

Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den Eigenmittelbeschluss am 22. März 2021

Stellungnahme von Céline Gauer

Wirtschaftliche Folgen der COVID-19-Krise

Die fortwährende COVID-19-Pandemie hat eine wirtschaftliche und soziale Krise verursacht, deren Härte ungekannte Ausmaße erreicht hat. Sie hat sich insbesondere auf die EU-Mitgliedstaaten und den europäischen Binnenmarkt ausgewirkt. Die Pandemie hat unbarmherzig gezeigt, wie eng die Volkswirtschaften in der EU miteinander verflochten sind und wie sich die von den nationalen Regierungen getroffenen Eindämmungsmaßnahmen auf Lieferketten, Investitionen und Konsumententscheidungen nicht nur auf dem Binnenmarkt selbst, sondern auch in den Nachbarländern mit insgesamt negativen Folgen für die EU-Wirtschaft ausgewirkt haben. Sie hat darüber hinaus im Zusammenhang mit der Abschwächung und Bekämpfung der Folgen der Krise die Schwächen unserer Volkswirtschaften, unserer Gesundheitssysteme und unserer sozialen Sicherungsnetze offengelegt.

Während die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise in der gesamten EU deutlich erkennbar sind, fallen das Ausmaß der Rezession im Jahr 2020 und das Tempo des Aufschwungs in den Jahren 2021 und 2022 in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus. Dies spiegelt nicht nur Unterschiede bei der Schwere der Pandemie und der Stringenz der Eindämmungsmaßnahmen wider, sondern auch Unterschiede in den wirtschaftlichen Strukturen (insbesondere die relativ große Bedeutung von Tourismus und Freizeitaktivitäten) und den jeweiligen politischen Reaktionen auf nationaler Ebene.

Angesichts ihrer ausgeprägten Verflechtungen würde die Erholung der EU-Wirtschaft insgesamt von einem robusten Aufschwung in allen Mitgliedstaaten profitieren, um positive Übertragungseffekte zu schaffen und negative zu vermeiden. Gleichwohl sind robuste Gegenmaßnahmen auf EU-Ebene in Zeiten, in denen der fiskalische Spielraum für Ausgleichsmaßnahmen großen Schwankungen unterliegt, nötiger denn je. Zugleich bietet diese Situation auch eine Chance, unsere Volkswirtschaften neu auszurichten und zu modernisieren, um sie für die Herausforderungen der Zukunft zu wappnen. Das Ziel muss lauten, nicht einfach zur Vorkrisensituation zurückzukehren, sondern die Erfahrungen aus der Pandemie zu nutzen und in der aktuellen Situation in die Zukunft zu investieren.

Entschlossene Reaktion auf EU-Ebene

Die Europäische Kommission schlug im Mai 2020 in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie einen leistungsstarken, modernen und neu strukturierten langfristigen EU-Haushalt vor, der durch das so genannte "Next Generation EU"-Instrument verstärkt wurde. Next Generation EU ist ein befristetes Aufbauinstrument, das der Kommission ermöglicht, Mittel zu beschaffen, um zur Behebung der durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden und zum Wiederaufbau unserer Volkswirtschaften für die Zukunft beizutragen. Der langfristige EU-Haushalt 2021-2027 bildet zusammen mit Next Generation EU das größte, jemals mithilfe des EU-Haushalts finanzierte Konjunkturpaket in Höhe von insgesamt 1,8 Billionen Euro. Das Paket wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU im Juli 2020 gebilligt und im Dezember 2020 endgültig verabschiedet.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) ist das Herzstück von Next Generation EU. Sie trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Mit einer Ausstattung in Höhe von 672,5 Milliarden Euro an Zuschüssen und Krediten bietet die RRF den Mitgliedstaaten die einmalige Chance, ehrgeizige Reformen und Investitionen umzusetzen, die notwendig sind, um unsere Volkswirtschaften, Arbeitsmärkte und Sozialsysteme stärker und widerstandsfähiger aus

der Pandemie hervorgehen zu lassen, unsere ökologischen und klimabezogenen Verpflichtungen zu erfüllen, die Digitalisierung voranzubringen und Ungleichheiten zu bekämpfen.

Um Zugang zum RRF zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten Aufbau- und Resilienzpläne (RRP) erarbeiten, die ein kohärentes Reformpaket und Investitionsprojekte enthalten. Um die Unterstützung der Fazilität in Anspruch nehmen zu können, sollten diese Reformen und Investitionen bis 2026 umgesetzt werden.¹

Die RRF ist untrennbar mit dem Europäischen Semester, dem EU-Prozess der wirtschaftspolitischen Koordinierung, verknüpft. In den RRP müssen alle oder ein bedeutender Teil der Herausforderungen berücksichtigt werden, die in den vom Rat im Zusammenhang mit dieser Aktivität angenommenen jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen festgestellt wurden. Die Erfüllung dieser Rechtsverbindlichkeit erfordert die Einbeziehung ehrgeiziger Reformelemente in jeden Plan. So sind nachhaltige und wachstumsfördernde Reformen von grundlegender Bedeutung und ergänzen die sehr weitreichenden Investitionsmaßnahmen, die dazu dienen, unsere Volkswirtschaften wieder auf Kurs zu bringen und dafür zu sorgen, dass die RRF langfristig Früchte trägt.

Darüber hinaus sieht die RRF-Verordnung vor, dass mindestens 37 % bzw. 20 % der in jedem RRP enthaltenen Ausgaben für Reformen und Investitionen jeweils für Klimaziele bzw. digitale Ziele vorgesehen sein müssen. Dies ermöglicht, mutige Schritte in Richtung der Umsetzung des Europäischen Grünen Deals und Erreichung der CO₂-Neutralität im Jahr 2050 zu unternehmen. Darüber hinaus trägt es dazu bei, Fortschritte in Bezug auf die große Herausforderung der Digitalisierung zu erzielen. Die RRF-Verordnung erfordert zudem die angemessene ökologische und digitale Kennzeichnung von Reform- und Investitionsinitiativen in diesem Zusammenhang. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle Reformen und Investitionen, die sie im Rahmen der RRF vorschlagen, die EU-Umweltziele im Sinne der EU-Taxonomieverordnung nicht in erheblicher Weise beeinträchtigen. Die Achtung des Grundsatzes der "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" ist eine Voraussetzung für die Akzeptanz der Pläne, die in der RRF-Verordnung festgelegt ist.

Die RRF in der Praxis - ein transparent und solide gemanagter Vertrag

Die Aufbau- und Resilienzpläne folgen einem partnerschaftlichen Ansatz zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission mit sehr enger Zusammenarbeit zwischen allen Parteien bei deren Erarbeitung und Umsetzung. Nachdem sie gebilligt wurden, können die Pläne als Vertrag zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat, der Kommission und der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger in der EU allgemein betrachtet werden. Transparenz und Kommunikation über den RRP ist daher von herausragender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, umfassende Konsultationen mit Schlüsselakteuren, beispielsweise Sozialpartnern und regionalen Behörden, beim Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess sicherzustellen. Darüber hinaus kann das Europäische Parlament die Kommission alle zwei Monate auffordern, den aktuellen Stand der Umsetzung der RRF zu erörtern.

Während die RRF-Verordnung den Mitgliedstaaten großen Handlungsspielraum offenlässt, um die Nutzung der RRF an ihre jeweiligen Bedürfnisse und Umsetzungszeitpläne anzupassen, muss die Durchführung garantiert werden, um die Finanzierung sicherzustellen. Die in den

¹ Die Kommission hat umfassende Leitfäden veröffentlicht, die die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung ihrer RRP unterstützen. Sie hat darüber hinaus Beispiele für potenzielle Plan-Komponenten veröffentlicht, die im Einklang mit verschiedenen europäischen Vorzeigeprojekten von gemeinsamem Interesse stehen. Sämtliche Dokumente sind auf der Internetseite der RRF zu finden.

Aufbau- und Resilienzplänen dargelegten Reformen und Investitionen sind feste Verpflichtungen, die entsprechend der vereinbarten Etappenziele und Zielvorgaben erfüllt werden und Finanzhilfen nur nach ihrer Erfüllung auslösen.

Eine angemessene Gestaltung der Etappenziele und Zielvorgaben gewährleistet die reibungslose Umsetzung des Plans und bemisst gleichzeitig die Durchführung der vorgeschlagenen Reformen und Investitionen. Etappenziele und Zielvorgaben sollten die wichtigsten Schritte bei der Umsetzung eines Reform- oder Investitionsvorhabens beinhalten und sich auf ein zielführendes Maß beschränken. Die Zahl der Etappenziele und Zielvorgaben sollte den einzelnen RRF-Zuweisungen und der vorgesehenen Anzahl von Teilauszahlungen entsprechen.

Nutznieser der RRF-Mittel sind die Mitgliedstaaten. Die Verantwortung für deren angemessene Mittelverwaltung obliegt zuvörderst ihnen. Im Gegensatz zu traditionellen EU-Ausgabenprogrammen beaufsichtigt die Kommission nicht die tatsächlichen Ausgaben bei der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, sondern kontrolliert die Erzielung der gemeinsam vereinbarten Ziele und bewilligt Mittel, sobald diese Ziele (und die damit zusammenhängenden Etappenziele und Zielvorgaben) erreicht werden. Dieser Ansatz erfordert es, eine detaillierte und gründliche Schätzung der für die Reformen und Investitionen entstehenden Kosten in die Pläne einzubeziehen, die der Kommission vorgelegt werden.

Es ist daher äußerst wichtig, dass die Behörden der Mitgliedstaaten so viele fundierte Informationen wie möglich über die Kosten für alle in den Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Maßnahmen vorlegen, gestützt durch angemessene Begründungen. Die Kommission nutzt diese Erläuterungen, um zu bewerten, ob diese Kostenschätzungen begründet und plausibel sind oder nicht. Die Vorlage ausreichender Informationen über die Kosten ist Voraussetzung für die Genehmigung des RRP und die angemessene Festlegung der gesamten RRF-Zuweisung für einen bestimmten Mitgliedstaat.

Neben der Kostenfrage liegt es auch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, verlässliche Rechnungsprüfungs- und Kontrollsysteme für die Durchführung der RRF vorzuhalten. Nur eine leistungsfähige Rechnungsprüfungs- und Kontrollstruktur ermöglicht die effiziente und verantwortungsvolle Auszahlung und Nutzung von RRF-Mitteln entsprechend den Erwartungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der EU und die Vermeidung von Korruption. Es handelt sich dabei um eine logische Anforderung, die aus dem starken Solidaritätsbemühen erwächst, für das die RRF steht, wobei erhebliche Geldmittel im Umfang mehrerer Prozentpunkte des BIP in die Mitgliedstaaten fließen. Darüber hinaus spiegelt sie die länderspezifischen Empfehlungen zu Korruption wider, die in der Vergangenheit gegenüber einigen Mitgliedstaaten abgegeben wurden. Die Mitgliedstaaten sollten die RRF als Chance nutzen, um ihren Korruptionsbekämpfungsrahmen zu ergänzen und diesen dann auch effektiv umzusetzen.

In den Aufbau- und Resilienzplänen muss eine Erläuterung der Systeme der Mitgliedstaaten zur Verhütung, Aufdeckung und Beseitigung von Korruption, Betrug und Interessenskonflikten und Vermeidung von Doppelfinanzierungen aus der RRF und anderen EU-Programmen enthalten sein. Diese Rechnungsprüfungs- und Kontrollsysteme müssen in jedem Fall auf verlässlichen Prozessen und Strukturen beruhen und eine klare Definition der Zuständigkeiten aller beteiligten Akteure beinhalten. Die Erfahrungen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verwaltung der EU-Strukturfonds gesammelt haben, sind in diesem Zusammenhang wertvoll, müssen aber angepasst werden, um die Anforderungen der RRF-Verordnung zu erfüllen.

Die Kommission prüft die Einhaltung der Rechnungsprüfungs- und Kontrollerfordernisse seitens der Mitgliedstaaten im Rahmen der RRF und kann in Zweifelsfällen eigene Prüfverfahren durchführen, um zu eruieren, ob gravierende Unregelmäßigkeiten wie Betrug, Korruption und Interessenskonflikte vorliegen. Darüber hinaus sind auch das Europäische Amt

für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäische Rechnungshof und gegebenenfalls die Europäische Staatsanwaltschaft (EStA) ausdrücklich befugt, während der Umsetzung der RRF ihre in ihren jeweiligen rechtlichen Grundlagen festgelegten Zuständigkeiten und Rechte wahrzunehmen.

Die nächsten Schritte

Derzeit gibt es eine konstruktive und enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden aller Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Erarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne. Manche Mitgliedstaaten haben die Absicht geäußert, ihren endgültigen Plan noch im März der Kommission vorzulegen. Andere wollen sehr bald folgen. Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten ihre endgültigen Pläne bis zum 30. April vorlegen.

Sobald sie offiziell vorgelegt wurden, hat die Kommission zwei Monate Zeit, um die Aufbau- und Resilienzpläne zu bewerten. Nachdem die Kommission sie abschließend bewertet hat, obliegt es dem Rat, innerhalb eines Monats über die endgültige Annahme der Pläne zu entscheiden. Nach der Annahme können die ersten Mittel innerhalb weniger Wochen nach dem Beschluss des Rates ausgezahlt werden. Die RRF-Verordnung sieht vor, dass die Kommission eine Vorfinanzierungszahlung in Höhe von bis zu 13 % des finanziellen Beitrags (und gegebenenfalls von bis zu 13 % des Kredits) nach Annahme des Plans vornimmt, um die wirtschaftliche Erholung schnell in Gang zu bringen. Zu diesem Zweck beschafft die Kommission die erforderlichen Mittel auf den Finanzmärkten, indem sie Anleihen begibt. Damit dies geschieht, ist allerdings die rasche Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses in allen Mitgliedstaaten notwendig, auch in Deutschland. Nach der ersten Auszahlung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zwei Mal jährlich nach Erreichung der jeweiligen Etappenziele und Zielvorgaben weitere Auszahlungen zu beantragen.

Aktuell besteht die Priorität darin, mit den Mitgliedstaaten intensiv bei all den Teilen zusammenzuarbeiten, die noch verbleiben, um die Aufbau- und Resilienzpläne für deren offizielle Einreichung fertigzustellen. Die Kommission hat sich nachdrücklich verpflichtet, alle notwendigen Schritte für die Fertigstellung qualitativ hochwertiger Aufbau- und Resilienzpläne zu unterstützen, und nimmt sich die dafür notwendige Zeit.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) – wie funktioniert sie?

