



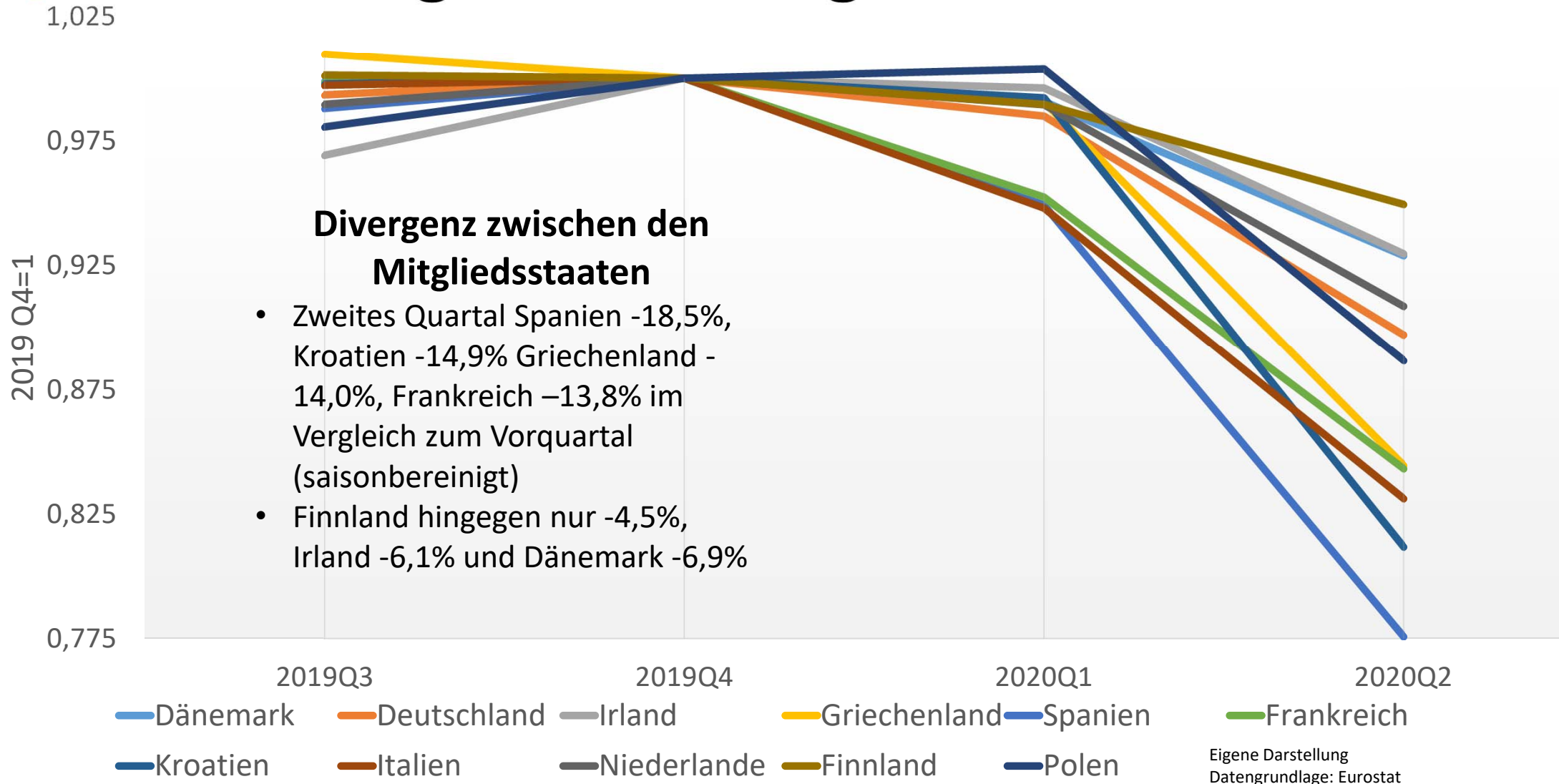
Der Europäische Wiederaufbauplan „Next Generation EU“ eine politisch – finanzwissenschaftliche Einordnung

*RD Dr. Werner Ebert
Leiter Projektgruppe „Europäische Öffentliche Güter“
Leiter AG „Deutscher Aufbau- und Resilienzplan“
Bundesministerium der Finanzen*

Jahrestagung „Jahrbuch für Öffentliche Finanzen“, Leipzig 18./19. September 2020

Dank geht an Tim Sonntag und Sander Tordoir

BIP ausgewählter Mitgliedsstaaten

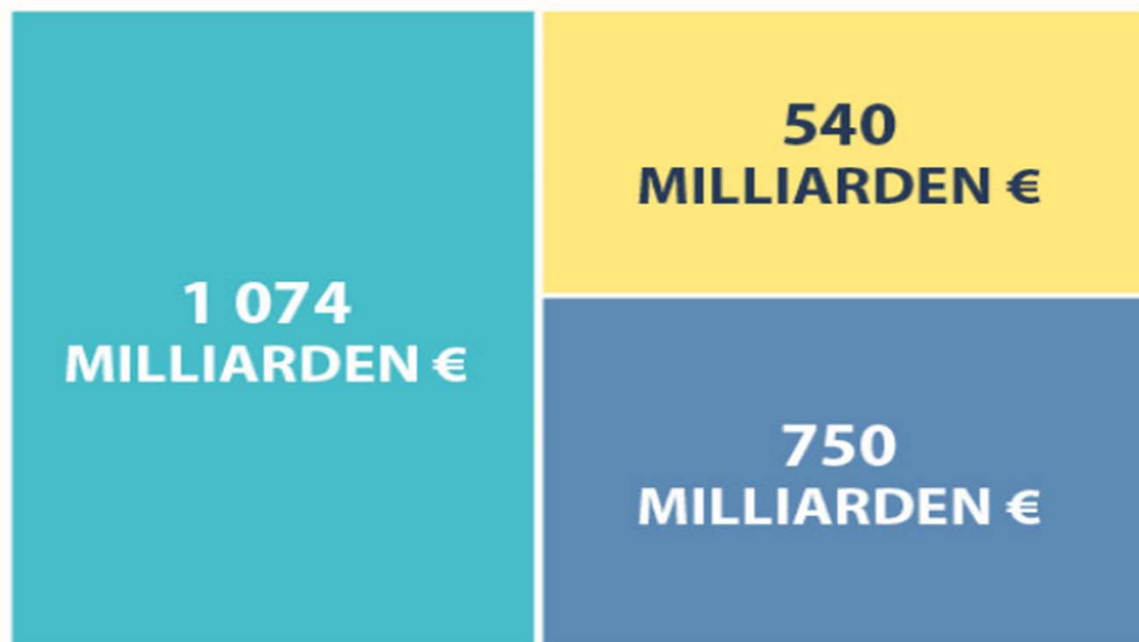


Eigene Darstellung
Datengrundlage: Eurostat



Die europäische Antwort – Ein Dreiklang

Langfristiger
EU-Haushalt
(Mehrjähriger
Finanzrahmen)



bereits vorhandene
COVID-19-
Sicherheitsnetze:

- für Arbeitnehmer/innen
- für Unternehmen
- für Mitgliedstaaten

„Next Generation EU“ /
Aufbaufonds



Insgesamt: 2 364 MILLIARDEN €

Aufbaufonds - Next Generation EU

Zusammensetzung des Aufbaufonds „Next Generation EU“ (in Mrd. €, in Preisen von 2018)

	Ursprünglicher KOM-Vorschlag vom 27.05.2020	Summen für Programme nach ER vom 21. Juli
Gesamtsumme	750,0	750,0
Recovery and Resilience Facility (RRF)	560,0	672,5
- <i>Darlehen</i>	250,0	360,0
- <i>Zuschüsse</i>	310,0	312,5
ReactEU (zusätzliche kohäsionspolitische Mittel zur Linderung der Krisenfolgen – Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe)	50,0	47,5
Horizon Europe (Innovation, Forschung und Entwicklung)	13,5	5,0
InvestEU	30,3	5,6
European Agricultural Fund for Rural Development	15,0	7,5
Just Transition Fund (JTF; gerechter Übergang im Zuge der EU-Energiewende)	30,0	10,0
rescEU (Katastrophenschutz)	2,0	1,9
Solvency Support Instrument	26,0	0
EU4Health	7,7	0
Neighbourhood, Development and International Co-operation- NDIC (non-EU)	10,5	0
Humanitarian Aid	5,0	0

- Aufbau- und Resilienzfazilität vollständig über Aufbaufonds finanziert
- Übrige Beträge Aufstockungen zu Programmen, im Rahmen des MFR finanziert



Aufbaufonds – Next Generation EU Finanzierung

- EU Kommission durch Eigenmittelbeschluss ermächtigt, Anleihen im Namen der EU zu begeben (zeitlich und in der Höhe begrenzt)
- Anleihebegebung erfolgt erst, wenn Eigenmittelbeschluss nach Anhörung EP vom Rat angenommen und in allen MS ratifiziert
- Vor Abschluss der Ratifizierung können keine Gelder fließen; angestrebt wird eine Ratifizierung bis Jahresende
- Voraussichtlich Anleihen mit Laufzeiten von 3-30 Jahren
- Rückzahlungsperiode 2028 – 2058; innerhalb dieser Periode sollen max. 29,25 Mrd.€ des Darlehensbetrags pro Jahr fällig werden

Aufbau und Resilienzfazilität – Verteilungsschlüssel

Aufbau- und Resilienzfazilität - 672,5 Mrd. €

Zuschüsse	Kriterien des Verteilungsschlüssels
218,75 Mrd. € in den Jahren 2021 und 2022 gebunden (70%)	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitslosigkeit 2015-2019 - inverses Pro-Kopf-BIP - Bevölkerungsanteil
93,75 Mrd. € bis Ende 2023 vollständig gebunden (30%)	<ul style="list-style-type: none"> - Rückgang des realen BIP im Jahr 2020 - Gesamtrückgang des realen BIP 2020-2021; Berechnung mit am 30. Juni 2022 vorliegenden Daten - inverses Pro-Kopf-BIP - Bevölkerungsanteil
Darlehen	Verteilung
360,0 Mrd. €	[eigene] Schätzung auf Basis Plausibilitätsannahmen

Aufbau und Resilienzfazilität – Verteilungsschlüssel

- MS können zusätzlich zu den Zuschüssen auch Kredite beantragen
- Diese dürfen 6,8% des jeweiligen BNE nicht überschreiten
- Kredite sind nicht für alle MS attraktiv – lohnen sich nur für die MS, die sich teurer am Markt finanzieren

Größte Anteile an den Zuschüssen RRF – 312,5 Mrd. € (voraussichtlich, in Mrd. €)	
Italien	65,456
Spanien	59,168
Frankreich	37,394
Polen	23,06
Deutschland	22,717

Größte Anteile an den Krediten RRF – 360 Mrd. € (voraussichtlich, in Mrd. €)	
Italien	94,34
Spanien	86,32
Frankreich	48,77
Polen	34,49
Rumänien	14,93



Aufbau- und Resilienzfazilität – Governance

- Mittelvergabe nach Billigung eines nationalen Aufbau- und Resilienzplans, der Reform- und Investitionsagenda für die Jahre 2021-2023 enthält
- Wird von der EU Kommission zwei Monate nach der Vorlage bewertet nach folgenden Kriterien
 - Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters
 - Stärkung des Wachstumspotenzials, Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftliche und soziale Resilienz des Mitgliedstaats
 - Wirksamer Beitrag zum ökologischen und digitalen Wandel (Quoten)
- Bewertung der Pläne wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit gebilligt



Bewertung des Aufbaufonds - Stabilisierungsbeitrag I

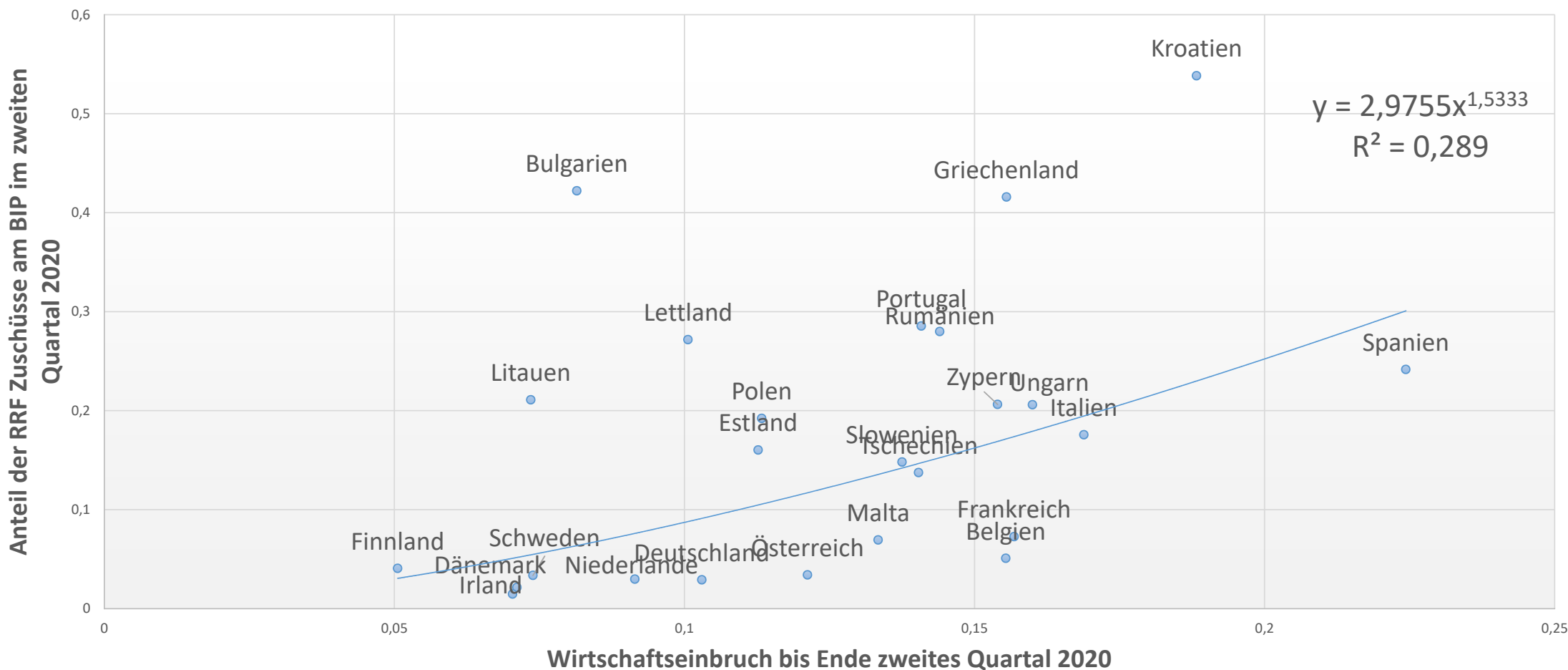
Greift Kritik von Prof. Dr. Heinemann auf! (Copyright)

- *Aufbauinstrument müsste durch zielgenau Mittel in jene Länder fließen, die von einer Rezession überdurchschnittlich schwer getroffen sind, um Schockabsorbtion zu stärken*
- Nur die Verteilungsformeln der 30% der RRF, die 2023 gebunden werden, haben klaren Bezug zur Schwere der Corona-induzierten Rezession
 - Selbst hier Transferkomponente enthalten (inverses BIP pro Kopf)
- Verteilungsformeln der 70% der RRF richten sich überhaupt nicht nach Schwere der Rezession, sondern nach vorherigem Wohlstandsniveau und vorheriger Arbeitsmarktsituation
 - Umverteilung von Reichen an arme Staaten – Transferfunktion
- Verteilungsformeln haben wenig mit Stabilisierungsidee zu tun – kein Schockabsorber eines asymmetrischen Wirtschaftseinbruchs, sondern Neuauflage der EU-Kohäsionspolitik

Bewertung des Aufbaufonds - Stabilisierungsbeitrag II

- Wirtschaftlich zuvor geschwächte Staaten zu unterstützen macht dennoch Sinn
 - Weniger Reserven und schlechtere Kreditkonditionen für nationale Konjunkturprogramme – weniger resilient gegenüber ökonomischen Schocks
 - Relativ moderate Wirtschaftseinbrüche lösen in ärmeren MS tiefgreifendere soziale Härten aus
- Bereits implementierte Programme dürfen nicht außen vorgelassen werden
 - Insbesondere SURE zielt direkt auf Absorption asymmetrischer Schocks ab
- Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nicht exakt vorhersagen, welche Volkswirtschaften im Ergebnis am stärksten betroffen sein werden
 - Konzept des Schocks etwas unterbelichtet
 - Orientierung an Vorkrisenindikatoren verringert Risiko stark heterogener Schockpropagation und damit verschärfter Divergenz

Bewertung des Aufbaufonds - Stabilisierungsbeitrag III





Bewertung des Aufbaufonds - Orientierung am europäischen Mehrwert I

- EU-Sondergipfel hat die Bilanz des NGEU bezüglich des europäischen Mehrwerts klar verschlechtert
- Die Programme, denen die Idee europäischer öffentlicher Güter und des europäischen Mehrwerts zugrunde lag, wurden gestrichen
- Mit dem RRF gewann ein Instrument enorm an Volumen, welches durch Rückflüsse in die Mitgliedstaaten charakterisiert ist
- Mittel für europäische Seuchen und Gesundheitspolitik wurden durch den Gipfel kassiert, für Gemeinsame Agrarpolitik sind jedoch zusätzlich zum MFR weitere 7,5 Mrd. € enthalten.



Bewertung des Aufbaufonds - Orientierung am europäischen Mehrwert II

- Nationale Aufbaupläne sollen darauf zielen, dass 37% der Ausgaben in Zusammenhang mit Klimaschutz stehen und 20% in Verbindung mit digitaler Transformation → Beides bringt hohen europäischen Mehrwert mit sich
- Missionsorientierter Ansatz anstatt offener Transfer: Zentralisierung gesundheitsbezogener Aufgabengebiete auf EU-Ebene zwar wünschenswert, jedoch klar zu definieren unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips
- Reine Finanztransfers nicht ausreichend, solange geeignete institutionelle Rahmenbedingungen nicht ausreichend vorliegen
- Gesundheitsprogramm bereits im MFR 2021 -2027 vorhanden und auf 1,7 Mrd. € aufgestockt.



Bewertung des Aufbaufonds - Konditionalität zur Überwindung von Strukturproblemen I

- Konditionalität ist in vielen Punkten vage und unverbindlich
- Länderspezifische Empfehlungen recht willkürlich und unbestimmt; entziehen sich einer objektiven Überwachung
- Noch offen, wie streng EU Kommission bei der Billigung der nationalen Aufbaupläne effektiv vorgehen wird (Guidelines gestern von GS veröffentlicht)
- Nicht vorhersehbar, ob ein kritisches maßnahmenbewährtes Monitoring erfolgen wird (Europ. Semester möglicherweise dauerhaft ausgesetzt)

Bewertung des Aufbaufonds - Konditionalität zur Überwindung von Strukturproblemen I

Allerdings:

- Unregulierte Mittelvergabe hat durchaus ökonomische Vorteile: MS können EU-Mittel wohlfahrtssteigernd in ihre nationalen Recovery-Programme einpassen → (Skalen- und Synergieeffekte + Subsidiaritätsprinzip)
- Politische Vorteile: Verantwortung für den Erfolg wird auf die MS übertragen (nationale Ownership), trotzdem bleibt es die EU, die die Erholung ermöglicht
 - Damit wird politische Diskreditierung der EU aufgrund Troika Assoziationen umgangen.

Bewertung des Aufbausfonds – Rolle der Frugal Four II

- Frugal Four, Dänemark, Schweden, Niederlande und Österreich durch die Durchsetzung und Gestaltung des Aufbausfonds marginalisiert
 - NGEU vor allem Umverteilungslogik → Überzeugung, nach der EU auch den ökonomisch starken Staaten durch Projekte zum allseitigen Vorteil nutzt, ist erodiert (Heinemann)
- Entfremdung der ökonomisch starken MS von der EU und den restlichen MS

Bewertung des Aufbaufonds – Rolle der Frugal Four II

- Frugal Four haben enorme Verhandlungsmacht
 - Im neuen MFR trotz Abschaffungsplänen wieder voluminöse Rabatte
 - Collection Costs im Rahmen der Traditional Own Resources steigen von 20 auf 25%
 - Zuschüsse des Wiederaufbaufonds wurden massiv gekürzt
 - Gerade Frugal Four haben juste retour in den letzten Jahren Vorschub geleistet
 - Frugal Four profitieren überproportional vom Binnenmarkt / EU-Partnern
- Stabilisierung der Schwächeren ist die Stabilisierung, die Garantie eines Wirtschaftsraums auf dem der Reichtum der wohlhabenden Staaten basiert

Fazit

- Vor dem Hintergrund der politischen und ökonomischen Realitäten in Europa ist „Next Generation EU“ ein beachtlicher Erfolg
- Was wäre politisch, realistische Alternative zu diesem Paket gewesen?
→ Wahrscheinlich gar kein Aufbauprogramm
- Signifikanter Teil der Mittel kommt den besonders betroffenen Staaten zu Gute, wirkt wie Versicherung ggü. Schocks und minimiert Risiko zukünftiger Divergenzen
- Mehr Mittel für Projekte mit europäischem Mehrwert wünschenswert
- In der Konstruktion könnte NGEU zu substanziellen, langfristigen Änderungen der europäischen Finanzarchitektur führen (Lessons to be learnt)



Drei Sicherheitsnetze – 540 Mrd. €

1. SURE – Darlehen bis zu 100 Mrd. €
 - Instrument zur befristeten Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken im Notfall → Kostendeckung im Zusammenhang mit der Einführung oder Ausweitung nationaler Kurzarbeitsregelungen
2. Unterstützung der Unternehmen
 - Garantiefonds aufgelegt von der EIB in Höhe von 25 Mrd. €
 - Fonds stellt Kredite im Gesamtwert von bis zu 200 Mrd. € bereit (insbesondere für KMU)
3. Unterstützung der Mitgliedsstaaten – Europäischer Stabilitätsmechanismus
 - Pandemie Krisenhilfe des ESM → Darlehen in Höhe von bis zu 2% BIP (max 240 Mrd. €)

SURE – Darlehen und Transfers nach Ländern

	Beantragte Summe Mrd. €	Anteil	10Y-Zinssatz August	Zinssatzdiffe renz	Zinssatzdiffere nz in %	Transfer Mio. €
Belgien	7,8	0,090	-0,170	0,030	0,03%	2,340
Bulgarien	0,511	0,006	0,326	0,526	0,53%	2,688
Tschechien	2	0,023	0,982	1,182	1,18%	23,640
Griechenland	2,7	0,031	1,086	1,286	1,29%	34,722
Spanien	21,3	0,245	0,39	0,591	0,59%	125,883
Kroatien	1	0,012	0,95	1,150	1,15%	11,500
Italien	27,4	0,315	1,025	1,225	1,23%	335,650
Zypern	0,479	0,006	0,854	1,054	1,05%	5,049
Lettland	0,192	0,002	0,550	0,750	0,75%	1,440
Litauen	0,602	0,007	0,180	0,380	0,38%	2,288
Malta	0,244	0,003	0,421	0,621	0,62%	1,515
Polen	11,2	0,129	1,345	1,545	1,55%	173,040
Rumänien	4	0,046	3,875	4,075	4,08%	163,000
Slowakei	0,631	0,007	-0,250	-0,050	-0,05%	-0,316
Slowenien	1,1	0,013	-0,091	0,109	0,11%	1,199
Portugal	5,7	0,066	0,339	0,539	0,54%	30,723
Total	86,859	1,000				883,638



Mehrjähriger Finanzrahmen 1074,3 Mrd. €

- Der MFR wird folgende Ausgabenbereiche umfassen:
 - Binnenmarkt, Innovation und Digitales
 - Zusammenhalt, Resilienz und Werte
 - Natürliche Ressourcen und Umwelt
 - Migration und Grenzmanagement
 - Sicherheit und Verteidigung
 - Nachbarschaft und die Welt
 - Europäische öffentliche Verwaltung
- 30% der gesamten Ausgaben sollen in Verbindung mit Klimaschutz stehen



Weitere EU-Maßnahmen

- Änderungen des EU- Haushaltsplans für 2020
 - 3,1 Mrd. € für die medizinische Antwort auf die Corona-Krise
 - Vorschlag der Kommission für weitere 11,5 Mrd. € für Sanierung und Erholung in den Mitgliedsstaaten
- Umschichtung von EU-Mitteln
 - Bereitstellung von **EU-Haushaltsmitteln im Umfang von 37 Mrd. €** über die **Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise** zur Unterstützung von Gesundheitssystemen, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Arbeitsmärkten
 - Bereitstellung von bis zu 800 Millionen € aus dem Solidaritätsfonds der EU für die am schwersten betroffenen Länder



Bewertung des Aufbausfonds - Rabatte

Rabatte auf den jährlichen BNE-basierten Beitrag 2021-2027

In Millionen €

Dänemark	377
Deutschland	3671
Niederlande	1921
Österreich	565
Schweden	1069