

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Der Vorsitzende  
Peter Boehringer, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest  
**Präsident**Poschingerstraße 5  
81679 München

T +49 (0)89 9224-1430

F +49 (0)89 9224-1901

fuest@ifo.de

www.cesifo-group.de

13. März 2021

**Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages am 22. März 2021 zum Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) Bundestagsdrucksache 19/26821 vom 19.2.2021**

**von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest****Zusammenfassung**

1. Eine wichtige makroökonomische Wirkung des Fonds NGEU in der Coronakrise lag bereits im Jahr 2020 darin, das Vertrauen an den Kapitalmärkten und bei Unternehmen und privaten Haushalte in die wirtschaftliche Solidität und Zahlungsfähigkeit der wirtschaftlich vulnerablen EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Obwohl die über den Fonds finanzierten Ausgaben wohl nicht vor dem Ende der akuten Krise anlaufen werden, trug er bereits im letzten Jahr und trägt er heute signifikant zur fiskalischen Stabilisierung bei, hauptsächlich durch seine Wirkung auf die Erwartungen.
2. Was die Zahlungsströme angeht, bewirkt NGEU primär eine Umverteilung von Mitgliedsstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen zu weniger wohlhabenden Ländern. Es handelt sich weniger um einen Ausgleich zur Linderung der Krisenfolgen, wie man ihn von einer Versicherung erwarten würde.
3. Die Bindung der NGEU-Mittel an Pläne der Mitgliedstaaten zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Erholung und künftigen Resilienz ist ein zentrales Element des Fonds. Da Geld fungibel ist und nicht einfach festzustellen ist, ob europäische Mittel nationale Finanzquellen lediglich ersetzen oder zusätzliche Aktivitäten auslösen, insbesondere Investitionen, sind die Aufsicht der Europäischen Kommission und ein kontinuierlicher Dialog unter den Mitgliedstaaten über die Mittelverwendung und die nationalen Reformpläne von großer Bedeutung.
4. Eine Schwäche des NGEU Programms liegt in der mangelnden Betonung von Investitionsprojekten mit grenzüberschreitender oder europaweiter Bedeutung.

5. Die Finanzierung der NGEU-Ausgaben durch Kreditaufnahme wirft die Frage auf, ob Budgetdefizite künftig regelmäßig Teil der EU-Haushaltsfinanzierung werden und dadurch die Haushaltsdisziplin im EU-Haushalt in Frage gestellt ist. NGEU gibt der EU nicht das Recht, künftige Haushalte mit Schulden zu finanzieren. Eine Wiederholung der Schuldenfinanzierung würde erneut eine einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten erfordern. Sicherlich trifft es zu, dass eine ähnliche Initiative in der nächsten Wirtschaftskrise durch NGEU wahrscheinlicher geworden ist. Ob es dazu kommt, wird allerdings auch von einer erfolgreichen Mittelverwendung im aktuellen Fall abhängen. Eine wichtige Folge der Schuldenfinanzierung liegt darin, dass erhöhter Druck entsteht, das System der EU-Eigenmittel zu reformieren, um die für die Bedienung der Schulden erforderlichen Mittel aufzubringen. Hier sollte auch der Deutsche Bundestag sich frühzeitig in die Debatte einbringen.

### **1. Die Einrichtung des Fonds NGEU: Ökonomische Wirkungen**

Das wichtigste Element des Eigenmittelbeschlusses liegt in der Einrichtung des Fonds Next Generation EU (NGEU) und der Finanzierung der Ausgaben in Höhe von 750 Mrd Euro durch Kreditaufnahme. Davon werden 360 Mrd Euro in Form von Darlehen an die Mitgliedstaaten weitergegeben, der Rest in Form von nicht rückzahlbaren Transfers. Die Verschuldung ist durch Garantien der Mitgliedstaaten gedeckt. Die aufgenommenen Mittel sollen bis zum Jahr 2058 vollständig getilgt werden.

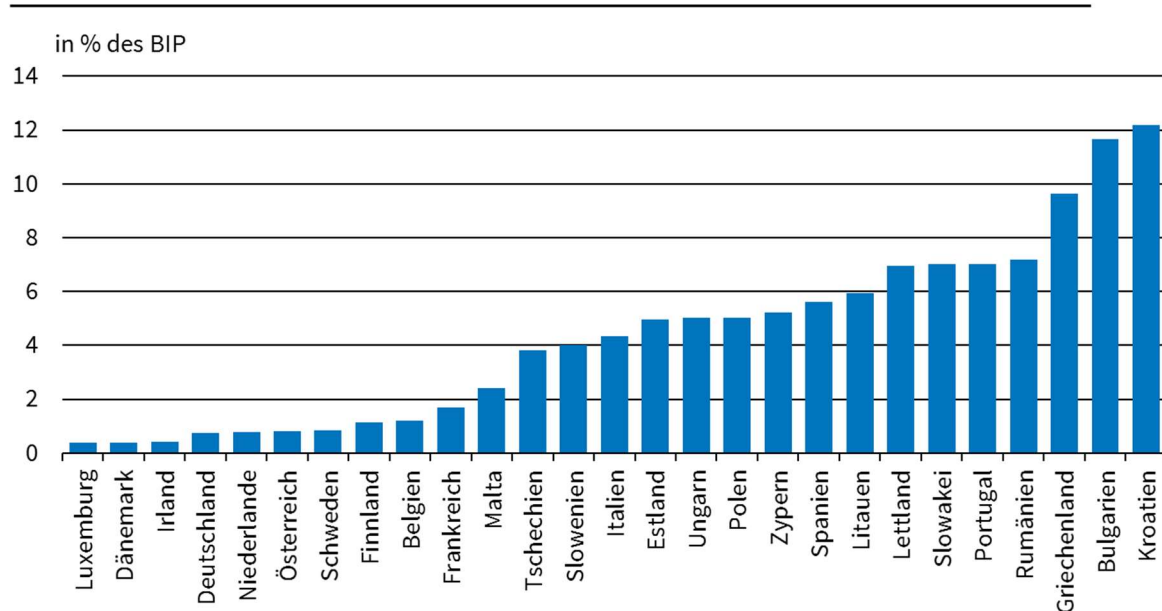
Aus ökonomischer Perspektive hat der Fonds zwei unmittelbare Wirkungen. Zum einen werden kreditfinanzierte Staatsausgaben ausgeweitet. Das führt zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, sofern die Mitgliedstaaten ihrerseits ihre kreditfinanzierten Ausgaben unverändert lassen. Zum anderen kommt es zu einer Umverteilung unter den Mitgliedstaaten. Für einige Mitgliedstaaten erreichen die im Rahmen des Fonds vorgesehenen Ausgaben aus den Zuschüssen (Kredite sind also nicht mitgezählt) erhebliche Größenordnungen von bis zu zwölf Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP) (siehe Abbildung 1). Die Ausgaben verteilen sich allerdings über mehrere Jahre. Die Nettosalden erreichen bei einigen Nettoempfängerländern Volumina von bis zu knapp unter zehn Prozent des BIP. Deutschland gehört zu den Nettozahlern (vgl. Abbildung 2, erwartete Nettosalden gegenüber dem Fonds).

Nicht minder wichtig sind die mittelbaren Wirkungen. Die mit dem Fonds verbundene Umverteilung zu Gunsten der Mitgliedstaaten mit niedrigeren Pro Kopf-Einkommen und besonderen wirtschaftlichen Schwierigkeiten hat das an den Finanzmärkten herrschende Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit dieser Staaten gestärkt und dazu beigetragen, dass es nicht zu einem größeren Anstieg der Risikozuschläge auf Staatsanleihen dieser Staaten oder gar zu Schwierigkeiten bei der Refinanzierung auslaufender Anleihen gekommen ist. Dazu trägt auch bei, dass die Einrichtung des NGEU ein starkes politisches Signal der Solidarität unter den Mitgliedstaaten darstellt (Schratzenstaller (2021)). Durch derartige Erwartungseffekte entfaltet NGEU eine erhebliche makroökonomische Stabilisierungswirkung, obwohl die tatsächlichen Mittelflüsse erst noch kommen müssen.

Abbildung 1: NGEU-Zuschüsse – Erwartete Zuweisung an Mitgliedsstaaten, in % des BIP

**NGEU Ausgaben (Zuschüsse)**

Verteilung der Zuschüsse auf die Mitgliedsstaaten, in % des nationalen BIP



Quelle: EU Kommission, eigene Berechnungen.

© ifo Institut

Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

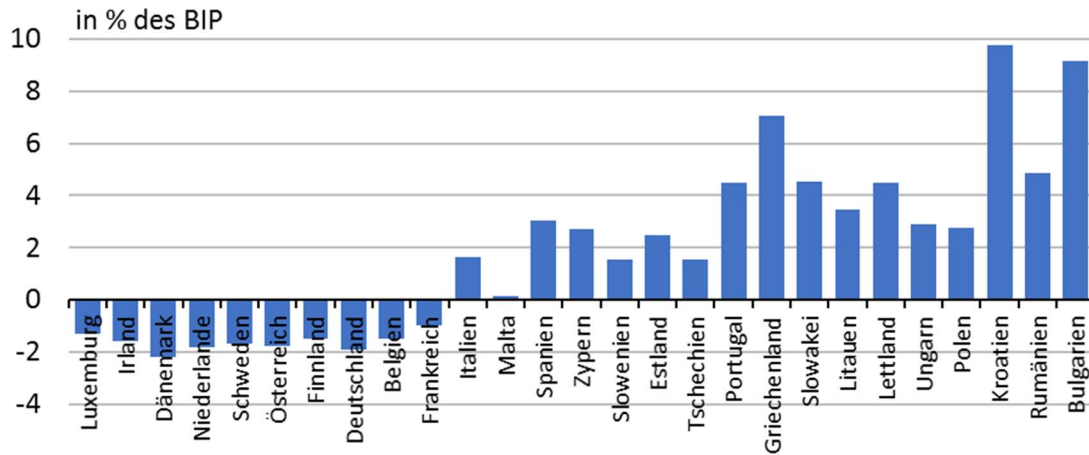
**2. NGEU als Abfederung der Krisenfolgen oder Umverteilung von wohlhabenderen an ärmere EU-Staaten?<sup>1</sup>**

Es lässt sich zeigen, dass die Zahlungsströme des Fonds NGEU weniger den Charakter eines Ausgleichs für die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Folgen der Coronakrise haben, sondern sich primär am Pro-Kopf-Einkommen orientieren, also Ressourcen von den wohlhabenderen zu Gunsten der ärmeren Mitgliedsstaaten umverteilen.

Die Umverteilungseffekte durch NGEU lassen sich anhand der Nettosalde der einzelnen Länder in Bezug auf die Zuschusskomponente messen. Unter der Annahme, dass der Schuldendienst proportional zum Bruttonationaleinkommen (BNE) erfolgen wird, ergeben sich die Nettosalde wie in Abbildung 2 dargestellt. Die Umrechnung der Salden in Euro pro Einwohner führt zu dem Ergebnis, dass der größte Transfer durch NGEU an Kroatien mit knapp 1300 Euro pro Einwohner geht, gefolgt von Griechenland mit etwa 1250 Euro sowie Portugal mit 920 Euro. Italien (480 Euro) und Spanien (810 Euro) sind ebenfalls Nettoempfänger. Zu den größten Nettozahlern pro Kopf gehören Luxemburg (1290 Euro), Irland (1090 Euro), die Niederlande (850 Euro), Deutschland (790 Euro), Österreich (780 Euro) sowie Frankreich (370 Euro).

<sup>1</sup> Die folgende Analyse stützt sich auf Dorn und Fuest (2021a,b).

Abbildung 2: Erwartete NGEU-Nettosalden, in % des BIP

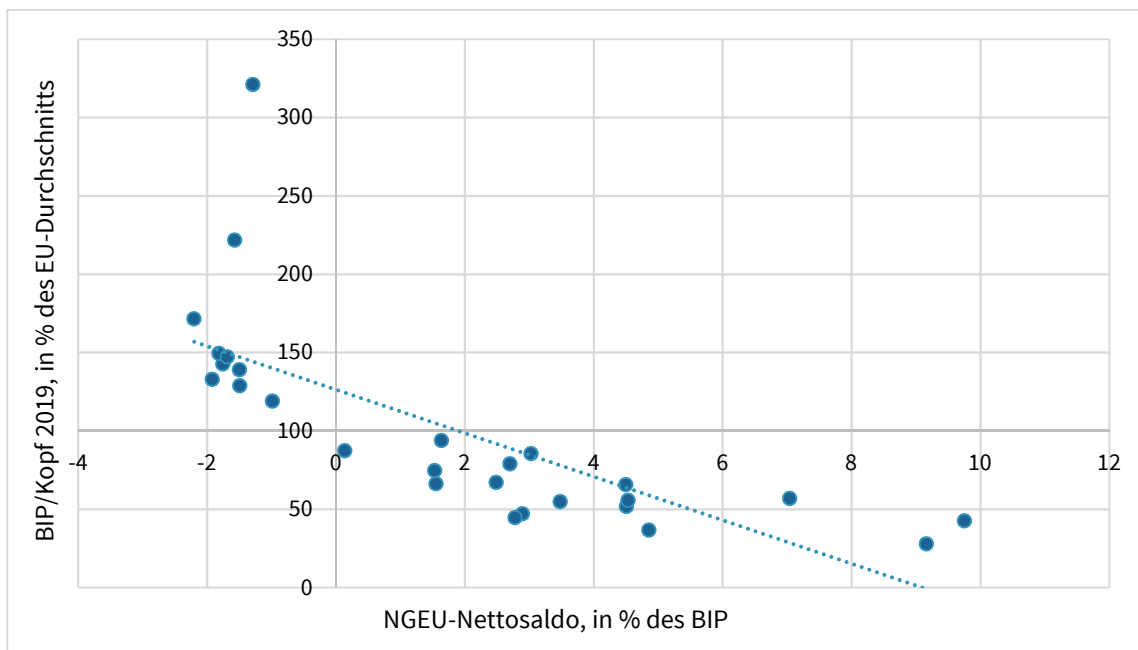


EU-Länder sortiert nach BIP pro Einwohner, 2019.

Daten: EU-Kommission, eigene Berechnungen. Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

Abbildung 3 illustriert die deutliche negative Beziehung zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und dem erwarteten Nettosaldo aus dem NGEU-Programm. Alle Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen oberhalb des EU-Durchschnitts liegen, sind Nettozahler. Umgekehrt verhält es sich bei den Staaten unterhalb des EU-Durchschnitts vom Pro-Kopf-Einkommen, die durchweg als Nettoempfänger vom neuen NGEU-Fonds profitieren.

Abbildung 3: Erwartete NGEU-Nettosalden und Pro-Kopf-Einkommen



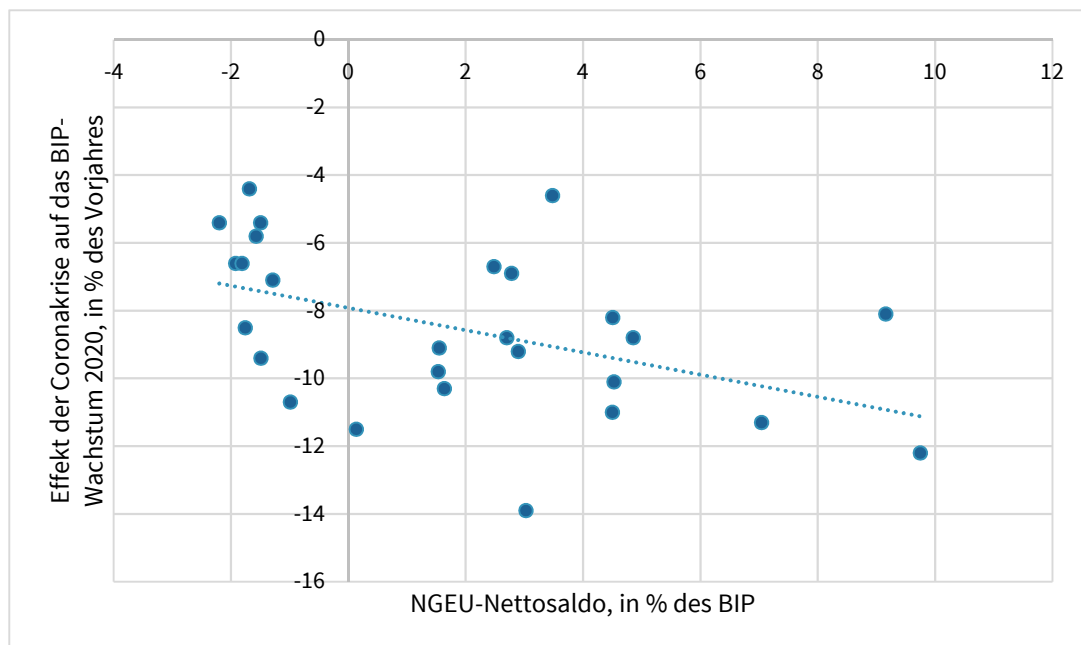
Quelle: Europäische Kommission, und eigene Berechnungen. Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

Dass die Zahlungen aus dem Fonds sich weniger an den unmittelbaren Krisenfolgen orientieren, wird deutlich, wenn man die Korrelation zwischen Nettosalen und dem Verlust an BIP in der Krise, gemessen an der Differenz zwischen dem von der Europäischen Kommission im November 2019 prognostizierten Wachstum des BIP im Jahr 2020 und der gleichen Prognose im November 2020, dem Anstieg der Staatsschulden oder den gesundheitlichen Lasten betrachtet.

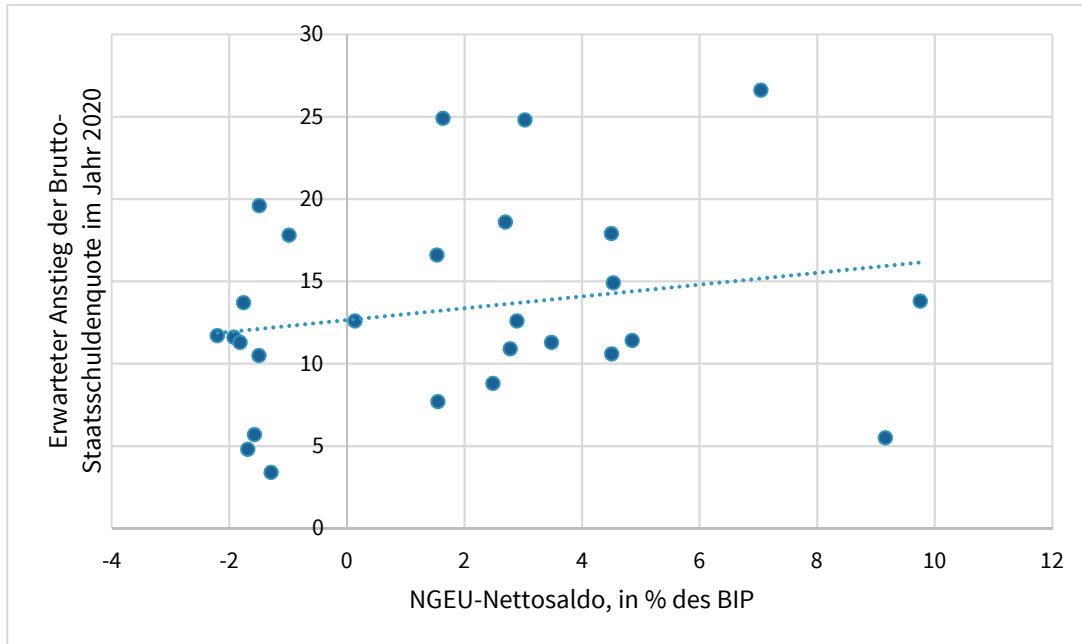
Abbildungen 4a-4c illustrieren, dass die Korrelation hier deutlich schwächer ist als die zum pro Kopf Einkommen in Abbildung 3. Dieses Ergebnis bestätigt sich in multivariaten Analysen. Es kann folglich festgehalten werden, dass NGEU weniger als gegenseitige Versicherung gegen unmittelbare Krisenfolgen wirkt, sondern vielmehr als Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik interpretiert werden kann, in der wirtschaftlich stärkere Mitgliedsstaaten die schwächeren Staaten unterstützen, um ihre wirtschaftliche Resilienz zu erhöhen.

Abbildung 4: Zusammenhang von erwarteten Nettosalen und Krisenfolgen

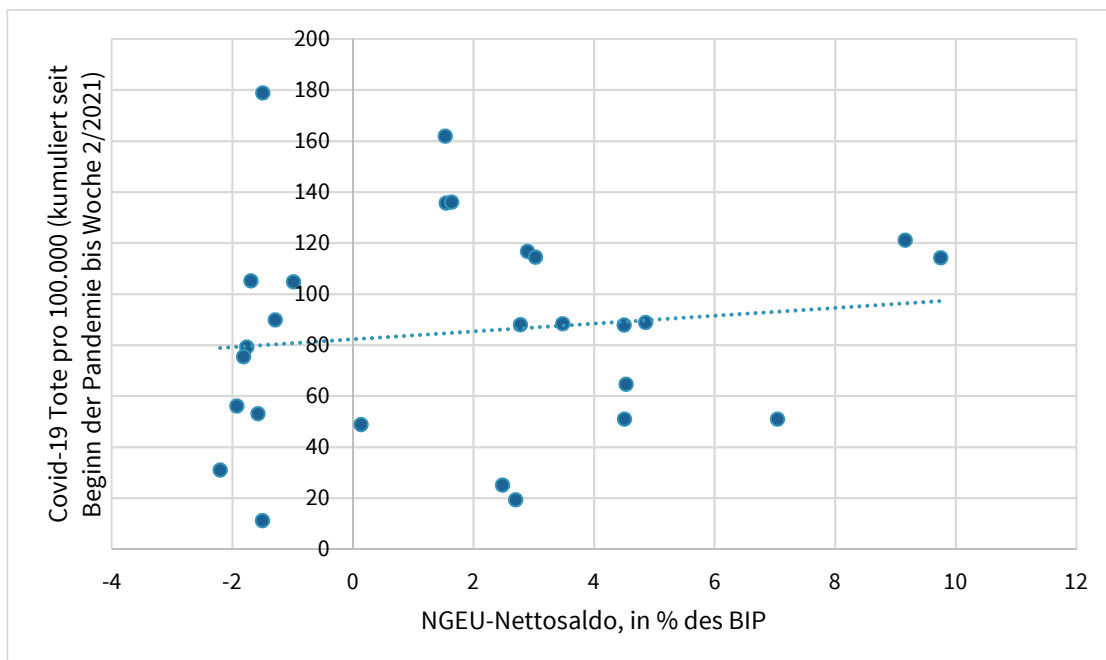
(a) Erwarteter BIP-Verlust im Jahr 2020



(b) Erwarteter Anstieg der Staatsschulen im Jahr 2020



(c) Gemeldete Covid-19 Opfer (Gesundheitslast der Pandemie)



Daten: Europäische Kommission, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), und eigene Berechnungen. Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

### **3. Mittelverwendung und Bindung an nationale Reformpläne**

Die mittelfristigen Wirkungen des Fonds NGEU werden stark davon abhängen, wie die Mittel verwendet werden sowie ob und wie die nationalen Ausgabenpolitiken angepasst oder weitere wirtschaftspolitische Reformen ausgelöst werden.

Um die grundsätzlich zugesagten Mittel aus dem Fonds NGEU zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten nationale Pläne dazu vorlegen, wie sie die wirtschaftliche Erholung mit Hilfe dieser Mittel und weiterer Reformen und Anpassungen gestalten wollen. Inhaltlich soll dabei besonderes Gewicht auf Umwelt- und Klimaschutz sowie Digitalisierung und die damit verbundenen wirtschaftlichen Transformationsprozesse gelegt werden. Die Mittel sollen dazu beitragen, vor allem öffentliche Investitionen in diesen und anderen Bereichen zu finanzieren. Eine wichtige Aufgabe der Europäischen Kommission liegt hier darin, zu überwachen, dass die im Rahmen des Europäischen Semesters in den letzten Jahren entwickelten Reformempfehlungen an die Mitgliedstaaten beachtet und umgesetzt werden.

Eine Frage, die sich in diesem Kontext stellt, betrifft die Auswirkungen auf nationale Staatsausgaben, insbesondere aus nationalen Quellen finanzierte Investitionen. Es wird Teil der Überwachungsaufgabe der Europäischen Kommission sein darauf zu achten, dass die europäischen Mittel nicht nur dazu verwendet werden, die nationale Finanzierung von öffentlichen Investitionen zu ersetzen, mit dem Ergebnis, dass die Investitionen insgesamt konstant bleiben und mehr Mittel in konsumtive Verwendungen fließen, die mittelfristig nicht zu mehr Wirtschaftswachstum, mehr Nachhaltigkeit oder mehr Resilienz führen. Ganz wird man derartige Substitutionsprozesse nicht ausschließen können. Allerdings kann es auch sinnvoll sein, nicht die gesamten Mittel aus NGEU für zusätzliche Staatsausgaben einzusetzen, sondern auch Steuern oder Staatsschulden zu senken. Aus der Sicht der Nettozahlerländer sollte ein wichtiges Ziel letztlich darin bestehen, die Empfängerländer künftig weniger abhängig von Transfers zu machen. Um das zu unterstützen, ist ein intensiver kontinuierlicher Dialog zwischen den europäischen Institutionen und allen Mitgliedstaaten über die Mittelverwendung und die nationalen Reformprogramme in diesem Kontext erforderlich.

### **4. Mangelnde Betonung von Investitionsprojekten mit europaweiter Bedeutung**

Eine Schwäche des NGEU Programms liegt in der mangelnden Betonung von (oder teilweisen Verpflichtung zu) Investitionsprojekten mit grenzüberschreitender oder europaweiter Bedeutung. Damit durch die Steuerung der Mittelverwendung ein europäischer Mehrwert entsteht, müsste auch deutlich mehr Wert auf Projekte mit EU-weiter Bedeutung wie Technologieförderungen und grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte gelegt werden. Zum einen mangelt es oftmals an Anreizen für nationale Regierungen, in teure Infrastrukturprojekte in strukturschwachen Grenzregionen zu investieren. Erhebliche grenzüberschreitend anfallende Vorteile werden dabei teils außer Acht gelassen. Zum anderen hätte die bisher einmalige gemeinsame Kreditfinanzierung im Sinne des Namens Next Generation EU auch für sichtbare Projekte wie beispielsweise einem gemeinsamen flächendeckenden Ausbau der digitalen und grünen Infrastruktur in Europa und weitere europäische öffentliche Güter verwendet werden können. Dies würde den europäischen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger der EU sichtbar machen und die Resilienz, Transformation und nachhaltige Entwicklung der europäischen Wirtschaft gemeinsam stärken. Ziel sollte daher nun sein, in den Verhandlungen über die konkrete Mittelverwendung Projekte mit grenzüberschreitender oder europaweiter Relevanz zu bevorzugen und deutlich stärker zu fördern.

## **5. Führt NGEU zu regelmäßiger Schuldenfinanzierung des EU-Budgets?**

Die Finanzierung von NGEU durch Kreditaufnahme wirft die Frage auf, ob es künftig zu einer verstärkten oder regelmäßigen Defizitfinanzierung von EU-Ausgaben kommen wird. Die Antwort auf diese Frage ist notwendigerweise spekulativ. Es liegt auf der Hand, dass es sich formell um eine einmalige Kreditfinanzierung handelt, nicht um die Schaffung eines regelmäßigen Verschuldungsrechts im EU-Budget. Eine Wiederholung der Schuldenfinanzierung würde erneut eine einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten erfordern. Sicherlich trifft es zu, dass eine ähnliche Initiative in der nächsten Wirtschaftskrise durch NGEU wahrscheinlicher geworden ist. Ob es tatsächlich dazu kommt, wird allerdings auch von einer erfolgreichen Mittelverwendung im aktuellen Fall abhängen. Eine wichtige Folge der Schuldenfinanzierung liegt darin, dass erhöhter Druck entsteht, das System der EU-Eigenmittel zu reformieren, um die für die Bedienung der Schulden erforderlichen Mittel aufzubringen (siehe dazu auch Thöne (2021)). Hier sollte auch der Deutsche Bundestag sich frühzeitig in die Debatte einbringen.

### **Literatur**

Dorn, Florian und Clemens Fuest (2021a), Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung? ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 3-8.

Dorn, Florian und Clemens Fuest (2021b), Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise 2021, Wirtschaftsdienst 101, S. 78-81.

Heinemann, Friedrich (2021), Next Generation EU: 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 8-12.

Schratzenstaller, Margit (2021), Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 12-16.

Thöne, Michael (2021), Next Generation EU – der erste von vielen Schritten ist getan, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 16-19.