



# Arbeitsgruppe Politische Ökonomie (APÖ)

## Working Paper No. 10

herausgegeben vom Arbeitsbereich  
Politik und Wirtschaft/Politische Ökonomie



# Covid-19 und Next Generation EU

## Eine Policy-Analyse

Christoph Starz

***Abstract:***

Die Covid-19-Pandemie hat mit ihrem Ausbruch im Jahr 2020 weltweit zu einer schweren Gesundheits- und bald auch Wirtschaftskrise geführt, auch in der Europäischen Union. Am 21. Juli 2020 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten daher im Europäischen Rat nach zähen und langwierigen Verhandlungen auf den Wiederaufbaufonds ‚Next Generation EU‘ (NGEU), um die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie abzufedern.

Dieses Working Paper geht der Frage nach, wie diese bedeutsame Entscheidung für NGEU trotz der stark unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt möglich werden konnte. Um dies zu untersuchen, verwendet diese Arbeit den Multiple-Streams-Ansatz.

Das Paper kommt zu dem Ergebnis, dass die Europäische Kommission das destruktive Potenzial der Covid-19-Krise erkannt, aus vergangenen Krisen gelernt und mit NGEU nicht nur eine für alle Mitgliedstaaten akzeptable Antwort auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie gefunden hat, sondern gleichzeitig eine Vertiefung der EU vorantreiben und ihre eigenen Kompetenzen substantiell erweitern konnte. Mit NGEU erhält sie erstmals das Recht, europäische Gemeinschaftsschulden aufzunehmen und eigene Steuern zu erheben. Damit hat sie das Policy-Fenster, das die Pandemie geöffnet hat, als Policy-Unternehmerin erfolgreich genutzt, um ihre eigenen Position innerhalb der EU weiter zu stärken und eine Kompetenzverschiebung von den Mitgliedstaaten hin zur Kommission zu erreichen.

**Autor:**

Christoph Starz studierte Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Tübingen. Er schloss sein Bachelorstudium im Wintersemester 2022/2023 mit der vorliegenden Arbeit ab.

**Adresse:**

Melanchthonstraße 36, 72074 Tübingen

**E-Mail:**

*chris.starz@live.com*

DOI: <http://dx.doi.org/10.15496/publikation-83541>

ISSN: 2749-9014

APÖ am Institut für Politikwissenschaft

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Eberhard Karls Universität Tübingen

Melanchthonstraße 36

72074 Tübingen

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Theoretischer Hintergrund .....</b>	<b>4</b>
2.1 Der Multiple-Streams-Ansatz (MSA).....	4
2.2 Übertragung des MSA auf die Europäische Union.....	10
<b>3. Die Covid-19-Pandemie als fokussierendes Ereignis – der Problem Strom.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Die Verhandlungen über NGEU – der legislative Prozess.....</b>	<b>16</b>
<b>5. Warum konnte NGEU möglich werden? .....</b>	<b>19</b>
5.1 Die politische Gemengelage – der Politics-Strom.....	19
5.2 Next Generation EU als eine von vielen Alternativen – der Policy-Strom.....	21
5.3 Die EU-Kommission als erfolgreiche Policy-Unternehmerin.....	23
<b>6. Fazit .....</b>	<b>25</b>
Literaturverzeichnis.....	30

*Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Diese Form bezieht sich dabei immer auf alle Geschlechtsidentitäten, soweit erforderlich.*

## Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
Covid-19	Coronavirus disease 2019
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MSA	Multiple-Streams-Ansatz
NGEU	Next Generation EU
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme
SP	Südliche Peripherie
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika

## 1. Einleitung

*“Europe will be forged in crisis, and will be the sum of the solutions adopted for those crises”* Jean Monnet (1976, S. 417)

Die Covid-19-Pandemie hat mit ihrem Ausbruch im Jahr 2020 weltweit eine schwere Gesundheits- und Wirtschaftskrise ausgelöst. Auch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten wurden durch unterbrochene globale Lieferketten, flächendeckende Lockdowns und damit verbundenen Geschäftsschließungen sowie geschlossenen Grenzen ökonomisch schwer getroffen. Nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 und der darauf folgenden Eurokrise war dies der nächste große wirtschaftliche Schock für die EU innerhalb weniger Jahre. Diese Krisen gingen stets auch mit erheblichen Veränderungen innerhalb der EU einher und führten nicht selten zu einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration.

Dass Krisen ein wesentlicher Katalysator für Integrationsprozesse in der EU sind, hat bereits einer ihrer Gründerväter, Jean Monnet, vorausgesagt (Monnet, 1976). Doch gilt dies keinesfalls als gesetzt, so kam es im Zuge der Covid-19-Pandemie durchaus auch zu desintegrativen Prozessen in der EU, als beispielsweise die Regeln für offene Grenzen des Schengener Abkommens (wenn auch nur temporär) außer Kraft gesetzt wurden (Schmidt, 2020). Tatsächlich kam es aber in anderen Bereichen, wie zum Beispiel der Gesundheitspolitik und insbesondere auch der Wirtschaftspolitik zu durchaus substanziellen Vertiefungen der europäischen Integration.

Eine solche Vertiefung im Bereich der Wirtschaftspolitik stellt das Konjunkturpaket ‚Next Generation EU‘ (NGEU) der Europäischen Union dar. NGEU soll dazu dienen, die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie abzumildern und einzudämmen. Das vom Europäischen Rat im Juli 2020 beschlossene Instrument umfasst insgesamt 750 Milliarden Euro, von denen den Mitgliedstaaten 390 Milliarden Euro in Form von Zuschüssen und 360 Milliarden Euro in Form von Krediten bereitgestellt werden sollen. Next Generation EU ermächtigt die EU-Kommission, die entsprechenden Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen und ist an den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU in Höhe von 1.074,3 Milliarden Euro über den Zeitraum von 2021

bis 2027 gebunden. Der MFR und NGEU umfassen damit zusammen ein Volumen von 1.824,3 Mrd. € (European Council, 2020; Mayer & Lütkemeyer, 2020).

Dem Beschluss zu NGEU war ein wegweisender deutsch-französischer Vorschlag vorausgegangen, der vorsah, 500 Milliarden Euro in Form von Zuschüssen an die Mitgliedstaaten zu verteilen. In den zähen Verhandlungen um das Paket standen sich verschiedene Allianzen mit unterschiedlichen Interessen gegenüber. Der Gruppe bestehend aus Österreich, Dänemark, den Niederlanden und Schweden – genannt ‚Frugal Four‘ – ging der deutsch-französische Vorschlag zu weit, sie bevorzugten Hilfen in Form von Krediten statt Zuschüssen. Ihnen gegenüber stand eine Allianz bestehend aus Italien und Spanien, die Zuschüsse Krediten vorzogen. Außerdem gab es eine Interessengemeinschaft aus Polen und Ungarn, die verhindern wollte, dass die Auszahlung der Hilfen an rechtsstaatliche Bedingungen geknüpft wird. Letztlich wurde ein Vorschlag der Europäischen Kommission, der all diese divergierenden Interessen zu vereinen versuchte, leicht abgeändert vom Europäischen Rat angenommen. NGEU stellt insofern ein Novum dar, als die EU im Rahmen des Programms erstmals durch die Kommission Anleihen ausgibt, sich also als Ganzes verschuldet und die Mitgliedsstaaten für diese Schulden gemeinschaftlich in Höhe ihres jeweiligen Anteils am EU-Haushalt haften (Ladi & Tsarouhas, 2020).

Die Idee einer gesamteuropäischen, gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme über EU-Anleihen kam bereits im Zuge der Finanzkrise 2007/08 und der darauf folgenden europäischen Staatsschuldenkrise von 2009 bis 2012 in der Eurozone auf. Der Vorschlag von EU-Anleihen (damals auch ‚Eurobonds‘ bezeichnet) wurde zum damaligen Zeitpunkt nicht realisiert, kam dann im Zuge der Covid-19-Pandemie jedoch erneut in der EU auf – diesmal unter dem Namen ‚Coronabonds‘. Die Einigung des Europäischen Rates auf NGEU stellt schließlich einen Kompromiss in dieser Frage dar. Die Europäische Union nimmt über die von der Kommission ausgegebenen Anleihen zwar Schulden auf, tut dies aber nur einmalig, zeitlich befristet und in begrenztem Umfang, gebunden an den EU-Haushalt und zur Bekämpfung der Folgen der Pandemie (Becker, 2022; Fuller, 2021; Mayer & Lütkemeyer, 2020; Truchlewski et al., 2021).

Der Beschluss zu NGEU wird dabei sehr unterschiedlich bewertet. Während manche in NGEU zwar eine wichtige, aber dennoch unzureichende „Heftpflaster-Lösung“

(Howarth & Quaglia, 2021, S. 1556) sehen, bewerten andere den Beschluss als „Paradigmenwechsel“ (Schmidt, 2020, S. 1191). Wieder andere – am prominentesten der damalige deutsche Finanzminister Olaf Scholz – sehen in NGEU gar einen ‚Hamiltonian moment‘ auf dem Weg zu einer echten Fiskalunion, in Anlehnung an den ersten Finanzminister der USA, Alexander Hamilton, der 1790 aus den Schulden der Einzelstaaten Bundesschulden machte (de la Porte & Jensen, 2021; Georgiou, 2022; Macchiarelli & Giacon, 2022).

Fest steht, dass es sich bei ‚Next Generation EU‘ um eine bedeutsame Entscheidung handelt, um die in langwierigen und zähen Verhandlungen intensiv gerungen wurde. Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie diese bedeutsame Entscheidung für NGEU trotz der stark unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt möglich werden konnte. Es wird argumentiert, dass die Covid-19-Pandemie ein Policy-Fenster öffnete, das von einigen der beteiligten Policy-Unternehmern – der deutschen und der französischen Regierung, vor allem aber der Europäischen Kommission – erfolgreich genutzt werden konnte, um das Konjunkturpaket Next Generation EU zu verabschieden und damit eine weitere Vertiefung der europäischen Integration voranzutreiben. Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Europäische Kommission NGEU genutzt hat, um ihre eigenen Kompetenzen auszuweiten und ihre Position innerhalb der EU weiter zu stärken. Um dies zu untersuchen, wird in dieser Arbeit der Multiple-Streams-Ansatz verwendet.

Der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) ist ein theoretischer Ansatz zur Erklärung von Policy-Entscheidungsprozessen. Er geht ursprünglich auf John W. Kingdon (1984) zurück, der ihn entwickelte, um den Prozess des Agenda-settings auf bundesstaatlicher Ebene der Vereinigten Staaten von Amerika im Bereich der Gesundheits- und Transportpolitik zu erklären. Seitdem wurde der Ansatz vielfach weiterentwickelt und ausgedehnt, etwa auf weitere Politikfelder und politische Systeme sowie auf alle Phasen des Policy-Zyklus – insbesondere auch auf die Analyse und Erklärung von Entscheidungsprozessen sowie auf die Implementationsphase (wenn auch seltener) (Rüb, 2014).

Diese Arbeit wendet den Ansatz auf die supranationale Ebene der Europäischen Union an, um zu erklären, wie es zu der Policy-Entscheidung für ‚Next Generation EU‘

gekommen ist. Sie schließt dabei an reichhaltige Literatur an, die den Ansatz auf die Analyse von Entscheidungsprozessen anwendet (Henstra, 2010; Herweg et al., 2015; Jones et al., 2016; Zahariadis, 1992) sowie an solche, die ihn auf das europäische Mehrebenensystem überträgt (Ackrill et al., 2013; Ackrill & Kay, 2011; Bandelow et al., 2013; Kaurert & Léonard, 2020; Richardson, 2006; Zahariadis, 2008). Die Arbeit leistet insofern einen Beitrag zur wissenschaftlichen Debatte, als sie den Ansatz auf einen weiteren Entscheidungsprozess innerhalb der Europäischen Union anwendet.

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert. Zunächst wird der Multiple-Streams-Ansatz erläutert, der die theoretische Grundlage dieser Arbeit bildet. Dabei werden insbesondere die fünf Hauptkomponenten des Ansatzes, nämlich der Problem-, Politics- und Policy-Strom sowie die Policy-Unternehmer und das Policy-Fenster näher erläutert. Anschließend wird der Ansatz auf die Europäische Union übertragen und an ihre Besonderheiten angepasst. Darauf der Hauptteil der Arbeit. In diesem wird die Covid-19-Pandemie als fokussierendes Ereignis im Problem-Strom identifiziert und erläutert, welche Auswirkungen die Krise auf die Mitgliedstaaten hatte. Anschließend wird dargestellt, wie die Verhandlungen über NGEU abliefen und wie eine Einigung erzielt wurde. Schließlich wird analysiert, warum NGEU möglich werden konnte. In diesem Abschnitt werden die anderen Elemente des MSA behandelt, also der Politics- und Policy-Strom, sowie die verschiedenen Policy-Unternehmer. Hier wird erläutert, welche politischen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Entscheidung vorlagen, warum sich Next Generation EU als eine von vielen Policy-Alternativen durchsetzen konnte und wie sich die Europäische Kommission erfolgreich als Policy-Unternehmerin durchsetzen konnte. Es folgt ein Fazit mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse und einer abschließenden Beantwortung der Forschungsfrage.

## **2. Theoretischer Hintergrund**

### **2.1 Der Multiple-Streams-Ansatz (MSA)**

Der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) ist eine Theorie aus der Policy-Forschung und wurde im Wesentlichen von John W. Kingdon (1984) entwickelt, um den Prozess des Agenda-Settings zu erklären. Kingdon baute den Ansatz auf dem von Cohen, March und Olsen (1972) entwickelten Garbage-Can-Modell auf. Entsprechend bezeichnete er den

Ansatz anfänglich noch als „a revised version of the Cohen-March-Olsen garbage can model of organizational choice“ (Kingdon, 1984, S. 20). Erst Nikolaos Zahariadis (1996, 2007) führte später dann die Bezeichnung *Multiple-Streams-Ansatz* ein und entwickelte den Ansatz weiter, unter anderem für die Analyse von Entscheidungsprozessen (Herweg, 2015).

Das Garbage-Can-Modell<sup>1</sup> stammt aus der Organisationstheorie und möchte Entscheidungsprozesse von Organisationen, wie zum Beispiel Universitäten, erklären. Es begreift Organisationen dabei als „Organisierte Anarchien“ (Cohen et al., 1972, S. 1). Das meint Organisationen, die durch drei Eigenschaften charakterisiert sind: erstens, problematische Präferenzen; zweitens, unklare Technologien und drittens, ein wechselnder Teilnehmerkreis beziehungsweise fluide Teilnahme. ‚Problematische Präferenzen‘ bezieht sich darauf, dass die Präferenzen der Teilnehmer innerhalb der Organisation oftmals unklar, inkonsistent und schlecht definiert sind. Die Organisation ist dabei besser beschrieben als „a loose collection of ideas than as a coherent structure“ (Cohen et al., 1972, S. 1), bei der sich die Präferenzen der Teilnehmer häufig erst durch Handlung und Interaktion herausbilden.

‚Unklare Technologien‘ meint, dass die Organisation in ihrer Gesamtheit zwar funktioniert und die einzelnen Teilnehmer auch einen Überblick und Kenntnis über ihre eigenen Aufgaben haben, die Prozesse innerhalb der Organisation in ihrer Gänze jedoch nicht von den einzelnen Mitgliedern erfasst werden. Stattdessen handeln sie häufig pragmatisch und lernen aus vergangenen Fehlern, weshalb die Prozesse der Organisation durch „trial-and-error“ (Cohen et al., 1972, S. 1) gekennzeichnet sind (Herweg, 2015; Zahariadis, 2007).

‚Fluide Teilnahme‘ bezieht sich darauf, dass der Teilnehmerkreis innerhalb der Organisation einem ständigen Wandel unterliegt und sich in verschiedenen Entscheidungssituationen stets unterschiedlich zusammensetzt. Darüber hinaus variieren auch die Zeit und der Aufwand, welche die Teilnehmer für verschiedene Aufgaben und Probleme aufzubringen bereit sind (Cohen et al., 1972; Herweg, 2015).

---

<sup>1</sup> Cohen et al. vergleichen Entscheidungsmöglichkeiten mit einem Mülleimer, in den verschiedene Probleme und Lösungen geworfen werden. Sie schreiben dazu: „To understand processes within organizations, one can view choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated“ (Cohen et al., 1972, S. 2).

Diese Charakteristika der ‚Organisierten Anarchie‘ führen dazu, dass Entscheidungen stets in einem Zustand der Ambiguität – also der Mehrdeutigkeit – getroffen werden. Ambiguität unterscheidet sich insofern von Unsicherheit, als der Zustand der Unsicherheit durch mehr Informationen aufgehoben werden kann. Dies ist bei Entscheidungssituationen unter Ambiguität nicht der Fall. Hier kann das Problem mehrdeutig wahrgenommen und interpretiert werden, was dazu führt, dass „bei den Akteuren keine Klarheit darüber [besteht], mit welchem Problem sie konfrontiert sind und wie es gelöst werden kann“ (Herweg, 2015, S. 326f.). Dieser Umstand unterscheidet das Modell von Rational-Choice-Theorien der Entscheidungsfindung, da im Zustand der Ambiguität – wenn also weder das Problem noch die Präferenzen eindeutig sind – keine rationalen Entscheidungen möglich sind (Zahariadis, 2007).

John W. Kingdon (1984) überträgt dieses Modell nun auf die Policy-Forschung und sieht das politische System insgesamt als organisierte Anarchie treffend charakterisiert. Auch auf politische Organisationen und Regierungen treffen die drei Merkmale der problematischen Präferenzen, unklaren Technologien und fluiden Teilnahme zu und auch sie agieren dementsprechend stets in ambigen Entscheidungssituationen. Er betont jedoch, dass „das Organisierte stärker ausgeprägt ist als die Anarchie, da Entscheidungssituationen durch Prozesse geprägt sind, die Strukturen und Muster aufweisen“ (Herweg, 2015, S. 327) und die somit dem Anarchischen einen Rahmen setzen.

Der Multiple-Streams-Ansatz hat fünf strukturelle Elemente, mithilfe derer Entscheidungssituationen nachvollzogen werden können. Zum einen gibt es drei voneinander unabhängige Ströme; nämlich den Problem-, Politics- und Policy-Strom, sowie zwei weitere Elemente; das Policy-Fenster und sogenannte Policy-Unternehmer.

Der Problem-Strom umfasst all die Probleme, die zu einem gegebenen Zeitpunkt von der Gesellschaft und von politischen Entscheidungsträgern als solche wahrgenommen und definiert werden. Kingdon beschreibt sie als „mismatch between the observed conditions and one’s perception of an ideal state“ (Kingdon, 1984, S. 116). Die Probleme werden von Seiten politischer Entscheidungsträger auf verschiedene Weise definiert und identifiziert, nämlich durch Indikatoren, fokussierende Ereignisse und Feedback. Indikatoren können entweder einmalig oder regelmäßig erhoben werden und dienen dazu, Um-

fang und Existenz eines Sachverhalts, sowie den Grad der Veränderung festzustellen. Fokussierende Ereignisse treten schlagartig auf und lenken öffentliche Aufmerksamkeit auf einen problematischen Zustand. Beispiele hierfür können Naturkatastrophen, Terroranschläge, Kriege oder Skandale sein. Feedback beschreibt Rückmeldung von vorangegangenen Entscheidungen und zeigt auf, was funktioniert hat und was nicht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass öffentliche Aufmerksamkeit begrenzt ist und deshalb die Problemladung eine entscheidende Rolle spielt. Treten zu viele Probleme gleichzeitig auf, wird es zunehmend schwieriger, Aufmerksamkeit auf neu auftretende Probleme zu lenken (Herweg, 2015; Rüb, 2014; Zahariadis, 2007).

Der Politics-Strom besteht aus drei Elementen: der öffentlichen Meinung oder nationalen Stimmung, Interessengruppen sowie administrativem und legislativem Wandel (Zahariadis, 2007, S. 73). Die nationale Stimmung meint „the notion that a fairly large number of individuals in a given country tend to think along common lines and that the mood swings from time to time” (Zahariadis, 2007, S. 73). Diese Stimmung und ihre Veränderungen lassen sich jedoch nicht unbedingt durch Umfragen ermitteln, sondern stellen vielmehr eine Art Zeitgeist dar, der von den gewählten Entscheidungsträgern auf unterschiedliche Weise beobachtet und wahrgenommen wird (Rüb, 2014). Die Befürwortung oder Ablehnung bestimmter Policies durch organisierte Interessengruppen hat ebenfalls einen großen Einfluss darauf, ob eine Policy auf der Agenda landet und über sie abgestimmt wird. Je mächtiger die Interessengruppe – dazu zählen auch politische Parteien – oder je einseitiger die Verteilung der organisierten Interessen, desto wahrscheinlicher wird der Erfolg bestimmter Policies (Rüb, 2014). Drittens hat administrativer oder legislativer Wandel einen starken Einfluss auf Politik. Personelle Veränderungen innerhalb der Verwaltung oder der Regierung durch zum Beispiel Wahlen können Policies entscheidend voranbringen oder verhindern. Von diesen drei Elementen hat laut Kingdon eine Kombination der nationalen Stimmung und des personellen Wandels den stärksten Einfluss auf die politische Agenda und die Entscheidungsfindung (Zahariadis, 2007).

Der Policy-Strom bezeichnet eine Vielzahl von Ideen, Policy-Alternativen und Lösungsvorschlägen die in Policy-Netzwerken zirkulieren und um Akzeptanz konkurrieren. Kingdon vergleicht diese verschiedenen Policy-Optionen mit einer Art Ursuppe

(„policy primeval soup“ (Kingdon, 1984, S. 122)), aus der sich, wie bei einem evolutionären Prozess der natürlichen Selektion, die besten Ideen herausbilden (Richardson, 2006). Die Ideen in dieser „Suppe“ werden von sogenannten Policy-Communities ausgearbeitet. Diese Communities sind Netzwerke von Policy-Spezialisten, die miteinander interagieren und gemeinsame Interessen und Ziele teilen. Bei diesen Spezialisten kann es sich um Bürokraten, Wissenschaftler, Think Tanks, Stiftungen oder ähnliches handeln (Rüb, 2014). Sie erarbeiten neue Ideen, ändern bereits vorhandene ab oder kombinieren diese neu. Dieser Prozess wird als „Softening Up“ (Herweg, 2015, S. 331) bezeichnet. Dabei produzieren sie ein Überangebot an Ideen und Policies, von denen nur wenige tatsächlich in Betracht gezogen werden. Welche das sind, hängt unter anderem von ihrer technischen Umsetzbarkeit, ihrer Finanzierbarkeit oder normativer Akzeptanzfähigkeit ab (Herweg, 2015; Zahariadis, 2007), aber auch von antizipierten Widerständen (Rüb, 2014).

Diese drei Ströme fließen in der Regel unabhängig und parallel nebeneinander. Damit es jedoch zu einem Agenda-Wandel oder zu einer Policy-Entscheidung kommt, müssen diese drei Ströme zusammentreffen. Dies geschieht nur zu bestimmten Zeitpunkten, wenn sich nämlich ein Policy-Fenster (oder ‚Gelegenheitsfenster‘) öffnet und die Ströme reif sind. Kingdon definiert ein Policy-Fenster dabei als „opportunity for advocates of proposals to push their pet solution, or to push attention to their special problems“ (Kingdon, 1984, S. 173). Die Ströme hingegen sind reif, wenn im Problem-Strom ein Problem definiert und als solches wahrgenommen wird, wenn im Politics-Strom ein politisches Umfeld für einen Wandel besteht und wenn im Policy-Strom eine entwickelte Policy-Alternative vorliegt (Herweg, 2015). Ein Policy-Fenster kann dann entweder aus dem Politics-Strom heraus – beispielsweise durch Wahlen und einen damit verbundenen Personalwechsel – oder aus dem Problem-Strom heraus – durch plötzlich auftretende Probleme und Ereignisse – entstehen. Je nachdem ist es entsprechend vorhersehbar beziehungsweise unvorhersehbar. Es ist zumeist nur für einen kurzen Zeitpunkt geöffnet (Zahariadis, 2007).

Schließlich bedarf es noch sogenannter Policy-Unternehmer. Hierbei handelt es sich um Akteure, die bei Öffnung eines Policy-Fensters versuchen, die drei Ströme mit-

einander zu koppeln. Sie agieren dabei als Befürworter bestimmter Policies und versuchen, durch den Einsatz von Ressourcen und politischen Manipulationsstrategien<sup>2</sup>, ihre präferierte Policy auf die Agenda zu setzen und zur Abstimmung zu bringen. Ihr Ziel ist es, die Ambiguität in Entscheidungssituationen zu verringern und „Mehrdeutigkeit in scheinbare Eindeutigkeit“ (Rüb, 2014, S. 385) zu überführen. Je besser ihr Zugang zu politischen Entscheidungsträgern ist, desto erfolgreicher können sie dabei sein. Öffnet sich das Policy-Fenster aus dem Problem-Strom heraus, versuchen sie, dem Problem ihre präferierte Lösung anzuhängen. Hierbei ist die Kopplungslogik konsequent, d.h. Lösungen werden als Antwort auf ein bestimmtes Problem entwickelt. Öffnet es sich aus dem Politics-Strom heraus, versuchen sie, Politiker zu finden, die für ihre Ideen empfänglich sind. In diesem Fall wird die Kopplungslogik als ideologisch bezeichnet, da es in erster Linie um die Lösung und weniger um das zu lösende Problem geht. Nach einer Rechtfertigung für die Policy wird erst im Nachhinein gesucht (Zahariadis, 2007). Schließt sich das Policy-Fenster wieder, bevor den Policy-Unternehmern das gelingt, etwa weil das Problem anderweitig gelöst wurde, haben sie ihre Chance verpasst und waren nicht erfolgreich (Herweg, 2015).

Der Multiple-Streams-Ansatz lässt sich damit wie folgt zusammenfassen. Er begreift politische Systeme als organisierte Anarchien, in denen Entscheidungen in einem Zustand der Ambiguität getroffen werden müssen. Diese Entscheidungssituationen können in drei Strömen erfasst werden, welche weitgehend unabhängig voneinander fließen: dem Problem-, Politics- und Policy-Strom. Zu bestimmten Zeitpunkten, sogenannten Policy-Fenster, ergeben sich Gelegenheiten, die von Policy-Unternehmern genutzt werden können, um die drei Ströme miteinander zu koppeln und die von ihnen favorisierte Policy voranzutreiben. Gelingt ihnen diese Kopplung, kann es zu einem Agenda-Wandel oder einer Policy-Entscheidung kommen. Der Multiple-Streams-Ansatz misst also dem Kontext, in dem eine Entscheidung getroffen wird, und dem Zeitpunkt, zu dem dies geschieht, große Bedeutung bei (Zahariadis, 2007).

---

<sup>2</sup> Manipulationsstrategien können sein: Framing, Salami-Taktiken, Symbole, Affect-Priming (Zahariadis, 2007). Mehr dazu in Kapitel 5.3 ‚Die EU-Kommission als erfolgreiche Policy-Unternehmerin‘.

## 2.2 Übertragung des MSA auf die Europäische Union

Da John W. Kingdon den Multiple-Streams-Ansatz ursprünglich konzipiert hat, um im präsidentiellen Regierungssystem der USA das Agenda-Setting zu erklären, bedarf der Ansatz einiger Anpassungen, wenn man ihn auf die Europäische Union anwenden möchte, um Entscheidungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem zu erklären. Hierbei lässt sich an reichhaltige Literatur anknüpfen, die den Ansatz auf die EU überträgt und ihn an ihre Besonderheiten anpasst (Ackrill et al., 2013; Herweg, 2016; Richardson, 2006; Zahariadis, 2008).

Johan Olsen selbst identifizierte die Europäische Union als „offensichtlichen Kandidaten“ (Olsen, 2001, S. 196) zur Überprüfung des Garbage-Can-Modells. Auch sie kann als organisierte Anarchie gesehen werden, die durch problematische Präferenzen, unklare Technologien und einen wechselnden Teilnehmerkreis treffend charakterisiert ist. Entsprechend werden auch in der EU, mit ihrem einzigartigen und komplexen Mehrebenensystem, Entscheidungen stets in einem Zustand der Ambiguität getroffen (Zahariadis, 2008, S. 527).

Die drei Ströme des MSA weisen bei Übertragung auf Entscheidungsprozesse in der EU einige Besonderheiten auf. Becker (2016) merkt an, dass „die Ströme auf der EU-Ebene nicht losgelöst von den Strömen in den Mitgliedsstaaten analysiert werden“ (Becker, 2016, S. 218) können. Die verschiedenen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems beeinflussen sich also gegenseitig, die „Bedeutung und die Einflussmöglichkeit der nationalen oder auch regionalen Ebene auf [...] den Entscheidungsprozess in der EU“ (Becker, 2016, S. 218) sind dabei aber je nach Situation unterschiedlich.

Kingdon konzentriert sich mit seinem Ansatz auf die nationalstaatliche Ebene und bezieht sich dabei entsprechend vor allem im Politics-Strom auf nationale Regierungen. Im Falle der EU ist eine Regierung jedoch nicht ebenso klar zu identifizieren; die Exekutivgewalt in der EU wird zwischen dem Rat der Europäischen Union (auch „Ministerrat“), dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission geteilt (Herweg, 2016, S. 16). Da die Kommission jedoch das alleinige Initiativrecht hat – also nur sie Gesetzesvorschläge machen kann – sieht Herweg den Politics-Strom dann als reif an, wenn die Kommission ein Vorhaben unterstützt (Herweg, 2016, S. 19). Auch die öffentliche Meinung im Politics-Strom ist auf der europäischen Ebene schwieriger zu identifizieren als auf der

nationalen. Zahariadis spricht in diesem Zusammenhang von einer „European mood“ (Zahariadis, 2008, S. 518) und zählt dazu nicht nur die Stimmung der europäischen Öffentlichkeit, sondern auch die Meinung wichtiger politischer Entscheidungsträger und Meinungsführer. Schließlich gestaltet sich auch der administrative oder legislative Wandel auf der europäischen Ebene vielfältiger als auf der nationalen, denn nicht nur der personelle Wandel in den nationalen Regierungen oder Parlamenten kann Einfluss auf die europäische Entscheidungsfindung haben, sondern auch der Wandel in den europäischen Institutionen, zum Beispiel durch Wahlen des Europäischen Parlaments oder einen Wechsel der EU-Ratspräsidentschaft (Herweg, 2016; Zahariadis, 2008).

Im Problemstrom können Probleme ebenso entweder auf Ebene der Mitgliedstaaten oder auf der europäischen Ebene auftreten (Herweg, 2016, S. 18). Und auch der Policy-Strom unterscheidet sich auf der europäischen Ebene von der nationalen, da es schlicht mehr Akteure, sowie größere und vielfältigere Policy-Communities gibt (Herweg, 2016; Zahariadis, 2008).

Schließlich sind auch die Policy-Unternehmer auf der europäischen Ebene andere als auf der nationalen. Zahariadis weist darauf hin, dass jeder Teilnehmer am politischen Prozess als Policy-Unternehmer auftreten kann, wenn auch nicht zwingend erfolgreich (Zahariadis, 2008). Das bedeutet, dass anders als auf der nationalen Ebene, auf der europäischen Ebene auch die Mitgliedstaaten selbst als Policy-Unternehmer auftreten können. Da vor allem die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und ihr Zugang zu politischen Entscheidungsträgern über den Erfolg der Policy-Unternehmer entscheiden, hat die Kommission (oder Teile ihrer) durch ihre institutionelle Stellung innerhalb der EU hier eine prädestinierte Position als Policy-Unternehmerin. Zahariadis betont jedoch, dass „Entrepreneurs in the Commission bias choice but they do not determine the outcome“ (Zahariadis, 2008, S. 527). Auch andere schreiben der EU-Kommission im politischen Entscheidungsprozess der EU eine wichtige Rolle als Policy-Unternehmerin zu (Ackrill et al., 2013; Becker, 2016; Nowak, 2010).

Die Europäische Union weist also im Vergleich zu Nationalstaaten einige Besonderheiten auf, die der Multiple-Streams-Ansatz berücksichtigen muss. Aufgrund dieser Besonderheiten ist paradoxerweise „political power in the form of entrepreneurial dominance [...] likely to play a bigger role in the more open and accessible EU policy process

relative to more institutionalized and closed domestic policy processes” (Zahariadis, 2008, S. 527). Gerade diese Komplexität und Einzigartigkeit der EU macht den Multiple-Streams-Ansatz mit seiner Betonung auf Ambiguität, Kontext und Zeitpunkt von Entscheidungssituationen zu einem hilfreichen Werkzeug, um Policy-Prozesse in der EU zu untersuchen (Ackrill et al., 2013).

### **3. Die Covid-19-Pandemie als fokussierendes Ereignis – der Problemstrom**

Die Covid-19-Pandemie stürzte Europa nicht nur in eine schwere Gesundheitskrise, sondern gleichzeitig in die schwerste ökonomische Krise seit dem Zweiten Weltkrieg (Lagarde, 2020). Dieser Doppelcharakter der Krise stellte die EU vor besondere Herausforderungen. Ganz Europa war innerhalb kürzester Zeit von den Folgen der Covid-19-Pandemie betroffen und weitreichende Lockdowns, Grenzschließungen und Zusammenbrüche der Lieferketten führten zu einem beispiellosen wirtschaftlichen Schock. Doch obwohl der Covid-19-Schock alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen traf, waren die Folgen und Auswirkungen dieses Schocks auf die europäischen Volkswirtschaften sehr ungleich (Buti, 2020; Celi et al., 2020).

Dies ist darauf zurückzuführen, dass die EU-Mitgliedstaaten ökonomisch sehr unterschiedlich auf eine solche Krise vorbereitet waren und die EU bereits vor der Krise wirtschaftlich gespalten war. Ökonomische Ungleichheiten bestehen dabei vor allem zwischen dem Kern und der südlichen, sowie östlichen Peripherie. Laut Celi et al. sind langfristige, strukturelle Probleme für diese Divergenz verantwortlich, die ihre Wurzeln in der Gründung der Währungsunion und vor allem auch in der globalen Finanzkrise 2008 haben (Celi et al., 2020; Howarth & Quaglia, 2021).

Mit Gründung der Währungsunion und der Schaffung des europäischen Binnenmarktes erfolgte eine EU-weite Liberalisierung und Deregulierung der Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte. Davon profitierten jedoch nicht alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen und es kam vor allem zwischen europäischem Kern und südlicher Peripherie (SP) zu steigender wirtschaftlicher Divergenz. Während der Kern und insbesondere Deutschland „in-

creased its productive and technological capacity; the SP, caught between product competition within the EU and cost competition from emerging economies in the international markets, saw a decline in its manufacturing capacity” (Celi et al., 2020, S. 412). Diese Entwicklung wurde durch die EU-Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007 noch weiter verstärkt. Aufgrund billiger und gut qualifizierter Arbeitskräfte, Steuervorteilen und Subventionen in den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, verlagerte der Kern Produktionen von der südlichen in die östliche Peripherie. Aber auch dort blieb eine ständige Gefahr der Abwanderung von Industrien an noch günstigere Standorte bestehen, so dass die gestiegenen Produktionskapazitäten dort nicht zu ebenso steigenden Löhnen führten (Celi et al., 2020). Gleichzeitig blieb dieses Wachstum auf einige Schlüsselindustrien wie die Automobilindustrie beschränkt, während Spillover-Effekte auf andere Industriezweige ausblieben (Celi et al., 2020; Krzywdzinski, 2019).

Die Konkurrenz untereinander sowie die starke wirtschaftliche Abhängigkeit vom Kern, machen also sowohl die südliche als auch die östliche Peripherie ökonomisch anfällig – wenn auch in unterschiedlicher Weise. Aber auch der Kern – vor allem Deutschland – ist stark abhängig von beiden Peripherien, sei es wegen der billigen Arbeitskräfte oder wegen der Absatzmärkte, für sein stark exportabhängiges Wirtschaftswachstum. Diese Kombination aus „structural divergence and economic interdependence lies behind the fragility of the Union as well as of the improbability of its disintegration given the high costs it would entail for core and peripheries alike” (Celi et al., 2020, S. 414f.).

Der zweite große Schlüsselmoment, der die wirtschaftlichen Asymmetrien innerhalb der EU weiter verschärfte, war die Finanzkrise von 2008 und die darauf folgende europäische Staatsschuldenkrise. Sie legte die strukturellen und institutionellen Mängel der europäischen Währungsunion offen. Die Schuld für die Krise wurde vor allem den südeuropäischen Ländern angelastet und ihnen wurden harte Austeritätsmaßnahmen auferlegt (Buti, 2020; Celi et al., 2020). Gleichzeitig konnte sich Deutschland durch Exporte in andere, außereuropäische Länder wie China oder die USA, schneller wieder von der Krise erholen und zog dabei die osteuropäischen Länder mit sich. Als die Covid-19-Pandemie dann Anfang 2020 ausgerechnet die südeuropäischen Länder als erstes traf, wurden

die wirtschaftlichen Unterschiede innerhalb der EU schlagartig deutlich: „Its abrupt, dramatic effects exposed the fragility of the [southern] periphery and the crippling effects of austerity policies“ (Celi et al., 2020, S. 417).

Vor allem in den südeuropäischen Ländern wurden im Zuge der Austeritätspolitik Investitionen in das Gesundheitssystem und die Gesundheitsvorsorge abgebaut. Viele Krankenhäuser und Intensivstationen wurden geschlossen und Gesundheitspersonal entlassen (Celi et al., 2020; Prante et al., 2020). Dementsprechend wurden diese Staaten durch die Pandemie und ihre Auswirkungen verhältnismäßig stärker getroffen und waren weniger auf diese vorbereitet. Dieselbe Logik der Kostenreduktion im Gesundheitswesen wurde auch auf die Produktion angewendet. Die Pandemie hat dann gezeigt, welche Folgen es hat, wenn Produktion – gerade auch von Gesundheitsprodukten wie Schutzmasken – an kostengünstigere Standorte im Ausland ausgelagert wurde und im Inland nicht mehr ausreichend verfügbar ist. Und auch die Lockdowns und deren Effekte fielen in den südlichen Mitgliedstaaten härter und länger aus als in anderen Teilen der EU, da das Gesundheitssystem dort weniger resilient war und deshalb Infektionen noch stärker vermieden werden mussten. Gleichzeitig sind gerade auch die südeuropäischen Staaten stark abhängig vom Tourismus, weswegen sie auch deshalb stärker von Lockdowns und Reisebeschränkungen getroffen waren als andere europäische Staaten (Buti, 2020; Celi et al., 2020). Entsprechend lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Italiens im Jahr 2021 sogar unter dem Niveau von 2008, und auch in Spanien lag es nur leicht über dem Niveau von 2008, während es in Deutschland im gleichen Zeitraum um 13 Prozent wuchs (Bonatti & Fracasso, 2020; Buti, 2020). Insgesamt hatte sich die wirtschaftliche Anfälligkeit der europäischen Volkswirtschaften seit der Eurokrise nicht wesentlich verändert, mit einem Großteil der Mitgliedsstaaten, die kurz vor der Pandemie genauso vulnerabel waren wie noch während der Eurokrise und einigen Ländern, wie Italien, die sogar noch vulnerabler waren (Armingeon et al., 2022).

Die ersten ökonomischen Reaktionen in der EU auf die Krise waren unkoordinierter, nationalstaatlicher Art – vor allem in Form einer Erhöhung der Staatsausgaben. Und auch hier konnten die südeuropäischen Staaten, mit ihrer, schon vor der Pandemie hohen

Staatsschuldenquote<sup>3</sup>, weniger flexibel auf die Pandemie reagieren als andere EU-Mitgliedstaaten. Folglich konnten Staaten mit höherem finanziellen Spielraum besser auf die Pandemie reagieren (Ladi & Tsarouhas, 2020). Die EU unterstütze diese Maßnahmen und setzte als Reaktion auf die Pandemie den Stabilitäts- und Wachstumspakt temporär aus, der für ausgeglichene Staatshaushalte und eine Begrenzung der Verschuldung, sowie fairen Wettbewerb unter den EU-Staaten sorgen soll. Jedoch profitierten auch davon nicht alle Staaten gleichermaßen. So entfielen auf Deutschland mehr als die Hälfte der vom Europäischen Rat genehmigten staatlichen Soforthilfen, während es nur circa ein Viertel des BIPs der EU ausmacht, „prompting concerns that countries with the deepest pockets might be getting an unfair advantage by such a sudden (and temporary) abandonment of one of the Common Market’s key pillar” (Celi et al., 2020, S. 419).

Ein weiterer Anstieg der Staatsschuldenquote durch die Pandemie ist zudem gerade für Länder mit ohnehin schon hoher Staatsschuldenquote problematisch. Für sie steigen die Kosten für die Aufnahme von Geldern am Kapitalmarkt damit noch weiter. Um dies zu verhindern initiierte die Europäische Zentralbank im März 2020 das temporäre ‚Pandemic Emergency Purchase Programme‘ (PEPP), über das sie unter anderem Staatsanleihen in Höhe von insgesamt 1.850 Mrd. € an den Kapitalmärkten aufkaufte. Das Programm zielte darauf ab, gerade den Ländern der südlichen Peripherie günstige Gelder bereitzustellen sowie die Kapitalmärkte zu stabilisieren (European Central Bank, 2023; Ladi & Tsarouhas, 2020).

Die Europäischen Institutionen reagierte außerdem mit weiteren Instrumenten in ihrem Bestreben, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu unterstützen. Im Mai 2020 beschloss der Europäische Rat einen temporären Konjunkturfonds namens ‚Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency‘ (SURE), über den Kredite an Arbeitgeber vergeben werden konnte, um krisenbedingte Kündigungen zu verhindern (Ladi & Tsarouhas, 2020; Schelkle, 2021). Über den Europäischen Stabilitätsmechanismus wurde den Mitgliedstaaten der Eurozone ab Mai 2020 günstige Kredite bereitgestellt, die aber vor allem für die Länder der südlichen Eurozone aufgrund deren ohnehin schon hohen Staatsschuldenquoten und möglicher Konditionali-

---

<sup>3</sup> Staatsschulden im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

täten eher unattraktiv waren (Howarth & Quaglia, 2021). Im Mai 2020 hat die Europäische Investitionsbank außerdem ein Auffangnetz für kleine und mittlere Firmen eingerichtet um deren Überlebensfähigkeit zu sichern (de la Porte & Heins, 2022; Ladi & Tsarouhas, 2020).

Diese Maßnahmen waren zwar wichtig, jedoch nicht ausreichend. Während in der Finanzkrise 2008 die geldpolitischen Maßnahmen der EZB noch ausreichten, um die Krise zu bekämpfen, wurde während der Covid-19-Pandemie schnell klar, dass die EU aufgrund des größeren Ausmaßes der Krise zusätzlich eine gemeinsame fiskalpolitische Antwort auf diese finden musste (Celi et al., 2020; Ladi & Tsarouhas, 2020; Tooze & Schularick, 2020).

Insgesamt lässt sich also sagen, dass die Covid-19-Pandemie entsprechend Kingdons Konzeption des Multiple-Streams-Ansatzes ein fokussierendes Ereignis im Problem-Strom darstellt. Sie trat schlagartig auf und verursachte vielfältige Probleme oder verstärkte bereits bestehende Probleme. Der Covid-19-Schock war dabei zwar symmetrisch auf die EU-Mitgliedstaaten, seine Auswirkungen jedoch asymmetrisch. Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie hatten einen verhältnismäßig stärkeren Effekt auf die südliche Peripherie, die mit noch bestehenden, strukturellen Herausforderungen zu kämpfen hatte und sich noch nicht vollständig von der Finanz- und Eurokrise erholt hatte (Buti, 2020; Celi et al., 2020; de la Porte & Heins, 2022). Die Covid-19-Pandemie barg somit die Gefahr einer noch größeren, wirtschaftlichen Fragmentierung und Divergenz innerhalb der Europäischen Union und warf ein Schlaglicht auf bereits bestehende Unzulänglichkeiten des europäischen Binnenmarktes (Howarth & Quaglia, 2021). Die ersten Reaktionen auf die Pandemie waren nationalstaatlich und unorganisiert. Die EU reagierte dann zwar schnell mit verschiedenen Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten wirtschaftlich zu unterstützen und finanziell zu entlasten. Diese Maßnahmen waren wichtig, jedoch nicht ausreichend, weswegen ein weiteres fiskalpolitisches Instrument nötig wurde (Howarth & Quaglia, 2021).

#### **4. Die Verhandlungen über NGEU – der legislative Prozess**

Ein erster Vorstoß für ein neues Instrument zur Bewältigung der Krise erfolgte am 25. März 2020, als eine Koalition aus Italien, Spanien, Frankreich, Portugal, Griechenland,

Belgien, Slowenien, Irland und Luxemburg in einem gemeinsamen Brief an den Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel, die Einführung sogenannter Coronabonds forderte (Dombey et al., 2020). Die Idee der Coronabonds kam bereits im Zuge der Eurokrise unter dem Namen Eurobonds auf. Der Gedanke dahinter ist, über Ausgabe einer gemeinsamen Anleihe in der EU oder Eurozone, gemeinschaftlich Schulden am Kapitalmarkt aufzunehmen. Dadurch könnten vor allem die höher verschuldeten Staaten zu günstigeren Konditionen an neue Gelder kommen. Es würde sich dabei um ein neues, langfristiges Finanzierungsinstrument handeln, das jedoch schon während der Eurokrise vor allem von Deutschland und den nordeuropäischen Staaten kategorisch abgelehnt wurde.

Ein am 26. März 2020 online stattfindendes Treffen des Europäischen Rates endete dann in einem Fiasko, als sich die europäischen Regierungschefs über den Vorschlag der Coronabonds heftig zerstritten. Deutschland und die ‚Frugal Four‘ – eine Koalition bestehend aus Österreich, den Niederlanden, Dänemark und Schweden – machten deutlich, dass Coronabonds mit ihnen nicht umzusetzen seien. Sie bevorzugten Hilfen über die bereits bestehenden Instrumente; dabei vor allem Kredite an die Mitgliedsstaaten über den Europäischen Stabilitätsmechanismus verbunden mit Konditionalitäten (Howarth & Quaglia, 2021). Peter Altmaier, damaliger deutscher Wirtschaftsminister, bezeichnete die Diskussion um Coronabonds als „Phantom-Debatte“ (Dombey et al., 2020) und auch EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen war den Coronabonds gegenüber ablehnend und tat sie als „Slogan“ ab (Herszenhorn, Bayer, et al., 2020).

Dagegen forderte vor allem Italien – zu diesem Zeitpunkt von der Corona-Krise schwer betroffen – eine schnelle Reaktion der EU-Kommission und stellte die Solidarität innerhalb der EU in Frage. Italiens Premierminister Giuseppe Conte forderte „innovative Finanzinstrumente“ (Conte, 2020, zit. nach Herszenhorn, Barigazzi, et al., 2020) und wurde in seiner Forderung von Spaniens Premierminister Pedro Sánchez unterstützt. Dieser warnte davor, dieselben Fehler der Finanzkrise von 2008 zu wiederholen und sah „das gesamte europäische Projekt“ (Sánchez, 2020, zit. nach Herszenhorn, Barigazzi, et al., 2020) in Gefahr, sollte keine schnelle und effektive Antwort auf die durch Covid-19 verursachte Wirtschaftskrise gefunden werden. Ein Hauptgrund für die Wut der südlichen EU-Mitgliedstaaten war die nach wie vor bestehenden Verärgerung über den Umgang

mit der Eurokrise und über die harten Austeritätsmaßnahmen, die diesen Ländern damals als Bedingung für Hilfen auferlegt wurden (Herszenhorn, Bayer, et al., 2020). Da sich die europäischen Staats- und Regierungschefs während dieses Treffens nicht auf eine Lösung einigen konnten, vertagte Charles Michel das Treffen und forderte sie auf, innerhalb der nächsten zwei Wochen Alternativvorschläge zu unterbreiten (Herszenhorn, Barigazzi, et al., 2020).

Im Anschluss an dieses Treffen wurde die Idee der Coronabonds fallengelassen, doch die südlichen Länder beharrten auf ähnlichen Vorschlägen. Spanien veröffentlichte ein Non-Paper mit dem Vorschlag, 1.5 Billionen Euro in Form von Zuschüssen über einen Wiederaufbaufonds an die Mitgliedstaaten zu verteilen, um die nationalen Bilanzen nicht mit zusätzlichen Schulden zu belasten (Herszenhorn, Bayer, et al., 2020; Spain's non-paper, 2020). Auch Italien unterstützte diesen Vorschlag (Armingeon et al., 2022).

Der Wendepunkt in der Debatte war schließlich der deutsch-französische Vorschlag, der diese Idee in abgeschwächter Form aufgriff. Er sah vor, 500 Milliarden Euro an gemeinschaftlichen Schulden aufzunehmen, für die die Mitgliedstaaten über den EU-Haushalt haften sollten. Dieses Geld sollte dann wiederum in Form von Zuschüssen an die bedürftigsten Regionen und Sektoren verteilt werden (Herszenhorn, Bayer, et al., 2020; Ladi & Tsarouhas, 2020).

Nachdem sich damit mit Deutschland und Frankreich die beiden wichtigsten Mitgliedstaaten geeinigt hatten, konnte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am 27. Mai ihren Vorschlag präsentieren. Darin wurde die Gesamtsumme des Pakets auf 750 Milliarden Euro erhöht, um den südlichen Mitgliedstaaten entgegenzukommen, das Paket aber gleichzeitig in Zuschüsse und Kredite aufgeteilt, um die skeptischen ‚Frugals‘ zu überzeugen. Das Instrument wurde ‚Next Generation EU‘ genannt und am 21. Juli nach viertägiger Verhandlung in leicht veränderter Form vom Europäischen Rat beschlossen (European Council, 2020). Am 10. November 2020 wurde NGEU dann auch vom Europäischen Parlament angenommen (European Commission, 2021).

## **5. Warum konnte NGEU möglich werden?**

### **5.1 Die politische Gemengelage – der Politics-Strom**

Um zu verstehen, wie und warum NGEU möglich wurde, kann man zunächst einen Blick auf den Politics-Strom werden. Nach John W. Kingdon besteht dieser aus drei Elementen: der öffentlichen Meinung, administrativem oder legislativem Wandel und Interessengruppen (Zahariadis, 2007).

Zahariadis definiert die ‚öffentliche Meinung‘ in Bezug auf die EU als ‚European Mood‘ und versteht darunter neben der Meinung der Zivilgesellschaft auch die der politischen Entscheidungsträger und Meinungsführer (Zahariadis, 2008). Es ist nicht einfach, eine solche europäische Meinung zu NGEU eindeutig auszumachen, doch gibt es einige Indikatoren die hier genannt werden sollen. Zuerst einmal war die positive Wahrnehmung der Europäischen Union durch die Bürger kurz vor der Covid-19-Krise auf dem höchsten Stand seit 2014 und auch das Vertrauen in die EU war höher als das Vertrauen in die jeweiligen nationalen Regierungen (European Commission, 2019). In Deutschland unterstützte eine Mehrheit der Bevölkerung den deutsch-französischen Vorschlag, der NGEU vorausgegangen war (Howarth & Schild, 2021). Gleichzeitig sprach sich eine Mehrheit dafür aus, den Mitgliedstaaten eher Kredite statt Zuschüsse zu gewähren (Politbarometer, 2020). Schelkle (2021) weist darauf hin, dass selbst die Bild-Zeitung als große deutsche Meinungsführerin sich unterstützend gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zeigte und dass es in der Bevölkerung ein generelles Mitgefühl für die Notlage der europäischen Nachbarstaaten gab. Auch im Anschluss an die Einigung auf NGEU war die Unterstützung für den Wiederaufbaufonds hoch, nicht nur im europäischen Süden, sondern auch in den ‚Frugal Four‘-Staaten und in Deutschland (Ferrera et al., 2021; Nicoli et al., 2020). Laut einer Eurobarometer-Umfrage halten zwei Jahre später immer noch drei Viertel der Befragten NGEU für sinnvoll und unterstützen das Instrument damit in hohem Maße (European Commission, 2022). Insgesamt lässt sich also festhalten, dass es im Politics-Strom durchaus eine europäische Stimmung zugunsten von Next Generation EU gibt und gab.

Das zweite Element im Politics-Strom ist der administrative und legislative Wandel. Ein entscheidender Faktor, der die Einigung auf NGEU begünstigte, war der Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 (Ferrera et al., 2021;

Schelkle, 2021). Deutschland übernahm am 01. Juli 2020 den Vorsitz im Ministerrat der EU von Kroatien. Im Vorfeld der Präsidentschaft warnte Angela Merkel vor einem krisenbedingten Wiedererstarken des Populismus und betonte wiederholt, dass die Demokratie von wirtschaftlicher Stabilität abhängt und dass der Fortbestand des europäischen Binnenmarktes essentiell für den Wohlstand der europäischen Bürger sei (Schelkle, 2021). Eine starke wirtschaftspolitische Reaktion auf die Covid-19-Krise lag daher eindeutig im deutschen Interesse. Diese Einsicht erklärt auch den deutschen Meinungswechsel in der Frage der gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme. Dieser war entscheidend für das Zustandekommen von NGEU. Merkel erkannte, dass das exportgetriebene deutsche Wirtschaftswachstum vom wirtschaftlichen Wohlergehen der anderen EU-Staaten abhängt und dass die harten Austeritätsmaßnahmen der Eurokrise der EU eher geschadet haben (Armingeon et al., 2022; Ladi & Tsarouhas, 2020). Entsprechend äußerte sie in einem Interview: „Was gut für Europa ist, war und ist gut für uns“ (Merkel, 2020). Sie entschied sich außerdem kurz vor der Pandemie, nicht ein weiteres Mal für das Amt der Bundeskanzlerin zu kandidieren, was sie möglicherweise in ihren Entscheidungen freier werden ließ und so einen Meinungswechsel ermöglichte (Ferrera et al., 2021).

Ein weiterer Faktor, der zum deutschen Meinungswechsel beitrug, war der Wechsel im Finanzministerium von Wolfgang Schäuble zu Olaf Scholz im Jahr 2018. Dieser Wechsel bedeutete eine Abkehr von Schäubles eher ablehnender Haltung gegenüber einer weiteren fiskalpolitischen Vertiefung der EU und schuf ideologischen Raum für eine lockerere Fiskalpolitik. Scholz stand einer europäischen gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme zudem weit weniger skeptisch gegenüber als Bundeskanzlerin Merkel. Auch auf sein Betreiben hin änderte Merkel schließlich ihre Meinung. Dieser Wechsel im Finanzministerium erleichterte darüber hinaus die Zusammenarbeit mit den europafreundlicheren französischen Kollegen, was schlussendlich eine Einigung mit Macron ermöglichte (Ferrera et al., 2021).

Schließlich gab es auch im Fall von NGEU unterschiedlichste Interessen der Mitgliedstaaten. Wie bereits erwähnt, gab es eine Koalition von neun Mitgliedstaaten, die den ursprünglichen Coronabonds-Vorschlag unterstützten. Dieser wurde von den ‚Frugal Four‘ sowie Finnland und Deutschland abgelehnt. Der Meinungswechsel Deutschlands

und der gemeinsame Vorschlag mit Frankreich sorgten dann für eine klare Mehrheit zugunsten des Wiederaufbaufonds (Truchlewski et al., 2021). Ferrera et al. (2021, S. 1347) argumentieren, dass das übergeordnete Interesse der EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschlands darin bestand, „polity-maintenance“ zu betreiben – also die EU angesichts der existenziellen Krise und ungeachtet der tiefen politischen und wirtschaftlichen Spaltung zusammenzuhalten.

Herweg sieht den Politics-Strom in Bezug auf die EU dann als reif an, wenn die EU-Kommission ein Vorhaben unterstützt, da sie das alleinige Initiativrecht hat (Herweg, 2015). Im Fall von NGEU war dies infolge des deutsch-französischen Vorschlags der Fall, weswegen der Politics-Strom ab diesem Zeitpunkt als reif bezeichnet werden kann.

## **5.2 Next Generation EU als eine von vielen Alternativen – der Policy-Strom**

Der Policy-Strom enthält eine Vielzahl von Policy-Alternativen und Lösungsvorschlägen. Um zu verstehen, warum sich die europäischen Staats- und Regierungschefs gerade auf Next Generation EU geeinigt haben, lohnt sich ein genauerer Blick auf den Policy-Strom.

Die unterschiedlichen Handlungsoptionen im Policy-Strom werden von sogenannten Policy-Communities erarbeitet, die sich aus verschiedenen Policy-Spezialisten zusammensetzen. Im Falle von NGEU handelte es sich dabei um zwei liberale Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEPs), den Spanier Luis Garicano und den Belgier Guy Verhofstadt (Schelkle, 2021; Truchlewski et al., 2021). Sie hatten Mitte April 2020 einen Vorschlag namens ‚European Reconstruction Fund‘ ausgearbeitet, der dann von der spanischen Regierung aufgegriffen wurde, nachdem die Idee der Coronabonds in Folge des gescheiterten Treffens des Europäischen Rates fallengelassen worden war (Garciano, 2020). Der Vorschlag sah vor, 1 bis 1,5 Billionen Euro über von der Kommission ausgegebene Anleihen aufzunehmen und als Zuschüsse an die Mitgliedstaaten zu verteilen, abgesichert über den EU-Haushalt (Spain’s non-paper, 2020; Truchlewski et al., 2021). Da dieser Vorschlag der Idee der Coronabonds nicht unähnlich ist, handelt es sich um ein Beispiel von ‚Softening Up‘ durch die beiden MEPs, d.h. der Modifizierung und Abänderung bereits vorhandener Ideen im Policy-Strom (Herweg, 2015).

Welche Vorschläge tatsächlich in Betracht gezogen werden, hängt gemäß dem Multiple-Streams-Ansatz unter anderem von der technischen Umsetzbarkeit und vor allem auch von der normativen Akzeptabilität ab (Herweg, 2015). Die technische Umsetzbarkeit war bei NGEU von Beginn an gegeben. Die Kommission benötigte keine neuen Kompetenzen um Anleihen auszugeben, da diese Möglichkeit in den EU-Verträgen bereits vorgesehen ist und somit im Rahmen ihrer bestehenden Kompetenzen liegt (Garciano, 2020; Herszenhorn, Bayer, et al., 2020). Die Schulden werden über den EU-Haushalt abgesichert, wobei jedes Mitgliedsland in Höhe seines Anteils am EU-Haushalt haftet. Die Rückzahlung der Schulden soll unter anderem aus Eigenmitteln der Kommission erfolgen. Da diese bisher nicht existierten, erhielt die EU-Kommission erstmals das Recht, Steuern zu erheben und damit eine eigene Einnahmequelle. Beschlossen wurden eine Plastik- und Digitalsteuer, sowie eine CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer. Auch über eine Finanztransaktionssteuer wird nachgedacht. Die Rückzahlung der Schulden soll bis 2058 erfolgen (Fabbrini, 2022; Schelkle, 2021; Truchlewski et al., 2021).

Auch in der Frage der normativen Akzeptabilität konnten die EU-Mitgliedstaaten in der Covid-19-Krise leichter einen Konsens finden als noch in der Eurokrise. Die Schuld für die Eurokrise wurde damals vor allem den südlichen Staaten angelastet, denen Verschwendung, Misswirtschaft und Faulheit vorgeworfen wurden. Da die Schuld an der Pandemie eindeutig keinem der Mitgliedstaaten zugeschrieben werden konnte, war es deutlich einfacher als in der Eurokrise, sich auf eine EU-weite Lösung zu einigen (Ladi & Tsarouhas, 2020). Darüber hinaus wurden alle Staaten schwer von der Pandemie getroffen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Dies erleichterte es, ein Gefühl von Solidarität in der Krise zu entwickeln (Schelkle, 2021). Die Verhandlungen über NGEU waren dennoch von normativen Ansprüchen geprägt. Die Spannungen zwischen den nördlichen und den südlichen Mitgliedstaaten blieben bestehen, was sich in der Forderung der südlichen Mitgliedstaaten nach Zuschüssen und der nördlichen Mitgliedstaaten nach Krediten äußerte. Mit NGEU wurde in dieser Frage ein Kompromiss gefunden. Die Kommission hatte außerdem darauf bestanden, die Auszahlung der Gelder an rechtsstaatliche Bedingungen zu knüpfen, um Ungarn und Polen auf diese Weise zu sanktionieren. Diese lehnten den Vorschlag ab und legten daraufhin ihr Veto ein. Schließlich einigte man sich

auf abgeschwächte rechtsstaatliche Bedingungen, um Ungarn und Polen doch noch zu überzeugen (de la Porte & Heins, 2022).

Insgesamt war der Policy-Strom somit Mitte April 2020 reif, da zu diesem Zeitpunkt eine ausgearbeitete Policy-Alternative vorlag. Diese wurde von den Policy-Spezialisten Luis Garicano und Guy Verhofstadt ausgearbeitet und dann von der spanischen Regierung übernommen. Der deutsch-französische Vorschlag baute wiederum darauf auf und versuchte durch Modifikationen, eine breitere Unterstützung für die Policy-Alternative zu erreichen. Die EU-Kommission konnte schließlich mit ihrem Vorschlag eine Einigung erzielen, da er sowohl technisch umsetzbar als auch normativ für alle Mitgliedstaaten akzeptabel war.

### **5.3 Die EU-Kommission als erfolgreiche Policy-Unternehmerin**

Bei Öffnung eines Policy-Fensters versuchen Policy-Unternehmer, die drei Ströme miteinander zu koppeln. Dafür müssen die Ströme reif sein, was bei NGEU der Fall war. Im Problem-Strom war mit der Pandemie ein Problem aufgetreten, das von allen Akteuren eindeutig als ein solches wahrgenommen wurde. Im Politics-Strom bestand ein Umfeld für Veränderung und im Policy-Strom lag eine ausgearbeitete Policy-Alternative vor. Das Policy-Fenster öffnete sich aus dem Problem-Strom heraus, da Covid-19 als fokussierendes Event wirkte und neue Probleme aufwarf beziehungsweise bereits bestehende Probleme offenlegte. Ackrill et al. (2013) weisen darauf hin, dass auch der Beginn von EU-Haushaltsverhandlungen Policy-Fenster öffnet, die von Policy-Unternehmern genutzt werden können. Da NGEU an den mehrjährigen Finanzrahmen der EU gekoppelt ist und mit diesem zusammen verhandelt wurde, fielen damit sogar zwei Policy-Fenster zusammen. Die Policy-Unternehmer versuchten nun, die von ihnen präferierte Policy-Alternative mit Hilfe verschiedener Manipulationsstrategien durchzusetzen (Zahariadis, 2007).

Wie bereits gezeigt, traten im Vorfeld der NGEU-Verhandlungen verschiedenste Akteure mit unterschiedlichen Motiven als Policy-Unternehmer in Erscheinung, wenn auch nicht alle mit Erfolg. Die spanische Regierung versuchte zusammen mit der italienischen, die von ihnen präferierte Policy-Alternative der Zuschüsse durchzusetzen. Die ‚Frugal‘-Staaten versuchten dies zu verhindern und den Status quo zu verteidigen. Vor

allem der deutsche Meinungswechsel und der gemeinsame Vorschlag mit der französischen Regierung waren entscheidend und brachten neue Bewegung in die Verhandlungen. Die Kommission war dann schlussendlich mit ihrem Vorschlag als Policy-Unternehmerin erfolgreich.

Zahariadis (2007) nennt verschiedene Manipulationsstrategien, die von Policy-Unternehmern eingesetzt werden, um für die von ihnen bevorzugte Policy zu werben und diese durchzusetzen. Dazu gehören unter anderem das Framing und die Verwendung von Symbolen. Framing bezieht sich auf die Art und Weise, wie das Problem und seine Lösung dargestellt werden. Symbole sollen Emotionen wecken und eine klare, aber einfache Botschaft vermitteln (Zahariadis, 2007). Auch die EU-Kommission und die deutsche Bundesregierung nutzten diese Manipulationsstrategien, um NGEU durchzusetzen.

Ferrera et al. (2021) weisen darauf hin, dass Angela Merkel verschiedenste narrative Frames und Symbole verwendete, um die Krise zu charakterisieren und für den deutsch-französischen Vorschlag zu werben. So framte sie die Covid-19-Krise anfangs vor allem als Gesundheits- und bald auch als Wirtschaftskrise. Die Krise bedrohe nicht nur die Gesundheit aller, sondern auch den europäischen Wohlstand und das Überleben des Binnenmarktes. Schließlich framte Merkel die Krise auch als politische Krise, die die Demokratie gefährden, Nationalismus fördern und antidemokratischen und populistischen Kräften Auftrieb geben könne. Dieses Framing als politische Krise wurde schnell zu Merkels dominantestem (Ferrera et al., 2021). Um dies zu kommunizieren, bediente sie sich gleichzeitig einer Vielzahl von Symbolen. Dabei waren die häufigsten Symbole Verweise auf Solidarität, Zusammenhalt, Demokratie und Grundrechte. Die Verwendung dieser Symbole trug dazu bei, sowohl die europäischen Mitgliedstaaten, als auch die deutsche Öffentlichkeit von ihrem Vorschlag zu überzeugen (Ferrera et al., 2021; Ladi & Tsarouhas, 2020).

Die EU-Kommission und insbesondere ihre Präsidentin, Ursula von der Leyen, waren letztlich die wichtigsten und entscheidenden Policy-Unternehmer. Auch sie verwies immer wieder auf die Solidarität innerhalb der EU und befürchtete, dass eine unzureichende Reaktion auf die Krise populistischen Kräften in den Mitgliedstaaten Auftrieb zu geben könnte. Folglich stand Ursula von der Leyen unter großem Druck, als die europäischen Staats- und Regierungschefs nach dem Treffen des Europäischen Rates Ende

März 2020 verstritten und ohne Lösung auseinandergingen. Für sie war es daher entscheidend, dass Merkel und Macron einen gemeinsamen Vorschlag vorlegten. Von der Leyen bat beide um Unterstützung und verließ sich damit auf die „age-old Brussels wisdom that if Berlin and Paris can reach an agreement, the rest of the EU is likely to go along – or at least it will limit the resistance“ (Herszenhorn, Bayer, et al., 2020). Sie erkannte dabei nicht nur das destruktive Potenzial der Krise für die EU, sondern handelte auch aus Eigeninteresse. Schließlich wurde der Europäischen Kommission mit NGEU erstmalig das Recht eingeräumt, Anleihen auszugeben und damit Schulden aufzunehmen sowie Steuern zu erheben. Für sie bedeutet dies eine erhebliche Vertiefung und Ausweitung ihrer Befugnisse (Ladi & Tsarouhas, 2020; Schelkle, 2021; Truchlewski et al., 2021).

Die Kopplungslogik der Ströme war entsprechend dem Multiple-Streams-Ansatz im Falle von NGEU konsequent, da sich das Policy-Fenster im Problem-Strom geöffnet hat und dementsprechend eine Lösung als Antwort auf ein spezifisches Problem entwickelt werden musste (Zahariadis, 2007). Die Kommission hat außerdem gezeigt, dass sie sowohl aus der Eurokrise als auch aus ihren Fehlern zu Beginn der Covid-19-Krise gelernt hat. Die Reaktionen auf die Pandemie waren vor allem zu Beginn zu unkoordiniert und zu nationalstaatlich. Mit NGEU hat die Kommission dann eine Policy-Alternative entwickelt, die zehn Jahre zuvor während der Eurokrise noch nicht denkbar gewesen war (Ladi & Tsarouhas, 2020). Damit hat sie als Policy-Unternehmerin das Policy-Fenster unter Einsatz von Manipulationsstrategien und mit Hilfe der deutsch-französischen Regierungen erfolgreich genutzt, um eine weitere Vertiefung der EU voranzutreiben und ihre Position innerhalb der EU weiter zu stärken.

## **6. Fazit**

Wie Jean Monnet 1976 richtig erkannte, wird Europa durch Krisen und die Lösungen, die in ihnen gefunden werden, geformt und geprägt. Auch die Covid-19-Krise hat die EU erheblich beeinflusst und vor große Herausforderungen gestellt. Sie hat eine Vielzahl von Problemen ausgelöst und bestehende Probleme offengelegt. Die Pandemie war zunächst vor allem eine Gesundheitskrise, entwickelte sich jedoch sehr schnell zur schwersten ökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Nach der Eurokrise war dies die nächste schwere Wirtschaftskrise innerhalb weniger Jahre. Da die bestehenden Instrumente der

EU nicht ausreichten, um angemessen auf die Krise zu reagieren, mussten die europäischen Mitgliedstaaten nach einer weitreichenderen Lösung suchen. Im Juli 2020 einigten sie sich dann nach zähen Verhandlungen im Europäischen Rat auf den Wiederaufbaufonds ‚Next Generation EU‘, der die Europäische Kommission erstmals dazu ermächtigt, im Namen der EU Anleihen auszugeben und damit gemeinschaftlich Schulden zu machen.

Diese Arbeit hat sich mit der Frage beschäftigt, wie diese bedeutsame Entscheidung für NGEU trotz der stark unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt möglich werden konnte. Es wurde argumentiert, dass die Covid-19-Pandemie ein Policy-Fenster öffnete, das vor allem von der Europäischen Kommission als Policy-Unternehmerin erfolgreich genutzt wurde, um das Konjunkturpaket NGEU zu verabschieden und eine weitere Vertiefung der EU und ihrer eigenen Kompetenzen voranzutreiben.

Um dies zu untersuchen, wurde auf den Multiple-Streams-Ansatz nach John W. Kingdon zurückgegriffen, der sich als theoretischer Ansatz zur Erklärung von Policy-Entscheidungsprozessen etabliert hat. Er eignet sich außerdem besonders für die Untersuchung von Entscheidungsprozessen in der Europäischen Union mit ihrem komplexen und einzigartigen Mehrebenensystem, da er das politische System als organisierte Anarchie begreift und der Ambiguität, dem Kontext und dem Zeitpunkt von Entscheidungssituationen besondere Bedeutung beimisst. Der Multiple-Streams-Ansatz hat fünf Elemente, die dabei helfen, politische Entscheidungssituationen zu strukturieren. Der Problem-Strom, der Politics-Strom und der Policy-Strom fließen unabhängig voneinander und können, wenn sich ein Policy-Fenster öffnet, von Policy-Unternehmern miteinander gekoppelt werden, um die von ihnen präferierte Lösung für ein bestehendes Problem durchzusetzen.

Die Covid-19-Pandemie stellte ein fokussierendes Ereignis im Problem-Strom dar. Sie trat schlagartig auf, verursachte vielfältige Probleme und offenbarte bestehende Unzulänglichkeiten des europäischen Binnenmarktes. Die ökonomische Ungleichheit zwischen südlichen und nördlichen Mitgliedstaaten, die sich bereits im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise gezeigt und verstärkt hatte, wurde erneut deutlich. Die jahrelange Austeritätspolitik hat vor allem die südeuropäischen Länder verwundbar gemacht und

dafür gesorgt, dass sie noch schlechter auf die Pandemie vorbereitet waren als ihre europäischen Partner. Aufgrund ihrer bereits hohen Staatsschuldenquoten konnten sie zudem weniger flexibel auf die Pandemie reagieren als andere EU-Mitgliedstaaten. Die ersten Reaktionen auf die Krise waren vor allem nationalstaatlicher Art, und auch die nachfolgenden europäischen Maßnahmen waren nicht ausreichend. Die Covid-19-Pandemie hat alle Mitgliedstaaten gleichermaßen getroffen, ihre Auswirkungen waren jedoch sehr unterschiedlich.

Die europäischen Staaten waren sich einig, dass die EU umfassendere Hilfen bereit stellen müsse, sie konnten sich aber zunächst nicht auf eine konkrete Maßnahme einigen. Die Idee der Coronabonds von neun Staaten wurde von Deutschland und den ‚Frugal Four‘ kategorisch abgelehnt. Als Italien und Spanien daraufhin deutlich machten, dass sie das gesamte europäische Projekt in Gefahr sehen und sie sich nicht mit einer unzureichenden Lösung zufrieden geben würden, kam es zu einem Umdenken. Ein gemeinsamer Vorschlag von Deutschland und Frankreich griff einen spanischen Vorschlag in abgeschwächter Form auf. Die Europäische Kommission griff diesen Vorschlag wiederum in abgeänderter Form auf und stellte ihn – mit der Unterstützung der beiden wichtigsten Mitgliedstaaten – zur Abstimmung. Am 21. Juli 2020 einigten sich die Mitgliedstaaten dann auf NGEU.

Um zu verstehen, warum NGEU möglich werden konnte, hat diese Arbeit anschließend die anderen Elemente des Multiple-Streams-Ansatzes analysiert. Im Politics-Strom hat sich gezeigt, dass es eine europäische öffentliche Meinung gab, die NGEU sehr positiv gegenüber stand und dies auch zwei Jahre später immer noch tat. Ebenso gab es administrativen und legislativen Wandel, der NGEU wahrscheinlicher machte. Deutschland übernahm Mitte 2020 die EU-Ratspräsidentschaft und hatte damit eine besondere Relevanz und Führungsposition. Außerdem hatte Angela Merkel kurz vor Ausbruch der Pandemie beschlossen, nicht erneut für das Amt der Bundeskanzlerin zu kandidieren, was ihr möglicherweise mehr Entscheidungsfreiheit verschaffte, da sie sich keine Sorgen um ihre Wiederwahl machen musste. Schließlich war Olaf Scholz relativ neu im Amt des Finanzministers und stand einer gemeinschaftlichen europäischen Schuldenaufnahme weit weniger skeptisch gegenüber als sein Vorgänger. All diese Punkte trugen zum Meinungswechsel Deutschlands bei. Letztlich bestand das Hauptinteresse Deutschlands und

auch der anderen Mitgliedstaaten im ‚polity-maintenance‘, d.h. darin, das Überleben der EU ungeachtet aller Differenzen zu sichern.

Im Policy-Strom wurde von den beiden Policy-Spezialisten Luis Garicano und Guy Verhofstadt eine Policy-Alternative erarbeitet, die dann von der spanischen Regierung aufgegriffen wurde. Da der Vorschlag auf der Idee der Coronabonds aufbaut, handelt es sich um ein Beispiel von ‚Softening Up‘. Der von der Kommission erarbeitete Vorschlag baute wiederum auf dieser Idee auf und war sowohl technisch umsetzbar als auch normativ akzeptabel. Die Möglichkeit, über die Kommission Anleihen auszugeben, war in den EU-Verträgen bereits vorgesehen. Um das Geld zurückzuzahlen erhält die Kommission außerdem das Recht, Steuern zu erheben, was ebenfalls ein Novum darstellt. Da die Covid-19-Pandemie alle Mitgliedstaaten gleichermaßen traf und keinem der Staaten die Schuld an der Krise gegeben werden konnte, war es zudem leichter, sich auf eine normativ akzeptable Lösung zu einigen.

Angela Merkel und Ursula von der Leyen konnten als beteiligte Policy-Unternehmerinnen unter Einsatz von Manipulationsstrategien wie dem Framing und der Nutzung von Symbolen die von ihnen präferierte Policy-Alternative durchzusetzen. Die Europäische Kommission hat das destruktive Potenzial der Covid-19-Krise erkannt, aus vergangenen Krisen gelernt und mit NGEU nicht nur eine für alle Mitgliedstaaten akzeptable Antwort auf die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Krise gefunden, sondern konnte gleichzeitig eine Vertiefung der EU vorantreiben und ihre eigenen Kompetenzen substantiell erweitern. Mit NGEU erhält sie erstmals das Recht, europäische Gemeinschaftsschulden aufzunehmen und eigene Steuern zu erheben. Damit hat sie das Policy-Fenster, das die Pandemie geöffnet hat, erfolgreich genutzt, um ihre eigene Position in der EU weiter zu stärken und eine Kompetenzverschiebung von den Mitgliedstaaten hin zur Kommission zu erreichen.

Der Multiple-Streams-Ansatz hat sich als hilfreiches Werkzeug erwiesen, um die komplexe Entscheidungssituation rund um NGEU zu analysieren, zu strukturieren und zu verstehen. Gleichzeitig ist das System der Europäischen Union, bestehend aus 27 Einzelstaaten und den verschiedenen europäischen Organen, sehr vielschichtig und schwer zu überblicken, so dass diese Arbeit nur einen Überblick über die letztendliche Entschei-

dungssituation bieten konnte. Wie die Entscheidungen zu NGEU in den jeweiligen Mitgliedstaaten zustande gekommen sind, wäre ein möglicher Gegenstand zukünftiger Forschung und ein weiteres mögliches Anwendungsfeld des Multiple-Streams-Ansatzes.

Ob es sich bei NGEU tatsächlich um einen ‚Hamiltonian moment‘ auf dem Weg zu einer echten europäischen Fiskalunion handelt oder doch nur um eine einmalige und zeitlich befristete Maßnahme, kann nicht abschließend beurteilt werden und bleibt abzuwarten. Es könnte jedoch durchaus zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument der Europäischen Union werden, um auch auf künftige Krisen flexibler und geeinter reagieren zu können. In jedem Fall handelt es sich um eine bedeutende Entscheidung, die zeigt, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten aus den Fehlern vergangener Krisen gelernt haben. Darüber hinaus stellt NGEU eine Abkehr von der lange Zeit dominierenden, aber schädlichen Austeritätspolitik in der Europäischen Union dar – zumindest vorübergehend.

## Literaturverzeichnis

- Ackrill, R., & Kay, A. (2011). Multiple streams in EU policy-making: The case of the 2005 sugar reform. *Journal of European Public Policy*, 18(1), 72–89.
- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871–887.
- 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(2), 144–165.
- Bandelow, N. C., Kundolf, S., & Lindloff, K. (2013). *Agenda Setting für eine nachhaltige EU-Verkehrspolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Becker, P. (2016). Das Scheitern der Reform des mehrjährigen Haushalts der EU oder warum sich die Ströme nicht verkoppeln lassen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 14(2), 213–239.
- Becker, P. (2022). Germany as the European Union’s status quo power? Continuity and change in the shadow of the Covid-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 1–21.
- Bonatti, L., & Fracasso, A. (2020). The Covid-19 crisis, Italy and Ms. Merkel’s turnaround: Will the EU ever be the same again? *EconPol*, 25(4).
- Buti, M. (2020). A tale of two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation. *Vox EU CEPR*. <https://cepr.org/voxeu/columns/tale-two-crises-lessons-financial-crisis-prevent-great-fragmentation> [07.03.2023]
- 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(3), 411–424.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- de la Porte, C., & Heins, E. (2022). Introduction: EU constraints and opportunities in the COVID-19 pandemic—the politics of NGEU. *Comparative European Politics*, 20(2), 135–143.
- 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(2), 388–402.
- Dombey, D., Chazan, G., & Brunsten, J. (2020). Nine eurozone countries issue call for ‘coronabonds’. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/258308f6-6e94-11ea-89df-41bea055720b> [13.03.2023]
- European Central Bank. (2023). *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [08.03.2023]
- European Commission. (2019). *Spring 2019 Standard Eurobarometer: Europeans upbeat about the state of the European Union – best results in 5 years*. ec.europa.eu. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_4969](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_4969) [10.04.2023]
- European Commission. (2021). *Negotiation process of the 2021-2027 long-term EU budget &*

*NextGenerationEU*. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_en) [08.04.2023]

- European Commission. (2022). *Eurobarometer: Starke Unterstützung für Euro, NextGenerationEU und SURE*. [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eurobarometer-starke-unterstuetzung-fur-euro-nextgenerationeu-und-sure-2022-12-02\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eurobarometer-starke-unterstuetzung-fur-euro-nextgenerationeu-und-sure-2022-12-02_de) [10.04.2023]
- European Council. (2020). *Special European Council, 17-21 July 2020*. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/> [01.02.2023]
- Fabbrini, F. (2022). The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(1), 186–203.
- Ferrera, M., Miró, J., & Ronchi, S. (2021). Walking the road together? EU polity maintenance during the COVID-19 crisis. *West European Politics*, 44(5–6), 1329–1352.
- Fuller, G. W. (2021). Eurobonds versus Coronabonds: Same Idea, New Context, Different Outcome? *Global Perspectives*, 2(1).
- Garciano, L. (2020). Towards a European Reconstruction Fund. In A. Bénassy-Quéré & B. Weder (Hrsg.), *Europe in the time of Covid-19* (207–215). CEPR Press VoxEU.
- Georgiou, C. (2022). Europe’s ‘Hamiltonian moment’? On the political uses and explanatory usefulness of a recurrent historical comparison. *Economy and Society*, 51(1), 138–159.
- Henstra, D. (2010). Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management: Municipal emergency management. *Canadian Public Administration*, 53(2), 241–258.
- Herszenhorn, D. M., Barigazzi, J., & Momtaz, R. (2020). Virtual summit, real acrimony: EU leaders clash over ‘corona bonds’. *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/virtual-summit-real-acrimony-eu-leaders-clash-over-corona-bonds/> [07.04.2023]
- Herszenhorn, D. M., Bayer, L., & Momtaz, R. (2020). The coronavirus recovery plan that von der Leyen built. *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-coronavirus-recovery-plan-summit/> [13.03.2023]
- Herweg, N. (2015). Multiple Streams Ansatz. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (325–353). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Herweg, N. (2016). Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: The case of European natural gas regulation. *Policy Sciences*, 49(1), 13–33.
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework: Theoretical Refinements of the MSF. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435–449.
- Howarth, D., & Quaglia, L. (2021). Failing forward in Economic and Monetary Union: Explaining weak Eurozone financial support mechanisms. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1555–1572.
- Howarth, D., & Schild, J. (2021). *Nein* to ‘Transfer Union’: The German brake on the construction of a European Union fiscal capacity. *Journal of European Integration*, 43(2), 209–226.

- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13–36.
- Kaunert, C., & Léonard, S. (2020). The European Union’s Response to the CBRN Terrorist Threat: A Multiple Streams Approach: *Politique Européenne*, 65(3), 148–177.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Krzywdzinski, M. (2019). Globalisation, decarbonisation and technological change: Challenges for the German and CEE automotive supplier industry. In B. Galgóczi (Hrsg.), *Towards a Just Transition: Coal, Cars and the World of Work*. Brüssel: ETUI.
- Ladi, S., & Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and Covid-19: Policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42(8), 1041–1056.
- Lagarde, C. (2020). Europe’s response to the crisis. *ECB Blog*. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200723~c06fafabb6.en.html> [03.03.2023]
- Macchiarelli, C., & Giacomini, R. (2022). A Hamiltonian moment for Europe? Demystifying Next Generation EU and the EU’s recovery funds. *London School of Economics and Political Science*. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/25/a-hamiltonian-moment-for-europe-demystifying-next-generation-eu-and-the-eus-recovery-funds/> [06.01.2023]
- Mayer, F. C., & Lütkemeyer, P. (2020). Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 103(4), 317–350.
- Merkel, A. (2020). Kanzlerin im Interview mit europäischen Zeitungen. *Bundeskanzler.de*. <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/interview-kanzlerin-sz-1764690> [10.04.2023]
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Nicoli, F., Kuhn, T., Meijers, M. J., & Bremer, B. (2020). The EU can improve the political sustainability of Next Generation EU by making it a long-term structure. *VOX EU CEPR*. <https://cepr.org/voxeu/columns/eu-can-improve-political-sustainability-next-generation-eu-making-it-long-term> [10.04.2023]
- Nowak, T. (2010). Of Garbage Cans and Rulings: Judgments of the European Court of Justice in the EU Legislative Process. *West European Politics*, 33(4), 753–769.
- Olsen, J. P. (2001). Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 95(1), 191–198.
- Politbarometer. (2020). Politbarometer Mai II 2020. *Forschungsgruppe.de*. [https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2020/Mai\\_II\\_2020/](https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2020/Mai_II_2020/)
- Prante, F. J., Bramucci, A., & Truger, A. (2020). Decades of Tight Fiscal Policy Have Left the Health Care System in Italy Ill-Prepared to Fight the COVID-19 Outbreak. *Intereconomics*, 55(3), 147–152.

- Richardson, J. (2006). Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup. In J. Richardson (Hrsg.), *European Union* (19–46). London: Routledge.
- Rüb, F. W. (2014). Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Oldenburg: De Gruyter.
- Schelkle, W. (2021). Fiscal Integration in an Experimental Union: How Path-Breaking Was the EU's Response to the COVID-19 Pandemic? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(S1), 44–55.
- Schmidt, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177–1193.
- Spain's non-paper. (2020). *Spain's non-paper on a European recovery strategy*. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/Spain-.pdf> [08.04.2023]
- Tooze, A., & Schularick, M. (2020). The shock of coronavirus could split Europe – unless nations share the burden. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentis-free/2020/mar/25/shock-coronavirus-split-europe-nations-share-burden> [09.03.2023]
- Truchlewski, Z., Schelkle, W., & Ganderson, J. (2021). Buying time for democracies? European Union emergency politics in the time of COVID-19. *West European Politics*, 44(5–6), 1353–1375.
- Zahariadis, N. (1992). To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France. *Journal of Public Policy*, 12(4), 355–376.
- Zahariadis, N. (1996). Selling British Rail: An idea whose time has come? *Comparative Political Studies*, 29(4), 400–422.
- Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514–530.