

Die EU bietet Chancen, aber werden sie genutzt? Das Beispiel Corona-Wiederaufbaufonds

Posted on 5. Februar 2026 by Steffen Lehndorff



Screenshot: [Europäische Kommission](#)

Die EU wird in Deutschland – und nicht nur hier – sehr häufig als ein Regulierungs- und Bürokratiemonster wahrgenommen, das eher eine Belastung denn eine Chance darstellt. Das aktuelle Beispiel der kürzlich vom EuGH gebilligten [Mindestlohnrichtlinie](#) mit ihrer Anforderung, dass Mitgliedsstaaten mit einer Tarifbindung von weniger als 80 Prozent der Beschäftigten einen konkreten Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen vorlegen müssen, verweist dagegen auf eine ganz andere, kaum beachtete Seite: Die EU hat insbesondere in der jüngeren Vergangenheit neue Chancen für eine soziale und ökologische Politik in den Mitgliedsländern eröffnet, die allerdings nur durch politische und gesellschaftliche Initiativen auf jeweils nationaler Ebene genutzt werden können. Ein eindrucksvolles Anschauungsmaterial bietet in diesem Zusammenhang das EU-weite Investitionsprogramm [„NextGenerationEU“ \(NGEU\)](#), das gelegentlich in deutschen Medien, wenn überhaupt, unter der Bezeichnung „Corona-Wiederaufbaufonds“ auftaucht.

Mit seinem Kernelement, der „Recovery and Resilience Facility“ (RRF), und dem zumindest im Prinzip möglichen Gesamtvolumen von 650 Milliarden Euro ist NGEU das größte gemeinsame Investitionsprogramm, das es in der EU je gab. Das Programm wurde 2021 ins Leben gerufen, und bis Ende August 2026 können noch Anträge auf Bewilligung von Mitteln bei der EU-Kommission eingereicht werden. Das Programm basiert auf der gemeinsamen Kreditaufnahme der EU, also „EU-Bonds“. Diese Abkehr von den sakrosankten Grundsätzen der Staatsverschuldung in einem noch nie dagewesenen Ausmaß war nur vor dem Hintergrund

der durch Covid ausgelösten Wirtschaftskrise in der gesamten EU politisch durchsetzbar. Ein Teil der Mittel wird als Kredit an die Mitgliedsstaaten weitergereicht, aber der größte Teil – bis zu 359 Milliarden Euro – wird in Form von Zuschüssen vergeben.

Ein komplexer Vergabeprozess

Die zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten zu vereinbarenden „Nationalen Aufbau- und Resilienzpläne“ (NRRP) basieren auf sogenannten „Meilensteinen und Zielen“, die wiederum weitgehend aus den „Länderspezifischen Empfehlungen“ der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters abgeleitet sind. Die nationalen Pläne müssen sechs Investitionsbereiche abdecken, von denen mindestens 37 % der „grünen Transformation“ und weitere 20 % der „Digitalisierung“ zu widmen sind.



In der sehr seltenen öffentlichen Berichterstattung über NGEU und RRF dominiert die Kritik an der schleppenden Mittelverwendung in den meisten Ländern. Diese ist vor allem beim Abrufen der Kredite zu

beobachten (einige Regierungen, *darunter die deutsche*, haben ohnehin ganz oder teilweise auf diese Kredite verzichtet), aber in geringerem Maße zumindest bislang auch bei den Zuschüssen. Zweifellos ist dies ein ernst zu nehmendes Problem. Zu den Ursachen gehören die komplexen Antragsverfahren, der für größere Infrastrukturprojekte zu enge Zeitrahmen des Programms sowie die Mängel der Verwaltung insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, die auch aus anderen öffentlichen Ausgabenprogrammen bekannt sind.

Mindestens ebenso wichtig ist es jedoch, den Inhalt der finanzierten Projekte, ihren Zweck und ihre Ergebnisse zu betrachten. Genau dies war das Ziel eines kürzlich abgeschlossenen [Projekts der europäischen Stiftung transform!europe](#). Auf der Grundlage von sechs Länder-Fallstudien (Dänemark, Polen, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) wurde einer einfachen, aber nicht immer leicht zu beantwortenden Frage nachgegangen: „Wofür wurde das Geld bisher ausgegeben?“

Der hohe Anteil „grüner“ Elemente

Ein kurzer Blick auf die Investitionen in der Rubrik „grüne Transformation“ vermittelt einen Eindruck vom größten Teil der Ausgabenprogramme. Tatsächlich dienen zahlreiche Projekte

- der Dekarbonisierung des öffentlichen Verkehrswesens, beispielsweise durch den Ausbau des Schienennetzes oder die Elektrifizierung des städtischen Busverkehrs;
- der Förderung der E-Mobilität für Privatpersonen und Unternehmen in verschiedenen Formen unter anderem durch Kaufprämien für batterieelektrische Fahrzeuge oder durch öffentliche Förderprogramme für den Ausbau der Ladeinfrastruktur;
- der Förderung energieeffizienter Gebäude- und Heizungssanierungen – bei privaten Immobilien häufig durch finanzielle Zuschüsse für den Austausch von Heizungsanlagen.

Angesichts derartiger Förderschwerpunkte zeigen die Länderstudien der Stichprobe, dass es unangemessen wäre, wegen der Umsetzungsprobleme des NGEU-Programms seine wichtigen und positiven Ergebnisse pauschal zu ignorieren. Zugleich kann es jedoch nicht überraschen, dass es auch zahlreiche Projekte gibt, deren Etikettierung als „grün“ fragwürdig ist. So sind beispielsweise die dänischen Subventionen für die CO₂-Speicherung in der Nordsee unter Klimaforschern höchst umstritten, zumal sie einem Unternehmen gewährt werden, das dort weiterhin Ölvorkommen erschließt und ausbeutet.

Und wenn man sich die Programme Italiens oder Deutschlands ansieht, dann ist es schwierig, übergeordnete strategische Prioritäten einer „grünen Transformation“ in den jeweiligen nationalen Plänen zu erkennen. Sicherlich gibt es auch hier einzelne sinnvolle Projekte wie die Förderung des Hochgeschwindigkeitsnetzes in *Italien* inklusive seiner Auswirkungen auf inländische Lieferketten, oder auch die (wenn auch viel zu

langsame) Förderung von Ladestationen für Elektroautos in Deutschland. Besonders fragwürdig sind in beiden Ländern jedoch Praktiken der Verschiebung staatlicher Ausgaben vom regulären Staatshaushalt in den NGEU-Fonds. Dies zielt offensichtlich darauf ab, den Staatshaushalt zu entlasten, wodurch das Ziel des NGEU, *zusätzliche* öffentliche Investitionen zu ermöglichen, verfehlt wird – ein Problem, auf das der [Sachverständigenrat](#) auch im Hinblick auf den Einsatz des Sondervermögens in Deutschland hingewiesen hat.

Industriepolitik: Verbreiteter Mangel an Strategien

Ein prominentes und besonders interessantes Beispiel für Stärken und Schwächen in den länderspezifischen Umsetzungspraktiken von NGEU/RRF ist die Industriepolitik. Generell muss festgestellt werden, dass es in unserer Stichprobe nicht viele explizit industriepolitische Projekte im Rahmen des NGEU gibt, und diese nicht immer klar definierten umwelt- oder klimapolitischen Zielen dienen. Der Gesamteindruck, den die sechs Länderstudien vermitteln, bestätigt [kritische Analysen](#), die einen generellen Mangel an industriepolitischen Strategien sowohl auf EU- als auch auf Mitgliedstaatenebene insbesondere im Hinblick auf die sozial-ökologische Transformation konstatieren. Umso wichtiger ist es, einen Blick auf innovative Ausnahmen zu werfen, die Eindrücke von den Stärken und Problemen fortgeschrittener Praktiken vermitteln. In unserer Stichprobe haben Dänemark und Spanien die am klarsten definierten industriepolitischen Programme im Rahmen des NGEU umgesetzt.

In *Dänemark* wurden bereits existierende staatliche Fonds, darunter ein 2014 eingerichteter Innovationsfonds, mit Hilfe von NGEU-Mitteln aufgestockt. Auf dieser Basis wurden mehrere große Kooperations-Netzwerke von Unternehmen und öffentlichen Institutionen (insbesondere Forschungseinrichtungen) finanziert, von denen 14 der Klimapolitik zugeordnet sind. Letztere widmen sich wichtigen Themen wie der Sektorkopplung einschließlich der Speicherung und Nutzung von überschüssigem Strom in Zeiten eines Überangebots an erneuerbaren Energien (Power-to-X), der umwelt- und klimafreundlichen Landwirtschaft, der Kreislaufwirtschaft z.B. zur Vermeidung von Plastikmüll, aber auch dem bereits erwähnten kontroversen Projekt zur CO₂-Speicherung und-nutzung (CCS/CCU), das darauf abzielt, der dänischen Industrie auf diesem Gebiet eine technologische Vorreiterrolle zu verschaffen. Ungeachtet des zuletzt genannten Problems ist jedoch grundsätzlich festzuhalten, dass die dänische Regierung bereits vor NGEU in einigen für die Klimapolitik relevanten Bereichen der Industriepolitik eine Strategie verfolgt hat, die es ihr nun ermöglicht, NGEU effizient zu nutzen. Dies erweitert den finanziellen Spielraum für die Umsetzung dieser Strategie und erleichtert zugleich den fristgerechten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel.



Screenshot:

Eine andere interessante industriepolitische Initiative jüngerer Datums wird in *Spanien* umgesetzt. Mit Hilfe von NGEU hat die spanische Regierung „Strategische Projekte für wirtschaftliche Erholung und Transformation“ (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica / PERTE) ins Leben gerufen. Diese ebenfalls öffentlich-privaten Kooperations-Netzwerke müssen aus fünf oder mehr Unternehmen bestehen – darunter mindestens 45 % kleine und mittlere Unternehmen – und mindestens 40 Millionen Euro investieren. Das Wirtschaftsministerium entscheidet über die PERTE und die teilnehmenden Unternehmen und öffentlichen Institutionen; an der Koordinierung sind Behörden, Forschungseinrichtungen und auch Vertretungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beteiligt. Die zwölf bis Mitte 2025 geförderten Projekte befassen sich u.a. mit Landwirtschaft, E-Mobilität, Wasserstoffproduktion und -speicherung, Kreislaufwirtschaft und Dekarbonisierung der Industrie. Die Zusammenarbeit zwischen großen und kleineren Unternehmen sowie die strenge staatliche Kontrolle der Mittelverwendung sind radikale Neuerungen gegenüber der vorherrschenden Unternehmenskultur in Spanien. Dies kompliziert allerdings die Entwicklung solcher Netzwerke und erschwert durch den hohen mit der Vorbereitung verbundenen Verwaltungsaufwand die Umsetzung innerhalb des engen Zeitrahmens von NGEU.

Trotz aller Bedenken, Schwierigkeiten und Schwächen müssen die hier kurz beleuchteten industriepolitischen Netzwerke als Beispiele für strategische Ansätze angesehen werden, die durch das NGEU-Programm (wie in Dänemark) unterstützt und ausgeweitet oder (wie in Spanien) initiiert und gefördert werden. Zugleich unterstreichen sie eine banal anmutende, aber durchaus nicht selbstverständliche politische Erkenntnis: In welchem Umfang und auf welche Weise die Möglichkeiten eines Investitionsprogramms wie NGEU im Allgemeinen und für die Industriepolitik im Besonderen genutzt werden, hängt in erster Linie von den Regierungen der Mitgliedstaaten ab.

Wichtige Reformanforderungen

Dies lässt sich auch anhand von drei Mängeln bei der Konzeption und Umsetzung von NGEU verdeutlichen, die zwar auf EU-Ebene angelegt sind, aber auf nationalstaatlicher Ebene korrigiert werden könn(t)en.

Der erste Mangel betrifft die nationale Beschränktheit von aus EU-Mitteln finanzierten Projekten: Fast alle industriepolitischen Fördermaßnahmen in unseren Länder-Fallstudien sind ausschließlich national ausgerichtet. Wenn dann beispielsweise ein Land (wie Deutschland) nur zögerlich in den Ausbau und die Flexibilisierung seines Stromnetzes investiert, muss ein Nachbarland (wie Dänemark) möglicherweise seine Offshore-Windparkpläne aufschieben oder sogar stoppen. Grenzüberschreitende Projekte sind bisher selbst in einem Investitionsprogramm wie NGEU die Ausnahme, obwohl sie für die Überwindung der Kluft zwischen Zentrum und Peripherie innerhalb der EU besonders wichtig und auch geeignet wären.

Der zweite Mangel ist die vielfach fehlende Einbeziehung sozialer Akteure – sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung der jeweiligen nationalen NGEU-Programme. In einigen, wenn auch nicht allen Ländern wurden z.B. Gewerkschaften zwar zumindest über die Pläne ihrer Regierung informiert. Polen ist das einzige Land in unserer Stichprobe, in dem nach dem Regierungswechsel im Herbst 2023 – der den Beginn des NGEU-Programms in Polen überhaupt erst ermöglichte – ein begleitendes Beratungsgremium eingerichtet wurde, dem Vertreterinnen und Vertreter von lokalen Behörden, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen sowie aus der Wissenschaft angehören. Der – von solchen Ausnahmen abgesehen – generelle Mangel an sozialer Verankerung eines so wichtigen EU-Programms in vielen Ländern hängt mit einem dritten Mangel zusammen: dem weit verbreiteten Fehlen sozialer und ökologischer Konditionalitäten für die Mittelvergabe.

Grün und sozial



Auf dieses Problem bezieht sich der [Europäische Gewerkschaftsbund](#), wenn er fordert, dass das NGEU-Programm sowohl fortgesetzt als auch so reformiert werden muss, dass die Einhaltung sozialer Standards und

die Einbeziehung der Gewerkschaften verbindlich vorgeschrieben ist. Angesichts der Bedeutung des Einsatzes öffentlicher Mittel für das Gelingen einer grünen *und* gerechten Transformation der Wirtschaft müssen [soziale und ökologische Konditionalitäten](#) zu einem Standard jeglicher Industriepolitik gemacht werden. Dies ist eine grundlegende Reform-Anforderung sowohl an die nationalstaatliche Subventionsvergabe als auch an die Ausgestaltung von EU-Investitionsfonds über NGEU hinaus. Der DGB hat bereits zu Beginn des NGEU-Programms [darauf hingewiesen](#), dass derartige Konditionalitäten wesentlich zielführender wären als die Verknüpfung mit dem Europäischen Semester. Auch das Brüsseler [Bruegel-Institut](#) plädiert dafür, die Regierungen zu verpflichten, ihren Bedarf an grünen Investitionen und einen Fahrplan für deren Umsetzung darzulegen, um „den Europäischen Green Deal auf Kurs zu halten“. Diese Forderungen werden umso relevanter, als die Europäische Kommission den „leistungsbasierten“ Ansatz des NGEU als Vorbild für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen betrachtet.

Derartige zielgerichtete Ansätze und Reformkonzepte sind von grundlegender Bedeutung für die Grundidee, dass die „grünen“ und „sozialen“ Elemente der Transformation immer als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet werden müssen: So sind Kriterien für die Gewährung von Subventionen und für die Vergabe öffentlicher Aufträge wie die Nutzung ressourceneffizient und mit „guter Arbeit“ hergestellter Vorprodukte entscheidend für die Entwicklung grüner Leitmärkte – und damit auch für die von Unternehmen so oft geforderte Planungssicherheit. Letztlich sind derartige Konditionalitäten Eckpfeiler der Erfolgchancen und der demokratischen Legitimität einer grünen Transformation.

Dass dies nicht zu den „leistungsbasierten“ Kern-Kriterien des NGEU-Programms gehört, ist zweifellos ein grundlegendes Defizit. Dennoch hätten die Regierungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit gehabt, die Vergabe von NGEU-Mitteln an derartige Bedingungen zu knüpfen. Die Beobachtung in den Ländern unseres Samples, dass dies eher die Ausnahme als die Regel ist, unterstreicht die entscheidende Rolle der nationalen Regierungen bei der Umsetzung dieses EU-Programms. Kurz gesagt: Das NGEU-Programm hat den Mitgliedstaaten neue oder zusätzliche Möglichkeiten eröffnet. Es lag an ihnen, diese zu nutzen.

Ein vorsichtiger Ausblick

Vor dem Hintergrund der hier vorgestellten kurzen Schlaglichter ist offensichtlich, wie gerechtfertigt das differenzierte Plädoyer der Gewerkschaften für eine Fortsetzung *und* eine Reform des NGEU-Programms ist. Doch vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklungen sind die Chancen für eine Fortsetzung des NGEU-Programms eher gering. Dies nicht allein wegen der zunehmenden Priorisierung von Rüstungsausgaben, sondern vor allem wegen der Blockadepolitik der üblichen Verdächtigen – angeführt von der deutschen Bundesregierung – gegen die auch vom [Draghi-Report](#) geforderte „regelmäßige Emission gemeinsamer sicherer Anleihen“, um das NGEU-Programm als „gut etablierten Präzedenzfall“ fortsetzen zu

können.

Umso wichtiger ist die Erfahrung, wie entscheidend die Rolle der Mitgliedstaaten für die Umsetzung des NGEU-Programms war und ist. Daher sollte die Debatte über die Lehren aus diesem Programm und dessen Fortsetzung nicht auf Brüssel oder Straßburg beschränkt bleiben. Sie muss auch und vor allem in den Mitgliedstaaten geführt werden, wo die Vorteile derartiger EU-Investitionsprogramme spürbar gemacht werden können.

Der Text wurde in einer früheren, englischsprachigen Fassung zuerst auf [Social Europe](#) veröffentlicht.

Siehe auf *bruchstücke* auch die Rezension „[Von ‚Stalin Delano Roosevelt‘ lernen](#)“ und den Podcast „[Roosevelt und der New Deal – ein Vorbild für heute](#)„

- [E-Mail](#)
- [teilen](#)
- [teilen](#)
- [teilen](#)
- [teilen](#)

Entdecke mehr von bruchstücke

Melde dich für ein Abonnement an, um die neuesten Beiträge per E-Mail zu erhalten.

Gib deine E-Mail-Adresse ein ...

Abonnieren