützen (Schneider 2023: 2). Auch wenn es zuvor bereits Formen von gemeinsamen Schuldenaufnahmen innerhalb des Europäischen Stabilisationsmechnismus (ESM) gegeben hat, ist NGEU aufgrund seines Umfangs und der Auszahlung direkter, ungebundener Finanzhilfen neu. Zuvor wurden Gelder lediglich in Form von konditionierten Darlehen an die Mitgliedsstaaten ausgezahlt, und nicht in Form von nicht-rückzahlbaren Zuschüssen (Lenk, Bender & Springsklee 2022: 1). Mit der Entscheidung für eine gemeinsame Schuldenaufnahme und die Auszahlung von ungebundenen Zuschüssen entschied sich die EU zum ersten Mal dazu, auf Austeritätspolitiken in Krisensituationen zu verzichten. In den letzten Jahren galten Sparmaßnahmen in der Regel als die Lösung für ökonomische Krisen, die häufig mit Kürzungen im Sozialbereich einhergingen (Celi, Guarascio & Simonazzi 2020: 417). NGEU nimmt soziale Agenden hingegen als eine Priorität in das Wiederaufbauprogramm auf.

Um die finanziellen Hilfen in Anspruch nehmen zu können, mussten die Mitgliedsstaaten der Kommission nationale Aufbaupläne vorlegen, die ihre Reform- und Investitionsziele im Rahmen der grünen und digitalen Agenda bis Ende 2026 darstellen. Für eine positive Bewertung durch die Kommission mussten die genannten Ziele im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters stehen und in den Bereichen *Stärkung des Wachstumspotenzials, Schaffung von Arbeitsplätzen* und *wirtschaftliche und soziale Resilienz* die höchste Punktzahl erzielen (Europäisches Parlament, 2021). Zusätzlich mussten mindestens 37% des Budgets in grüne Maßnahmen und 20% des Budgets in digitale Maßnahmen investiert werden (Europäisches Parlament, 2021). Um eine Übereinstimmung mit den übergeordneten europäischen Strategien gewährleisten zu können, mussten die nationalen Maßnahmen zusätzlich in europäisch formulierte Themenfelder eingeordnet werden, die den Prioritäten des Wiederaufbauprogramms entsprechen. Dazu gehören:

(1) die grüne Transformation,
(2) die digitale Transformation,
(3) nachhaltiges und inklusives Wachstum,
(4) soziale und territoriale Kohäsion
(5) Gesundheit, ökonomische, soziale und institutionelle Resilienz, sowie
(6) Politiken für die nächste Generation (Europäisches Parlament, 2021).

Nach der Einreichung beurteilte die Kommission die nationalen Aufbaupläne auf der Basis von 11 Kategorien[11] und einer Skala von A bis C[12] . 24 der 27 Pläne erhielten dabei dasselbe Ergebnis, das aus 10 A- und einem B-Rating bestand, was damit eine recht positive Bewertung widerspiegelt. Die erste Auszahlung der NGEU-Gelder erfolgte am 28.06.2021 innerhalb der *REACT-EU*-Initiative und sie unterstützte 41 nationale und regionale Programme in 16 Mitgliedsstaaten (Darvas, Domínguez-Jiménez, Devins, Grzegorgzyk, Guetta-Jeanreaud, Hendry, Hoffmann, Lenaerts, Schraepen, Tzaras, Vorsatz, Weil, Weslau, 2023).

Neben der Vergabe der Zuschüsse, hatten die Mitgliedstaaten bis Ende 2023 auch die Möglichkeit Anträge auf Kredite zu stellen, die ebenfalls aus den NGEU-Mitteln gezahlt werden. Die Kreditsumme ist dabei auf die Differenz zwischen den Gesamtkosten des Aufbauplans und den maximal gebilligten Zuwendungen begrenzt. Die Gesamtkosten des Aufbauplans dürfen 6,8 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) aus dem Jahr 2019 nicht überschreiten (Lenk, Bender & Springsklee 2022: 7). Während alle Mitgliedsstaaten bis auf Lettland den Höchstsatz für ihre Zuschüsse beantragt haben, gibt es nur sieben Staaten die Kredite beantragt haben. Griechenland, Italien und Rumänien haben den Höchstsatz beantragt, wohingegen Zypern, Polen, Portugal und Slowenien zwischen 16 und 37% beantragt haben (Darva et al., 2023).

Die Rückzahlung der NGEU-Schulden soll zwischen 2028 und 2058 aus dem EU-Haushalt erfolgen (Lenk, Bender & Springsklee 2022: 7). Dies soll einerseits durch höhere Abgaben der Mitgliedstaaten an die EU, als auch über zusätzliche Eigenmittel der EU, wie eine

[11] Die Kategorien sind in Annex V der Regulation (EU) 2021/241 nachzulesen. Unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241
[12] Bewertungssystem: A = entspricht den Kriterien der EU zu einem hohen Maße; B = entspricht den Kriterien der EU zu einem mittleren Maße und C = entspricht den Kriterien der EU in einem geringen Maße; ebenfalls in Annex V der EU-Regulation (EU) 2021/241 nachzulesen

Kohlenstoffsteuer, oder Digitalabgaben von multinationalen Unternehmen gewährleistet werden (Lenk, Bender & Springsklee 2022: 8).

Kapitel 5 konnte aufzeigen, dass das außerordentliche Wiederaufbauprogramm NGEU die europäische Kohäsionspolitik in seinen Funktionen für den derzeitigen Planungszeitraum 2021-2027 unterstützt. Die beiden Instrumente stimmen in ihren wesentlichen Zielsetzungen und Schwerpunkten überein, unterscheiden sich jedoch in einigen ihrer Implementierungsstrukturen und ihrem langfristigen Zweck voneinander. Wesentliche Unterschiede zwischen NGEU und der europäischen Kohäsionspolitik liegen in der unterschiedlichen Laufzeit der Programme und ihren unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen. Darüber hinaus markiert NGEU mit der gemeinsamen Schuldenaufnahme und der direkten Auszahlung von Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten eine Abkehr einen Bruch mit bisherigen Entwicklungsstrategien der EU. Einerseits bricht die gemeinsame Schuldenaufnahme mit einer strikten Auslegung der Nicht-Beistandsklausel der EU, andererseits etabliert die erstmalige Vergabe direkter Finanzhilfen einen neuen Solidaritätsmechanismus innerhalb der Union.

6. Methodische Herangehensweise

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die im Rahmen dieser Arbeit verwendete Forschungsmethode und die Beschränkungen der vorliegenden Arbeit. Dazu werden in *Kapitel 6.1: Forschungsmethode und Vorgehensweise* zunächst genauere Informationen zur Forschungsmethode der qualitativen Dokumentenanalyse und zur Vorgehensweise während des Forschungsprozesses gegeben. In *Kapitel 6.2: Beschränkungen der Arbeit und Reflexivität* wird auf die Herausforderungen eingegangen, die ein qualitativer Forschungsansatz mit sich bringt und die eine Validität der Ergebnisse möglicherweise einschränken. Dabei werden auch Fragen der Forschungsethik und der eigenen Positionalität reflektiert.

6.1 Forschungsmethode und Vorgehensweise

Um die Forschungsfragen beantworten zu können wurde für die vorliegende Arbeit ein qualitativer Ansatz gewählt. Da es qualitativen Forschungen nicht nur ein Anliegen ist, Situationen, Phänomene, Diskurse oder Strukturen in ihrer Tiefe und Komplexität zu verstehen, sondern insbesondere in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Kontext zu begreifen, ist ein qualitativer Ansatz für die vorliegende Forschung besonders geeignet (Dannecker & Englert 2014: 9-10). Die Arbeit ist in der Forschungstradition der kritischen politischen Ökonomie zu

verorten, der es gerade um die Darstellung der *realen* gesellschaftlichen Verhältnisse abseits der im Mainstream der Forschung abgebildeten Erklärungen geht. Im Zuge dessen nutzt sie einen historischen und kontextualisierenden Ansatz, der dazu beitragen kann, Phänomene ganzheitlich zu verstehen.

Für die vorliegende Forschung wurde die Methode der qualitativen Dokumentenanalyse gewählt. Dabei werden bereits vorhandene schriftliche Texte in Bezug auf das Erkenntnisinteresse der Arbeit untersucht (O'Leary 2021: 280). Diese Methode birgt zwei zentrale Herausforderungen, die einen Einfluss auf die Interpretation der Ergebnisse ausüben können. Erstens können die analysierten Texte eigene Interessen und Agenden verfolgen, da sie nicht explizit zur Beantwortung der gestellten Forschungsfrage verfasst worden sind. Zweitens besteht das Risiko, dass die subjektiven Ansichten des Forschenden selbst die Interpretation der Ergebnisse stark einfärben (O'Leary 2021: 280) (siehe *Kapitel 6.2).* Um diesen Herausforderungen entgegenzuwirken, wurden die genutzten Quellen im Rahmen dieser Arbeit kritisch geprüft und es wurde eine Triangulation der Daten vorgenommen. Dies umfasste einerseits die Erhebung von Informationen zu den Autor*innen und ihrem (disziplinären) Kontext. Andererseits wurde versucht, zu einseitige Interpretationen zu vermeiden, indem für jeden Forschungsaspekt mindestens zwei unterschiedliche Quellen herangezogen und miteinander verglichen worden sind. Dabei wurde auch darauf geachtet unterschiedliche theoretische Perspektiven (wie links-marxistische Ansätze und wirtschaftsliberale Positionen) in den Forschungsprozess zu integrieren. Um die Validität der Ergebnisse zu gewährleisten bestand ein weiteres Anliegen darin, Primärquellen, wie offizielle EU-Dokumente, mit den Einschätzungen anderer Forschender und der akademischen Literatur zu vergleichen. Zudem wurde die eigenen Positionalität im Rahmen dieser Arbeit reflektiert (siehe *Kapitel 6.2*).

Die Grundlage dieser Forschung bildet eine Kombination aus Primär-, und Sekundärquellen zum Thema *Next Generation EU* (NGEU). Zu den Primärquellen zählen offizielle EU-Berichte, wie die Verordnung 2021/24 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, oder der Halbzeitbericht der Europäischen Kommission über die ARF. Die Sekundärquellen umfassen akademische Einschätzungen, sowie Analysen von Think Tanks und Forschungsinstituten über das Wiederaufbauprogramm. Darunter beispielsweise der unabhängig europäische Think Tank *bruegel*, oder die deutsche *Stiftung Wissenschaft und Politik.* Die Auswahl der Texte erfolgte einerseits anhand von praktischen Überlegungen wie ihrer öffentlichen Zugänglichkeit, als auch auf Basis ihrer

Relevanz für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit. Bei der Analyse der Texte wurde nach Hinweisen über die Auswirkungen von NGEU auf ungleiche Entwicklung und soziale und ökonomische Konvergenzdynamiken untersucht. Genauer sollten Antworten auf die im Laufe des Forschungsprozesses formulierten Arbeitsfragen gefunden werden, die den Forschungsprozess strukturierten, und wie folgt lauteten:

(1) Inwiefern adressiert NGEU ungleiche Entwicklungsdynamiken in der EU?
(2) Welchen Einfluss haben die Macht-, und Kräfteverhältnisse innerhalb der EU auf Konvergenzdynamiken?
(3) Inwiefern konnte die bisherige Umsetzung von NGEU zu einer Verringerung bestehender Entwicklungsunterschiede beitragen und eine soziale und ökonomische Konvergenz fördern?
(4) Welche strukturellen Ursachen ungleicher Entwicklung, die in der dependenz-, und regulationstheoretischen Literatur identifiziert worden sind, werden nicht adressiert, und stehen einer Überwindung ungleicher Entwicklungsmuster in der EU weiterhin im Weg?

Das grundlegende Erkenntnisinteresse dieser Arbeit bestand darin zu untersuchen, ob NGEU zu einer Verringerung bestehender Entwicklungsunterschiede in der Europäischen Union beitragen kann. Um dies zu analysieren wurden vier Arbeitsfragen formuliert, die den Forschungsprozess leiteten, und sich im Laufe der Forschung erweiterten. Zu Beginn des Forschungsprozesses stand die Frage danach im Vordergrund, inwiefern NGEU ungleiche Entwicklungsdynamiken in der EU adressiert. Das Hauptanliegen im ersten Teil der Forschung war es demnach relevante Faktoren auszumachen, die einen Einfluss auf soziale und ökonomische Konvergenzdynamiken in der EU ausüben. Diese Faktoren dienten dann als die ersten Analysedimensionen der Forschung, die sich damit induktiv aus dem Forschungsprozess heraus ergaben. Aufgrund von Datenverfügbarkeit und Kapazitätsproblemen konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht alle Faktoren herausgearbeitet werden, die einen Einfluss auf ungleiche Entwicklung in der Europäischen Union ausüben. Stattdessen sollten einige wenige aussagekräftige Indikatoren gefunden werden, die Anhaltspunkte für die Beantwortung der Forschungsfrage liefern.

Letztlich wurde sich im Verlauf der Forschung zunächst für die Analyse des *Entscheidungsfindungsprozesses* und der *institutionellen Neuerungen* von NGEU entschieden.

Der *Entscheidungsfindungsprozess* wurde als Analysedimension gewählt, da dieser auf die europäischen Macht-, und Kräfteverhältnisse aufmerksam machen kann, die einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Wiederaufbauprogramms, und damit auch auf die zukünftige Ausrichtung der EU ausüben. Die *institutionellen Neuerungen* wurden gewählt, da sich im Rahmen von NGEU zum ersten Mal für Solidaritätsmaßnahmen anstelle von Austeritätsmaßnahmen entschieden worden ist, die damit einen starken Einfluss auf Konvergenzdynamiken ausüben könnten. Zudem haben alte europäische Strategien nicht zu einer Überwindung ungleicher Entwicklungsmuster beitragen können, sodass die Frage besteht, ob sich dies durch neue Instrumente ändern lässt. Im Rahmen dessen kann *Kapitel 7.2.1: Das Instrument der gemeinsamen Schuldenaufnahme innerhalb der Architektur der europäischen Währungsunion* auf strukturelle Hindernisse aufmerksam machen, die einer langfristigen ökonomischen Konvergenz der Mitgliedstaaten noch im Weg stehen, *Kapitel 7.2.2: Ungebundene Zuschüsse im Rahmen der ARF* kann beschreiben welche Staaten am stärksten von den Zuschüssen profitieren und welche Auswirkungen die ARF auf die kurzfristige ökonomische Konvergenz hat, und *Kapitel 7.2.3: Neue Governance-Mechanismen im Rahmen von NGEU* kann einschätzen welche Auswirkungen die neuen Formen der europäischen Zusammenarbeit für Konvergenzdynamiken haben.

Das zweite Erkenntnisinteresse dieser Arbeit ergab sich im Laufe des Forschungsprozesses und bestand darin, zu untersuchen, inwiefern NGEU bisher tatsächlich zu einer Förderung der sozialen und ökonomischen Konvergenz beitragen konnte. Dazu wurden in *Kapitel 7.3.1: Die Aufbau-, und Resilienzpläne der* Mitgliedstaaten zunächst die angestrebten Maßnahmen und Zielsetzungen der Mitgliedstaaten untersucht, die veranschaulichen können, wofür die NGEU-Finanzhilfen in den verschiedenen Mitgliedstaaten genutzt werden sollen. Die konkrete Verwendung der NGEU-Finanzhilfen liefert entscheidende Erkenntnisse darüber, welche Sektoren in welchen Mitgliedstaaten stärker gefördert werden, was wiederum Aufschluss über mögliche soziale und ökonomische Konvergenzdynamiken, und eine Verringerung von Entwicklungsunterschieden geben kann. Während eine Betrachtung der Aufbaupläne das Idealbild dessen widerspiegelt was durch eine erfolgreiche Implementierung erreicht werden kann, können die zwei folgenden Kapitel auf die Realität des bisherigen Implementierungsprozesses hinweisen. Dazu kann zunächst in *Kapitel 7.3.2: Erste Implementierungserfolge in den sechs zentralen Themenfeldern der ARF* anhand des Halbzeitberichtes der Europäischen Kommission auf die bisher erzielten Fortschritte und Meilensteine der Mitgliedstaaten hingewiesen werden, die einen unmittelbaren Einfluss auf

soziale und ökonomische Konvergenzdynamiken ausüben. Anschließend kann in *Kapitel 7.3.3 die Effizienz des bisherigen Implementierungsprozesses* genauer beleuchtet werden, welche Erfolge und Herausforderungen sich bisher während des Implementierungsprozesses ergeben, die für den Erfolg des Programms relevant sind.

Zuletzt fasst *Kapitel 8: Soziale und ökonomische Konvergenzpotentiale von NGEU* die zentralen Ergebnisse der analysierten Dimensionen noch einmal zusammen und diskutiert diese in Hinblick auf ihre sozialen und ökonomischen Konvergenzpotentiale. Dabei wird soziale und ökonomische Konvergenz einerseits anhand der direkten „klassischen" Indikatoren für Entwicklung, wie einer Verbesserung des Bildungsgrades oder des Bruttoinlandsproduktes beschrieben, aber sie wird zweitens auch indirekt in den Kontext mit den strukturellen Rahmenbedingungen gesetzt. Grundlegend wird Konvergenz dabei als eine Annäherung gewisser Standards oder Indikatoren zwischen den europäischen Mitgliedstaaten verstanden. Zur Messung der sozialen und ökonomischen Konvergenz orientiert sich die Arbeit an den Indikatoren des HDIs und der Kohäsionsreporte der EU. Zu den Indikatoren, die eine soziale Entwicklung messen, zählen zum Beispiel die Effizienz der öffentlichen Institutionen, die Transparenz der Rechtssysteme (z.B. messbar anhand der Korruptionsrate), die Kapazitäten des Gesundheits-, und Sozialwesens, die Beschäftigungsquoten, der Bildungsgrad, die Lebenserwartung, das Risiko von sozialer Armut betroffen zu sein, oder starke geschlechtsspezifische Unterschiede (Ferreira & Schmit 2022: 145; 151). Die ökonomische Entwicklung wird anhand der Steigerung des BIPs gemessen (z.B. UNDP, 2023). Da die Betrachtung des bloßen Bruttoinlandproduktes nicht ausreicht um Konvergenzdynamiken zu beschreiben, wird diese anschließend, durch eine dependenz-, und regulationstheoretische Perspektive erweitert. Ökonomische Konvergenzpotentiale werden damit in Anlehnung an den theoretischen Rahmen auf die strukturellen Rahmenbedingungen und ökonomische Abhängigkeiten diskutiert. Im Zuge dessen wurde auch diskutiert, welche strukturellen Hindernisse einer Überwindung ungleicher Entwicklungsmuster, trotz Instrumente wie NGEU, im Weg stehen, was auch ein zentrale Erkenntnisinteresse dieser Arbeit widerspiegelt.

Zuletzt sollte noch herausgestellt werden, dass der geringe Umfang der Arbeit und die fehlende Triangulation von Forschungsmethoden oder Forschenden die Validität der Ergebnisse einschränken. Aufgrund von Datenverfügbarkeit und Kapazitätsproblemen konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht alle Faktoren herausgearbeitet werden, die einen Einfluss auf ungleiche Entwicklung in der Europäischen Union ausüben. Gleichzeitig ist NGEU zum Zeitpunkt der

Veröffentlichung dieser Arbeit noch nicht abgeschlossen, sodass diese Arbeit nicht als eine vollumfassende Bewertung des Wiederaufbauprogramms, sondern als eine Herausstellung erster Tendenzen gelesen werden sollte. Aufgrund von Kapazitätsproblemen konnte ebenfalls keine Triangulation von Forschungsmethoden oder Forschenden stattfinden, die die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse weiter hätte stärken können.

6.2 Forschungsethik und eigene Positionalität

Im Rahmen jeder wissenschaftlichen Arbeit ist es von zentraler Bedeutung, ethische Überlegungen in den Forschungsprozess zu integrieren, und auf die Grenzen der eigenen Forschung hinzuweisen. Insbesondere in der qualitativen Entwicklungsforschung sollte eine ethisch korrekte Herangehensweise an den Forschungsprozess und eine postkolonial-kritische Einstellung gewährleistet werden (Dannecker & Englert 2014: 261). Denn die qualitative Forschung läuft einerseits, wie oben bereits genannt, stark Gefahr von der Subjektivität des Forschenden beeinflusst zu werden. Andererseits erfordert eine kritische Entwicklungsforschung über eurozentristische Annahmen hinauszublicken, und die eigene Position im Forschungsprozess zu reflektieren.

Als eine privilegierte, weiße Studentin aus einem wohlhabenden Teil Europas, die sich mit Zentrum-Peripherie-Dynamiken innerhalb der Europäischen Union beschäftigt, nehme ich in dieser Forschung eine spezifische gesellschaftliche und geografische Position ein. Diese Position beeinflusst nicht nur meinen Zugang zu Ressourcen, oder welche Quellen ich als relevant erachte, sondern auch meine Sichtweise auf die Themen, die ich untersuche. Besonders problematisch sehe ich in diesem Zusammenhang, dass ich als Forscherin aus dem Zentrum Europas, in Teilen *für* die Peripherie argumentiere. Zwar folgt diese Arbeit dem Ziel positive Ergebnisse für die Peripherie zu generieren, dennoch sollte anerkannt werden, dass ich als Forscherin aus einem Zentrumsland nur eingeschränktes Wissen über die Länder der europäischen Peripherie gewinnen, oder gar aus ihrer Sicht urteilen kann. Ich möchte mir im Rahmen dieser Arbeit nicht anmaßen, darüber zu urteilen, was für die Peripherien am besten ist, lediglich auf Entwicklungen und Strukturen aufmerksam machen, die eine Entwicklung in den Peripherien möglicherweise erschweren. Dieser Anspruch wird durch die Tatsache eingeschränkt, das diese Arbeit keine Einschätzungen über NGEU aus Sicht der peripheren Staaten beinhaltet, was für eine holistischere und vorurteilsfreiere Forschung sicher sinnvoll gewesen wäre. Für die gesamte Arbeit ist es wichtig, die Gefahr zu erkennen, dass die Analyse von meinen eigenen Erfahrungen und Standpunkten einer Person, die im Zentrum Europas lebt

und eurozentristischen Annahmen gefärbt sein könnte. Ein Bewusstsein über diese Privilegien ist für die Interpretation der Ergebnisse dementsprechend zentral.

Zudem reiht sich die Forschung in die Tradition der kritischen politischen Ökonomie ein, die auf links-marxistischen Annahmen beruht und eine eigene Subjektivität mitbringt, mit der ich mich in Teilen identifizieren kann. Ich verstehe mich in der Hinsicht als Marxistin, als dass ich die Ausbreitung des Kapitalismus häufig als die Ursache aktueller Entwicklungen und Krisen sehe, oder ökonomische Interessen als den treibenden Motor für die meisten politischen Entscheidungen, die damit sozialere Lösungsansätze verhindern. Gleichzeitig würde ich sozialeren Lösungsansätzen, die mit einer Stärkung der Schwächeren einhergehen, über ökonomische Lösungsansätze, von denen die wohlhabenden Akteure profitieren, in der Regel Vorrang gewähren. In Bezug auf die EU bin ich mir dementsprechend bewusst, dass, auch wenn ich der EU im Ganzen nicht negativ gegenüberstehe, ich sie dennoch überwiegend als ein ökonomisches Projekt der Zentrumsstaaten betrachte, die davon am stärksten profitieren. Diese subjektiven Einstellungen können besonders für die Auseinandersetzung mit den Macht-, und Kräfteverhältnissen innerhalb der EU und für die Interpretation der Ergebnisse eine zentrale Rolle spielen. Es war daher ein zentrales Anliegen meiner Forschung, diese Voreingenommenheit offen zu reflektieren und Maßnahmen zu ergreifen, die einer Verzerrung der Analyse entgegenwirken.

Ein zentraler Schritt zur Minimierung subjektiver Einflüsse war die Anwendung der Triangulation. Einerseits wurde bewusst auf das Einbeziehen kontrastierender Meinungen geachtet, insbesondere in Bezug auf das Inkludieren wirtschaftsliberaler Ansätze. Zudem wurden sowohl offizielle EU-Dokumente als auch kritische Einschätzungen von Forschenden aus verschiedenen disziplinären und politischen Lagern berücksichtigt. Ziel dieser Methodik war unter anderem auch, weder die persönliche Perspektive noch EU-eigene Sichtweisen dominieren zu lassen.

Die Reflexion der eigenen Positionalität ist daher nicht nur eine methodologische Notwendigkeit, sondern auch ein ethischer Imperativ, der sicherstellt, dass diese Forschung einen Beitrag zum Verständnis von Ungleichheiten in der EU leistet, ohne diese weiter zu reproduzieren.

7. *Next Generation EU* als Garant für Entwicklung und Konvergenz?

Nach den vorangegangenen theoretischen und methodischen Darlegungen wird im folgenden Kapitel die Auswirkung von NGEU auf ungleiche Entwicklung in der EU genauer untersucht. Anhand von drei zentralen Analysedimensionen – dem Entscheidungsfindungsprozess, den institutionellen Neuerungen von NGEU, und der bisherigen Implementierung von NGEU – wird analysiert, inwieweit das Wiederaufbauprogramm dazu beitragen kann bestehende Entwicklungsunterschiede in der Union zu verringern, und eine soziale und ökonomische Konvergenz innerhalb der EU zu fördern. Dazu werden in Kapitel 7.1: *Der Entscheidungsfindungsprozess um NGEU* zunächst die europäischen Macht-, und Kräfteverhältnisse beleuchtet, die nicht nur einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Programms sondern auch auf die zukünftige programmatische Ausrichtung Europas ausüben. Kapitel 7.2*: Institutionelle Innovationen von NGEU* widmet sich den im Rahmen von NGEU erstmals verwendeten Politikinstrumenten der gemeinsamen Schuldenaufnahme, den ungebundene Finanztransfers, und den neuen *Governance*-Mechanismen, und geht dabei der Frage nach, inwieweit die Neuerungen dazu beitragen können soziale und ökonomische Konvergenzen innerhalb der Union zu fördern. Schließlich behandelt Kapitel 7.3*: Die Umsetzung der ARF: Aufbaupläne und erste Ergebnisse* die konkrete Implementierung des Programms. Dabei wird zunächst ein Blick auf die nationalen Aufbaupläne der Mitgliedstaaten und ihre unterschiedliche Prioritätensetzung geworfen. Anschließend werden erste zentrale Ergebnisse des Halbzeitberichts der ARF vorgestellt, und Erfolge und Herausforderungen des bisherigen Implementierungsprozesses diskutiert.

7.1 Der Entscheidungsfindungsprozess um NGEU

Entscheidungsfindungsprozesse bieten die Möglichkeit auf unterschiedliche Macht- und Kräfteverhältnisse zwischen Staaten oder in Staatengemeinschaften hinzuweisen. Die Akteure, die sich innerhalb eines Entscheidungsfindungsfindungsprozesses durchsetzen können, haben durch die getroffene Entscheidung in der Regel die Möglichkeit dazu, das Verhalten der anderen Akteure in ihrem Sinne zu beeinflussen. Wie jede politische Entscheidung, war auch der Entscheidungsfindungsprozess von NGEU von Kontroversen gekennzeichnet, die sich zum Teil auf Interessensgegensätze zwischen Zentrum- und Peripheriestaaten zurückführen lassen. Anhand der Themenfelder der Fiskalpolitik, der Rechtsstaatlichkeit und der grünen und der digitalen Agenda lassen sich einige dieser Kontroversen veranschaulichen. Eine Analyse des Entscheidungsfindungsprozesses zeigt, dass die Zentrumsstaaten Deutschland und Frankreich

als Gewinner aus den Verhandlungen hervorgingen, die damit ihre eigenen Interessen durch NGEU sichern und die zukünftige Entwicklung der anderen Mitgliedstaaten, und der gesamten Union beeinflussen konnten (de la Porte & Jensen 2021: 398).

Aufgrund von innereuropäischen Spannungen zwischen Geber- und Nehmerländern, und der Abkehr von einigen zentralen europäischen Normen durch NGEU, scheint es zunächst verwunderlich, dass sich einstimmig auf das Wiederaufbauprogramm geeinigt werden konnte (de la Porte & Jensen 2021: 389). Ein zentraler Konfliktpunkt in der Entscheidungsfindung war die Zusammensetzung und die Höhe der NGEU-Finanzhilfen, der zu Uneinigkeiten zwischen den Zentrumsstaaten, als auch zwischen Zentrum und Peripherie führte. Eine kleine Gruppe von wohlhabenden Zentrumsstaaten, dazu gehören Dänemark, die Niederlande, Österreich, Schweden und später auch Finnland (auch genannt als die *frugals*) sprachen sich aus Angst vor einer Fiskalunion und einem nationalen Souveränitätsverlust gegen ungebundene Finanzhilfen und für Kredite als Hilfeleistungen aus (Lenk et al., 2022: 3). Die fünf Staaten, die allesamt stabile Ökonomien ohne starke Haushaltsdefizite, oder -überschüsse, und niedrige Level an öffentlichen Staatsschulden aufweisen, koordinierten ihre Positionen und betonten unter der Führung von den Niederlanden, dass sie die Gelder an Konditionen, in z.B. Form von ökonomischen Reformen knüpfen wollen (de la Porte & Jensen 2021: 392). Die Entscheidung der Staaten, sich gegen eine engere fiskalpolitische Zusammenarbeit auszusprechen, lässt sich dabei insbesondere durch die Sorge vor politische Reaktionen zu Hause begründen, die europäische Entscheidungsfindungsprozesse stark prägt (Bohkorst & Schoeller 2024: 3292). Die Staaten mussten auch die nationale Wählerschaft berücksichtigen, die sich zuletzt stärker gegen eine engere fiskalpolitische Integration Europas aussprach und sich insgesamt euroskeptischer zeigte (Bohkorst & Schoeller 2024: 3280). Die Zentrumsstaaten Frankreich und Deutschland hingegen waren der Antrieb für die Entscheidung in Richtung einer gemeinsamen Schuldenaufnahme und der Auszahlung von ungebundenen Zuschüssen, was insbesondere für Deutschland einen radikalen fiskalpolitischen Richtungswechsel darstellt (de la Porte & Jensen 2021: 389). Frankreich sprach sich auch in der Vergangenheit schon häufiger für ein stärkeres fiskalpolitisches Zusammenrücken der Union aus, wohingegen Deutschland stets ein starker Befürworter von Austeritätspolitiken in Krisensituationen gewesen ist (de la Porte & Jensen 2021: 392). Der Richtungswechsel ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass fiskalpolitisch konservative Strömungen (auch aufgrund der Pandemie) in Deutschland an Einfluss verlieren, während gleichzeitig das Bestreben besteht, die eigenen Exportmärkte zu stabilisieren (Schneider 2023: 14). Da das exportorientierte Akkumulationsregime

Deutschlands maßgeblich auf dem Funktionieren der Währungsunion beruht, und Deutschland auch aus geopolitischen Überlegungen, wie etwa der Vermeidung von einer technologischen Abhängigkeit von China, langfristig auf die EU und Frankreich angewiesen ist, wird es zunehmend herausfordernder für Deutschland seine Rolle als Hüter des Status Quo der Währungsunion zu bewahren (Schneider 2023: 14-15). Gleichzeitig verfolgten Deutschland und Frankreich parallel das gemeinsame Ziel den zunehmenden Rechtspopulismus zu bekämpfen und geopolitisch ein Zeichen für ein vereintes Europa zu setzen (de la Porte & Jensen 2021: 392). Die peripheren Staaten waren in ihrer Einstellung gegenüber den Konditionen ebenfalls gespalten. Während die südeuropäischen Staaten und insbesondere Italien und Spanien für so wenig Konditionen wie möglich argumentierten, sprachen sich die osteuropäischen Staaten dafür aus, dass die Empfängerländer einen Nachweis über eine sachgerechte Verwendung der Gelder vorlegen sollten (de la Porte & Jensen 2021: 393). Zusätzlich plädierten sie als Empfängerländer dafür, dass der MFR das Hauptinstrument für die Unterstützung der weniger entwickelten Regionen bleiben sollte, und sie setzten sich daher für eine starke Verbindung zwischen dem NGEU und dem MFR, sowie für eine Kurzlebigkeit von NGEU ein (de la Porte & Jensen 2021: 393). Letztlich wurde sich in der NGEU-Vereinbarung für eine reduzierte Aufnahme von Zuschüssen und für eine erhöhte Summe an Krediten entschieden, was eine Abweichung vom eigentlichen Vorschlag der Kommission darstellt (Darvas, 2020). Auch wurde der Verteilungsschlüssel der Zuschüsse geändert, der über die Höhe der ausgezahlten Finanzhilfen entschied. Dieser verschob sich von einer Bevorzugung einkommensschwacher Länder hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der Ländergröße, und denjenigen Ländern, die von einem stärkeren BIP-Rückgang betroffen waren (Darvas, 2020; siehe Kapitel 7.2.2.1).

Neben der fiskalpolitischen Dimension von NGEU, stand auch der Punkt der Rechtsstaatlichkeit zur Debatte. Die Kommission und die Zentrumsländer (allen voran Frankreich, Deutschland und die Niederlande) setzten sich dafür ein NGEU-Gelder an strenge Rechtsstaatlichkeitsprüfungen zu binden, während Polen und Ungarn sich, aufgrund ihrer rechtstaatlich schwachen Lage, dagegen aussprachen. Die anderen osteuropäischen Staaten distanzierten sich von der Position Polen und Ungarns, da diese in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen hatten, um ihre Rechtstaatlichkeit zu verbessern (de la Porte & Jensen 2021: 395). Die Positionen deuten auf ein Gefälle zwischen Zentrum und (Semi-) Peripherie hin, da periphere Länder deutlich schwächere Ergebnisse in Form der Rechtsstaatlichkeit aufweisen, und sich zum Teil auch klar gegen diese Werte positionieren. Rechtstaatlichkeit als

Wert und Maßnahme ist in den Zentrumsländern am stärksten ausgeprägt und schwächt in Richtung der Peripherie stärker ab, gleichwohl einige der osteuropäischen Staaten versuchen sich an die rechtsstaatlichen Standards der Zentrumsstaaten anzunähern. Die semiperipheren Staaten bilden dabei die Mittelposition. Italien und Spanien zeigten bspw. keine großen Ambitionen stärkere rechtsstaatliche Maßnahmen in NGEU aufzunehmen, dennoch gelten sie im Vergleich zu den peripheren Staaten als stabilere Demokratien (de la Porte & Jensen 2021: 394). Trotz einer Befürwortung von strengeren rechtsstaatlichen Auflagen der meisten Länder, wurden die Formulierungen in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit im verabschiedeten Dokument zugunsten von Polen und Ungarn recht vage gehalten, was darauf hindeutet, dass eine Verabschiedung des Wiederaufbauprogramms den Zentrumsstaaten, und der EU insgesamt, ein wichtiges Anliegen war (de la Porte & Jensen 2021: 396).

Auch die Entscheidungsfindung um das Themenfeld der grünen und digitalen Agenda ist durch Interessenskonflikte zwischen Zentrum und Peripherie geprägt. Laut de la Porte & Jensen (2021 : 396) kann die Ausgestaltung der grünen und der digitalen Agenda von NGEU als ein klassisches Beispiel dafür verstanden werden, wie Deutschland versucht europäische Entscheidungen in seinem Sinne zu prägen, da Deutschland zuletzt auch national versucht hat die grüne Transformation weiter voranzubringen. Schließlich wurde durch NGEU auch versucht, die Zukunft der Europäischen Union in eine bestimmte Richtung zu lenken, was sich insbesondere an den festgelegten Vorgaben zeigt, die vorschreiben, dass mindestens 37 % des Budgets in grüne Maßnahmen und mindestens 20 % in digitale Initiativen investiert werden müssen. Deutschland hatte aufgrund des wachsenden nationalen Interesses der Wählerschaft zuletzt besonders viel Augenmerk auf grüne Maßnahmen gelegt, was sich auch in der Prioritätensetzung von NGEU widerspiegelt. Neben grünen Maßnahmen wurde auch die Digitalisierung zu einem starken Anteil in NGEU aufgenommen, was auf geopolitische Überlegungen, und dabei insbesondere die Überlegenheit der USA und China in diesem Bereich zurückzuführen ist (de la Porte & Jensen 2021: 395f). Genau wie bei den anderen Themen arbeiteten Frankreich und Deutschland auch im Bereich der grünen und der digitalen Agenda zusammen, was bedeutete, dass sie sich in ihrer gemeinsamen Stellungnahme für eine Beschleunigung des grünen und des digitalen Wandels aussprachen. Die anderen Zentrumsstaaten, und insbesondere die *frugals* stimmten diesem Vorschlag zu, da sie grundsätzlich zu den weiterentwickelten, umwelt- und digitalisierungsfreundlichen Ländern innerhalb der EU zählen (de la Porte & Jensen 2021: 396). Der Fokus auf grüne und digitale Agenden ist in der Semiperipherie und der Peripherie erneut etwas schwächer als im Zentrum.

Auch wenn es in Italien und Spanien, sowie in einigen osteuropäischen Ländern eine stärker werdende Zustimmung für grüne Agenden gibt, stellen sie nach wie vor nicht die wichtigste Priorität dar. Insbesondere Polen und die Visegrád-Staaten sind traditionell meist skeptischer gegenüber grünen Agenden, und insgesamt wollten einige (semi-) periphere Staaten einen geringeren Anteil der Mittel für die grüne Transition bereitstellen, als letztlich festgeschrieben wurde (de la Porte & Jensen 2021: 396). Daraus geht hervor, dass der starke Fokus auf grüne und digitale Maßnahmen, der NGEU zu einem erheblichen Teil prägt, aus den Interessen der Zentrumsstaaten abzuleiten ist. Dennoch stimmten alle EU-Staaten NGEU zu, was gleichzeitig bedeutet, dass NGEU dazu beitragen konnte, dass grüne und digitale Agenden ohne langwierige Diskussionen in die neue europäische politische Agenda aufgenommen wurden. Das wäre ohne die Dringlichkeit der Covidkrise wahrscheinlich nicht der Fall gewesen (de la Porte & Jensen 2021: 397).

Zusammenfassend lässt sich die Zusammensetzung von NGEU fiskalpolitisch, rechtsstaatlich und die grüne und digitale Agenda betreffend demnach als ein Kompromiss betrachten, der überwiegend von den Interessen der Zentrumsstaaten gelenkt wurde, aber dennoch Vorteile für die Peripherie beinhaltet. Die deutsch-französische Koalition ging als „Gewinner“ aus den Verhandlungen hervor, die ihre Interessen in beinahe allen Themenbereichen durchsetzen konnte. Lediglich in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit musste sie kleine Abstriche hinnehmen (de la Porte & Jensen 2021: 398). Insbesondere anhand der prozentual starken Aufnahme von grünen und digitalen Vorschriften des Wiederaufbauprogramms wird die Handschrift der Zentrumsstaaten deutlich, da diese in den peripheren Staaten keine Priorität darstellen.

Aus dependenztheoretischer Sicht besonders interessant ist die Entscheidung um die fiskalpolitische Dimension von NGEU. Die fiskalpolitische Entscheidung wurde durch den Richtungswechsel Deutschlands ermöglicht, der dazu beitrug, zum ersten Mal auf Austeritätspolitiken in einer Krisensituation zu verzichten. Deutschland weicht damit von seinem traditionellen wirtschaftspolitischen Kurs ab, wodurch (semi-) periphere Staaten unterstützt werden können. Der Richtungswechsel Deutschlands weist auch auf die eingangs in der Theorie erwähnten *gegenseitigen* ökonomischen Abhängigkeiten bzw. Interdependenzstrukturen hin, die derzeitige Zentrum-Peripherie-Dynamiken in der EU zu formen scheinen (z.B. Nölke, 2021; Ban & Simons, 2023). Angesichts der zunehmenden Forderungen nach einer stärkeren fiskalpolitischen Integration der Währungsunion und der Tatsache, dass Deutschlands exportorientiertes Akkumulationsregime wesentlich vom

Funktionieren der Währungsunion abhängig ist, sah sich Deutschland gezwungen, von seinem Kurs der Austeritätspolitik abzuweichen und eine gemeinsame Schuldenaufnahme zu unterstützen (Schneider 2023: 14-15). Gerade weil der europäische Absatzmarkt in Zukunft aufgrund geopolitischer Überlegungen voraussichtlich noch wichtiger werden wird, hat Deutschland einer Regulierung zugestimmt, die den peripheren Staaten entgegenkommt. Die Entscheidung Deutschlands veranschaulicht, dass auch die Zentrumsstaaten von den Staaten der Peripherie abhängig sind, und das sie sich daher nicht ohne jegliche Zugeständnisse über diese hinwegsetzen können. Daraus erwachsen Chancen für die (Semi-) Peripherie. Eine zentrale Frage bleibt dabei, inwieweit die Zugeständnisse auch langfristig zu einer Verbesserung der sozialen und ökonomischen Situation in den ärmeren Staaten Europas beitragen können. Beispielsweise betont Schneider (2023: 14), dass obwohl sich Deutschland in diesem Fall für einen europäischen Stabilisierungs-, und Umverteilungsmechanismus entschied, von dem, periphere Staaten zumindest kurzfristig profitieren können, die begrenzte Laufzeit des Instruments nicht ausreicht, um die Währungsunion in eine Fiskalunion umzuwandeln, was für eine langfristige Konvergenz der Mitgliedstaaten allerdings notwendig wäre. Zudem gibt es Zentrumstaaten wie die Niederlande, Österreich, Schweden oder Finnland, die weiterhin am alten wirtschaftspolitischen System festhalten möchten, das Kredite an Konditionen knüpft und kein unabhängiges Geld für die ökonomische und soziale Entwicklung peripherer Staaten bereitstellen wollen. Die Entscheidung über die Ausgestaltung von NGEU zeigt damit zwar neue innovative Trends, aber womöglich keine vollkommene Abkehr von alten Mustern (Armingeon, de la Porte, Heins & Sacchi 2022: 144). Wie innovativ die neu geschaffenen Mechanismen des Wiederaufbauprogramms tatsächlich sind, und ob sie dazu in der Lage sind die soziale und ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten zu fördern, wird in den nächsten Kapiteln genauer betrachtet.

7.2 Institutionelle Innovationen im Rahmen von NGEU

Wie oben bereits dargestellt, weicht NGEU durch einige Neuerungen vom bisherigen Kurs der europäischen Krisen-, und Kohäsionspolitik ab. Zu den zentralen Neuerungen des Programms zählen die gemeinsame Schuldenaufnahme und die direkte Auszahlung von ungebundenen Zuschüssen, sowie der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus. Da bisherige europäische Strategien nicht zu einer Überwindung ungleicher Entwicklungsmuster beitragen konnten, und sich mit der gemeinsamen Schuldenaufnahme und den ungebundenen Zuschüssen für Solidaritätsmaßnahmen anstelle von Austeritätsmaßnahmen nach einer ökonomischen Krisensituation entschieden worden ist, stellen die Innovationen einen interessanten

Analysegegenstand in Hinblick auf Konvergenzdynamiken dar. Das folgende Kapitel stellt die Innovationen im Rahmen von NGEU vor und analysiert die möglichen Auswirkungen der Instrumente auf soziale und ökonomische Konvergenzdynamiken in Europa.

7.2.1 Das Instrument der gemeinsamen Schuldenaufnahme innerhalb der Architektur der europäischen Währungsunion

Durch die Einführung der gemeinsamen Schuldenaufnahme wurde eine Abkehr des bisherigen haushalspolitischen Dogma geschaffen, demzufolge es dem europäischen Budget nicht erlaubt ist Schulden zu machen (Becker 2023: 10). Die Tatsache, dass die EU im Rahmen von NGEU zum ersten Mal in ihrer Geschichte dazu ermächtigt wurde gemeinsame Schulden auf den internationalen Kapitalmärkten aufzunehmen, um damit Ausgaben der EU zu finanzieren, ist eine Neuerung die kontroverse Meinungen hervorrief (Darvas, 2020). Während Befürworter*innen die Notwendigkeit des Instruments für eine Stabilisation des Euroraumes herausstellten, betonten Kritiker*innen die Gefahr des *moral hazards* (z.B. Heinemann 2021: 147). Die Debatte um die gemeinsame Schuldenaufnahme ist dabei auch eng mit der Forderung nach einem stärkeren fiskalpolitischen Zusammenrücken in der Union verbunden, das zu mehr Solidarität und dem Abbau von Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten beitragen könnte. Das folgende Kapitel stellt dar, welche Auswirkungen die gemeinsame Schuldenaufnahme im Rahmen von NGEU auf den Euroraum hatte und diskutiert, inwieweit diese ein sinnvolles Instrument darstellt, um Konvergenzen im Euroraum zu fördern.

Die ersten Ergebnisse die sich in der akademischen Literatur über die Auswirkungen der gemeinsamen Schuldenaufnahme auf den Euroraum finden lassen, zeichnen ein überwiegend positives Bild. Laut den Wirtschaftswissenschaftlern Dorn & Fuest (2021: 81) kann die gemeinsame Schuldenaufnahme im Rahmen von NGEU, durch die Erweiterung des fiskalpolitischen Spielraums wirtschaftlich anfälliger (peripherer) Staaten, in der Tat dazu beitragen, den Wirtschaftsraum der EU zu stabilisieren. Die Gelder, die an die peripheren Staaten bereitgestellt werden, verbessern die ökonomischen Erwartungen, und sie können in den Staaten selbst für fiskalpolitische Stabilisierung genutzt werden (Fuest 2021: 6-7). Auch eine erste Einschätzung des unabhängig europäischen Think Tanks Bruegel über die EU-Kreditaufnahme fällt überwiegend positiv aus (Christie, Claey & Weil 2021: 1). Die Autor*innen stellen EU-Anleihen als ein Instrument heraus, dass den EU-Kapitalmärkten zugute kommen, und die Finanzarchitektur des Euroraums verbessern könnte. Würde die EU zu einem dauerhaften Großemittenten werden, könnte dies Unterschiede bei den

Finanzierungsbedingungen für Unternehmen in der EU verringern und eine wirtschaftliche Konvergenz fördern (Christie, Claey & Weil 2021: 18). Das liegt an der Renditekurve von EU-Anleihen, die zu einer grenzüberschreitenden Referenz für Zinssätze werden könnten (Christie, Claey & Weil 2021: 18). Wenn die EU, wie im Rahmen von NGEU geplant, tatsächlich der größte Emittent grüner Anleihen werden würde, könnte dies zusätzlich dazu beitragen die internationale Rolle des Euros weiter zu stärken (Christie, Claey & Weil 2021: 1). Erste Beobachtungen aus dem Jahr 2021 haben verdeutlicht, dass NGEU-Schulden eine zuverlässige und billige Finanzierungsquelle mit AAA-Rating darstellen können, auf die Länder im Falle eines Marktstresses zurückgreifen können (Christie, Claey & Weil 2021: 17). EU-Emissionen haben ein starkes Anlegerinteresse gezeigt, das im Vergleich zu ihren staatlichen und supranationalen Konkurrenten gute Ratings und starke relative Preise erzielt hat (Christie, Claey & Weil 2021: 1). Demnach können EU Ländern durch NGEU günstigere Kredite gewährt werden, die zusätzlich an weniger Konditionen gebunden, und mit weniger Stigma behaftet sind (Christie, Claey & Weil 2021: 17). Um jedoch alle beschriebenen Vorteile der EU-Anleihen ausschöpfen, und einen Erfolg der gemeinsamen Schuldenaufnahme inklusive Tilgung gewährleisten zu können, müssen zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden, die die derzeitigen Strukturen der EU nicht ausreichend gewährleisten. Gleichzeitig ist der Erfolg von unbeeinflussbaren Variablen abhängig, wie der russische Angriffskrieg in der Ukraine zeigt.

Während die Bedingungen für die Schuldenaufnahme Anfang des Jahres 2021 noch günstig waren, änderte sich dies radikal mit dem Jahreswechsel 21/22 und dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine (Becker 2023: 27). Aufgrund des drastischen Anstiegs der Inflationsraten sah sich die EZB gezwungen, die Leitzinsen zu erhöhen. Infolgedessen stiegen auch die Kreditzinsen und die Kosten für das Schuldenmanagement der EU deutlich an, so dass das geplante Budget für die Zinszahlungen im MFR von 2021-2027 voraussichtlich nicht ausreichen wird (Becker 2023: 27). Die Kommission reagierte auf die zusätzlichen Kosten mit dem Vorschlag einer Flexibilitätsreserve, die die Kosten abdecken, und außerhalb der Obergrenzen des MFRs geführt werden soll. Der Vorschlag der Kommission veranschaulicht die Notwendigkeit einer Budgetflexibilität die bisher innerhalb der Währungsunion, noch keine Anwendung gefunden hat (Becker 2023: 28). Auf der einen Seite bestehen die Mitgliedstaaten innerhalb der Währungsunion darauf, dass das Ausgabenvolumen und die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) vorhersehbar und berechenbar bleiben, um die Belastungen ihrer nationalen Haushalte durch die siebenjährige Festlegung im MFR planbar zu machen. Auf der anderen Seite erfordert die budgetäre Abhängigkeit von der Volatilität der

internationalen Finanzmärkte, die mit einer Schuldenaufnahme in Höhe von mehr als 800 Milliarden Euro einhergeht, eine ausreichende Flexibilität im Haushalt, und die entsprechende Bereitschaft und Fähigkeit die steigenden Zinskosten auch tragen zu können (Becker 2023: 28). Um Schwankungen und Zinsanstiege, wie diese abfedern zu können, müsste der EU- Haushalt finanzielle Ausgleichsmechanismen beinhalten, oder dazu in der Lage sein seine Prioritäten und Programme anzupassen. Dies ist derzeit nicht, oder nur sehr schwer möglich. Ohne die Bereitschaft für eine Budgetflexibiliät im europäischen Haushalt und strukturelle Änderungen innerhalb der Währungsunion ist eine langfristige Stabilisierung des Euroraums demnach unwahrscheinlich, wie auch Howarth & Quaglia (2021: 1559) verdeutlichen.

Die Autor*innen machten auf die Unvollständigkeit der Währungsunion aufmerksam, und betonten, dass NGEU im Rahmen dieser lediglich eine „*sticking plaster solution*" (Howarth & Quaglia 2021: 1556) sein kann, die nicht dazu in der Lage ist, bestehende Divergenzen zwischen Zentrum und Peripherie auszugleichen. Durch die bestehenden strukturellen Probleme in der Währungsunion, kann die Union kaum adäquate Lösungen finden, um mit Krisen umzugehen, oder zur Krisenprävention beitragen (Howarth & Quaglia 2021: 1559). Problematisch ist zum Beispiel, dass mit der WWU zwar eine vollständige Währungsunion geschaffen wurde, die auf einer einheitlichen Währung mit einer weitgehend unabhängigen Europäischen Zentralbank beruht, diese aber gleichzeitig eine weniger zentralisierte makroökonomische Steuerung vorsieht, in der die Mitgliedsstaaten nach wie vor großen Handlungsspielraum besitzen (Howarth & Quaglia 2021: 1558). Dabei fehlt es der Währungsunion nach Ansicht von Ökonom*innen und politischen Ökonom*innen insbesondere an einem Mechanismus für Finanztransfers (in Form von Steuern oder sozialstaatlichen Maßnahmen), oder an gezielten Finanzhilfen für Gebiete, die stärker von makroökonomischen Schocks betroffen sind (Howarth & Quaglia 2021: 1559). Denn der Zinssatz allein, der Inflationen für die gesamte Eurozone eindämmen soll, ist nicht in der Lage dazu makroökonomische Auswirkungen asymmetrischer Schocks in den betroffenen Teilen des Währungsgebiets auszugleichen (Howarth & Quaglia 2021: 1559). Die Unvollständigkeit der Währungsunion führt laut der Autor*innen vor allem dazu, dass sich die ökonomische Divergenz zwischen den Mitgliedsstaaten verstärkt, da Zentrumsstaaten mit export-orientierten Wirtschaftsmodellen bevorzugt werden. Zwar gab es zuvor bereits Bestrebungen Mechanismen zu schaffen, um gegen diese größer werdende Divergenz vorzugehen, allerdings wurden diese weitestgehend abgelehnt, und der Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten bei der fiskalpolitischen Steuerung blieb bestehen (Howarth & Quaglia 2021: 1559).

Im Rahmen von NGEU kam es zwar zu den empfohlenen Finanztransfers, doch sie werden voraussichtlich kein dauerhaftes Instrument darstellen (Becker 2023: 34). Denn eine erneute gemeinsame Schuldenaufnahme, die zur Finanzierung der Hilfen verwendet wurde, erfordert einerseits die einstimmige Zustimmung aller europäischen Organe und Mitgliedstaaten und andererseits unterliegt sie strengen Bedingungen, die ihren Umfang und ihre Auswirkungen stark begrenzen (Becker 2023: 34). Diese strikten Anforderungen deuten nicht auf die Entstehung eines dauerhaften fiskalpolitischen Instruments in der europäischen Haushaltspolitik hin, sondern lediglich auf eine mögliche Wiederholung des Instruments in einer erneuten Krisensituation (Becker 2023: 35). Becker (2023: 34) sieht NGEU damit als ein Instrument, das die bestehenden Strukturen in ihrer Handlungsfähigkeit zwar leicht ergänzt, doch das tiefgreifende Veränderungen gleichzeitig begrenzt. Die gemeinsame Schuldenaufnahme kann damit als eine *janusköpfige Lösung* bezeichnet werden, die zunächst innovativ wirkt, doch die nach wie vor auf alten Vorgehensweisen beruht (Armingeon, de la Porte, Heins & Sacchi 2022: 144).

Auch Christie, Clay & Weil (2021: 1) betonen, dass NGEU auf Dauer angelegt, und in seinem Volumen vergrößert werden müsste, damit es eine Benchmark-Renditekurve und einen langfristig sicheren Vermögenswert darstellt (Christie, Claey & Weil 2021: 1). Gleichzeitig müssen die EU-Schuldtitel bei Primäremissionen und auf den Sekundärmärkten zumindest ebenso gute Ergebnisse erzielen wie andere bedeutende Emittenten innerhalb der Eurozone, und die Kommission müsste die Leistung ihres Händlernetzes überwachen, und sicherstellen, dass es angemessen aufgestellt ist, um die Marktoperationen effektiv zu unterstützen (Christie, Claey & Weil 2021: 1). Die Autor*innen fassten erneut zusammen, dass NGEU in seiner jetzigen Form keine langfristigen Erfolge erzielen kann, da es bisher in Zeiten von Marktstress noch nicht vollständig für die Mitgliedsstaaten haften kann (Christie, Claey & Weil 2021: 1).

Die dargestellten Argumente zeigen, dass eine gemeinsame Schuldenaufnahme als ein auf Dauer angelegtes Instrument dazu beitragen könnte periphere Staaten zu unterstützen, und die Stabilisation des Euroraums zu fördern. Das dies gelingt ist allerdings von vielen und teilweise auch unvorhersehbaren Faktoren abhängig. Da sich die Schuldenaufnahme voraussichtlich nicht als ein dauerhaftes Instrument in der europäischen Haushaltspolitik durchsetzen kann, ist sehr wahrscheinlich, dass auch wenn es zu einer kurzfristigen Stabilisierung der peripheren Staaten kommt, sich die ökonomischen Divergenzen der Mitgliedstaaten in der Zukunft wieder vergrößern. Das liegt vor allem daran, dass die derzeitige Architektur der Währungsunion

Zentrumsstaaten mit exportorientierten Wachstumsmodellen bevorzugt, und sie es nicht zulässt Lösungen zu finden, die zu einer langfristigen Stabilisierung beitragen können. Sollen periphere Staaten langfristig profitieren, benötigt es strukturelle Reformen der Währungsunion und ein stärkeres fiskalpolitisches Zusammenrücken der Mitgliedsstaaten. Da dies allerdings mit einer Abgabe von finanzieller Souveränität der Mitgliedsstaaten einhergeht, ist dies schwer durchsetzbar. Durch die fehlende Adressierung von strukturellen Schwachstellen in der Währungsunion und der einmaligen Natur des Instruments, bleibt die gemeinsame Schuldenaufnahme im Rahmen von NGEU eine „*sticking plaster solution*" (Howarth & Quaglia 2021: 1556), die langfristig nicht zu einer ökonomischen Konvergenz der Mitgliedsstaaten beitragen kann.

7.2.2 Ungebundene Zuschüsse im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)

Eine weitere Innovation im europäischen Krisenmanagement stellen die ungebundenen Zuschüsse dar, die von einigen Wissenschaftler*innen als Umverteilungs-, und Solidarisierungsinstrument gelobt worden sind (vgl. z.B. Watzka & Watt, 2020). Im Rahmen von NGEU stellt die Union als Antwort auf eine ökonomische Krise zum ersten Mal ungebundene Finanzhilfen anstelle von konditionierten Krediten zur Verfügung, die über einen Verteilungsschlüssel direkt an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden. Die Auszahlung erfolgt dabei erstmals ohne tiefgreifende wirtschaftliche Auflagen, was den Mitgliedstaaten eine recht freie, wenngleich nicht unkonditionierte Verwendung der Mittel ermöglicht. Für die Analyse von Konvergenzdynamiken innerhalb der EU ist es entscheidend zu untersuchen, welche Staaten am stärksten durch die Finanzhilfen profitieren und welche Auswirkungen die Zuschüsse auf die ökonomische Entwicklung der Mitgliedstaaten ausüben. Im folgenden Kapitel werden die beiden Fragestellungen detailliert beleuchtet.

7.2.2.1 Verteilung der Zuschüsse

Welche Staaten am stärksten von den Zuschüsse profitieren wird entscheidend dadurch bestimmt, welche Kategorien und welche Formeln für den Verteilungsschlüssel herangezogen werden. Der Verteilungsschlüssel war in den Verhandlungen um NGEU strittig, und er beinhaltet am Ende einige Änderungen zum eigentlichen Vorschlag der Kommission (Darvas, 2020). Letztlich kamen für die Berechnung der Zuschüsse zwei verschiedene Verteilungsschlüssel zum Einsatz, denen jeweils 70% und 30% des Gesamtbetrags zugeordnet worden sind. Abbildung 5 zeigt sowohl den Gesamtbetrag der Zuschüsse der EU-27 Staaten als auch den Anteil den die beiden Formeln am Gesamtbetrag ausmachen. Insgesamt gehörten

Spanien, gefolgt von Italien, Frankreich, Deutschland und Polen zu den fünf Mitgliedsstaaten, die die meisten Hilfen erhalten haben. Die genannten Länder konnten vor allem durch ihre hohe Einwohner*innenanzahl profitieren, die in beiden Verteilungsschlüsseln zu höheren Zuschüssen führte. Die erste Formel, die für die Berechnung der 70%, und damit für den Großteil der NGEU Gelder verantwortlich war, setzte sich aus dem relativen Einwohner*innenanteil an der Gesamtbevölkerung der EU-27 aus dem Jahr 2019, der durchschnittlichen Arbeitslosenquote im Verhältnis zum EU Durchschnitt von 2015-2019, und dem umgekehrten pro Kopf BIP zusammen. Die verwendete Formel implizierte, dass Ländern mit einem niedrigen Bruttoinlandsprodukt, einer höheren Arbeitslosenquote, oder einer größeren Einwohner*innenanzahl, mehr finanzielle Hilfen zugeordnet worden sind (Lenk, Bender & Springsklee 2022: 4-5)[13]. Bei einer Betrachtung der Tabelle wird deutlich, dass es insbesondere die einkommensschwachen (peripheren) Staaten waren, die durch den ersten Verteilungsschlüssel profitierten. Innerhalb der Gruppe der Peripherie hat der erste Verteilungsschlüssel, im Vergleich zum zweiten Verteilungsschlüssel, in allen Ländern bis auf Ungarn einen höheren Anteil am Gesamtbetrag der Zuschüsse ausgemacht (siehe Abbildung 5). Innerhalb der Gruppe des Zentrums und der Semiperipherie sieht dies anders aus. In der Semiperipherie haben die Hälfte der Staaten stärker durch den zweiten Verteilungsschlüssel profitiert, genau wie vier von neun Zentrumsstaaten.

[13] Für eine detaillierte Darstellung der Formel und Berechnung der Zuschüsse siehe LENK, T., BENDER, C. & SPRINGSKLEE, M. 2022. Konditionalität in der gemeinsamen europäischen Schuldenaufnahme. NGEU: Vorbild für ein verstetigtes Instrument? *Arbeitspapiere des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management, Nr. 2* [Online], 05/2022. Available: https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakultät_Wifa/Institut_für_öffentliche_Finanzen_und_Public_Management/02_Arbeitspapiere_des_Instituts_für_Öffentliche_Finanzen_NGEU.pdf.

Land	für 70 %		für 30 %		Gesamtbetrag
	Anteil in % des Gesamtbetrags	Betrag (in 1.000 EUR in jeweiligen Preisen)	Anteil in % des Gesamtbetrags	Betrag (in 1.000 EUR in jeweiligen Preisen)	
BE	1,56	3.646.437	2,20	2.278.834	5.925.271
BG	1,98	4.637.074	1,58	1.631.632	6.268.706
CZ	1,51	3.538.166	3,41	3.533.509	7.071.676
DK	0,56	1.303.142	0,24	248.604	1.551.746
DE	6,95	16.294.947	9,01	9.324.228	25.619.175
EE	0,32	759.715	0,20	209.800	969.515
IE	0,39	914.572	0,07	74.615	989.186
EL	5,77	13.518.285	4,11	4.255.610	17.773.895
ES	19,88	46.603.232	22,15	22.924.818	69.528.050
FR	10,38	24.328.797	14,54	15.048.278	39.377.074
HR	1,98	4.632.793	1,61	1.664.039	6.296.831
IT	20,45	47.935.755	20,25	20.960.078	68.895.833
CY	0,35	818.396	0,18	187.774	1.006.170
LV	0,70	1.641.145	0,31	321.944	1.963.088
LT	0,89	2.092.239	0,13	132.450	2.224.690
LU	0,03	76.643	0,02	16.883	93.526
HU	1,98	4.640.462	2,45	2.535.376	7.175.838
MT	0,07	171.103	0,14	145.371	316.474
NL	1,68	3.930.283	1,96	2.032.041	5.962.324
AT	0,95	2.231.230	1,19	1.230.938	3.462.169
PL	8,65	20.275.293	3,46	3.581.694	23.856.987
PT	4,16	9.760.675	4,01	4.149.713	13.910.387
RO	4,36	10.213.809	3,90	4.034.211	14.248.020
SI	0,55	1.280.399	0,48	496.924	1.777.322
SK	1,98	4.643.840	1,63	1.686.154	6.329.994
FI	0,71	1.661.113	0,41	424.692	2.085.805
SE	1,24	2.911.455	0,36	377.792	3.289.248
EU27	100,00	234.461.000	100,00	103.508.000	337.969.000

Abbildung 5: Verteilung der ARF- Gelder

(Lenk, Bender, Springsklee 2022: 6)

Die unterschiedlichen Ergebnisse sind auf eine Modifikation der Kriterien zurückzuführen, die im zweiten Verteilungsschlüssel vorgenommen worden ist. Diese Änderung, die für die Berechnung von 30% der Zuschüsse zuständig war, war im ursprünglichen Vorschlag der Kommission über den Verteilungsschlüssel nicht vorgesehen (Darvas, 2020). Durch die Änderung wurde das Kriterium der Arbeitslosigkeit zu gleichen Teilen durch den Verlust des realen BIPs im Jahr 2020, und dem kumulativen Verlust des realen BIPs im Zeitraum zwischen 2020-2021 ersetzt. Das führte laut Darvas (2020) insbesondere dazu, dass sich der Fokus von einer Bevorzugung einkommensschwacher Staaten zu einer Bevorzugung größerer Staaten, und Ländern, die von einem stärkeren BIP-Rückgang betroffen waren, verschob. Durch den zweiten Verteilungsschlüssel profitierten insbesondere die Zentrumsstaaten und die semiperipheren Staaten, wie Deutschland und Frankreich, Spanien oder Tschechien. Periphere Länder wie Polen, Griechenland oder Litauen mussten jedoch Abschläge hinnehmen (Lenk et al. 2022: 7).

Auch wenn die zweite Formel den BIP Rückgang während der Krisenjahre mit einbezieht, stellt diese nicht unmittelbar den Betroffenheitsgrad eines Mitgliedsstaates durch die Pandemie dar (Armingeon et al. 2022: 146). Ein zentrales Argument dafür ist, dass für die Berechnung der NGEU Gelder keine Faktoren herangezogen worden sind, die die tatsächlichen unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie beschreiben würden (wie z.B. überhöhte Sterblichkeitsraten, die Zahl der pandemiebedingten Insolvenzen oder die Zunahme von Einkommensungleichheit oder Armut). Stattdessen wurden für die erste Formel, die 70% der Verteilung ausmachen, ausschließlich Faktoren genutzt, die auf den wirtschaftlichen Bedingungen von vor der Krise, und insbesondere auf der durchschnittlichen Arbeitslosenquote basieren (Armingeon et al. 2022: 146). Armingeon, de la Porte, Heins & Sacchi (2022) argumentierten daraufhin, dass es andere Motive waren, die bei der Modifikation des zweiten Verteilungsschlüssels eine Rolle spielten. Die Autor*innen fanden in ihrer Forschung eine Korrelation zwischen der Höhe der Zuschüsse und der politischen und wirtschaftlichen Anfälligkeit eines Landes (Armingeon et al. 2022: 144). Demnach waren es insbesondere die euroskeptischen Länder (*politische Anfälligkeit*) und jene, die Gefahr laufen, erneut von Austeritätsmaßnahmen betroffen zu sein (*ökonomische Anfälligkeit*), die die meisten NGEU Gelder erhalten haben. Damit sehen die Autor*innen die Zuschüsse primär als ein Instrument, durch welches versucht wird, die Fehler die während der Eurokrise gemacht worden sind, nicht zu wiederholen (Armingeon et al. 2022: 144).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Darvas et al. (2022), die in ihrer Forschung keinen Zusammenhang zwischen der Verteilung der Zuschüsse und dem erwarteten Wirtschaftswachstum eines Landes fanden, sondern einen Zusammenhang zwischen der Verteilung der Zuschüsse und dem Entwicklungsgrad eines Landes. Demnach haben die Zuschüsse in ärmeren Staaten einen deutlich größeren Effekt auf die Volkswirtschaften, als in wohlhabenderen Staaten (siehe Abbildung 6). Zwar wurden beispielsweise Zentrumsstaaten wie Deutschland eine recht große Menge an Zuschüssen zugeordnet, doch machen diese prozentual nur einen sehr geringen Anteil vom deutschen pro Kopf BNE aus, und sie haben damit für die deutsche Wirtschaft nur einen marginalen Effekt (Darvas et al. 2023). Auch das bestätigt die These, dass es der EU bei der Verteilung der Zuschüsse ein Anliegen war wirtschaftlich anfällige, periphere Staaten durch die Zuschüsse zu unterstützen.

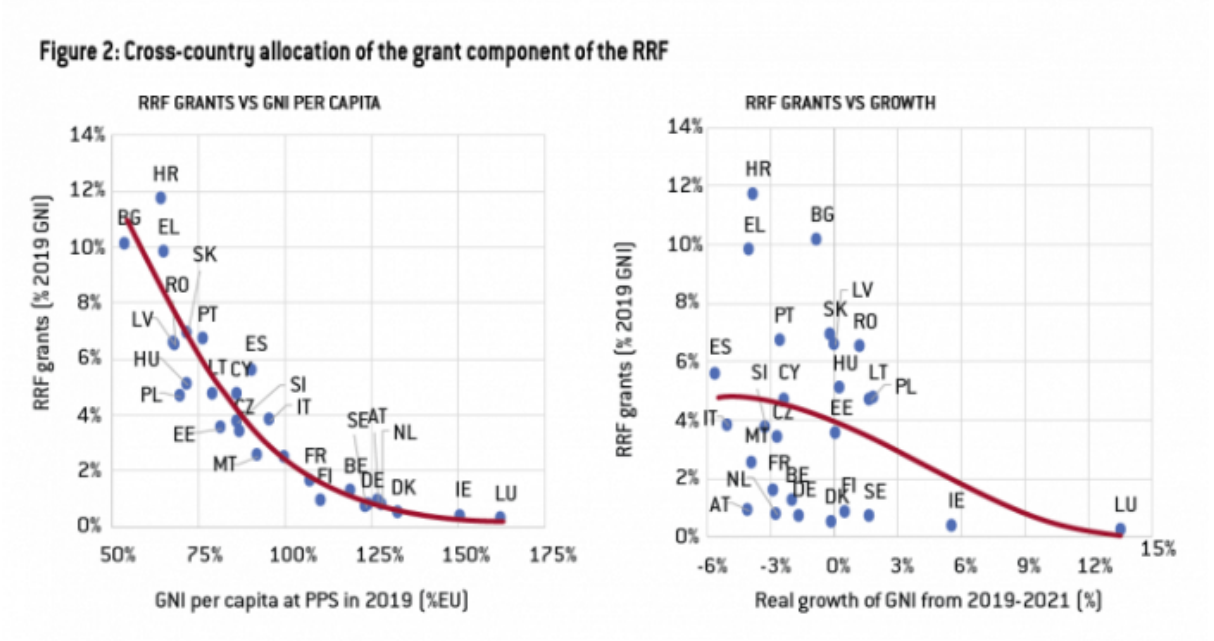

Abbildung 6: Auswirkungen der ARF- Zuschüsse auf die europäischen Mitgliedstaaten; Quelle: (Darvas, Domínguez-Jiménez, Devins, Grzegorczyk, Guetta-Jeanrenaud, Hendry, Hoffmann, Lenaerts, Schraepen, Tzaras, Vorsatz, Weil, Welslau, 2023).

7.2.2.2 Prognostizierte Auswirkungen der Zuschüsse

Das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung hat im Oktober 2020 eine Analyse der Zuschusskomponente der Gelder vorgenommen, die im Rahmen der Aufbau-, und Resilienzfazilität (ARF) ausgezahlt worden sind. Dabei wurden die Auswirkungen der Gelder auf die jeweiligen Mitgliedstaaten prognostiziert. Die Autoren fassten zusammen, dass die Zuschusskomponente der ARF dazu beitragen kann europäische Divergenzen zu verringern und den Euroraum nach Covid zu stabilisieren, da die ARF-Zuschüsse einen stärkeren (positiven) Einfluss auf die semiperipheren und die peripheren Staaten haben, als auf die Zentrumsstaaten (Watzka & Watt 2020: 8-10). Dabei bleibt anzumerken, dass es sich bei der Analyse lediglich um die Zuschussseite der ARF handelt. Die Kreditkomponente wird an dieser Stelle nicht beachtet, gleichwohl diese für Abhängigkeitsverhältnisse eine wichtige Rolle spielen kann.

Laut den Berechnungen von Watzka und Watt wird durch die zur Verfügung gestellten ARF-Zuschüsse der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP in allen EU-Staaten stark anwachsen[14]. Ein besonders großer Effekt ist in den süd- und osteuropäischen Ländern im

[14] Zur Simulation der makroökonomischen Auswirkungen nutzten Watzka & Watt das vielfach verwendete makroökonomische Modell NiGEM. Dabei wurde angenommen, dass die Zuschüsse im Zeitraum zwischen 2021 und 2026 in jedem Quartal gleichmäßig ausgezahlt werden, was allerdings durch die Möglichkeit die Maßnahmen vorzuziehen nicht ganz der Realität entsprechen wird. Die Auswirkungen auf das BIP und die Beschäftigung. Die Finanzierungsseite wurde nicht simuliert. Für die genauen Berechnungen siehe Watzka & Watt (2020: 4-6).

Vergleich zu den nordeuropäischen Ländern, zu beobachten, in denen die ARF-Gelder zu einem stärkeren Wachstum der öffentlichen Investitionen am BIP beitragen (Watzka & Watt 2020: 7). Auch der öffentliche Kapitalstock wird sich in fast allen EU-Staaten, verglichen zur vorigen Dekade, aufgrund der ARF-Zuschüsse erhöhen, und erneut sind die Effekte in süd- und osteuropäischen Staaten am stärksten (hier vor allem in Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Ungarn und Polen). In Italien, Spanien und Griechenland würde der öffentliche Kapitalstock ohne die ARF-Gelder sogar sinken, und in Portugal kann das Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks fast ausschließlich auf die ARF-Gelder zurückgeführt werden (Watzka & Watt 2020: 7-8).

Die zusätzlichen öffentlichen Investitionen können wiederum dazu beitragen, dass sich die Ökonomien der Mitgliedstaaten schneller von der Pandemie erholen. Prognosen zeigen, dass in den ersten drei Jahren nach der Pandemie das BIP im EU-Durchschnitt um 0.3% höher sein wird, als ohne die ARF-Gelder. Griechenland, ein Land das recht hohe Zuschüsse bekommt, kann sogar einen Zuwachs von 1.2% verzeichnen (Watzka & Watt 2020: 8). Für sieben EU-Mitgliedsstaaten, die der europäischen Peripherie zuzuordnen sind (Kroatien, Bulgarien, Griechenland, Slowakei, Rumänien, Portugal und Lettland) werden die Zuschüsse sechs Jahre lang mehr als 1% ihres BIPs ausmachen, was einen nicht unerheblichen Anteil ihres BIPs darstellt. Für weitere neun semiperiphere und periphere Länder werden die Zuschüsse zwischen 0,5 und 1% des BIPs ausmachen. Für die restlichen Staaten, die mit Ausnahme von Malta der Gruppe des Zentrums zuzuordnen sind, haben die Zuschüsse nur eine marginale Bedeutung. Das bedeutet, dass die Zuschüsse damit durchaus einen Umverteilungscharakter aufweisen (Watzka & Watt 2020: 5). Die Auswirkungen der ARF-Zuschüsse auf die Haushaltssalden sind daher für den Betrachtungszeitraum für alle EU-Staaten positiv. Die öffentlichen Schuldenquoten werden in allen Ländern sinken, wobei die südeuropäischen Länder erneut den stärksten Rückgang verzeichnen werden. In Griechenland werden die öffentlichen Schulden um 4,4% zur Basisprognose sinken, in Italien und Spanien um 2,5% und in Portugal um etwa 2% (Watzka & Watt 2020: 11). Wenn die ARF-Zuschüsse tatsächlich gewährleisten können, dass Unsicherheiten verringert, private Investitionen geschmälert, und Arbeitsplätze geschaffen werden, ist sehr wahrscheinlich, dass die ARF-Gelder auch langfristig einen positiven Effekt auf die europäischen Ökonomien haben werden (Watzka & Watt 2020: 9). Damit das passiert, müssen die ARF-Gelder allerdings auch für produktive öffentliche Investitionen genutzt werden, die das wirtschaftliche Wachstum langfristig fördern, Innovationen anregen und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften stärken (z.B. Infrastrukturprojekte, Bildung,

Forschung und Innovation, etc.). Werden die Zuschüsse für weniger produktive Leistungen genutzt, die zwar kurzfristig Nachfrage schaffen können, aber keinen nachhaltigen Beitrag zum Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft leisten können, wie kurzfristige Subventionen oder nicht zielgerichtete Steuererleichterungen, könnten die BIP-Effekte auch geringer ausfallen, als oben dargestellt (Watzka & Watt 2020: 10).

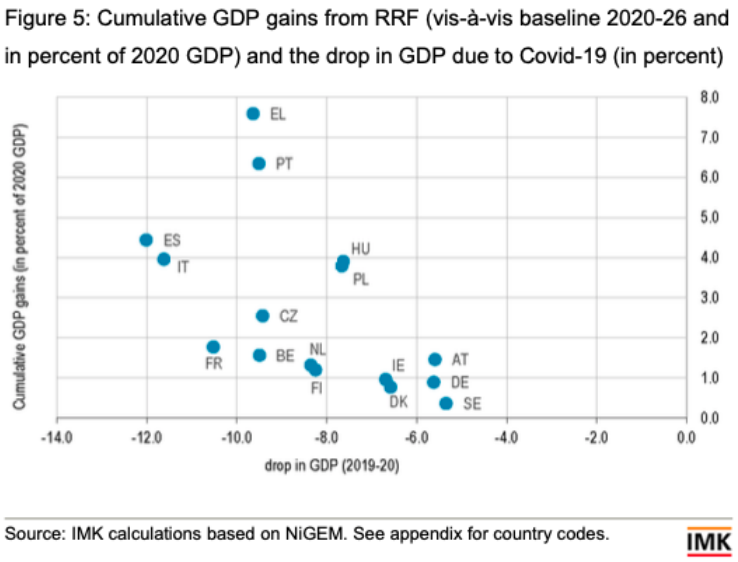

Abbildung 7: Erwartetes Wirtschaftswachstum durch die ARF und Betroffenheit von der Pandemie. Quelle: (Watzka & Watt 2020: 11)

Die Zuschusskomponente der ARF kann demnach (zumindest kurzfristig) dazu beitragen, ökonomische Divergenzen innerhalb der EU zu verringern (Watzka & Watt 2020: 11). Die Zuschüsse können eine Stabilisierung aller europäischer Ökonomien unterstützen, doch haben die Zuschüsse einen größeren Effekt auf die Ökonomien der semiperipheren und der peripheren Staaten. Diese zeigen sich vor allem an größeren und längerfristigen BIP-Zuwächsen, einem größeren öffentlichen Schuldenrückgang und einem größeren Anstieg des öffentlichen Kapitalstocks. Das Anwachsen des öffentlichen Kapitalstocks stellen die Autoren als besonders relevant heraus, da Investitionen in öffentliches Kapital für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung und für die Bewältigung längerfristiger Herausforderungen, wie z.B. der Dekarbonisierung, entscheidend sein werden (Watzka & Watt 2020: 12). Gleichzeitig wird damit erneut ein Richtungswechsel innerhalb der europäischen Krisenpolitik deutlich, da Austeritätsmaßnahmen der EU zuletzt zu einem Rückgang der öffentlichen Kapitalbestände, beigetragen haben (Watzka & Watt 2020: 12). Damit die prognostizierten BIP- Gewinne allerdings auch in dem Maße eintreffen wie hier prognostiziert, müssen die Nationalstaaten die

Zuschüsse auch für produktive öffentliche Investitionen nutzen, die das wirtschaftliche Wachstum langfristig fördern (Watzka & Watt 2020: 10).

7.2.3 Neue *Governance*-Mechanismen im Rahmen von NGEU

Neben den ökonomischen Innovationen unterscheidet sich NGEU auch durch die offener gestaltete Zusammenarbeit und den leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus von bisherigen europäischen Hilfsprogrammen (Schramm, Krotz & de Witte 2022: 117). Im Vergleich zu vorigen Programmen wie der *Troika* oder dem Europäischen Stabilisationsmechanismus, weist NGEU deutlich weniger Konditionalitäten auf, was den Mitgliedstaaten ein größeres Mitspracherecht bei der Gestaltung und in der Umsetzung ihrer Hilfsmittel ermöglichte (Schramm, Krotz & de Witte 2022: 117). Auch die Auszahlung der Gelder verläuft über den leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus anders als bei vorigen Hilfsprogrammen. Demnach erfolgt die Auszahlung der Finanzhilfen stückweise und erst nach dem Erreichen der vorab festgelegten Ziele und Meilensteine, was eine Verwendung der Finanzhilfen im Sinn der EU-Prioritäten gewährleisten soll. Das folgende Kapitel untersucht den Einfluss der neuen *Governance*-Mechanismen auf den Implementierungserfolg des Programms und macht dabei auf Chancen und Risiken für die EU und die Mitgliedstaaten aufmerksam. Wie erfolgreich die Implementierung von NGEU letztlich sein wird nimmt Einfluss darauf, inwieweit das Wiederaufbauprogramm dazu in der Lage sein wird, bestehende Entwicklungsunterschiede abzubauen und eine Konvergenz der Mitgliedstaaten zu fördern. Eine erste Betrachtung zeigt, dass eine sachgerechte Verwendung der Finanzhilfen kaum gewährleistet werden kann, und dass es somit stark in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, welchen Erfolg das Programm haben wird.

Wie bereits angedeutet genießen die Mitgliedstaaten im Gegensatz zu früheren von der EU verordneten Krisenbewältigungsprogrammen bei der Umsetzung von NGEU mehr Freiheit, und auch die Form der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU ist offener gestaltet als in der Vergangenheit (vgl. Schramm, Krotz & de Witte 2022: 120). Während ökonomische Reformprogramme während der Eurokrise einem recht strengem *top-down*-Ansatz mit starken Konditionen folgten, kennzeichnet sich der Ansatz des europäischen Krisenmanagements nach der Covidkrise eher durch einen *bottom-up-approach*, der eine stärkere Beteiligung, und einen größeren Spielraum für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausgestaltung des Programms ermöglicht (Schramm, Krotz & de Witte 2022: 120). Um die Finanzhilfen von der EU erhalten zu können, mussten die Mitgliedstaaten nationale Aufbau-,

und Resilienzpläne (NARPs) vorlegen, in dessen Gestaltung sie relativ frei, gleichwohl nicht unkonditioniert gewesen sind. Die NARPs wurden in enger Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erarbeitet, und sie mussten im Einklang mit den langfristigen Zielen und den strategischen Interessen der EU, sowie den Empfehlungen des Europäischen Semesters stehen. Dies beinhaltete u.a. die Konditionierung, dass 37% der Mittel für die grüne Transformation und 20% der Mittel für die digitale Transformation verwendet werden mussten (Schramm, Krotz & de Witte 2022: 116). Darüber hinaus mussten die verbleibenden 43%, über die die Mitgliedstaaten formal frei verfügen konnten, einem der sechs von der EU festgelegten Prioritätenfelder zugeordnet werden, was der Kommission Einfluss auf die Gestaltung und die Umsetzung der Aufbaupläne sicherte (Becker 2023: 15-16). Außerdem war es erforderlich, dass die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Europäischen Semesters in den Plänen berücksichtigt wurden, und dass die Pläne mit messbaren Zielen und Meilensteinen versehen wurden, um den Fortschritt und die erfolgreiche Umsetzung für die EU messbar zu machen. Dabei unterlagen Mitgliedstaaten, denen größere Anteile an ARF-Geldern zugewiesen wurden, auch einer höheren Anzahl von Zielen sowie detaillierteren und verbindlicheren Vorgaben hinsichtlich ihrer Umsetzung. Somit nahm mit der Höhe der europäischen Fördergelder auch der Einfluss und die Kontrolle der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten zu (Becker 2023: 20).

Obwohl die EU einen Einfluss auf die Gestaltung der Pläne und die Festlegung wirtschaftspolitischer Prioritäten ausübte, fiel die Konditionierung im Vergleich zu früheren Hilfsprogrammen weniger strikt aus. Dies zeigt sich beispielhaft auch an einer Analyse der länderspezifischen Empfehlungen (LSEs) für Griechenland, die durch ihre vagen Formulierungen und das Fehlen klarer Zielvorgaben auffallen. In den *country specific recommendations* vom 30. Juni 2023 heißt es beispielsweise unter Punkt 1:

> (1) Wind down the emergency energy support measures in force, using the related savings to reduce the government deficit, as soon as possible in 2023 and 2024. Should renewed energy price increases necessitate new or continued support measures, ensure that such support measures are targeted at protecting vulnerable households and firms, are fiscally affordable and preserve incentives for energy savings.
> (2) Ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the nominal increase in nationally financed net primary expenditure in 2024 to not more than 2,6 %.
> (3) Preserve nationally financed public investment and ensure the effective absorption of grants under the Facility and of other Union funds, in particular to foster the green and digital transitions.
> (4) For the period beyond 2024, continue to pursue a medium-term fiscal strategy of gradual and sustainable consolidation, combined with investments and reforms conducive to higher sustainable growth, in order to achieve a prudent medium-term fiscal position. (Rat der Europäischen Union 2023: 29).

Das Beispiel verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten die Empfehlungen des Europäischen Semesters auf vielfältige Weise umsetzen können (Becker 2023: 20). Zwar spiegeln die Empfehlungen auch die grünen und die digitalen Prioritäten der EU und einen Fokus auf (nachhaltiges) Wirtschaftswachstum wider, allerdings sind diese nicht an konkrete Maßnahmen gebunden. Griechenland soll beispielsweise sicherstellen, dass Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von Energiepreiserhöhungen auf den Schutz von gefährdeten Haushalten und Unternehmen ausgerichtet, und diese steuerlich erschwinglich sind (Punkt 1). Es bleibt jedoch unklar, welche konkreten Maßnahmen hierfür ergriffen werden sollen. Im Vergleich zu den strikten Austeritätsmaßnahmen, die Griechenland während der Eurokrise auferlegt worden sind, sind die wirtschaftspolitischen Empfehlungen nach der Covid-Krise deutlich flexibler. Zwar wurden Empfehlungen für eine umsichtige *(engl. prudent)* Fiskalpolitik und eine Begrenzung der staatlichen Nettoausgaben auf maximal 2,6 % für das Jahr 2024 ausgesprochen, diese sind jedoch nicht an spezifische Sparmaßnahmen, oder an Kürzungen im Sozial-, und Gesundheitsbereich gebunden. Soziale Agenden, wie der Ausbau des Gesundheitssystems, finden hingegen in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters für Griechenland durchaus Berücksichtigung (Rat der Europäischen Union 2023: 29).

Ein weiterer Faktor, der eine strikte Konditionierung durch die EU verhindert ist, dass die EU eine sachgerechte Verwendung der Gelder kaum gewährleisten kann. Da Geld fungibel ist, betonen Dorn & Fuest (2021: 79), dass Mitgliedstaaten die NGEU-Gelder auch für Investitionen nutzen können, die eigentlich aus dem nationalen Haushalt getätigt werden sollten. Da Mitgliedstaaten auf beide Fördermittel zurückgreifen können, um Reformziele zu verwirklichen, wird die Kontrolle und die Transparenz über die Verwendung der Mittel erschwert (Becker 2023: 26). Dies könnte das Erreichen der grünen und der digitalen Prioritäten beeinträchtigen, und gleichzeitig gesellschaftliche Auswirkungen in den Mitgliedstaaten nach sich ziehen, wie Pof (2022) anhand des spanischen Aufbauplans verdeutlicht. Der spanische Aufbauplan lasse kaum durchscheinen, wohin die EU-Finanzhilfen genau fließen, wie „Reformprogramme“ im Detail aussehen, und inwiefern diese Erfolg bringen sollen. Insbesondere hinsichtlich der grünen Agenda bemängelte die Autorin, dass die spezifischen Bedingungen der grünen Finanzierungsstrategie nicht ausreichend belegt seien, und dass es beispielsweise keine Abkehr von der bisherigen agrarwirtschaftlichen Strategie gäbe, die einen Großteil der spanischen Emissionen ausmache (Pof, 2022). Der spanische Aufbauplan unterstütze anstatt kleinen und mittelständischen Unternehmen insbesondere große private Unternehmen, und er hilft damit nicht denjenigen, die am stärksten von der Krise betroffen waren. Zudem werden andere ebenfalls stark betroffene Bereiche, wie das

Gesundheitswesen oder der Bildungsbereich, nur in geringem Maße unterstützt (Pof, 2022). Das Beispiel zeigt, dass eine Verwendung der Gelder im Sinne der Prioritäten der EU oder einer gerechten Verteilung, kaum garantiert werden kann. Das Spektrum an *„grünen Maßnahmen"* ist äußerst vielfältig, und es ist wahrscheinlich, dass die nationalen Aufbaupläne nicht immer an den Schrauben drehen, die am dringendsten benötigt werden. Gleichzeitig ist die Kommission in ihren Vorgaben über *„grüne Maßnahmen"* recht vage. Die Kommission empfiehlt in Art. 11 der EU Verordnung 2021/241 zur Errichtung der ARF, das der ökologische Wandel durch Reformen und Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Kapazitäten erfolgen soll, wie die biologische Vielfalt, Energieeffizienz, Gebäudesanierung und die Kreislaufwirtschaft. Zudem erläutert sie in Art. 23 derselben Verordnung 2021/241, das die ARF in Einklang mit dem europäischen Grünen Deal „*Klimaschutzbelange und ökologische Nachhaltigkeit durchgängig berücksichtigen*" soll (Europäisches Parlament, 2021). Diese Auslegung eröffnet den Mitgliedstaaten erneut einen recht großen Spielraum in der Verwendung ihrer Gelder, womit gleichzeitig allerdings auch eine Gefahr der ineffizienten Nutzung einhergeht. Wenn die Mitgliedstaaten ihre Finanzhilfen stärker für kurzfristig orientierte Projekte einsetzen, anstelle von Investitionen, die das Wirtschaftswachstum oder das Gesundheits-, und Sozialwesen langfristig fördern, besteht einerseits die Gefahr das die EU Prioritäten nicht in dem erhofften Ausmaß erfüllt werden, und andererseits das sich soziale und ökonomische Divergenzen nach Ablauf von NGEU recht bald wieder vergrößern. Andererseits lässt sich aus Sicht der Mitgliedstaaten auch argumentieren, dass eine größere Flexibilität bei der Mittelverwendung den Staaten eine bedarfsgerechte Allokation ermöglicht, die gezielt auf die spezifischen nationalen Prioritäten und Herausforderungen eingehen kann. Damit könnte auch das Vertrauen in die EU wieder gestärkt werden, was in den letzten Jahren in einigen Mitgliedstaaten zu bröckeln scheint.

Ein Instrument, das trotz der Freiheiten zur Sicherstellung der EU-Prioritäten beitragen soll, ist der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus (*performance based funding mechanism*). Dieser Mechanismus, der erstmals in einem europäischen Krisenbewältigungsprogramm zum Einsatz kommt, knüpft die Ausgabe von Geldern an das erfolgreiche Erreichen vorab festgelegter Ziele und Meilensteine, und folgt in der Theorie dem Ziel eine effiziente und effektive Nutzung der Gelder zu gewährleisten. Dieser bringt sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich. Der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus kann einerseits dazu führen, dass Mitgliedstaaten einen stärkeren Anreiz dazu haben, die notwendigen Reformen und Projekte rechtzeitig und ordnungsgemäß umzusetzen. Dies birgt allerdings auch die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten ihre Gelder in kurzfristige Ziele und Projekte investieren, die nicht zu

einer langfristigen Stabilität beitragen. Zudem benötigt der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus umfangreiche bürokratische Strukturen und Verfahren, die zusätzlichen Aufwand und Kosten verursachen können (Becker 2023: 17). Da NGEU ein neues Politikinstrument ist, gibt es keine Erfahrungsberichte oder Vorlagen hinsichtlich des Erfüllens der im Aufbauplan festgelegten Ziele und Meilensteine, und die EU stellt keine zusätzlichen Hilfen für Länder bereit, die damit Probleme haben könnten. Schramm, Krotz & de Witte (2022: 121) argumentieren daher, dass insbesondere Länder mit geringer administrativer Kapazität oder wenig Erfahrung in der Durchführung ähnlicher kohäsionspolitischer Programme (in der Regel periphere Länder) dadurch benachteiligt werden könnten. Gleichzeitig könnte es schwierig sein die *wechselseitigen Synergien* (Becker 2023: 21) herzustellen, die sich die EU zwischen dem ARF und dem traditionellen Kohäsionsfonds erhofft. Denn obwohl die Ziele und Schwerpunkte von ARF und Kohäsionsfonds weitestgehend übereinstimmen, unterscheiden sich die Implementierungsstrukturen in einigen Details, wie ihrer Mittelverwaltung, stark voneinander (Becker 2023: 22-23). Da es sowohl Überschneidungen als auch Unterschiede der beiden Förderinstrumente gibt, müssen die Instrumente voneinander abgegrenzt, aber gleichzeitig auch aufeinander abgestimmt werden, um Doppelförderungen zu vermeiden und gleichzeitig ein gutes Zusammenspiel der Instrumente zu erzielen (Becker 2023: 26). Dadurch, dass die EU im Rahmen von NGEU die kompletten Förderkosten für Projekte übernimmt, ohne das wie üblicherweise, nationale oder regionale Haushalte die Maßnahmen kofinanzieren, könnte das Interesse der Mitgliedstaaten an einer effizienten Mittelverwendung geringer sein (Becker 2023: 24). Die genannten Punkte könnten sich im Laufe des Implementierungsprozesses als herausfordernd darstellen, sodass eine effiziente Nutzung der Gelder allein durch den leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus vermutlich nicht gewährleistet werden kann. Zudem können die Auswirkungen des russischen Angriffskrieg, wie die Erhöhung von Kosten oder die Verschiebung politischer Prioritäten, ein zentrales Implementierungshindernis von NGEU darstellen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Implementierung der EU-Prioritäten durch eine Reihe von Herausforderungen beeinträchtigt wird, und dass die EU nur einen begrenzten Einfluss auf die tatsächliche Mittelverwendung in den Nationalstaaten hat. Letztlich liegt es durch die gewonnen Freiheiten stark in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, wie effizient und „ordnungsgemäß“ die Finanzhilfen eingesetzt werden. Im Vergleich zu früheren Krisenbewältigungsprogrammen hat die EU deutlich mehr Verantwortung an die Mitgliedstaaten abgegeben, was sowohl Chancen als auch Risiken für die Mitgliedstaaten und

Konvergenzdynamiken mit sich bringt. Einer ersten Einschätzung nach könnten die neuen *Governance*-Instrumente auch Probleme für eine Konvergenz der Mitgliedstaaten bereiten, da z.B. der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus unter Umständen zu einer Bevorzugung von kurzfristigen über langfristige Ziele führen kann. Zudem sind es potentiell die Staaten mit schwachen administrativen Strukturen, die mit den bürokratischen Anforderungen von NGEU zu kämpfen haben. Gleichzeitig bietet die relative Freiheit den Mitgliedstaaten allerdings auch die Möglichkeit, Investitionen bedarfsgerecht zuzuweisen und spezifische nationale Bedürfnisse besser zu berücksichtigen. Die größere Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Implementierung der Finanzmittel könnte dazu beitragen, das Vertrauen in die EU wieder zu stärken und eigenständigere Entwicklungsformen zu fördern.

7.3 Die Umsetzung der Aufbau-, und Resilienzfazilität (ARF): Nationale Aufbaupläne und erste Implementierungsergebnisse

Nach der Darstellung der zentralen institutionellen Innovationen des Programms und seinen möglichen Auswirkungen auf Konvergenzdynamiken beschäftigt sich das folgende Kapitel mit den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten und ersten konkreten Implementierungsergebnissen der Aufbau-, und Resilienzfazilität. Die geplante und tatsächliche Verwendung der NGEU-Finanzhilfen übt einen wesentlichen Einfluss auf soziale und ökonomische Konvergenzdynamiken aus, und zeigt auf, in welche Richtung sich die unterschiedlichen Staaten in den nächsten Jahren entwickeln möchten. Während das erste Kapitel *7.3.1 Die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedsstaaten* anhand der Aufbau-, und Resilienzpläne das theoretische Idealbild dessen abbildet, was durch eine erfolgreiche Implementierung erreicht werden kann, spiegeln die anderen beiden Kapitel die Realität des bisherigen Implementierungsprozesses wider. Dazu werden in *Kapitel 7.3.2 Zentrale Ergebnisse des Halbzeitberichts* anhand der bisher erreichten Ziele und Meilensteine einige konkrete Implementierungsergebnisse für die sechs zentralen Themenfelder der ARF dargestellt, und *Kapitel 7.3.3 Die Effizienz des bisherigen Implementierungsprozesses* beschäftigt sich mit den Erfolgen und den Schwierigkeiten, die bisher im Implementierungsprozess aufgetreten sind. Die vorgestellten Implementierungsergebnisse stützen sich dabei überwiegend auf den von der EU-Kommission veröffentlichten Halbzeitbericht der ARF, der die Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen zur Unterstützung der sechs allgemeinen Ziele der Sonderfazilität bis zum 01.

Februar 2024 darstellt (Europäische Kommission 2024: 3)[15]. Zwar lässt sich noch keine endgültige Bilanz über den Erfolg oder die Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzfazilität ziehen, jedoch lassen sich anhand der Ausgabenprioritäten und der Effizienz des Implementierungsprozesses erste Tendenzen über die zukünftige Entwicklung in den Mitgliedstaaten ablesen (Europäische Kommission 2024: 75).

7.3.1 Die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedsstaaten

Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über die Schwerpunkte der von den Mitgliedstaaten eingereichten und von der Europäischen Kommission genehmigten Aufbau- und Resilienzpläne, basierend auf der europäischen Zentrum-Peripherie-Typologie nach Weissenbacher (2020). Die Vergleichbarkeit der nationalen Aufbaupläne ist aufgrund ihrer erheblichen Unterschiede in Bezug auf Maßnahmen und Formulierungen schwierig und weist operationelle Schwächen auf. Dennoch können bestimmte Kategorisierungen erste Einblicke in die geplante Verwendung der ARF-Gelder in den einzelnen Mitgliedstaaten geben. Dieses Kapitel präsentiert die zentralen Prioritäten der Aufbau- und Resilienzpläne für Zentrum, Semiperipherie und Peripherie und hebt Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten zwischen den Staatengruppen hervor. Um die Vergleichbarkeit zu verbessern und die Ergebnisse zu validieren, wurden angelehnt an die Analysen des europäischen Think Tanks Bruegel verschiedene Kategorisierungsmethoden verwendet, die im Folgenden kurz erläutert werden (Darvas et al., 2023).

Eine Form der Kategorisierung stellen die Schwerpunktbereiche dar, die von der EU-Kommission für NGEU formuliert worden sind. Neben der Auflage, dass 37% der Finanzhilfen in grüne, und 20% der Finanzhilfen in digitale Maßnahmen investiert werden mussten, mussten auch die Maßnahmen der übrigen 43% einem der 6 Schwerpunktbereiche zugeordnet werden. Zu den Schwerpunktbereichen gehört:

1. Die grüne Transformation
2. Die digitale Transformation

[15] Der Halbzeitbericht basiert auf mehreren Quellen, darunter ein unabhängiger externer Evaluierungsbericht der von der Kommission in Auftrag gegeben, und von einem Zusammenschluss unterschiedlicher Think Tanks und Forschungsinstitute erstellt worden ist (CEPS, ECORYS, NIESR, CSIL, Wavestone). Dieser wird durch acht Fallstudien ergänzt, die auf ausgewählte Politikbereiche genauer eingehen. Zusätzlich hat die Kommission eine Aufforderung zur Einreichung von Beweismaterial und eine offene öffentliche Konsultation durchgeführt, auf die allerdings nur eine begrenzte Anzahl an Antworten eingingen. Und schließlich fließen auch die Berichte des Europäischen Wirtschafts-, und Sozialausschusses und des Europäischen Ausschusses der Regionen in den Halbzeitbericht ein (Europäische Kommission 2024: 4-5). Aufgrund der Triangulation der Daten und keinen nennenswerten Schwierigkeiten schätzt die EU die Daten als zuverlässig und ausreichend solide ein, um eine erste Halbzeitbewertung abzugeben (Europäische Kommission 2024: 5).

3. Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (das wirtschaftlichen Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie einen gut funktionierenden Binnenmarkt mit starken KMUs umfasst)
4. Soziale und territoriale Kohäsion
5. Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, u.a. mit dem Ziel die Krisenbereitschaft und die Krisenreaktionsfähigkeit zu erhöhen
6. Maßnahmen für die nächste Generation, für Kinder und Jugendliche, z.B. in den Bereichen Bildung und Qualifikation

Ein zentrales Problem bei der Klassifizierung ist, dass sich Maßnahmen in verschiedene Säulen einordnen lassen. Beispielsweise unterstützt die Bereitstellung digitaler Ausrüstung für Schulen sowohl die digitale Transformation (*Säule 2*) als auch Maßnahmen für Kinder und Jugendliche (*Säule 6*). Darüber hinaus gibt es Maßnahmen, die lediglich in geringem Umfang oder nur indirekt zur Förderung der grünen oder der digitalen Transformation beitragen, deren Hauptziel allerdings nicht zwangsläufig fördernd für die Bereiche sind, wie z.B. die Unterstützung der Luftfahrtindustrie (Darvas et al., 2023).

Eine alternative Form der Klassifizierung stellen die von der EU-Kommission festgelegten Schwerpunktbereiche für Investitionen und Reformen dar. Diese Klassifizierung hat den Vorteil, dass sie eine relativ präzise Einteilung der Maßnahmen erlaubt, allerdings berücksichtigt sie keine sozialen Aspekte, und sie erlaubt es nicht alle grünen und digitalen Maßnahmen vollständig zu erfassen. Zu den Schwerpunktbereichen für Investitionen zählen:

1. Power up (saubere Technologien und erneuerbare Energien)
2. Renovate (Energieeffizienz von Gebäuden)
3. Recharge and Refuel (nachhaltiger Verkehr und Ladestationen)
4. Connect (Ausbau schneller Breitbanddienste)
5. Modernise (Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung)
6. Scale-up (Cloud-Kapazitäten und nachhaltige Prozessoren)
7. Reskill and Upskill (Aus- und Weiterbildung zur Förderung digitaler Kompetenzen)

Eine dritte Form der Kategorisierung kann auf der Basis der unterschiedlichen Wirtschaftssektoren erfolgen. Darvas et al. (2023) nutzten dazu die statistische Klassifikation aus dem Datensatz der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – NACE (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne). Ein Vorteil für diese Form der Kategorisierung ist, dass es keine Überschneidungen zwischen den Kategorien gibt, Nachteile sind jedoch, dass nicht immer klar ist, welchem Sektor die Maßnahmen zuzuordnen

sind, oder dass Ausgaben mehreren Sektoren zugeordnet werden können. Beispielsweise ist die Maßnahme der „Unterstützung für kleine und mittelständische Unternehmen“ nicht sektorspezifisch (Darvas et al., 2023). Zu den klassifizierten Wirtschaftssektoren gehören:

1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
2. Bergbau
3. Verarbeitendes Gewerbe (Produktion; manufacturing)
4. Energieversorgung
5. Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen
6. Baugewerbe (construction)
7. Verkehr und Lagerung
8. Gastgewerbe/ Beherbergung und Gastronomie
9. Information und Kommunikation
10. Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
11. Grundstücks- und Wohnungswesen
12. Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen
13. Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen
14. Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
15. Bildung und Unterricht
16. Gesundheits-, Veterinär-, und Sozialwesen
17. Kunst, Unterhaltung, und Erholung
18. Erbringung von sonstigen Dienstleistungen ohne ausgeprägten Schwerpunkt

Die vorangegangenen Darstellungen zeigen, dass eine eindeutige Kategorisierung der Maßnahmen kaum möglich ist. Um eine präzisere Einordnung zu ermöglichen, entwickelten Darvas et al. (2023) eine eigene Klassifizierung, die die Maßnahmen in drei Hauptkategorien gliedert, die wiederum in mehrere Subkategorien unterteilt sind. Diese Struktur ermöglicht eine klare Zuordnung der Maßnahmen ohne Überschneidungen, während gleichzeitig ein Vergleich auf übergeordneter Ebene gewährleistet wird. Die Subkategorien tragen zudem dazu bei, die verschiedenen Themenfelder genauer zu definieren. Dazu gehören:

1. **die grüne Transformation** (Biodiversität, Luft- und Wasserqualität, Kreislaufwirtschaft, Projekte zur Anpassung an den Klimawandel, Umwelttechnische Innovation, erneuerbare Energien, Energieeffizienz von Gebäuden, Energieeffizienz außerhalb von Gebäuden, Wasserstoff, Hochgeschwindigkeitszüge, öffentlicher Verkehr, sonstige nachhaltige Verkehrsinfrastruktur, Elektromobilität, Elektrizitätsnetze, nachhaltige Landwirtschaft, grüne Steueranreize)

2. **die digitale Transformation** (Konnektivität, digitalbezogene Investitionen in Forschung und Entwicklung, digitale Fähigkeiten und digitale Integration, digitaler öffentlicher Sektor, Digitalisierung von Unternehmen, Investitionen in digitale Kapazitäten und Einsatz fortschrittlicher Technologien, Ökologisierung des digitalen Sektors)
3. **soziale, ökonomische und institutionelle Entwicklung** (wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Arbeitsmarkt und Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung des Finanzsystems, Investitionen in die Infrastruktur, F&E und Innovation [nicht-grün und nicht-digital], KMU, Gesundheit, Krisenvorsorge und Widerstandsfähigkeit, Justiz und Korruptionsbekämpfung, Bildung und Qualifikationen [nicht digital], Kultur und Tourismus, Sport)
4. **nicht-kategorisierte Maßnahmen** (Maßnahmen, die den vorigen Themenfeldern nicht zugeordnet werden konnten)

Um die Pläne der Mitgliedstaaten für den Zweck dieser Arbeit vergleichen zu können, wurden alle vorgestellten Formen der Kategorisierung herangezogen. Dazu wurden für jedes Land innerhalb einer Staatengruppe (Zentrum, Semiperipherie, Peripherie) die wichtigsten drei Prioritätenbereiche identifiziert und anschließend sowohl innerhalb der Gruppe als auch zwischen den verschiedenen Gruppen verglichen. Die Nutzung der unterschiedlichen Kategorisierungen erlaubt es die wesentlichen Prioritäten herauszustellen und die Ergebnisse zu validieren. Der folgende Abschnitt präsentiert die relevantesten Ergebnisse für die Staaten des Zentrums, der Semiperipherie und der Peripherie und legt dabei besonderes Augenmerk auf Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den drei Gruppen. Anschließend werden die Auswirkungen der NGEU-Gelder auf ungleiche Entwicklung diskutiert.

Zentrum

Innerhalb der Gruppe der Zentrumsländer wird der Großteil der ARF-Finanzhilfen für die grüne Transformation verwendet, was im Einklang mit den Vorgaben der EU steht. Laut der Kategorisierung von Darvas et al. (2023) fließen in allen Zentrumsländern über 40% der Mittel in grüne Maßnahmen. Deutschland weist mit 40,3% den geringsten Anteil an Ausgaben für grüne Initiativen auf, während Dänemark mit 92,3% den höchsten Anteil verzeichnet. An zweiter und dritter Stelle der Ausgaben stehen in allen Staaten entweder digitale Maßnahmen oder Projekte, die die soziale, wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung betreffen.

Hinsichtlich der Wirtschaftssektoren und der von der EU-Kommission definierten Schwerpunktbereiche weisen die Länder eine recht hohe Diversität auf. Einige Staaten setzen klare Prioritäten, während andere ihre Gelder auf eine Vielzahl an Projekten verteilen. So gehen

beispielsweise aus den deutschen, dänischen, und luxemburgischen Aufbauplänen klare Prioritäten hervor, während die Pläne von Frankreich und Belgien eine größere Vielfalt aufweisen. Deutschland legt beispielsweise einen großen Fokus auf die Digitalisierung von Wirtschaft, Infrastruktur und Bildung (Bundesministerium der Finanzen, 2023). Dementsprechend ist die Digitalisierung der Verwaltung mit 28,2 % vor dem Ausbau des nachhaltigen Verkehrs mit 21,2% der prozentual am stärksten vertretene Bereich unter den von der EU-Kommission definierten Themenfeldern. Auf einer ökonomischen Ebene stellt der Verkehrssektor prozentual den stärksten Wirtschaftssektor dar, und auch in Luxemburg werden die ARF-Gelder vorwiegend für den Ausbau des nachhaltigen Verkehrs genutzt (32,7%). In Dänemark fließt wie oben genannt der meiste Teil des Geldes in grüne Maßnahmen, die auf einer ökonomischen Ebene zu einem Großteil dem verarbeitendem Gewerbe (44,6%) zugeordnet werden können.

Die Projektlandschaft in Belgien und Frankreich ist dagegen vielfältiger. Frankreich investiert neben nicht kategorisierbaren Maßnahmen (19,6%), 18,6% in digitale Aus-, und Weiterbildungsprojekte, 17,89% in die Energieeffizienz von Gebäuden und 16,56% in den nachhaltigen Verkehr. Innerhalb der Zentrumsländer ist Frankreich das Land, das den höchsten Anteil seiner Mittel für die soziale, institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung aufwendet; etwa 32% der Maßnahmen entfallen auf diesen Bereich. Dabei wird versucht ökonomische Maßnahmen mit grünen Initiativen zu verbinden, um ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu fördern. Auch in Deutschland wird eine ähnliche Strategie verfolgt, wobei beide Länder jeweils rund 30% ihrer Mittel für Maßnahmen einsetzen, die grünes Wachstum unterstützen sollen.

In den skandinavischen Ländern wird vergleichsweise weniger Geld für die Digitalisierung ausgegeben, da diese im europäischen Vergleich bereits über einen hohen Digitalisierungsgrad verfügen. Stattdessen liegt der Fokus stärker auf der sozialen, ökonomischen und institutionellen Entwicklung. Insbesondere in Finnland wird ein erheblicher Teil der Mittel in Sozialprojekte investiert. Der Wirtschaftssektor, dem die meisten Maßnahmen zugeordnet werden konnten, ist dort das Gesundheits-, und Sozialswesen (Darvas et al., 2023).

Semiperipherie

Auch in den Ländern der Semiperipherie bilden grüne Maßnahmen das Hauptaugenmerk. In fünf der sechs Länder fließt der größte Teil der Mittel in grüne Initiativen, lediglich in Zypern

wird ein höherer Anteil für die soziale, institutionelle und ökonomische Entwicklung verwendet. Ähnlich wie in den Zentrumsstaaten spielt auch in der Semiperipherie der Ausbau des nachhaltigen Verkehrs eine bedeutende Rolle. In vier der sechs Länder zählt entweder der Verkehrssektor oder das Themenfeld *recharge and refuel (nachhaltiger Verkehr)* zu den drei wichtigsten Prioritäten. In Italien und Spanien (die Länder, die in ihrer Gruppe die meisten EU-Hilfen erhalten haben), ist der Verkehrssektor mit jeweils etwas über 18% der Bereich, auf den die meisten Maßnahmen entfallen.

Im Gegensatz zu den Zentrumsstaaten nehmen Bildungsmaßnahmen in den Ländern der Semiperipherie eine größere Bedeutung ein. In vier der sechs Staaten gehören Bildungsmaßnahmen zu den drei wichtigsten Prioritäten, während sie in den Zentrumsstaaten nur in zwei von neun Fällen unter den Top 3 gelandet sind. Tschechien investiert innerhalb der Gruppe der Semiperipherie den höchsten Anteil seiner Mittel in Bildungsmaßnahmen (18,46%), wobei ein bedeutender Teil auch in *digitale* Aus-und Weiterbildungsprojekte fließt (*reskill and upskill; 30,44%)*. In Italien ist der Bildungssektor der zweitgrößte Empfänger der Mittel, was die Bedeutung von Bildungsinvestitionen in der Semiperipherie weiter unterstreicht.

Peripherie

Basierend auf der Kategorisierung von Bruegel zeigen die Länder der Peripherie ebenfalls eine Präferenz für grüne Maßnahmen, allerdings gibt es eine Reihe von Staaten, in denen dies nicht der Fall ist. In Griechenland, Portugal, Lettland und der Slowakei fließt das meiste Geld statt in grüne Maßnahmen, in Maßnahmen, die die soziale, institutionelle und ökonomische Entwicklung betreffen. Das stellt einen entscheidenden Unterschied zu der Gruppe der Zentrumsstaaten dar, in der die soziale, institutionelle und ökonomische Entwicklung niemals die oberste Priorität hatte.

Auch bei der Betrachtung der Wirtschaftssektoren zeigt sich eine ähnliche Tendenz. In Lettland, Estland, Ungarn, Portugal und der Slowakei ist das Gesundheits- und Sozialwesen der Sektor, der die meisten Investitionen erhält (Darvas et al., 2023). Obwohl die Höhe und der spezifische Anwendungsbereich der Mittel variiert, lassen sich einige gemeinsame Trends erkennen. In allen peripheren Staaten wird ein beachtlicher Teil der Gelder in das Gesundheitssystem investiert, was sich in Maßnahmen wie dem Ausbau und der Modernisierung von Krankenhäusern und Gesundheitsdienstleistern, sowie der Verbesserung des Zugangs zu

Gesundheitsdiensten widerspiegelt. Abhängig von den spezifischen Bedürfnissen der Länder fließen weitere Mittel in den Ausbau frühkindlicher Betreuungseinrichtungen (159 Millionen Euro in Griechenland), den Aufbau sozialer Wohnprojekte (2,7 Milliarden Euro in Portugal und 43 Millionen Euro in Lettland), oder Reformen zur Verbesserung der Pensionssysteme. Lettland, Litauen und Bulgarien nutzen die Gelder ebenfalls um ihre Mindestlohnsysteme aufzubauen und zu verbessern, und auch eine Verbesserung des Rechtssystems wurde häufiger genannt (Kroatien, Ungarn, Rumänien und die Slowakei) (Europäische Kommission, 2023b).

Ähnlich wie in der Semiperipherie spielen auch in den peripheren Ländern Bildungsmaßnahmen eine zentrale Rolle. In sieben der elf Länder gehört der Bildungssektor zu den Top 3- Wirtschaftssektoren, in die das meiste Geld fließt (Darvas et al., 2023). Besonders in der Slowakei, Litauen, Ungarn, Kroatien und Bulgarien sollen Bildungsmaßnahmen durch NGEU-Gelder realisiert werden. Die Bildungsmaßnahmen sind divers und sie reichen von dem Ausbau von frühkindlicher Bildung (in Kroatien), über die Sicherung der Qualität (in Ungarn) bis hin zu einem Ausbau von Forschung und Innovation (Bulgarien), und lebenslangem Lernen (Litauen) (Europäische Kommission, 2023b).

Darüber hinaus wird in einigen Ländern der Peripherie wie Kroatien und Griechenland ein erheblicher Teil der Mittel für wirtschaftliche Maßnahmen bereitgestellt. Diese Länder zeigen eine stärkere Betonung auf Wirtschaftssektoren, die zur wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung beitragen sollen.

Auch im Hinblick auf die ökonomischen Sektoren wird in den peripheren Staaten ein beträchtlicher Teil der Gelder für Maßnahmen im Verkehrssektor ausgegeben. In sieben der elf Länder zählt der Verkehrssektor zu den drei wichtigsten Wirtschaftssektoren, die die meisten Investitionen erhalten. Der Fokus auf den Verkehrssektor unterstreicht die Bedeutung dieser Infrastrukturprojekte für die peripheren Länder und deren Bestreben, durch verbesserte Verkehrsanbindungen und nachhaltige Mobilitätslösungen die regionale Entwicklung zu fördern.

Zentrum, Semiperipherie und Peripherie im Vergleich

Die Analyse der Prioritäten der Mitgliedstaaten innerhalb der Gruppe des Zentrums, der Semiperipherie und der Peripherie zeigt deutlich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen auf.

Grüne und digitale Maßnahmen haben in allen EU-Mitgliedsstaaten, aufgrund der Vorgaben der Europäischen Union eine zentrale Bedeutung, jedoch variiert ihr Anteil erheblich.

In den Zentrumsstaaten stehen grüne Maßnahmen in allen Ländern prozentual an erster Stelle, oft gefolgt von digitalen Maßnahmen auf dem zweiten Platz. Diese Gruppe zeigt somit eine starke Ausrichtung auf die von der EU gesetzten Vorgaben - den Klimazielen und der Förderung der digitalen Transformation. Im Gegensatz dazu sind in den Ländern der Semiperipherie und der Peripherie digitale Maßnahmen lediglich die drittwichtigste Priorität. Hier liegt ein stärkerer Fokus auf der sozialen, institutionellen und ökonomischen Entwicklung, was verdeutlicht, dass in diesen Bereichen ein größerer Entwicklungsbedarf besteht.

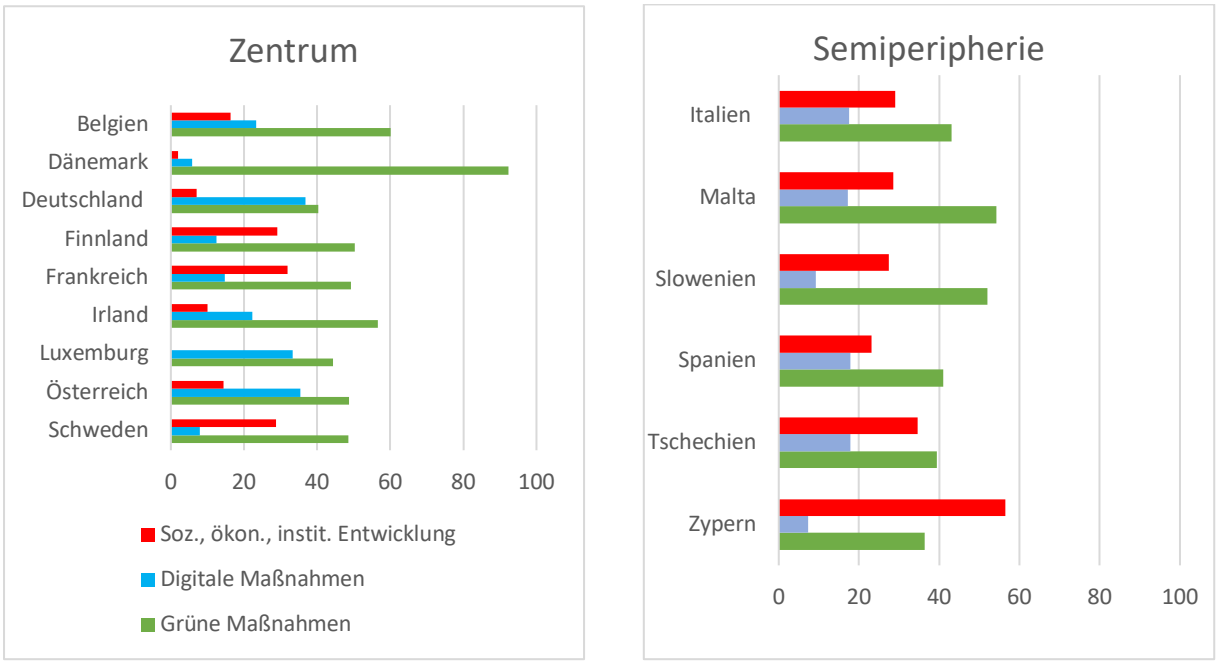

Abbildung 8: NGEU-Ausgabenprioritäten der europäischen Mitgliedstaaten. Eigene Darstellung nach Darvas et al., 2023

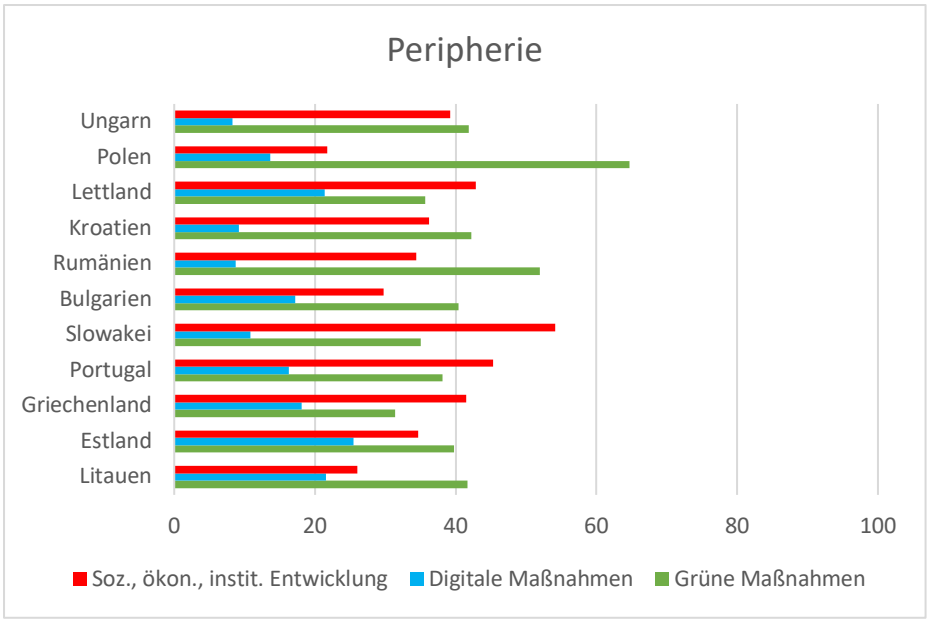

Abbildung 8 NGEU-Ausgabenprioritäten der europäischen Mitgliedstaaten. Eigene Darstellung nach Darvas et al., 2020

Bildungsmaßnahmen sind ein weiteres Themenfeld, das in den Ländern der Semiperipherie und der Peripherie eine bedeutendere Rolle spielt als in den Zentrumsstaaten. Während der Bildungssektor in den Zentrumsstaaten insgesamt seltener genannt wird, konzentrieren sich die dortigen Bildungsmaßnahmen stärker auf die *digitale* Aus-, und Weiterbildung. In den peripheren Staaten stehen hingegen häufiger „klassische" Bildungsmaßnahmen im Vordergrund.

Ein weiterer signifikanter Unterschied ist die Bedeutung des Ausbaus des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere in den peripheren Ländern. In fünf Staaten der Peripherie ist das Gesundheits-, und Sozialwesen der Wirtschaftssektor, in denen die meisten Investitionen fließen, und in vier weiteren Staaten gehört es zu den drei wichtigsten Prioritäten. In den Zentrumsstaaten wird dieser Bereich deutlich seltener hervorgehoben, lediglich in Finnland steht er an erster Stelle.

Ein gemeinsames zentrales Themenfeld der drei Gruppen ist der Auf- und Ausbau des nachhaltigen Verkehrs. Das Themenfeld *recharge and refuel* gehört sowohl in den Zentrumsstaaten als auch in den Ländern der (Semi-) Peripherie häufig zu den drei wichtigsten Investitionsbereichen. Dies gilt auch für den Verkehrssektor allgemein. Insgesamt betrachtet wird somit ein erheblicher Teil der europäischen ARF-Gelder für den Ausbau des nachhaltigen Verkehrs und die damit verbundenen Infrastrukturprojekte verwendet, was die strategische Bedeutung dieses Sektors für die europäische Integration und den Klimaschutz unterstreicht.

Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Mitgliedstaaten in Zentrum, Semiperipherie und Peripherie legt nahe, dass eine stärkere Annäherung in Bezug auf die ökonomische und soziale Konvergenz innerhalb der EU herausfordernd sein könnte. Die Zentrumsstaaten investieren laut ihren Aufbau-, und Resilienzplänen signifikant in zukunftsorientierte Bereiche wie die grüne und die digitale Transformation. Diese Ausrichtung könnte ihnen einen Entwicklungsvorsprung und langfristig einen ökonomischen Vorteil verschaffen, da diese Investitionen potentiell höhere Wachstumsraten und eine stärkere Innovationskraft fördern. Gleichzeitig bieten jedoch gerade die Investitionen in grüne und digitale Maßnahmen, sowie grenzüberschreitende Projekte wie der Ausbau des nachhaltigen Verkehrs oder der Ausbau der Breitbandnetzwerke, eine Chance zur Harmonisierung und Vereinheitlichung von Strukturen auf EU-Ebene, was wiederum Konvergenzen in Bezug auf Entwicklungsstandards fördern könnte. Für eine nachhaltige ökonomische Konvergenz wäre es jedoch erforderlich, dass auch die peripheren Staaten verstärkt in die Modernisierung und Diversifizierung ihrer nationalen Ökonomien investieren und Innovationskapazitäten ausbauen. Die Möglichkeiten der peripheren Staaten, ihre NGEU-Mittel gezielt in solche zukunftsweisenden Bereiche zu lenken, sind jedoch oft eingeschränkt, da ein erheblicher Teil der Mittel in andere dringend notwendige Investitionen wie den Ausbau des Gesundheits-, und Sozialwesens gesteckt wird. Im Gegensatz dazu haben die Zentrumsstaaten oft die Möglichkeit, nahezu die Gesamtheit ihrer NGEU-Gelder in innovative Sektoren zu investieren, da sie in Bereichen wie dem Sozial- und Gesundheitswesen bereits relativ gut aufgestellt sind. In (semi-) peripheren Staaten zeigt sich hingegen ein erheblicher Bedarf an Investitionen in das Sozialwesen, was durch die Priorisierung von Ausgaben in Bildung sowie Gesundheits- und Sozialsysteme deutlich wird.

Da die Zentrumsstaaten in diesen Bereichen weniger Investitionen tätigen müssen, könnten sich die peripheren Staaten auf sozialer Ebene stärker an die Standards der Zentrumsstaaten annähern. Folglich könnte das Potenzial für eine soziale Konvergenz größer sein als das für eine ökonomische Konvergenz, da die Investitionen der peripheren Staaten in den Aufbau und die Stärkung sozialer Infrastrukturen möglicherweise zu einer Angleichung der Lebensstandards beitragen könnten.

Da die Aufbau- und Resilienzpläne nur die Theorie darstellen bleibt abzuwarten, wie effektiv die Mittelverwendung im Rahmen der ARF sein wird, und ob sie tatsächlich dazu beitragen kann Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern. Das nächste Kapitel knüpft

daran an und beleuchtet erste Implementierungsergebnisse der ARF nach Ablauf der ersten Programmhälfte.

7.3.2 Zentrale Ergebnisse des Halbzeitberichts

Insgesamt zeichnet der Halbzeitbericht der Kommission ein recht positives Bild über den bisherigen Implementierungserfolg der ARF. Bis Februar 2024 konnte die EU bereits einige Fortschritte in der Umsetzung ihrer definierten Themenfelder (*grüne Transformation, digitale Transformation, nachhaltiges und inklusives Wachstum, soziale und territoriale Kohäsion, ökonomische, soziale und institutionelle Resilienz* und *Politiken für die nächste Generation*) und Zielsetzungen verzeichnen. Das folgende Kapitel stellt die zentralen Ergebnisse der sechs Themenfelder dar, und geht dabei auf Unterschiede zwischen Zentrum und Peripheriestaaten genauer ein.

Von insgesamt 6266 Zielvorgaben und Meilensteinen die bis 2026 erreicht werden sollen, wurden bis Februar 2024 1153 als zufriedenstellend erfüllt bewertet, und weitere 1238 wurden von den Mitgliedstaaten als abgeschlossen gemeldet. Dies entspricht einer Fortschrittsrate von ca. 38% von der Gesamtzahl der Ziele der ARF (Europäische Kommission 2024: 22). Obwohl die meisten Mitgliedstaaten bereits Erfolge bei der Implementierung erzielt haben, variiert das Tempo ihres Fortschritts erheblich. Während einige Mitgliedstaaten bisher noch keine Zahlungsanträge gestellt haben, haben andere bereits drei Anträge eingereicht (Europäische Kommission 2024: 76). Zu den Staaten die bisher noch keine erreichten Ziele und Meilensteine verzeichnen konnten gehören die peripheren Staaten Polen und Ungarn, aber auch die Zentrumsstaaten Belgien, die Niederlande, Schweden, Finnland und Irland. Dies hat unterschiedliche Gründe. Im Fall von Polen und Ungarn müssen die Behörden zunächst Umstrukturierungen vornehmen, um die Etappenziele im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union zu erfüllen (Europäische Kommission 2024: 21-22). Im Fall von Belgien, Irland, und Finnland liegt es lediglich daran, dass die Bewertung der ersten Zahlungsanträge noch nicht abgeschlossen wurde (Europäische Kommission 2024: 21-22). Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass auch diese Länder zukünftig Reformen und Investitionen umsetzen werden.

Zu den Ländern die bisher die meisten Ziele umsetzen konnten zählen die zwei semiperipheren Staaten Italien und Spanien, sowie der periphere Staat Kroatien. Italien hat Stand Februar 2024 178 von 527 Zielen und Meilensteinen erfüllt, Spanien 121 von 527, und Kroatien 104 von 372

(Europäische Kommission 2024: 22-23). Dabei gehören Spanien und Italien auch zu den zwei Ländern, die die meisten Finanzhilfen im Rahmen der ARF erhalten haben, und die damit auch die Pläne mit den meisten Zielen und dem engsten Austausch mit der Union besitzen. Das Erreichen einer hohen Anzahl an Zielen erscheint für die beiden Staaten daher sehr wahrscheinlich. Ein besonderer Erfolg ist die hohe Implementierungsrate Kroatiens, das mit 104 von 372 erreichten Zielen trotz vergleichsweise geringer Finanzhilfen den dritten Platz unter den Ländern einnimmt, die die meisten Ziele umsetzen konnten (Europäische Kommission 2024: 22-23). Innerhalb der Gruppe der Semiperipherie lag Slowenien auf Platz drei der meist erreichten Ziele, und innerhalb der Gruppe der Peripherie konnten neben Kroatien auch Portugal und Griechenland eine hohe Fortschrittsrate verzeichnen (Europäische Kommission 2024: 219 – 221). Auch alle weiteren Mitgliedstaaten (bis auf Polen und Ungarn) der beiden Gruppen konnten bereits erste Ziele erfüllen, darunter Tschechien, Malta und Zypern, sowie Litauen, Rumänien und die Slowakei (Europäische Kommission 2024: 219–221).

Insbesondere die erfolgreiche Umsetzung von wichtigen Reformen wird im Halbzeitbericht der Kommission als positiv herausgestellt, die bereits zu greifbaren Ergebnissen vor Ort führen konnte. Dabei kam es insbesondere in den Staaten der (Semi-) Peripherie zu einer höheren Umsetzungsrate von Strukturreformen. Der Halbzeitbericht der Kommission zeigt, dass diejenigen Staaten, die im Verhältnis zu ihrem BIP mehr Finanzhilfen erhalten haben, auch mehr Strukturreformen in ihren Plänen aufgenommen, und bis dato implementiert haben (Europäische Kommission 2024: 51). Die Strukturreformen decken unterschiedliche Sektoren ab, wie die Effizienz der Verwaltung, das Straf-, und Justizsystem, das Gesundheits-, und Sozialsystem oder den Arbeitsmarkt. Insbesondere in der Steuerpolitik, der Rechtsstaatlichkeit und der Betrugsbekämpfung, sowie bei Interventionen zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung wurden mehr Reformen als Investitionen umgesetzt, die überwiegend in den Ländern der (Semi-) Peripherie von Bedeutung sind (Europäische Kommission 2024: 39). Die ARF konnte damit dazu beitragen umstrittene und tiefgreifende Reformen in (semi-) peripheren Staaten beschleunigt umzusetzen, die ohne die zusätzlichen Finanzhilfen gar nicht, oder zumindest nicht in dem selben Ausmaß, möglich gewesen wären. Beispielsweise konnte die ARF im Bereich der *frühkindlichen Bildung und Betreuung* insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnen, in denen die ARF-Mittel als Anteil des BIP größer sind (z.B. 16% in Griechenland vs 0,1% in Luxemburg) (Europäische Kommission 2024: 67). In Italien und Spanien, wo die ARF-Zuweisung 11% bzw. 6% des BIPs

ausmacht, wurden die ARF-Mittel, die für Investitionen in den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen bereitgestellt worden sind, als *zusätzlich* bezeichnet, wohingegen die Mittel in Deutschland, wo die ARF nur etwa 0,7% des BIP ausmacht, als *bereits im Haushalt vorgesehen* angegeben worden sind (Europäische Kommission 2024: 67). Auch in Belgien und Polen wurden die ARF-Finanzhilfen zumindest als *ergänzend* beschrieben, und einige der befragten Interessenvertreter*innen erklärten, dass die Investitionen in frühkindliche Bildung und Betreuung ohne die ARF wahrscheinlich nicht stattgefunden hätten. Demnach ist der Mehrwert, den die EU durch die ARF geschaffen hat, in Deutschland im Bereich der *frühkindlichen Bildung und Betreuung* deutlich geringer als in Italien, Spanien, Belgien, oder Polen (Europäische Kommission 2024: 67).

Hinsichtlich der sechs von der EU definierten Themenfelder konnte bisher eine besonders hohe Erfolgsrate bei den Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz und des ökonomischen Wachstumspotentials erzielt werden (Europäische Kommission 2024: 39). Durch eine Reihe an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (z.B. in Italien, Spanien und Kroatien) und Reformen zur Unterstützung des Unternehmensumfelds, der Wettbewerbsfähigkeit, oder der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, konnte die ARF dazu beitragen öffentliche Investitionen robust zu halten und die Ökonomien der Mitgliedstaaten nach der Covid-19-Krise zu unterstützen (Europäische Kommission 2024: 39; 76). Beispielsweise hat Spanien eine umfangreiche Arbeitsmarktreform umgesetzt, die die Verwendung unbefristeter Verträge allgemein einführte und Anreize für die interne Flexibilität von Unternehmen schuf. Dadurch konnte die Zahl befristeter Verträge verringert werden, und ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Arbeitnehmer*innen und der Flexibilität der Unternehmen hergestellt werden (Europäische Kommission 2024: 43-44). Dabei werden allen Staaten, die bisher eine hohe Anzahl an Zielen und Meilensteinen erreicht haben (Spanien, Italien, Kroatien, Portugal, Slowenien) auch bedeutende ökonomische Erfolge im Rahmen der ARF prognostiziert. Laut Simulationen der EU wird erwartet, dass das Produktivitätsniveau in Spanien und Kroatien in den nächsten Jahren um 4 % bzw. 3,5 % ansteigen wird, was im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 1,4% recht hoch ist (Europäische Kommission 2024: 15). Und Italien gehört mit Slowenien und Portugal zu den Staaten, dessen nationale Haushalte voraussichtlich im Vergleich zu vor der Pandemie die meisten Mittel für Investitionen bereitstellen werden (Europäische Kommission 2024: 38). Der aktuelle Kohäsionsreport der EU aus dem Jahr 2024 bestätigt diese Ergebnisse. Wie prognostiziert, stiegen die öffentlichen Investitionen nach der Pandemie stark an, und dies insbesondere in den weniger entwickelten und südeuropäischen

Regionen Europas (Ferreira & Schmit 2024: 22). Zudem konnte das BIP von 2020 auf 2021 in fast allen Regionen stark angewachsen, sodass das Gesamt BIP auf EU-Ebene bereits im letzten Quartal von 2021 das Niveau von vor der Rezession übersteigt (Ferreira & Schmit 2024: 20). Aufgrund der starken Gewinne der (semi-) peripheren Staaten und des Verteilungsschlüssels der ARF wird erwartet, dass die ARF die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten weiter fördert, und das Wachstum dort unterstützt, wo es am dringendsten benötigt wird (Europäische Kommission 2024: 69). Auch durch die ARF ausgelöste Spillover-Effekte sollen den Binnenmarkt weiter stärken. Aufgrund der starken finanziellen Unterstützung wird insbesondere in den Bereichen grüner und digitaler Wandel erwartet, dass Mitgliedstaaten von Investitionen wie dem Breitbandausbau ihrer Nachbarländer profitieren können (Corti, Gros, Liscai, Ruiz, Kiss-Galfalvi, Gstrein, Herold, Dolls, Fuest 2022: 32). Gleichzeitig weisen Corti et al. (2022: 36-37) aber auch darauf hin, dass grenzüberschreitende Projekte nur in begrenzter Anzahl entstehen werden, da die Zeit für diese innerhalb des ARF-Planungsprozesses zu knapp war, und dass dafür eine bessere Koordinierung durch die EU notwendig gewesen wäre.

Die ARF trug somit ökonomisch zur Stabilisierung der Volkswirtschaften nach der COVID-19-Pandemie bei, initiierte eine Reihe an Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials und unterstützte die (kurzfristige) wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten. Im Vergleich zu früheren Rezessionen, wie der von 2009, hat die EU effektiver reagiert. Die Erholung des BIPs, der Beschäftigung, der Haushaltseinkommen und der Investitionen war deutlich stärker und regional ausgewogener. Der Kohäsionsreport führt dies insbesondere auf die Leistung der östlichen und südlichen Regionen zurück, deren wirtschaftliche Entwicklung den nordwestlichen Regionen ähnlicher war (Ferreira & Schmit 2024: 22-23). Auch Unternehmerverbände bewerteten die Bemühungen der EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen nach COVID-19 als positiv, sie wiesen jedoch darauf hin, dass die Interessen der KMUs nicht immer ausreichend bedacht worden sind (Europäische Kommission 2024: 40). Einige KMU-Akteure äußerten beispielsweise Bedenken hinsichtlich der langsamen Geschwindigkeit, mit der die ARF-Mittel die Endempfänger erreichen, und sie betonte die Komplexität der von der ARF unterstützten und auf nationaler Ebene entworfenen Programme, die die Beteiligung der KMUs negativ beeinflusst haben (Europäische Kommission 2024: 40). Dies ist bedauerlich, da diese Akteursgruppe mitunter am stärksten von den negativen Auswirkungen der Pandemie betroffen war.

Neben der erfolgreichen Stabilisation der europäischen Ökonomien gibt es auch in Bezug auf die soziale und institutionelle Resilienz bisher einige positive Ergebnisse. Laut Angaben der EU betreffen 39% der ARF-Reformen den öffentlichen Sektor und sie decken dabei ein breites Spektrum an verschiedenen Politikbereichen ab, wie z.B. die Gesundheits-, und Langzeitpflege, die Wirksamkeit der Justizsysteme oder die Überwachung der Geldwäschebekämpfung. Dabei weisen die ARF Daten auf besondes positive Ergebnisse in den Bereichen der Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und dem Ausbau der Kapazitäten im Gesundheitswesen hin, die bereits zu greifbaren Ergebnissen vor Ort geführt haben (Europäische Kommission 2024: 40). Beispielsweise berichteten einundzwanzig Mitgliedstaaten von etwa 309 Millionen Nutzer*innen neuer oder modernisierter öffentlicher digitaler Dienste, und neun Mitgliedstaaten meldeten insgesamt 45,8 Millionen zusätzliche Kapazitäten in neuen oder modernisierten Gesundheitseinrichtungen an, die durch die ARF gefördert worden sind (Europäische Kommission 2024: 40). Spanien hat beispielsweise im Rahmen seines nationalen Aufbau- und Resilienzplans bedeutende Fortschritte bei der Beschaffung und Installation neuer medizinischer Geräte erzielt, in Slowenien konnte eine herausfordernde Reform über die Langzeitpflege verabschiedet werden, und in Estland trat am 1. April 2023 eine Verordnung in Kraft, die die Liste der von der estnischen Krankenkasse erstatteten Gesundheitsdienstleistungen und pharmazeutischen Produkte erweitert. Zusätzlich hat der Einsatz von elektronischen Konsultationen und digitalen Hilfsmitteln in einigen Mitgliedstaaten die Patientenversorgung und den Zugang zu Fachärzt*innen verbessert, sodass positive Veränderungen für nationale Gesundheitssysteme verzeichnet werden konnten. Auch in Kroatien konnte im Rahmen des Telecordis-Projekts bereits medizinische und computergestützte Ausrüstung für 40 Standorte der primären Gesundheitsversorgung in abgelegenen und ländlichen Gebieten beschafft und bereitgestellt werden, was dort zu einer Verbesserung der ärztlichen Versorgung in ländlichen Gebieten führte (Europäische Kommission 2024: 40 - 41).

In Bezug auf die Förderung der institutionellen Resilienz betrifft ein großer Teil die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen, sowie die Verbesserung ihrer Effizienz und Integrität (Europäische Kommission 2024: 39). In Italien wurden bereits einige Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Reihe von strukturellen Reformen der öffentlichen Verwaltung umgesetzt. Insbesondere der Aufbau eines *recruitment portals*, das alle Daten zu Stellenangeboten im öffentlichen Sektor, sowie Zugangsverfahren und deren Umsetzung sammelt, soll mit anderen anstehenden Strukturreformen dazu beitragen können, das

italienische BIP, Arbeitsplätze, und die Arbeitsproduktivität zu steigern (Europäische Kommission 2024: 41). In Kroatien hingegen konnte eine umfassende Straf-, und Justizreform bereits zu einer Verkürzung der benötigten Zeit zur Beilegung von Zivil-, und Handelsfällen führen, und in Polen, Ungarn und Rumänien wurden erste Schritte einer Straf-, und Justizreform in Gang gesetzt, die sich positiv auf die Rechtsstaatlichkeit in diesen Ländern auswirken sollte (Europäische Kommission 2024: 51; 42). Zwar ist es noch zu früh, um die Ergebnisse der Reformen in Ungarn, Rumänien und Polen zu bewerten, dennoch wird die ARF in der akademischen Literatur insgesamt als ein wirksames Instrument eingeschätzt, um Fortschritte beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit zu erzielen (Europäische Kommission 2024: 42).

Neben der Herstellung der ökonomischen Stabilität, war es der EU auch ein wichtiges Anliegen den grünen und den digitalen Wandel voranzubringen. In beiden Politikfeldern konnte bis Februar 2024 etwa ein Drittel der geplanten Ziele umgesetzt werden, was einer Fortschrittsrate von etwas über 30% entspricht (Europäische Kommission 2024: 44; 47). Bezüglich der grünen Transformation konnten erste greifbare Ergebnisse im Bereich der Energieeinsparungen und dem Ausbau der Infrastruktur erneuerbarer Energien erzielt werden. Beispielsweise konnten fünfzehn Mitgliedstaaten bereits etwa 28 Millionen Megawattstunden an Primärenergie einsparen, und andere konnten zusätzliche Betriebskapazitäten für erneuerbare Energien schaffen. Erneuerbare Energien und ihr Ausbau (14%) zählen neben nachhaltiger Mobilität (31%) und Energieeffizienz (29%) auch zu den Bereichen, in die innerhalb der Säule der grünen Transformation, das meiste Geld fließt (Europäische Kommission 2024: 44). Auch im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden konnten bereits Ergebnisse erzielt werden, allerdings sind diese gemischt. Während Frankreich und Rumänien in diesem Bereich Fortschritte machen, gibt es in Lettland Verzögerungen, und Bulgarien hinkt hinterher (Europäische Kommission 2024: 45). Eine Vielzahl von Teilnehmer*innen der öffentlichen Konsultation ist insgesamt allerdings der Ansicht, dass die ARF in gewissem oder in hohem Maße (62%) zu einer grünen Transformation beitragen kann (Europäische Kommission 2024: 44). Hinsichtlich der digitalen Transformation konnten bisher insbesondere in den Bereichen der digitalen (Gesundheits-) Infrastruktur, der digitalen Aus-, und Weiterbildung, und der Digitalisierung von Unternehmen Ergebnisse erzielt werden (Europäische Kommission 2024: 47). Die Digitalisierung des Gesundheitssystems war für einige Länder eine wichtige Priorität, die in Belgien, Kroatien, Tschechien, Dänemark und Estland auch bereits begonnen wurde umzusetzen. Zu den bereits umgesetzten Maßnahmen zählen beispielsweise elektronische Gesundheitsdienste, telemedizinische Lösungen oder Verbesserungen in der Verwaltung von Gesundheitsdaten. Die

Maßnahmen konnten sich positiv auf das Gesundheitssystem auswirken und durch digitale Lösungen auch den Zugang zu Fachärzt*innen erleichtern (z.B. Kroatien) (Europäische Kommission 2024: 48). Gleichzeitig konnten eine Vielzahl an Haushalten mit einem besseren Internetzugang versorgt werden. In Rumänien und Belgien wurden beispielsweise Bestrebungen unternommen, um das 5G-Netzwerk weiter auszubauen, um so auch ländlichen Regionen einen besseren Internetzugang zu ermöglichen (Europäische Kommission 2024: 48). Damit konnten sowohl Zentrumsstaaten als auch semiperiphere und periphere Staaten erste Erfolge im Bereich der grünen und digitalen Transformation verzeichnen.

Die Säule der sozialen und territorialen Kohäsion, sowie die der Politiken für die nächste Generation wurden im Halbzeitbericht nur knapp dargestellt. Für den Bereich der sozialen und territorialen Kohäsion berichtet die EU von gemischten Ergebnissen, jedoch von einer Fortschrittsrate von ca. 34%. Die Pläne der Mitgliedstaaten decken den sozialen und territorialen Zusammenhalt in einigen Plänen stärker ab als in anderen, wobei dieser beispielsweise in den Plänen von Italien und Spanien stark vertreten, und in allen Komponenten der Pläne verankert ist (Europäische Kommission 2024: 42). Ähnliches gilt für Maßnahmen die die nächste Generation, sowie die für Kinder und Jugendliche betreffen, wie z.B. Bildungsmaßnahmen. Bisher wurden 222 von 636 Meilensteinen und Zielen von den Mitgliedstaaten als abgeschlossen gemeldet oder von der Kommission als erfüllt bewertet, was erneut einer Fortschrittsrate von etwa 35% entspricht. 27 Pläne beinhalten zudem 134 (Sub-) Maßnahmen die auf Geschlechtergerechtigkeit oder auf Chancengleichheit im Allgemeinen abzielen (Europäische Kommission 2024: 43).

Zusammenfassend konnten bisher in beinahe allen Mitgliedstaaten erste Erfolge verzeichnet werden. Die Fortschrittsrate der Maßnahmen liegt in allen Themenfeldern bei um die 30-35%, wobei die größten Erfolgsraten im Bereich der Stärkung des ökonomischen Wachstumspotentials, sowie der sozialen und der institutionellen Resilienz liegen. Die semiperipheren Staaten Italien und Spanien, sowie das periphere Land Kroatien konnten dabei bisher die meisten Ziele und Meilensteine umsetzen.

Aus ökonomischer Perspektive hat die ARF dazu beigetragen, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten nach der COVID-19-Pandemie zu stabilisieren, wodurch schnelle BIP-Zuwächse und stabile Investitionen ermöglicht wurden. Besonders in den semi-peripheren und peripheren Regionen Europas wurden signifikante BIP-Wachstumsraten erreicht, außerdem

wird eine Verbesserung des Produktivitätsniveaus erwartet. Im Vergleich zu den Zentrumsstaaten konnte eine höhere Umsetzungsrate von Strukturreformen festgestellt werden, die sowohl ökonomische und soziale Bereiche abdecken. Dazu gehören insbesondere Arbeitsmarktreformen, Reformen der öffentlichen Verwaltung, des Straf-, und Justizsystems, sowie des Gesundheits-, und Sozialsystems. Zudem haben sich gerade für (semi-) periphere Staaten mehr zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnet, und die ARF konnte damit bis dato auch zu einer Verbesserung sozialer Systeme, sowohl in den (semi-) peripheren als auch in den Zentrumsstaaten beitragen.

Im Bereich der grünen und der digitalen Transformation konnten erste greifbare Ergebnisse in den Bereichen Energieeinsparungen und dem Ausbau der Infrastruktur erneuerbarer Energien erzielt werden, sowie der digitalen (Gesundheits-) Infrastruktur, der digitalen Aus-, und Weiterbildung und der Digitalisierung von Unternehmen (Europäische Kommission 2024: 44; 47). Im Bereich der grünen und digitalen Transformation haben sowohl die Zentrumsstaaten als auch die (semi-) peripheren Staaten eine Reihe Ergebnisse erzielt, da es in den beiden Bereichen in den meisten Ländern mit Blick auf die Zukunft noch einen großen Entwicklungsbedarf gibt.

Welche Auswirkungen die dargestellten Ergebnisse auf ökonomische und soziale Konvergenzdynamiken in Europa genau haben, wird in *Kapitel 8: Soziale und ökonomische Konvergenzpotentiale der ARF* nochmal erläutert.

7.3.3 Effizienz des bisherigen Implementierungsprozesses

Nachdem sich der vorige Abschnitt mit der beispielhaften Darstellung einiger konkreter Implementierungsergebnisse innerhalb der sechs Säulen beschäftigt hat, wird nun die Effizienz des Implementierungsprozesses der ARF genauer beleuchtet. Dazu werden Erfolge und mögliche Hürden dargestellt, die im bisherigen Implementierungsprozess aufgetreten sind.

Obwohl bisher schon einige positive Ergebnisse erzielt werden konnten, schätzt Becker (2023: 17) der die Implementierung der ARF bis Sommer 2023 bewertet hat, die Fortschritts-, und Abrufquote als eher gering ein und schließt daraus, dass den nationalen Regierungen die Mittelverwaltung und das Erreichen der vereinbarten Etappenziele Probleme bereitet. Er argumentiert, dass bis dato eher diejenigen Mitgliedstaaten erfolgreicher beim Abrufen der Fördergelder waren, die auf langjährige Erfahrungen im Bezug und in der Verwaltung

europäischer Fördergelder, insbesondere aus den EU-Strukturfonds, verfügen (Becker 2023: 17). Gleichzeitig ist zu hinterfragen, ob die insgesamte Fortschrittsrate von ca. 38% zum Zeitpunkt der Halbzeit nicht zu gering ist. Bleibt die Fortschrittsrate der zweiten Halbzeit auf dem jetzigen Niveau können voraussichtlich nicht alle Ziele und Meilensteine erreicht, und nicht alle Finanzhilfen absorbiert werden. Diese Beobachtung bestätigt der Halbzeitbericht der Kommission, der eine erfolgreiche Implementierung der ARF an die administrative Kapazität der Mitgliedstaaten knüpft (Europäische Kommission 2024: 55). Demnach ist es für Staaten mit einer schwachen Verwaltungskapazität schwieriger die ARF-Mittel vollständig zu absorbieren. Der Ausschuss der Regionen betonte an dieser Stelle, dass viele Mitgliedstaaten die Verwaltungskapazitäten auf lokaler und regionaler Ebene nicht genügend gestärkt hätten, um die Investitions-, und Reformagenda vollständig umzusetzen (Europäische Kommission 2024: 55). Dennoch gab es auch einige Mitgliedstaaten (z.B. Bulgarien, Estland, Litauen) die die bestehenden Strukturen für die Verwaltung der ARF angepasst haben, oder andere wie z.B. Belgien, Kroatien und Portugal, die neue Strukturen geschaffen haben (Europäische Kommission 2024: 55). Durch die notwendige Anpassung oder Entwicklung von neuen Verwaltungsstrukturen wurden allerdings auch Kosten verursacht, und es ist durch die ARF zu einem deutlich größeren Verwaltungsaufwand gekommen, als von den Mitgliedstaaten angenommen (Europäische Kommission 2024: 77). Da es sich um ein neues Politikinstrument handelt, führte die ARF zu Einstiegskosten, und auch das Verfahren zur Änderung der Pläne wurde von einigen Beteiligten, und insbesondere den Behörden der Mitgliedstaaten als aufwändig und komplex beschrieben (Europäische Kommission 2024: 77). Der Verwaltungsaufwand und der komplexe Prüfungs- und Kontrollrahmen hat sich dabei negativ auf die Geschwindigkeit der Umsetzung der ARF ausgewirkt, was durch die Koexistenz der zwei EU-Finanzierungsinstrumente (ARF und Kohäsionsfonds) mit zwei unterschiedlichen Ansätzen (leistungsbezogen und kostenbezogen) noch verschärft wurde (Europäische Kommission 2024: 77). Zudem haben Vertreter*innen der Mitgliedstaaten auch die zu hohen Anforderungen an die Berichterstattung bemängelt, die zu einem Mangel an Flexibilität, und damit zu einer Beeinträchtigung von Wirksamkeit und Effizienz geführt haben (Europäische Kommission 2024: 77). Da das Erreichen der Ziele auch von unvorhersehbaren Variablen wie innerpolitischen Spannungen oder geopolitischen Gegebenheiten abhängig ist, können sich Ziele als schwieriger zu erreichen erweisen. Insbesondere der russische Angriffskrieg in der Ukraine führte durch die Inflation, den Anstieg der Energiepreise, Problemen in globalen Versorgungsketten und Arbeitskräftemangel zu einer Beeinträchtigung vieler ARF-Maßnahmen (Europäische Kommission 2024: 54). Zwar haben die Mitgliedstaaten die von der

Kommission angebotene Möglichkeit genutzt um ihre NARPs zu ändern, allerdings ist die Revision der Pläne administrativ und zeitlich aufwendig, wodurch erneut Verzögerungen im Implementierungsprozess und bei der Auszahlung weiterer Gelder entstehen. Eine größere Flexibilität in der Beurteilung der Ziele von der Kommission wäre demnach wünschenswert (Europäische Kommission 2024: 80). Mit einer steigenden Flexibilität in der Bewertung der Ziele durch die Kommission und den neu erschaffenen administrativen Strukturen könnte die Umsetzung der Ziele und Meilensteine in der zweiten Hälfte der ARF unter Umständen auch schneller erfolgen. Dennoch gibt es eine Vielzahl weiterer Hürden, die einen hundertprozentigen Implementierungserfolg erschweren könnten.

Ein zentrales Problem bleibt auch, dass es bisher noch wenig Informationen über die Endempfänger der ARF-Mittel gibt. Zwar werden im Rahmen des Programms Daten dazu gesammelt, doch können diese nur für bestimmte Prüfungs- und Kontrollzwecke verwendet und weitergegeben werden (Europäische Kommission 2024: 80). Demnach ist schwer abzuschätzen wer genau von den ARF-Geldern profitiert, und ob dies weite Teile der Bevölkerung sind oder doch eher große Unternehmen, wie das Beispiel Spanien gezeigt hat (Pof, 2022). An dieser Stelle besteht die Gefahr, das es erneut zu einem *growth without development* -Phänomen kommt, durch welches zwar Wirtschaftswachstum verzeichnet wird, dieses sich aber nicht auf eine Verbesserung der Sozial-, und Lebensstandards auswirkt. Spanien investiert laut den Länderprofilen der Europäischen Kommission einen deutlich höheren Anteil seiner Gelder in Maßnahmen, die das Wirtschaftswachstum fördern anstelle des Ausbaus des Sozial- und Gesundheitssystems (Europäische Kommission, 2023b).

Das könnte auch durch die Beobachtung von lokalen und regionalen Autoritäten, sowie Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt werden, dass sie nur unzureichend in die Entwicklung der Pläne einbezogen wurden. Die EU erklärte dies überwiegend mit der knappen Zeit, die für die Bearbeitung der Pläne zur Verfügung stand und reagierte darauf mit einer Forderung in der Halbzeitbewertung nach einer stärkeren Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an der Umsetzung der ARF durch formelle, strukturierte Konsultationsprozesse (Europäische Kommission 2024: 56). Gleichzeitig äußerten wie oben genannt, auch einige KMU-Akteur*innen, das ihre Interessen nicht ausreichend bedacht worden sind. Wenn die ARF überwiegend großen Unternehmen zugute kommt, ist wiederum zu hinterfragen, ob die ARF das Ziel einer sozialeren und resilienteren Union tatsächlich erfüllt (Europäische Kommission 2024: 40). Die EU hat diesbezüglich zwar schon Änderungen

vorgenommen, sodass die Mitgliedstaaten zukünftig Daten zu den 100 Endempfänger*innen veröffentlichen müssen, die den höchsten Betrag an ARF-Mittel erhalten haben (Europäische Kommission 2024: 80). Trotzdem lässt sich erst nach der Veröffentlichung feststellen, wer von den ARF-Mitteln am meisten profitiert hat.

Auch die gewünschten und von der EU geplanten Synergien zwischen ARF und Kohäsionspolitik konnten bisher noch nicht festgestellt werden. Zwar schätzt die EU das Potential für zukünftige Synergien recht hoch ein, dennoch gibt es derzeit nur begrenzte Hinweise darauf, dass sich Synergien ergeben werden. Auch die Fachliteratur schätzt das Erzielen von Synergien eher als schwierig ein, u.a. aufgrund der Notwendigkeit einer vertieften strategischen und operativen Zusammenarbeit, sowie der Schwierigkeiten bei der Angleichung der Zeitpläne und Verfahren der verschiedenen Fonds (z.B. Bachtler & Dozhdeva 2021; Bachtler & Mendez 2021: 33). Auch der Europäische Ausschuss der Regionen stellte fest, dass die NARPs die territoriale Dimension der Kohäsionspolitik nur teilweise abdecken und daher die potentiellen Synergien mit den Fonds der Kohäsionspolitik begrenzt sind (Europäische Kommission 2024: 65. Das birgt die Gefahr, dass sich keine langfristigen Erfolge aus der ARF für (semi-) periphere Staaten ergeben. Dies liegt wiederum auch in der Hand der Mitgliedstaaten, die sich durch erfolgreiche Reformen auch langfristige Erfolge verschaffen könnten.

Obwohl es einige Hürden gibt, die eine schnelle und erfolgreiche Implementierung erschweren, konnte das Design der ARF, wie oben gesehen, auch zu einigen Implementierungserfolgen beitragen. Als eines der wirksamsten Merkmale des Instruments wird die Fähigkeit der ARF beschrieben, die Umsetzung von Reformen und die Empfehlungen des Europäischen Semesters zu unterstützen. Ohne die ARF wäre es nicht zu einer so hohen Anzahl an Reformen gekommen, und gleichzeitig ist die Umsetzungsrate der LSEs durch die ARF deutlich höher, da diese miteinander in Verbindung stehen (Europäische Kommission 2024: 49). Der Europäische Rechnungshof stellte fest, dass im Zeitraum 2011-2019 nur 26% der LSEs umgesetzt worden sind. Im Vergleich dazu stieg zwei Jahre nach der ARF-Umsetzung der Anteil der LSEs im Jahr 2023 auf fast 69% an (Europäische Kommission 2024: 50). Der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus wird dabei als der zentrale Faktor für die erfolgreiche Implementierung der LSEs herausgestellt. Dadurch das erneute Zahlungen an die Durchführung von Reformen geknüpft worden sind, wurden bisher deutlich mehr Reformen umgesetzt. Dies wurde von den Befragten, Interessengruppen und externen Bewerter*innen bestätigt. Dabei sind diejenigen, die im Verhältnis zu ihrem BIP mehr Finanzhilfen erhalten

haben (also die (semi-) peripheren Staaten) eher bereit dazu Strukturreformen durchzuführen. Durch die ARF konnten interne Widerstände über Strukturreformen schneller überwunden und das Engagement für diese gefördert werden (Europäische Kommission 2024: 51). Die meisten Fortschritte konnten bisher im Bereich Zugang zu Finanzmitteln und Finanzdienstleistungen, in der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, der Bekämpfung der Geldwäsche und dem Unternehmensumfeld gemacht werden. Weniger Fortschritte wurden in den Bereichen Binnenmarkt, Wettbewerb und staatliche Beihilfen, Wohnungswesen, Langzeitpflege und Rentensysteme verzeichnet, auch wenn die entsprechenden Reformen in den NARPs vorgesehen sind und in den nächsten Jahren implementiert werden sollen (Europäische Kommission 2024: 50).

Zudem führte die ARF zu einigen externen positiven Effekten. Beispielsweise wirkte sich die ARF positiv auf die Verringerung der Risiken aus, die im Zusammenhang mit *sovereign bank loops* stehen. Simulationen zeigen, dass die Krisenreaktionsmaßnahmen der EU die Risiken im Zusammenhang mit *sovereign bank loops* in den Ländern des Euroraums im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise stark gemindert haben. Durch die Bereitstellung des strukturpolitischen Engagements und eines finanziellen Sicherheitsnetzes konnte die ARF zur makrofinanziellen Stabilität nach Covid-19 beitragen (Europäische Kommission 2024: 52). Zusätzlich konnte sich die ARF positiv auf den nationalen politischen Planungsprozess und seine Koordinierung mit der EU auswirken. Beispielswiese haben die knappen Fristen für die Umsetzung der NARPs der nationalen Regierung und den Beteiligten geholfen sich gemeinsam auf eine effiziente Umsetzung zu konzentrieren. Und auch in weiteren Mitgliedstaaten hat die ARF Implementationsstrukturen verändert, indem sie die nationale *Governance* und Koordinierung verbessert hat und die Umsetzung mit einer klaren mittelfristigen Frist (2026) beschleunigt hat (Europäische Kommission 2024: 52). Durch die ARF und den *bottom up*-Charakter des Instruments konnte die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Semester verbessert und vertieft werden, was auch für zukünftige EU-Förderprojekte von Vorteil sein könnte (Europäische Kommission 2024: 52-53).

Zusammengefasst lassen sich sowohl Erfolge als auch Herausforderungen aus den bisherigen Implementierungsergebnissen ablesen. Zu den zentralen Erfolgen zählt die gestiegene Umsetzungsrate von Strukturreformen und den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters, die im Rahmen der ARF deutlich zugenommen hat, und auf den leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus zurückzuführen ist. Dadurch konnten insbesondere auch (semi-) periphere Staaten große kostspielige Reformen umsetzen.

Die hohen administrativen Anforderungen der ARF haben einerseits dazu beigetragen, die nationalen *Governance*-Strukturen zu stärken und die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und der EU in einigen Ländern zu verbessern. Andererseits könnten Länder mit schwachen administrativen Strukturen, insbesondere die stark benachteiligten Regionen, Schwierigkeiten haben, die Finanzhilfen vollständig zu absorbieren, obwohl sie diese Mittel vermutlich am stärksten benötigen. Die Kombination aus traditionellen und neuen Instrumenten wie der ARF und dem Kohäsionsfond gestaltet sich als herausfordernd, da die Methoden unterschiedlichen Logiken folgen, was sich negativ auf das langfristige Konvergenzpotential auswirken könnte. Darüber hinaus besteht aufgrund der fehlenden Transparenz über die Endempfänger das Risiko, dass die NGEU-Finanzhilfen möglicherweise nicht in die Bereiche investiert werden, die am meisten Hilfe benötigen, wie das Beispiel Spanien verdeutlicht hat.

Kapitel 7 konnte zeigen, das die deutsch-französische Koalition die Ausrichtung des Wiederaufbauprogramms entscheidend prägen, und ihre Interessen überwiegend durchsetzen konnte. Gleichzeitig wurde die Entscheidung allerdings auch von ökonomischen Interdependenzstrukturen beeinflusst, die Entscheidungen zugunsten der Peripherie erwirkten. Die ARF konnte bereits bedeutende Erfolge erzielen, die dazu beigetragen haben die ökonomische und die soziale Situation in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Die ARF konnte die Ökonomien der Mitgliedstaaten nach Covid stabilisieren und rasche BIP-Gewinne und Produktivitätssteigerungen erzielen. Dabei konnten stärkere Gewinne in den südlichen und osteuropäischen Regionen Europas erzielt werden, was eine ökonomische Konvergenz kurzfristig fördert. Durch die Umsetzung größerer Strukturreformen können sich (semi-) periphere Staaten insbesondere im Gesundheits-, und Sozialwesen, sowie im institutionellen Bereich und dem Straf-, und Justizsystem an das Entwicklungslevel der Zentrumsstaaten annähern. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass Zentrumsstaaten einen vergleichsweise geringen Bedarf an Investitionen in soziale und institutionelle Bereiche aufweisen. Stattdessen konzentrieren sie ihre ARF-Mittel primär auf zukunftsorientierte Sektoren wie den grünen und den digitalen Wandel. Durch die Einführung neuer *Governance*-Instrumente wie dem leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus konnte die Umsetzung umfassenderer Reformen, sowie eine stärkere Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters erzielt werden. In einigen Mitgliedstaaten hat die ARF zu einer Stärkung der nationalen *Governance*-Strukturen und einer verbesserten Kommunikation mit der EU beigetragen. Allerdings stellt die erfolgreiche Umsetzung der ARF für Länder mit schwächeren administrativen Strukturen eine Herausforderung dar. Zudem könnte die unzureichende Absorption der NGEU-Finanzhilfen und die fehlende Kohärenz zwischen der

ARF und traditionellen Instrumenten wie dem Kohäsionsfonds das langfristige Konvergenzpotential beeinträchtigen. Ein weiteres Risiko besteht in der mangelnden Transparenz über die Endempfänger der NGEU-Mittel, was eine effiziente und zielgerichtete Verwendung der Gelder erschweren könnte. Insgesamt zeigen sich damit sowohl erste Erfolge als auch Herausforderungen, die den weiteren Implementierungserfolg des Programms erschweren können.

8. Ökonomische und soziale Konvergenzpotentiale von NGEU

Nach der detaillierten Analyse des Entscheidungsfindungsprozesses, der institutionellen Neuerungen, und der bisherigen Implementierung von NGEU, greift das folgende Kapitel die zentralen Analyseergebnisse dieser Arbeit noch einmal auf, und diskutiert die sozialen und ökonomischen Konvergenzpotentiale des Wiederaufbauprogramms *Next Generation EU* in Rückbezug auf den theoretischen Rahmen.

Um das soziale und ökonomische Konvergenzpotential von NGEU abschließend bewerten zu können, sollte zunächst noch einmal an die Ausgangssituation von ungleicher Entwicklung in der Europäischen Union vor NGEU erinnert werden. *Kapitel 3: Entwicklungsdynamiken in der Europäischen Union* hat gezeigt, dass sich Zentrumsstaaten innerhalb der EU sowohl sozial als auch ökonomisch von peripheren Staaten unterscheiden. Im sozialen Bereich verfügen Zentrumsstaaten im Vergleich zu den peripheren Staaten in der Regel über stärkere und effizientere Institutionen, wie etwa öffentlichen Verwaltungen, Gesundheits-, Sozial-, oder Bildungssystemen (Ferreira & Schmit 2022: 145; 151). Auch die Pandemie hat die signifikanten Unterschiede zwischen den Gesundheitssystemen der Mitgliedsstaaten erneut offengelegt (Ferreira & Schmit 2022a: xviii). Aufgrund der schwächer ausgeprägten öffentlichen Institutionen in den peripheren Staaten weisen diese häufig eine geringere Lebenserwartung auf, sie haben niedrigere Beschäftigungsquoten, stärkere geschlechtsspezifische Ungleichheiten, bildungsbezogene Defizite, und ein höheres Risiko von sozialer Armut und Ausgrenzung betroffen zu sein (letzteres vor allem in den südlichen und ländlich-östlichen peripheren Regionen Europas). In weiter entwickelten Regionen ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen hingegen höher, es gibt weniger frühzeitige Schulabgänge, und eine höhere Teilnahme an Fort-, und Weiterbildungsmaßnahmen (Ferreira & Schmit 2022: 145; 151).

Zusätzlich gibt es eine Reihe an ökonomischen Unterschieden zwischen peripheren Staaten und Zentrumsstaaten. Der zentralste Unterschied ist, das Zentrumsstaaten ein höheres

Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. Bruttonationaleinkommen (BNE) aufweisen, das auch mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen einhergeht. Darüber hinaus zeichnen sich die Zentrumsstaaten durch eine stärker technologisierte Produktion in fortschrittlichen Branchen, einem extravertierten Akkumulationsmodell und einem höheren Niveau der Finanzialisierung aus. Die Akkumulation in den peripheren Staaten ist hingegen häufig stark von ausländischen Gütern oder Kapital abhängig, wodurch ökonomische Abhängigkeiten entstehen, die ein Aufschließen der peripheren Staaten an das Entwicklungslevel der Zentren erschweren. Zudem beziehen sie einen Großteil ihrer ökonomischen Einnahmen aus Bodenrenten wie dem Tourismus, der Landwirtschaft, Immobilien, oder dem Bau-, und Wohnungswesen (Becker, Weissenbacher & Jäger 2020: 225-226). Damit weisen weniger entwickelte Regionen oft einen geringeren Anteil der Industrieproduktion an der Gesamtproduktion auf, sie verfügen über weniger Humankapital (d.h. weniger Arbeitnehmer*innen mit Hochschulbildung), und sie investieren weniger in Wissenschaft und Technologie (Ferreirra & Schmit 2022: 40). Ein weiterer bedeutender Unterschied betrifft die Verteilung und die Kontrolle von Warenketten. Laut Becker et al. (2020: 77) gilt die Kontrolle von Warenketten mittlerweile als das entscheidendste Unterscheidungsmerkmal zwischen Zentrum-, und Peripheriestaaten. Dabei besetzen Zentrumsstaaten in der Regel die höheren Positionen in den globalen Wertschöpfungsketten, während periphere Staaten überwiegend als Zulieferer oder Teilfertiger fungieren. Dadurch können Zentrumsstaaten einen größeren Anteil der Wertschöpfung und Gewinne für sich beanspruchen und sie erzielen deutlich mehr Einnahmen aus Exporten, die an Drittländer weiterexportiert werden, als ausländische Unternehmen bei ihnen.

Das Forschungsinteresse dieser Arbeit lag darin zu untersuchen, ob und inwieweit das Wiederaufbauprogramm NGEU zu einer Veränderung dieser bestehenden Entwicklungsunterschiede, und damit zu einer sozialen und ökonomischen Konvergenz der Mitgliedstaaten beitragen kann. Die Analyse hat gezeigt, dass periphere Staaten tendenziell stärker von den Maßnahmen durch NGEU profitieren als Zentrumsstaaten, wodurch soziale und ökonomische Konvergenzen zumindest kurzfristig gefördert werden können. Dies ist vorwiegend durch den stärkeren und langfristigeren Effekt der Finanzhilfen auf die peripheren Ökonomien zu begründen, und den größeren finanziellen Spielraum der dadurch entsteht. Die ARF kann voraussichtlich in den semiperipheren und den peripheren Staaten zu einer Reihe an Maßnahmen und größeren Strukturreformen beitragen, die ohne die Finanzhilfen nicht realisierbar gewesen wären. Zudem investieren semiperiphere und periphere Staaten stärker in den sozialen und den institutionellen Bereich als Zentrumsstaaten, wodurch auch soziale

Konvergenzen gefördert werden. Trotz der kurzfristigen Gewinne ist das langfristige Konvergenzpotential, insbesondere im ökonomischen Bereich, als gering einzuschätzen. Das liegt zum einen daran, dass NGEU nicht auf die Lösung tiefgreifender struktureller ökonomischer Probleme abzielt – etwa in Bezug auf die Währungsunion, globale Warenketten, oder abhängige Akkumulationsmodelle. Gleichzeitig sind die neuen *Governance*-Mechanismen stärker auf Kurzfristigkeit ausgerichtet als auf Langfristigkeit, unter anderem dadurch, dass die gemeinsame Schuldenaufnahme und Finanztransfers voraussichtlich keine dauerhaften Instrumente in der europäischen Fiskalpolitik darstellen werden, der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus zur Bevorzugung kurzfristiger über langfristiger Ziele anregen könnte, und sich voraussichtlich keine langfristigen Synergien zwischen Kohäsionspolitik und NGEU ergeben werden. Zudem konzentrieren sich die Zentrumsstaaten stärker auf Investitionen in zukunftsorientierte Sektoren wie die grüne und die digitale Transformation. Diese strategische Ausrichtung könnte ihnen langfristig wirtschaftliche und technologische Vorteile gegenüber semiperipheren und peripheren Staaten verschaffen.

8.1 Ökonomische Konvergenzpotentiale von NGEU

Die Analyseergebnisse haben gezeigt, dass sich das kurzfristige ökonomische Konvergenzpotential von NGEU als hoch einschätzen lässt, doch das weiterhin zentrale Herausforderungen bestehen bleiben, die einer langfristigen ökonomischen Konvergenz im Weg stehen.

Ein traditioneller Indikator für die Bestimmung des Entwicklungsgrades eines Landes ist das Wirtschaftswachstum. Auch innerhalb der EU wird das ökonomische „Aufholen“ eines Staates einerseits an der Stärkung des Wirtschaftswachstums, und andererseits an einer Anpassung der Einkommensniveaus gemessen (Weissenbacher 2020: 231). Der Halbzeitbericht der Europäischen Kommission hat gezeigt, dass NGEU in der Tat zu einer Minderung von ökonomischen Divergenzen innerhalb der EU beitragen konnte (Europäische Kommission 2024: 76). Die QUEST-Simulationen des Halbzeitberichts, und die Prognosen von Watzka & Watt (2020) veranschaulichen, dass Mitgliedstaaten mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP die größten Anstiege des BIP-Niveaus erfahren dürften, da die ARF ihnen besonders große finanzpolitische Spielräume eröffnet hat (Europäische Kommission 2024: 15). Die Zuschüsse, die im Rahmen der ARF an die Mitgliedstaaten ausgezahlt worden sind, spielen laut den Berechnungen von Watzka & Watt (2020: 5) in Zentrumsstaaten nur eine marginale Rolle, wohingegen diese in peripheren Staaten einen größeren Effekt ausüben. Diese Entwicklungen

haben zur Folge, dass sich die semiperipheren und die peripheren Mitgliedstaaten zumindest kurzfristig an das BIP-Level der Zentrumsstaaten annähern, und ökonomische Konvergenzen gefördert werden.

Auch wenn die Minderung der ökonomischen Divergenzen und die Stabilisierung der europäischen Ökonomien nach der Pandemie als ein zentraler Erfolg des Wiederaufbauprogramms gewertet werden kann, reicht die bloße Betrachtung des BIPs nicht aus, um ökonomische Konvergenzdynamiken zu erfassen. Dependenz-, und Regulationstheorien haben gezeigt, dass strukturelle ökonomische Rahmenbedingungen und internationale Handelsregulierungen einen erheblichen Einfluss auf ökonomische Konvergenzdynamiken ausüben. Die spätere Integration peripherer Staaten in das kapitalistische Wirtschaftssystem verschaffte peripheren Staaten von Beginn an einen ökonomischen Nachteil, der sich heute beispielsweise in abhängigen Akkumulationsmustern und ihrer untergeordneten Position in globalen Warenketten manifestiert. Die Funktionsweise des Kapitalismus führte dazu, dass Zentrumsstaaten frühzeitig neue Absatzmärkte erschließen mussten, die sie unter anderem in den Ländern Europas fanden, die heute der Peripherie zuzuordnen sind. Gleichzeitig ermöglichte der technologische Fortschritt den Zentrumsstaaten ihre ökonomische und politische Dominanz weiter auszubauen und Kapital sowie Technologie in die Peripherien zu exportieren. Die daraus entstehenden ökonomischen Abhängigkeiten bestehen zum Teil bis heute fort und sie erschweren ein Aufschließen der Peripherien an das Entwicklungslevel der Zentren. Auch diese Arbeit konnte im Sinne der Dependenztheorien auf Faktoren und begrenzte Möglichkeiten der Peripherien aufmerksam machen, die weiterhin ein Aufschließen der Peripherien an das Entwicklungslevel der Zentren erschweren.

Ein Faktor, der zur Aufrechterhaltung ungleicher Entwicklungsmuster innerhalb der EU beiträgt, ist die politische Dominanz der Zentrumsstaaten. Aufgrund ihrer dominanten Position haben Zentrumsstaaten häufig die Möglichkeit dazu ihre Interessen in politischen Entscheidungsfindungsprozessen durchzusetzen, was ihnen einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung von Politikprogrammen, und damit auch auf die Entwicklung in Europa verleiht. Auch im Entscheidungsfindungsprozess von NGEU wurde deutlich, dass es vorwiegend die Zentrumsstaaten waren, die ihre Prioritäten durchsetzen konnten. Da es mit dem Wiederaufbauprogramm auch um die grundlegende zukünftige Ausrichtung Europas ging, hatten die Zentrumsstaaten, wie bereits in der Vergangenheit, erneut die Möglichkeit, die Definition und die Auslegung des Entwicklungsbegriffs maßgeblich zu prägen. Die Handschrift

der Zentrumsstaaten, und dabei insbesondere der französisch-deutschen Koalition, wird dabei besonders an der starken Aufnahme von grünen und digitalen Agenden in das Wiederaufbauprogramm deutlich, die wichtige Interessen der beiden Länder widerspiegeln, aber in den semiperipheren und peripheren Staaten keine Priorität darstellen. Eine Einschränkung, die sich dahingehend aus der Analyse ergeben hat ist, das die grüne und digitale Ausrichtung nur schwer gewährleistet werden kann, da die Mitgliedstaaten in der Umsetzung ihrer Finanzhilfen über einen relativ großen Handlungsspielraum verfügen. Zwar konnten sich Deutschland und Frankreich in diesen Bereichen formal durchsetzen, doch die vagen Zielvorgaben deuten auch auf ein Zugeständnis an die übrigen Mitgliedstaaten hin.

Ähnlich verhält es sich mit der Entscheidung für eine gemeinsame Schuldenaufnahme und ungebundenen Zuschüssen, die zugunsten der peripheren Länder getroffen wurde. Diese Entscheidung deutet einerseits auf die komplexen ökonomischen Interdependenzstrukturen innerhalb der EU hin, die Entscheidungen in Richtung der Peripherie prägen. Andererseits verdeutlicht sie, dass ökonomische Imperative der Zentrumsstaaten die Entscheidungen und die Entwicklung der EU weiterhin stark beeinflussen. Denn die Entscheidung für die beiden Instrumente lässt sich vorwiegend aus ökonomischen Motiven Deutschlands heraus begründen. Da Deutschlands exportorientiertes Akkumulationsregime wesentlich vom Funktionieren der Währungsunion abhängig ist, und da der europäische Absatzmarkt aufgrund von geopolitischen Spannungen voraussichtlich in Zukunft noch wichtiger werden wird, hat Deutschland einer Regulierung zugestimmt, die auch die Ökonomien der Peripherien unterstützt (Schneider 2023: 14-15). Gleichzeitig veranschaulicht diese Entscheidung allerdings auch, dass die Zentrumsstaaten von den peripheren Staaten abhängig sind, und dass sich europäische Abhängigkeitsverhältnisse damit nicht mehr lediglich durch das klassische *one-way* Ausbeutungsschema zwischen Zentrum und Peripherie beschreiben lassen. Zwar werden Entscheidungen nach wie vor häufig durch Zentrumsstaaten gelenkt, allerdings werden sich Zentrumsstaaten nicht ohne jegliche Zugeständnisse über die Peripherien hinwegsetzen können, da auch ihre ökonomischen Gewinne auf der Stabilität ihrer Zulieferer oder Absatzmärkte basieren. Dies eröffnet Chancen und Handlungspotentiale für die Peripherie, dessen Potential in weiteren Forschungen beleuchtet werden könnte.

Eine weitere Einschränkung, die gegen eine langfristige ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten spricht, ist die Kurzfristigkeit von NGEU und seinen neuen *Governance*-Mechanismen. Einerseits kann der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus zu einer

Bevorzugung der kurzfristigen über die langfristigen Ziele führen (Becker 2023: 22). Andererseits werden sich die gemeinsame Schuldenaufnahme und die ungebundenen Finanztransfers voraussichtlich nicht als dauerhaft angelegte Instrumente in der europäischen Fiskalpolitik etablieren können (Becker 2023: 34). Mit dem leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus geht die Gefahr einher, dass die Mitgliedstaaten ihre Gelder stärker in kurzfristige Projekte investieren, gleichzeitig werden durch die umfangreichen bürokratischen Strukturen, die das Instrument erfordert, periphere Staaten benachteiligt. Dies stellte auch bei kohäsionspolitischen Maßnahmen in der Vergangenheit bereits ein Problem dar, welches bei zukünftigen europäischen Hilfsprogrammen bedacht werden sollte (Schneider 2023a: 117). Ersten Ergebnissen zufolge werden sich voraussichtlich auch keine Synergien zwischen der Kohäsionspolitik und NGEU ergeben, was einen langfristigen entwicklungspolitischen Erfolg des Programms zusätzlich einschränkt und die Vermutung nahe legt, das nach Ablauf von NGEU alte ungleichheitsgenerierende Muster fortgeschrieben werden.

Zudem werden sich die gemeinsame Schuldenaufnahme und die ungebundenen Finanztransfers voraussichtlich nicht als dauerhaft angelegte Instrumente in der europäischen Fiskalpolitik etablieren können, auch wenn diese nachweislich zu einer Stabilisierung des Euroraums, und zu einer Unterstützung peripherer Staaten beitragen konnten (Becker 2023: 34). Denn eine erneute gemeinsame Schuldenaufnahme, erfordert erstens die einstimmige Zustimmung aller europäischen Organe und Mitgliedstaaten und sie unterliegt zweitens strengen Bedingungen (Becker 2023: 34). Insgesamt stellt die Unvollständigkeit der Währungsunion ein zentrales Hindernis für ökonomische Konvergenz dar. Die Schuldenaufnahme im Rahmen von NGEU hat erneut darauf aufmerksam gemacht, dass das Zusammenspiel zwischen einer gemeinsamen Währungspolitik und einer weitestgehend national ausgerichteten Fiskalpolitik nicht funktioniert. Einerseits bestehen die Mitgliedstaaten innerhalb der Währungsunion darauf, dass das Ausgabenvolumen und die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) vorhersehbar und berechenbar bleiben, um die Belastungen ihrer nationalen Haushalte durch die siebenjährige Festlegung im MFR planbar zu machen. Andererseits erfordert die budgetäre Abhängigkeit von der Volatilität der internationalen Finanzmärkte, die mit einer Schuldenaufnahme in Höhe von mehr als 800 Milliarden Euro einhergeht, eine ausreichende Flexibilität im Haushalt, und die entsprechende Bereitschaft und Fähigkeit die steigenden Zinskosten auch tragen zu können (Becker 2023: 28). Ohne die Bereitschaft für eine Budgetflexibiliät im europäischen Haushalt und einem stetigen Mechanismus von

Finanztransfers, in Form von Steuern, sozialstaatlichen Maßnahmen, oder gezielten Finanztransfers an Gebiete die stärker von makroökonomischen Schocks betroffen sind, ist die Währungsunion nicht in der Lage dazu, den Euroraum langfristig zu stabilisieren (Howarth & Quaglia 2021: 1559). Denn der Zinssatz allein, der Inflationen für die gesamte Eurozone eindämmen soll, reicht nicht aus um makroökonomische Auswirkungen asymmetrischer Schocks in allen betroffenen Teilen des Währungsgebiets auszugleichen (Howarth & Quaglia 2021: 1559). Die Unvollständigkeit der Währungsunion führt derzeit daher noch dazu, dass Zentrumsstaaten mit export-orientierten Akkumulationsmodellen bevorzugt werden (Howarth & Quaglia 2021: 1559). Da die Kurzfristigkeit des Instruments tiefgreifende Veränderungen verhindert, sprechen auch Armingeon, de la Porte, Heins & Sacchi (2022: 144) von einer *janusköpfigen Lösung,* die zunächst innovativ wirkt, doch nach wie vor auf alten Vorgehensweisen beruht. Die Abneigung seitens der EU, eine gemeinsame Schuldenaufnahme und Finanztransfers langfristig institutionalisieren zu wollen, deutet daraufhin, dass die EU nicht grundlegend von ihrem wirtschaftsliberalen Kurs abkehrt, und dass ökonomische Divergenzen nach Ablauf der NGEU-Zahlungen wieder größer werden könnten.

Was ebenfalls dafür sprechen könnte, dass sich ökonomische Divergenzen in der Union nach Ablauf der NGEU- Zahlungen wieder vergrößern ist die Tatsache, das Zentrumsstaaten deutlich stärker in zukunftsorientierte Berieche wie die grüne oder die digitale Transformation investieren als die semiperipheren und die peripheren Staaten. Sowohl die Aufbaupläne als auch der Halbzeitbericht der Kommission haben gezeigt, dass Investitionen in die grüne und die digitale Transformation in den Zentrumsstaaten deutlich mehr Raum einnehmen als in den semiperipheren und den peripheren Staaten Europas (z.B. Europäische Kommission 2024: 119-122). In einigen Zentrumsstaaten, wie beispielsweise in Deutschlsand, Österreich oder Dänemark, werden beinahe 100% ihrer Finanzhilfen in die grüne oder die digitale Agenda investiert. In Deutschland machen grüne und digitale Ziele 95% des nationalen Aufbauplanes aus, in Österreich 92%, und in Dänemark 96%. In Spanien und in Italien beläuft sich diese Zahl lediglich auf 64% und 66%, genau wie in Portugal (62%), Kroatien (59%), oder Griechenland (60%) (Europäische Kommission, 2023b). Dabei zeigt sich innerhalb der Gruppe der Zentrumsstaaten zudem eine stärkere Neigung zu Investitionen anstelle von Reformen, wodurch die Zentrumsstaaten womöglich schnellere ökonomische Gewinne verzeichnen könnten (Europäische Kommission 2024: 119-122). Am Beispiel der *grünen Transformation* lässt sich dies verdeutlichen. Zu den Ländern, die bisher die meisten Investitionen innerhalb der Säule der grünen Transformation getätigt haben, gehören die Zentrumsstaaten Deutschland,

Frankreich und Dänemark, die allesamt eine Reihe an Produktionsstätten für grüne Technologien besitzen. Insbesondere Deutschland gilt als eine zentrale Drehscheibe für saubere Technologien, und das Land ist gemeinsam mit Frankreich führend in der Produktion von Solarenergie, und gemeinsam mit Dänemark und Spanien führend im Bereich der Windkraft (Tagliapietra, McWilliams, Trasi & Keliauskaité, 2024). Da grüne Technologien in den drei Zentrumsstaaten einen wichtigen zukunftsweisenden Wirtschaftszweig darstellen, fließt ein großer Teil der ARF-Mittel in die Herstellung und den Ausbau erneuerbarer Energien. Bis auf Portugal, Griechenland und Italien, die auch recht stark in die grüne und die digitale Transformation investiert haben, lässt sich dieser Trend in den (semi-) peripheren Staaten nicht beobachten. Zentrumsstaaten haben aufgrund von höher technologisierten Produktionen, einem stärkeren Humankapital, und ihrer Position in globalen und europäischen Warenketten stärkere Ressourcen für die Produktion von neuen grünen Technologien. Peripheren Staaten hingegen mangelt es häufig an den genannten Ressourcen, oder sie sind auf Kapital-, oder Technologieimporte aus den Zentrumsstaaten angewiesen, um neue Technologien zu entwickeln. Wenn Zentrumsstaaten sich verstärkt auf die Produktion von grünen Technologien fokussieren, liegt die Vermutung nahe, dass ihre Produkte und Standards als *benchmark* für Europa, und damit für die semiperipheren und peripheren Staaten werden. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Zentrumsstaaten ihre Technologien in die Peripherien importieren oder verkaufen, oder sie diese an niedrigeren Plätzen innerhalb der Warenketten an der Produktion neuer Technologien teilhaben lassen. Das dadurch entstehende Macht-, und Kräftegefälle festigt ökonomische Hierarchien und Abhängigkeiten, und stärkt damit erneut die Position der Zentrumsstaaten. Da (semi-) periphere Staaten im Bereich des Klimaschutzes häufig noch weit hinter den Zentrumsstaaten zurückliegen, und die grüne Transformation in den nächsten Jahren womöglich noch weiter an Bedeutung gewinnen wird, ist gleichzeitig vorstellbar, dass (semi-) periphere Staaten zukünftig noch größere und kostspieligere Umstrukturierungen umsetzen werden müssen, um sich den neuen grünen und digitalen Standards anpassen zu können. Das erschwert erneut ein schnelles Aufschließen der (semi-) peripheren Staaten an die Zentrumsstaaten, sofern keine weiteren finanziellen Unterstützungen für diese Länder bereitgestellt werden.

Auf der anderen Seite könnten sich im Bereich der grünen und der digitalen Transformation auch Chancen für (semi-) periphere Staaten ergeben. In den genannten Sektoren ist laut Halbzeitbericht der Kommission das Potential für Mehrländerprojekte angestiegen, und auch semiperiphere Staaten, wie Spanien, Italien, oder Tschechien, investieren in zukunftsweisende

Technologien (Europäische Kommission 2024: 78). Durch Mehrländerprojekte besteht einerseits die Chance das Staaten durch die Entwicklungen ihrer Nachbarländer (z.B. durch digitale Netzwerke) stärker und schneller profitieren, andererseits können ökonomische Kooperationen zwischen Zentrumsstaaten und (semi-) peripheren Staaten unter fairen Bedingungen, zu Wissensaustausch und *spill-over*-Effekten führen. Gleichzeitig sollte bedacht werden, dass die ARF-Finanzhilfen für die Ökonomien der Zentrumsstaaten nur eine marginale Bedeutung haben, sodass die Gewinne die aus den Investitionen in grüne und digitale Technologien entstehen, womöglich nur einen geringen Vorsprung für die Zentrumsstaaten schaffen. Um ökonomische Chancen für die Peripherie und die langfristigen ökonomischen Auswirkungen von NGEU beurteilen zu können ist es allerdings noch zu früh und es bedarf einer genauen Analyse der Warenketten, Handelsbedingungen, und Macht- und Kräfteverhältnisse dieser Projekte, um sicherzustellen, wie sich ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse dadurch weiter festigen.

Es zeigt sich, dass obwohl NGEU die kurzfristige ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten fördern kann, weiterhin eine Reihe an Herausforderungen bestehen bleiben, die einer langfristigen ökonomischen Konvergenz im Weg stehen. Dazu gehören einerseits Faktoren, die das institutionelle Design der ARF betreffen, wie beispielsweise der leistungsbasierte Finanzierungsmechanismus, der unter Umständen kurzfristige über langfristige Ziele begünstigt und Staaten mit schwachen administrativen Strukturen benachteiligt. Zu den strukturellen Faktoren, die einer langfristigen ökonomischen Konvergenz im Weg stehen gehören die politische Dominanz der Zentrumsstaaten, die technologische Dominanz der Zentrumsstaaten, das export-orientierte Akkumulationsmodell der Zentrumsstaaten und die damit einhergehende Abhängigkeit, der Aufbau globaler Warenketten, oder die Unvollständigkeit der Währungsunion, die Zentrumsstaaten mit exportorientierten Akkumulationsmodellen weiterhin aktiv bevorzugt.

8.1 Soziale Konvergenzpotentiale von NGEU

NGEU unterscheidet sich von früheren europäischen Krisenbewältigungsprogrammen unter anderem darin, das sich anstelle von Sparpolitiken im sozialen Bereich für eine Förderung von sozialen Agenden und für Umverteilungsinstrumente entschieden worden ist. Die neuen Ansätze haben bereits zu ersten positiven Ergebnissen im sozialen und im institutionellen Bereich geführt, was als Erfolg des Programms zu werten ist und auf ein hohes Potential für soziale Konvergenzen hindeutet. Ferner konnte die Analyse zeigen, dass innerhalb der

bestehenden Zentrum-Peripherie-Strukturen des europäischen Marktes durchaus Mechanismen geschaffen werden können, die semiperiphere und periphere Staaten fördern. Dennoch bleibt fraglich, inwiefern diese Mechanismen tatsächlich als ein Ausdruck von Solidarität zu bewerten sind, da sie letztlich auf den ökonomischen Interessen der Zentrumsstaaten beruhen und diese weiterhin ein dominierendes Motiv der EU-Politik darstellen.

Ein zentraler Aspekt, der das Potential für soziale Konvergenz im Rahmen von NGEU erhöht hat, ist die bewusste Entscheidung der EU, als Reaktion auf die Covid-19-Krise auf Austeritätsmaßnahmen zu verzichten und stattdessen soziale Agenden und Umverteilungsinstrumente in das Programm aufzunehmen. Frühere Krisenbewältigungsprogramme der EU waren häufig von strikten Sparmaßnahmen begleitet, die zu Kürzungen im Sozialbereich führten und soziale Ungleichheiten verschärften. Durch NGEU kam es jedoch zu einer gezielten Förderung sozialer Agenden, die ein Ausbau der Gesundheitssysteme oder Politiken für die nächste Generation integrierten. Zudem entschied sich die EU mit der gemeinsamen Schuldenaufnahme und den ungebundenen Finanztransfers für Umverteilungs-, und Solidarisierungsmechanismen, die zur Reduktion sozialer Divergenzen und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalt in der EU beitragen können. Laut Armingeon et al. (2022: 144) zielte die EU insbesondere darauf ab, euroskeptische Länder und Länder die Gefahr laufen erneut von Austeritätsmaßnahmen betroffen zu sein zu unterstützen, um das Vertrauen in die Union wieder zu stärken. Dieses Umdenken in Richtung einer sozialeren Union konnte, auch wenn es primär durch marktbasierte Interessen wie die Stabilisierung der Exportmärkte geleitet wurde, dazu beitragen soziale Ungleichheiten abzubauen. Die zusätzlichen Finanzhilfen wurden insbesondere in den semiperipheren und den peripheren Mitgliedstaaten für Projekte im sozialen und im institutionellen Bereich genutzt. Die ersten Implementierungsergebnisse deuten darauf hin, das sich in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentliche Institutionen sowie im Straf-, und Justizwesen Konvergenzen ergeben werden. In einigen semiperipheren und peripheren Staaten konnte die ARF auch dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Nationalstaat zu verbessern, und die nationalen *Governance*-Strukturen zu fördern.

Ein weiterer Faktor der Konvergenzen im sozialen Bereich begünstigt ist, dass die Zentrumsstaaten ihre Finanzhilfen überwiegend anderweitig einsetzen, und den peripheren Staaten damit eine Chance des „Aufholens“ ermöglichen. Da die Zentrumsstaaten bereits gut ausgebaute soziale und institutionelle Systeme besitzen, investieren sie ihre ARF-Finanzhilfen

in andere Bereiche wie die grüne und die digitale Transformation. Dies könnte zwar zu einem Abbau von Divergenzen im sozialen und institutionellen Bereich führen, gleichzeitig aber auch zu neuen Ungleichheiten in den Bereichen grüne und digitale Entwicklung. Ein Beispiel hierfür ist der Bildungsbereich. Während semiperiphere und periphere Staaten stark in *traditionelle* Bildung investieren, konzentrieren sich die Zentrumsstaaten, wenn sie überhaupt in Bildung investieren, auf *digitale* Bildung. Dadurch könnten erneut Divergenzen innerhalb des Bildungssektors entstehen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das soziale Konvergenzpotenzial durch NGEU als hoch einzuschätzen ist. Insbesondere für die semiperipheren und peripheren Staaten könnten signifikante Fortschritte in sozialen Bereichen verzeichnet werden. Da soziale Konvergenzen weniger stark durch internationale wirtschaftliche Abhängigkeiten beeinflusst werden als ökonomische Konvergenzen, bietet dieser Bereich möglicherweise ein größeres Konvergenzpotential. Gleichwohl sei bedacht, dass ökonomische und soziale Entscheidungen in der Regel miteinander zusammenhängen, und nicht getrennt voneinander betrachtet werden können.

9. Fazit und Ausblick

Die Arbeit konnte zeigen, dass das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* zumindest kurzfristig zu einer Verringerung bestehender Entwicklungsunterschiede innerhalb der EU beitragen, und damit soziale und ökonomische Konvergenzen fördern kann. Dies liegt vorwiegend daran, dass die Finanzhilfen der ARF einen stärkeren Effekt auf die Volkswirtschaften der semiperipheren und der peripheren Staaten ausüben. Semiperiphere und periphere Staaten verzeichnen durch die ARF höhere BIP-Zuwächse, die Finanzhilfen machen langfristig eine größeren Teil ihres BIPs aus und es wurde mehr zusätzlicher Spielraum für Maßnahmen geschaffen, die ohne die ARF-Finanzhilfen nicht möglich gewesen wären. Zudem nutzen semiperiphere und periphere Staaten ihre Mittel stärker für den Ausbau des sozialen und institutionellen Sektors, was dort ebenfalls zu einer Annäherung an das Niveau der Zentrumsstaaten führen könnte. Erste Implementierungsergebnisse der ARF deuten darauf hin, dass sich insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentliche Institutionen und Straf-, und Justiz soziale Konvergenzen ergeben werden. Dadurch das sich die EU im Rahmen von NGEU nach einer ökonomischen Krisensituation für eine Förderung sozialer Agenden und

Umverteilungsmechanismen entschied, kann NGEU dazu beitragen, bestehende soziale Divergenzen zu verringern.

Damit deutet die vorliegende Arbeit zwar darauf hin, dass Formen peripherer Entwicklung grundsätzlich möglich sind, allerdings konnte sie auch auf eine Reihe an strukturellen Hindernissen aufmerksam machen, die eine Entwicklung der europäischen Peripherien weiterhin erschweren. Eine wesentliche Barriere stellen die europäischen Macht-, und Kräfteverhältnisse, und dabei insbesondere die politische Dominanz der Zentrumsstaaten dar. Die Ausrichtung der europäischen Politik wird maßgeblich durch die (ökonomischen) Interessen der Zentrumsstaaten bestimmt, die sich damit Wettbewerbsvorteile verschaffen, und die Entwicklungsmaßstäbe der EU entscheidend prägen können. Darüber hinaus können Zentrumsstaaten durch ihre technologische Überlegenheit ihren „Entwicklungsvorsprung" schneller ausbauen, was sich anhand von NGEU durch die starken Investitionen in zukunftsorientierte Sektoren, wie die Digitalisierung oder den grünen Wandel zeigt. Ein weiteres Hindernis stellen die strukturellen ökonomischen Rahmenbedingungen dar, die durch NGEU nicht adressiert werden, wie die Unvollständigkeit der Währungsunion, die Struktur globaler und europäischer Warenketten oder abhängige Akkumulationsmodelle. Auch wenn die gemeinsame Schuldenaufnahme und ungebundene Zuschüsse zunächst auf eine stärkere fiskalpolitische Integration hindeuteten, wird diese voraussichtlich nicht stattfinden. Damit bleibt die Währungsunion mit ihren Defiziten ein System, in dem die export-orientierten Akkumulationsmodelle der Zentrumsstaaten bevorzugt werden.

In Anlehnung an die eingangs aufgeworfene Spannungslinie, die sich mit der Frage beschäftigt, inwiefern sich die Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit Solidarisierungsmechanismen innerhalb der EU verbinden lässt, zeigt die Arbeit, dass Solidarisierungsmechanismen in Krisensituationen zwar entstehen können, aber das sie dennoch den Marktinteressen untergeordnet bleiben. Zwar wurde sich im Rahmen von NGEU für solidarische Maßnahmen wie die gemeinsame Schuldenaufnahme und ungebundene Finanztransfers entschieden, dies jedoch primär aus dem Interesse der Zentrumsstaaten heraus, die Exportmärkte zu stabilisieren, und den europäischen Binnenmarkt aufgrund von geopolitischen Herausforderungen zu stärken. Die fehlende Bereitschaft der EU die Instrumente langfristig institutionalisieren zu wollen spricht dafür, dass die Interessen des Marktes denen der Gerechtigkeit übergeordnet bleiben und dass die EU somit nicht grundsätzlich von ihrem neoliberalen Kurs abweicht.

Ein Aspekt, der in der vorliegenden Forschung nicht ausreichend adressiert werden konnte, jedoch für zukünftige Forschungen von Bedeutung sein dürfte, sind die Potentiale, die sich für periphere Ökonomien aus den ökonomischen Interdependenzstrukturen ergeben. Wie dargestellt, sind auch die Zentrumsstaaten von der Stabilität ihrer Peripherien abhängig, was im Rahmen von NGEU zu einer Entscheidung zugunsten der Peripherien führte. Künftige Forschungen könnten untersuchen, inwieweit periphere Staaten aufgrund dieser Interdependenzen dazu in der Lage sind, Entscheidungen zu ihrem Gunsten zu beeinflussen und welche Handlungspotentiale sich daraus ergeben. Zudem wäre eine Analyse der Mehrländerprojekte interessant, die laut Angaben der EU durch NGEU entstehen. Es könnte untersucht werden, wie die Macht-, und Kräfteverhältnisse in diesen Projekten aussehen, welche Staaten von ihnen am stärksten profitieren, und in welchem Umfang diese zur Förderung von Konvergenzdynamiken beitragen. Da die vorliegende Forschung einen recht generalisierenden Überblick über NGEU und seine Auswirkungen auf europäische Entwicklungsdynamiken bietet, könnten länderspezifische Fallstudien ebenfalls eine sinnvolle Ergänzung darstellen. Solche Fallstudien könnten die Auswirkungen von NGEU auf ein bestimmtes Land detailliert beleuchten, und so das Verständnis über Konvergenzdynamiken weiter vertiefen.

Letztlich bleibt für eine langfristige Überwindung ungleicher Entwicklungsmuster die Adressierung struktureller Hindernisse unerlässlich. Diese Arbeit kann demnach auch als ein Plädoyer dafür gelesen werden, strukturelle Hindernisse und ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse stärker in entwicklungspolitische Entscheidungen einzubeziehen. Es wurde aufgezeigt, dass eine verstärkte fiskalpolitische Integration der EU einen vielversprechenden Lösungsansatz für die Reduktion bestehender Entwicklungsdisparitäten bieten könnte. Instrumente wie gemeinsame Schuldenaufnahmen und Finanztransfers erweisen sich dabei als sinnvolle Ergänzungen zur Währungsunion. Darüber hinaus sollten künftige europäische Krisenbewältigungs-, und Kohäsionsprogramme gewährleisten, dass ihr institutionelles Design periphere Regionen nicht benachteiligt. Übermäßige bürokratische Anforderungen können den Zugang zu den benötigen Finanzhilfen erschweren. In solchen Fällen wäre es ratsam, zusätzliche Unterstützungsmechanismen zu schaffen, die damit auch langfristig zur Etablierung einer solidarischen und gerechten Union beitragen können.

10 Literaturverzeichnis

ANTUNES DE OLIVEIRA, F. & KVANGRAVEN, I. H. 2023. Back to Dakar: Decolonizing international political economy through dependency theory. *Review of International Political Economy***,** 1-25.

ARMINGEON, K., DE LA PORTE, C., HEINS, E. & SACCHI, S. 2022. Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU. *Comparative European Politics,* 20**,** 144-165.

ARNECKE, M., KLEINSCHMITT, L. & JIRA, L. 2022. *Rasen für das Risikokapital. Eine regulationstheoretisch informierte Betrachtung der Akkumulationsweise bei plattformvermittelten Lebensmittellieferungen.* University of Vienna.

ARRIGHI, G. & DRANGEL, J. 1986. The Stratification of the World-Economy: An Exploration of the Semiperipheral Zone. *Review (Fernand Braudel Center),* 10**,** 9-74.

ARRIGHI, G., SILVER, B. J. & BREWER, B. D. 2003. Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South divide. *Studies in Comparative International Development,* 38**,** 3-31.

BACHTLER, J. & DOZHDEVA, V. 2021. The Recovery & Resilience Fund: an economic stimulus at the expense of territorial cohesion? Available from: https://eprc-strath.org/eu/the-recovery-resilience-fund-an-economic-stimulus-at-the-expense-of-territorial-cohesion/ 2024].

BACHTLERs, J. & MENDEZ, C. 2021. Recovery & Cohesion: Ambitious Objectives, Challenging Implementation. *In:* CONSORTIUM, E. R. P. R. (ed.) *EoRPA Report 21/2.* European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft.

BARAN, P. 1962. *The Political Economy of Growth,* New York, Monthly Review Press.

BAN, C. & SIMONS, J. P. 2023. (Neo-)Dependency Revisited:
Central and Eastern European Capitalism in a Global Comparative Perspective. Unpublished Work.

BECKER, J., JÄGER, J. & WEISSENBACHER, R. 2015. Uneven and dependent development in Europe: The crisis and its implications 1. *In:* JÄGER, J. & SPRINGLER, E. (eds.) *Asymmetric crisis in Europe and possible futures: critical political economy and post-Keynesian perspectives.* Routledge.

BECKER, J., WEISSENBACHER, R., JÄGER, J. 2020. Uneven development in the EU: processes of core-periphery relations. *In:* BIGO, D., DIEZ, T., FANOULIS, E., ROSAMOND, B. & STIVACHTIS, Y. A. (eds.) *The Routledge Handbook of Critical European Studies.* London: Routledge.

BECKER, J. 2002. *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie,* Marburg, Metropolis.

BECKER, P. 2023. Ein europäischer Hamilton-Moment? Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration. *SWP-Studie.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

BIELER, A. & SALYGA, J. 2020. Historical materialism and European integration. *In:* BIGO, D., DIEZ, T., FANOULIS, E., ROSAMOND, B., & STIVACHTIS, YA (eds.) *The Routledge Handbook of Critical European Studies.* London: Routledge.

BIELING, H. J., JÄGER, J. & RYNER, M. 2016. Regulation theory and the political economy of the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 54**,** 53-69.

BIGO, D., DIEZ, T., FANOULIS, E., ROSAMOND, B. & STIVACHTIS, Y. A. 2021. *The Routledge handbook of critical European studies*, Routledge, Taylor & Francis Group.

BOHLE, D. 2006. Neoliberal hegemony, transnational capital and the terms of the EU's eastward expansion. *Capital & Class,* 30**,** 57-86.

BOKHORST, D. & SCHOELLER, M. G. 2024. Managing constraint: frugal opposition to European fiscal solidarity. *Journal of European Public Policy***,** 1-24.

BOROWY, I., FERNS, N., LOVERIDGE, J. & UNGER, C. R. 2022. Perspectives on the History of Global Development. *In:* BOROWY, I., FERNS, N., LOVERIDGE, J. & UNGER, C. R. (eds.). De Gruyter Oldenbourg.
BRUFF, I. 2015. The Rise of Authoritarian Neoliberalism. *Rethinking Marxism,* 26**,** 113-129.BUSSELL, J. 2018. *Import substitution industrialization* [Online]. Encyclopedia Britannica. Available: https://www.britannica.com/topic/import-substitution-industrialization [Accessed 04/05 2023].
BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN. 2022. *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP)* [Online]. Available: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html [Accessed 10/09 2023].
BUTI, M. & FABBRINI, S. 2023. Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off? *Journal of European Public Policy,* 30**,** 676-695.
CAMOUS, A. & CLAEYS, G. 2020. The evolution of European economic institutions during the COVID-19 crisis. *European Policy Analysis,* 6**,** 328-341.
CELI, G., GUARASCIO, D. & SIMONAZZI, A. 2020. A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'? *Journal of Industrial and Business Economics,* 47**,** 411-424.
CERON, M. & PALERMO, C. M. 2023. Structural core-periphery divergences in the EU: the case of responses to the COVID-19 crisis in 2020. *European politics and society (Abingdon, England),* 24**,** 391.
CHRISTIE, R., CLAEYS, G. & WEIL, P. 2021. Next Generation EU borrowing: a first assessment. *Bruegel Policy Contribution.* Brussels: Bruegel.
COMOTTI, S., CRESCENZI, R. & IAMMARINO, S. 2020. Foreign direct investment, global value chains and regional economic development in Europe : final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
CORTI, F., GROS, D., LISCAI, A., RUIZ, T., KISS-GALFALVI, T., GSTREIN, D., HEROLD, E., DOLLS, M. & FUEST, C. 2022. The European added value of the Recovery and Resilience Facility. European Union: Economic Governance Support Unit.
CULLATHER, N. 2000. Development? It's History. *Diplomatic History,* 24**,** 641-653.
DANNECKER, P. & ENGLERT, B. 2014. *Qualitative Methoden in der Entwicklungsforschung*, Mandelbaum Verlag.
DARVAS, Z. 2020. Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated? Available from: https://www.bruegel.org/blog-post/having-cake-slicing-it-differently-how-grand-eu-recovery-fund-allocated [Accessed 03.05.2024 2024].
DARVAS, Z., M. DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, A. DEVINS, M. GRZEGORCZYK, L. GUETTA-JEANRENAUD, S. HENDRY, M. HOFFMANN, K. LENAERTS, T. SCHRAEPEN, A. TZARAS, V. VORSATZ, P. WEIL, L. WELSLAU, 2023. European Union Countries' recovery and resilience plans. Bruegel Datasets.
DE LA PORTE, C. & JENSEN, M. D. 2021. The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Social Policy & Administration,* 55**,** 388-402.
DE WITTE, B. 2021. The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review***,** 635-682.
DIEZ, T. 2020. Towards a critical theorising of European integration. *In:* BIGO, D., DIEZ, T., FANOULIS, E., ROSAMOND, B., & STIVACHTIS, YA (eds.) *The Routledge Handbook of Critical European Studies.* London: Routledge.
DORN, F. & FUEST, C. 2021. Next Generation EU: Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise. *Wirtschaftsdienst,* 101. Jahrgang, Februar 2021**,** 78-81.

DUCHÊNE, F. 1982. Community Attitudes. *In:* SEERS, D. & VAITSOS, C. (eds.) *The Second Enlargement of the EEC: The Integration of Unequal Partners.* London and Basingstoke: Macmillan (= Studies in the Integration of Western Europe 2).
ERNE, R. 2012. European Industrial Relations after the Crisis. A Postscript. *In:* SMISMANS, S. (ed.) *The European Union and Industrial Relations - New Procedures, New Context.* Manchester: Manchester University Press.
EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2023. *Europäischer Aufbauplan* [Online]. Available: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_de [Accessed 04.05. 2023].
EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2023a. *Recovery and Resilience Facility* [Online]. European Union: Directorate-General for Communication. Available: https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_en#paragraph_116 [Accessed 05/12 2023].
EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2023b. *Recovery and Resilience Scoreboard. Country Overview.* [Online]. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en [Accessed 09/09 2023].
EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2024. *Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility* [Online]. Available: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en?prefLang=de [Accessed 02/06/2024].
EUROPÄISCHES PARLAMENT. 2021. *Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität* [Online]. European Union. Available: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241 [Accessed 05/12/23].s
EUROPÄISCHE UNION. 2023. *NextGenerationEU* [Online]. European Union: Directorate-General for Communication. Available: https://next-generation-eu.europa.eu/index_en [Accessed 09.09 2023].
EUROSTAT 2022. Statistical regions in the European Union and parner countries. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
FERREIRA, E. & SCHMIT, N. 2022. Cohesion in Europe towards 2050 *In:* DIJKSTRA, L. (ed.) *Eighth report on economic, social and territorial cohesion.* Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
FERREIRA, E. & SCHMIT, N. 2022a. Cohesion in Europe towards 2050 Highlights. *In:* DIJKSTRA, L. (ed.) *Eighth report on economic, social and territorial cohesion.* Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
FERREIRA, E. & SCHMIT, N. 2024. Ninth report on economic, social and territorial cohesion. *In:* LAGUNA, J. D. (ed.). Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
FURTADO, C. 1973. The Concept of External Dependence in The Study of Underdevelopment. *In:* WILBER, C. K. (ed.) *The Political Economy of Development and Underdevelopment.* New York: Random House.
FISCHER, K. 2013. Peripherisierung, Industrialisierung und Abhängigkeit: die Frage nach den Hemnissen gelungener Entwicklung *Journal für Entwicklungspolitik* XXIX 3-2013**,** 9-33.
FUEST, C. 2021. The NGEU Economic Recovery Fund. *CESifo Forum,* 22**,** 03-08..
GODA, T. & TORRES GARCÍA, A. 2017. The rising tide of absolute global income inequality during 1850–2010: is it driven by inequality within or between countries? *Social Indicators Research,* 130**,** 1051-1072.
GRAHL, J. & TEAGUE, P. 1989. The cost of neo-liberal Europe. *New Left Review,* 174**,** 33-50.
GROSFOGUEL, R. 2000. Developmentalism, Modernity, and Dependency Theory in Latin America. *Duke University Press,* 1 (2).

HEINEMANN, F. 2021. Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im neuen EU-Eigenmittelbeschluss: Ausmaß und Haftungskonsequenzen. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik,* 47**,** 133-150.
HOWARTH, D. & QUAGLIA, L. 2021. Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms. *Journal of European Public Policy,* 28**,** 1555-1572.
INOTAI, A. 1999. Political, Economical and Social Arguments in Favour and Against Enlargement: A Survey of Influential Pressure Groups. *In:* UNSPECIFIED (ed.). Pittsburgh, PA.
KOLODZIEJKSI, M. 2023. *Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt* [Online]. Europäisches Parlament Available: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/93/wirtschaftlicher-sozialer-und-territorialer-zusammenhalt [Accessed 20-06-23 2023].
KÜCHLER, A., KRAUS, C.-I. & BOLENDER, K. 2019. Von Entwicklung zur Nachhaltigkeit: Analyse eines diskursiven Wandels am Beispiel des Human Development Index und des Social Progress Index. *In:* RINGEL, L. & WERRON, T. (eds.) *Rankings – Soziologische Fallstudien.* Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
KVANGRAVEN, I. H. 2020. Beyond the stereotype: Restating the relevance of the dependency research programme. *Development and Change,* 52**,** 76-112.
LAKATOS, I. 1978. The methodology of scientific research programmes. Cambridge: Cambridge University Press.
LENK, T., BENDER, C. & SPRINGSKLEE, M. 2022. Konditionalität in der gemeinsamen europäischen Schuldenaufnahme. NGEU: Vorbild für ein verstetigtes Instrument? *Arbeitspapiere des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management, Nr. 2* [Online], 05/2022. Available: https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakultät_Wifa/Institut_für_öffentliche_Finanzen_und_Public_Management/02_Arbeitspapiere_des_Instituts_für_Öffentliche_Finanzen_NGEU.pdf.
LORENZINI, S. 2019. *Global Development: A Cold War History,* Princeton, Princeton University Press.
MADARIAGA, A. & PALESTINI, S. 2021. *Dependent capitalisms in contemporary Latin America and Europe*, Springer Nature.
NÖLKE, A. 2021. The deformation of the core by dependency relations: The case of Germany in Europe. *In:* MADARIAGA, A. & PALESTINI, S. (eds.) *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe.* Palgrave Macmillan Cham.
O'LEARY, Z. 2021. *The essential guide to doing your research project,* Washington, D.C.
PALMA, G. 1981. Dependency and Devlopment: A Critical Overview. *In:* SEERS, D. (ed.) *Dependency Theory: A Critical Reassessment.* London: F. Pinter.
POF, P. 2022. Spaniens Konjunkturprogramm beweist: Die EU hat aus der Eurokrise nichts gelernt. Available: https://jacobin.de/artikel/spaniens-konjunkturprogramm-beweist-die-eu-hat-aus-der-eurokrise-nichts-gelernt-next-generation-eu-ngeu-prtr [Accessed 20/09/23].
POLLERT, A., KIRCHNER, B., POLZIN, J. M. & POLLERT, M. C. 2016. *Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag*, Dudenverlag.
POPOV, V. & JOMO, K. S. 2018. Are developing countries catching up? *Cambridge journal of economics,* 42**,** 33-46.
RAZA, W., GRUMILLER, J., GROHS, H., ESSLETZBICHLER, J. & PINTAR, N. 2021. Post Covid-19 value chains: Options for reshoring production back to Europe in a globalised economy.
RAT DER EUROPÄISCHEN UNION. 2023. *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2023 National Reform Programme of Greece and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Greece*. COM/2023/608.
RIST, G. 2007. Development as a Buzzword. *Development in Practice,* 17**,** 485-491.

RIST, G. 2008. Definitions of Development. *In:* RIST, G. (ed.) *The History of Development.* London: ZED Books.
ROSAMOND, B. 2020. Critical political economy and European integration. *In:* BIGO, D., DIEZ, T., FANOULIS, E., ROSAMOND, B., & STIVACHTIS, YA (ed.) *The Routledge Handbook of Critical European Studies.* London: Routledge.
SABLOWSKI, T. 2013. Regulationstheorie. *In:* WULLWEBER, J., GRAF, A. & BEHRENS, M. (eds.) *Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie.* Springer VS Wiesbaden.
SCHELKLE, W. 2021. Fiscal Integration in an Experimental Union: How Path-Breaking Was the EU's Response to the COVID-19 Pandemic? *Journal of Common Market Studies,* 59**,** 44-55.
SCOTT, C. V. 1995. Gender and development: rethinking modernization and dependency theory. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc.
SCHMIDT, L. 2016. Einleitung: Politische Ökonomie. *In:* SCHMIDT, L. & SCHRÖDER, S. (eds.) *Entwicklungstheorien Klassiker, Kritik und Alternativen.* Wien: Mandelbaum Verlag.
SCHMIDT, L. & SCHRÖDER, S. 2016. Vorwort zur Neuauflage oder: Was sind „Klasiker" der „Entwicklungstheorie"? *In:* SCHMIDT, L. & SCHRÖDER, S. (eds.) *Entwicklungstheorien : Klassiker, Kritik und Alternativen.* Wien: Mandelbaum Verlag.
SCHNEIDER, E. 2023. NextGenerationEU and the future of the European Monetary Union: Shifting interests and new fractures in the German power bloc. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 61**,** 1298-1317.
SCHNEIDER, E. 2023a. *Neue deutsche Europapolitik: Währungsunion und Industriepolitik zwischen Eurokrise und geopolitischer Wende*, Campus Verlag.
SCHRAMM, L., KROTZ, U. & DE WITTE, B. 2022. Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 60**,** 114-124.
SCHWARZ, K. 2023. *Kohäsionsfonds* [Online]. Europäisches Parlament. Available: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/96/kohasionsfonds [Accessed 05-04-23 2024].
SEERS, D. 1980. Theoretical aspects of unequal development at different spatial levels. *Integration and unequal development: The experience of the EEC***,** 9-23.
STALLINGS, B. 2020. *Dependency in the twenty-first century?: The political economy of China-Latin America relations*, Cambridge University Press.
TAGLIAPIETRA, S., MCWILLIAMSS, B., TRASI, C. & KELIAUSKAITĖ, U. 2024. European clean tech tracker. Bruegel Datasets.
UNDP. 2023. *Human Development Index (HDI)* [Online]. UNDP. Available: https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI [Accessed 08/05 2023].
VERTRAG ÜBER DIE GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL. 1951. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT
VERTRAG ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION. 2007. https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html
WATZKA, S. & WATT, A. 2020. The macroeconomic effects of the EU recovery and resilience facility: A preliminary assessment. IMK - Macroeconomic Policy Institute.
WEERTH, C. 2024. *komparative Vorteile* [Online]. Gabler Wirtschaftslexikon. Available: https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/komparative-vorteile-40081 [Accessed 01/02 2023].
WEISSENBACHER, R. 2015. Periphere Integration und Desintegration in Europa: Zur Aktualität der „Europäischen Dependenzschule". *Journal für Entwicklungspolitik* vol. XXXI 3-2015**,** 86-111.

WEISSENBACHER, R. 2018. A ladder without upper rungs: On the limitations of industrial policies in TNC capitalism. The case of the European Union. *Journal für Entwicklungspolitik,* 34**,** 73-107.
WEISSENBACHER, R. 2020. *The Core-Periphery Divide in the European Union : A Dependency Perspective*, Palgrave Macmillan Cham.
ZIAI, A. 2016. *Development discourse and global history: From colonialism to the sustainable development goals*, Taylor & Francis.

11. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Unterschiede in Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und ökonomische Konvergenzdynamiken..... 24

Abbildung 2 : Europäische Zentrum-Peripherie-Strukturen und ihre Akkumulationsmodelle basierend auf dem pro-Kopf- Bruttonationaleinkommen zwischen 2010 und 2018. Eigene Darstellung nach Weissenbacher (2018) ……..27

Abbildung 3: Die Dependenztheorie als Forschungsprogramm nach Kvangraven (2020)…..34

Abbildung 4: Ausgabenposten des Wiederaufbauprogramms NGEU……..47

Abbildung 5: Verteilung der ARF- Gelder……...69

Abbildung 6: Auswirkungen der ARF- Zuschüsse auf die europäischen Mitgliedstaaten…...71

Abbildung 7: Erwartetes Wirtschaftswachstum durch die ARF und Betroffenheit von der Pandemie……...73

Abbildung 8: NGEU-Ausgabenprioritäten der europäischen Mitgliedstaaten……....87-88