

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2022 zum Thema „Aufbau- und Resilienzpläne der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von NextGenerationEU sowie Vorschläge der EU-Kommission für neue EU-Eigenmittel“

Zur europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität von Next Generation EU

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist der Hauptbestandteil des EU-Extrahaushalts Next Generation EU (NGEU). Diesen beschlossen die EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Corona-Krise.¹ Im Unterschied zum regulären EU-Haushalt finanzieren sie NGEU durch gemeinsame Schulden, die ab 2028 getilgt werden. Die ARF umfasst zinsgünstige Hilfskredite und Transfers im Umfang von rund 360 Mrd bzw. 310 Mrd € (in Preisen von 2018²). Die ARF soll Investitionen und Reformen in den Mitgliedstaaten fördern. Dazu mussten diese Aufbau- und Resilienzpläne (ARF-Pläne) erstellen. Die Pläne enthalten Maßnahmen und Projekte sowie Reformen, zu denen sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben. Die Europäischen Kommission und der Rat genehmigten die ARF-Pläne. Zudem prüft die Kommission regelmäßig, ob die Mitgliedstaaten die darin aufgeführten Meilensteine und Ziele erreichen. Nur dann dürfen Mittel aus der ARF fließen.

Die europäische Ebene nimmt gemeinsame Schulden auf, um die NGEU-Kredite und -Transfers zu finanzieren. Die anfallenden Zinsen werden unmittelbar aus dem EU-Haushalt beglichen. Die Tilgung ist für den Zeitraum 2028 bis 2058 vorgesehen. Die für Transfers aufgenommenen Schulden und Zinsen sind über höhere Einnahmen des EU-Haushalts von allen Mitgliedstaaten zu finanzieren. Dies können höhere Zuführungen der Mitgliedstaaten sein oder Steuern, die der EU zufließen. Die für Kredite aufgenommenen Schulden sollen aus Zahlungen der kreditnehmenden Mitgliedstaaten bedient werden.

Eine solche umfangreiche gemeinsame Verschuldung sehen die europäischen Verträge eigentlich nicht vor. Daher finanzieren die Mitgliedstaaten den EU-Haushalt üblicherweise über Beiträge. Die umfangreiche Schuldenaufnahme für NGEU wurde mit den außergewöhnlichen Umständen der Corona-Krise begründet. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass es bei diesem Einzelfall bleibt. Dies ist gut nachvollziehbar, denn ein umfangreiches dauerhaftes Instrument für eine EU-Verschuldung stünde in einem Spannungsverhältnis zur fiskalischen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten.

Es ist entscheidend für die Transparenz über die ergriffenen Maßnahmen und für ökonomische Analysen ihrer Wirkung, dass die gemeinsame Schuldenaufnahme für NGEU-Kredite und die Defizite der EU-Ebene nachvollziehbar statistisch ausgewiesen werden. Die Schuldenaufnahme für Transfers müssen die Mitgliedstaaten künftig gemeinsam bedienen: Sie werden höhere Beiträge zum EU-

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, *EU-Haushalt: Einigung auf Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und coronabedingten Extrahaushalt „Next Generation EU“*, [Monatsbericht August 2020](#).

² Die Werte werden jährlich automatisch mit einem pauschalen Deflator von 2 % angepasst.

Haushalt zahlen als ohne NGEU. Die finanzielle Wirkung entspricht insofern der einer nationalen Verschuldung. Es besteht aber die Gefahr, dass diese künftigen finanziellen Lasten zunächst nicht hinreichend ersichtlich sind. Denn sie erscheinen nicht in den nationalen Statistiken zum Staatshaushalt – etwa dem nationalen Maastricht-Defizit oder der Maastricht-Verschuldung. Zunächst entstehen Defizite und Schulden auf der europäischen Ebene. Die EU-Ebene (und insbesondere ihr Defizit und ihre Verschuldung) sollten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ebenso nachvollziehbar und transparent ausgewiesen werden wie die nationalen Ergebnisse.³ Um die Lage der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten umfassend zu beurteilen, müssen bei fiskalischen Analysen die europäischen Schulden mit in den Blick genommen werden. Auch bei den Fiskalregeln sollten die europäischen Schulden und die daraus resultierenden Belastungen für die Mitgliedstaaten einbezogen werden. Andernfalls verlieren die bislang rein national ausgerichteten Fiskalregeln zumindest teilweise ihren Zweck. Sie würden umso mehr ins Leere laufen, je mehr Schulden von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert werden.⁴

Auch die mit der ARF einhergehenden Zahlungsströme zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sollten nachvollziehbar sein. Die ARF verteilt finanzielle Mittel zwischen den Mitgliedsstaaten um – ebenso wie die restlichen NGEU-Transfers. Dabei berücksichtigt der Schlüssel, mit dem die ARF-Mittel verteilt werden, vor allem die relative wirtschaftliche Stärke der Mitgliedstaaten vor der Pandemie. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie fließen demgegenüber nur zu einem kleineren Teil ein. Die künftig höheren nationalen Beiträge zum EU-Haushalt werden sich voraussichtlich an der relativen Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten bemessen. Eine solche finanzielle Umverteilung ist auch im regulären EU-Haushalt üblich, etwa bei den Ausgaben der Strukturpolitik. Sie wird politisch entschieden. Wichtig erscheint aber auch hier, dass die Zahlungsströme transparent ausgewiesen werden. So kann analysiert und nachvollzogen werden, wie die Programme finanziell wirken.

Zinsgünstige Kredite aus NGEU sind von den Staaten zu bedienen, die Kredite erhalten. Allerdings haben auch diese Kredite einen ökonomischen Transfer-Charakter, weil die europäische Ebene die Solvenzrisiken übernimmt. Der Transfer entspricht den Kosten der übernommenen Solvenzrisiken, d.h. der Zinsdifferenz zur eigenständigen Kreditaufnahme. Die übrigen Staaten werden letztlich nicht sichtbar belastet, wenn die Kredite bedient werden und die Finanzierungskosten dieser Staaten unbeeinflusst bleiben.

Der Wachstumsbeitrag der ARF-Mittel ist schwer zu ermitteln und nicht sicher. Die ARF-Mittel können die wirtschaftlichen Entwicklung in den Empfängerländern fördern. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sie grundlegende Reformen und wachstumsfördernde Investitionen anstoßen, die die Mitgliedstaaten ohne diese Mittel nicht durchgeführt hätten. Möglich ist aber auch, dass die Mitgliedstaaten mit den ARF-Mitteln bereits geplante Maßnahmen finanzieren. Beispielsweise kündigte die deutsche Bundesregierung an, sie werde mit den ARF-Mitteln keine zusätzlichen Maßnahmen finanzieren. Auch dann entlasten die Zuflüsse zunächst die Staatsfinanzen des Mitgliedstaats. Letztlich kann nicht sicher ermittelt werden, ob ein Land

³ Vgl. Deutsche Bundesbank, *Die Aussagekraft nationaler Fiskalkennzahlen bei Verschuldung auf der europäischen Ebene*, S. 39 ff [Monatsbericht Dezember 2020](#), und Deutsche Bundesbank, *Öffentliche Finanzen im Euroraum und in der EU*, [Monatsbericht Mai 2021](#), S. 75 ff.

⁴ Vgl. zur Diskussion um die deutsche Schuldenbremse Deutsche Bundesbank, *Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung*, [Monatsbericht April 2022](#), S.53 ff.

aufgrund von ARF-Mitteln zusätzliche Maßnahmen ergriffen hat oder nicht. Gleichzeitig ist es schwierig, die konkreten Wachstumswirkungen verlässlich abzuschätzen. Die bisherigen Erfahrungen mit den Strukturfondsmitteln des EU-Haushalts sind in dieser Hinsicht eher ernüchternd: Für sie lässt sich in einschlägigen Studien empirisch keine eindeutig positive Wachstumswirkung nachweisen.⁵ Möglicherweise fördern die Vergabebedingungen bei den ARF-Mitteln eine wünschenswerte Mittelverwendung. Abgesehen von diesen allgemeinen Erwägungen zeichnen sich allerdings wohl weitere Schwierigkeiten bei der Umsetzung der ARF-Pläne ab:

- Die nationalen Kapazitäten zur Umsetzung der ARF-Pläne sind begrenzt. Dadurch könnten sich geplante Investitionen oder Reformen verzögern oder ganz unterbleiben. So blieben in vielen Ländern die 2021 ergriffenen Maßnahmen hinter den Ankündigungen zurück.
- Außerdem dürften die Kontrollmöglichkeiten der europäischen Ebene begrenzt sein. Darauf wies beispielsweise eine Analyse der ARF-Pläne durch das Bruegel-Institut hin.⁶ Letztendlich kommt es für einen Erfolg der ARF darauf an, dass die Mitgliedstaaten die Mittel verantwortungsvoll und wirtschaftlich verwenden. Nicht zuletzt die nationalen Parlamente und eine kritische Öffentlichkeit können hierzu maßgeblich beitragen.

Zu neuen Finanzierungsquellen für den EU-Haushalt

Neue Finanzierungsquellen für den EU-Haushalt ändern nichts daran, dass NGEU die Mitgliedstaaten finanziell belastet. Der Europäische Rat verständigte sich im Zuge des NGEU-Beschlusses darauf, neue Finanzierungsquellen für den EU-Haushalt zu erschließen. Die Kommission legte im Dezember einen Vorschlag für neue Eigenmittel-Arten vor. Bei der Diskussion um neue Eigenmittel sollte nicht übersehen werden, dass auch diese letztlich die Mitgliedstaaten und die dortigen Steuerzahlenden belasten. Im Prinzip gibt es zwei Wege, wie neue Eigenmittel aufgebracht werden: Entweder die Mitgliedstaaten finanzieren die neuen Eigenmittel aus den nationalen Haushalten, oder sie verzichten auf eine mögliche eigene Steuererhebung in ihrem Land zugunsten einer Steuer, die dem EU-Haushalt zufließt.

Neue Eigenmittel sollten nicht allein durch den Finanzbedarf von NGEU motiviert werden. Stattdessen sollte es eigenständige gute Gründe dafür geben, sie als Finanzierungsquelle der europäischen Ebene einzuführen. Dies ist beispielweise bei den Zolleinnahmen der Fall. Sie ergeben sich aus einem originären Politikfeld der EU, nämlich der Europäischen Zollunion. Zudem lassen sie sich im gemeinsamen Binnenmarkt nicht einzelnen Ländern zuordnen.

Mit den BNE-Eigenmitteln steht eine bewährte und sinnvolle Finanzierungsquelle für den Finanzierungsbedarf des EU-Haushalts zur Verfügung. Die BNE-Eigenmittel bemessen sich am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten und sind bisher die Hauptfinanzierungsquelle. Sie sind einfach und transparent. Zudem ist das BNE ein durchaus übliches Maß für die Leistungsfähigkeit eines Landes und erscheint daher geeignet, den nationalen Finanzierungsanteil zum EU-Haushalt zu bemessen. Durch wei-

⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, [Monatsbericht April 2020, Der EU-Haushalt und seine Finanzierung: Rückschau und Ausblick](#), S. 45.

⁶ Vgl. Darvas, Z. (2022) 'The puzzle of European Union recovery plan assessments', *Bruegel Blog*, 8 February, <https://www.bruegel.org/2022/02/the-puzzle-of-european-union-recovery-plan-assessments/>

tere Eigenmittel-Arten wird die Finanzierung des EU-Haushalts tendenziell komplexer. Dies liegt auch daran, dass die Mitgliedstaaten bislang offenbar tendenziell eine Finanzierung des EU-Haushalts in Anlehnung an die jeweiligen BNE-Anteile anstreben. Weichen andere Finanzierungsquellen davon ab, werden häufig Ausgleichsmechanismen eingeführt. Dies führte in der Vergangenheit zu teils komplizierten Rabatten, so auch jüngst bei den neu eingeführten EU-Plastik-Eigenmitteln. Anstatt die Komplexität des EU-Haushalts mit neuen Eigenmitteln übermäßig zu erhöhen, erscheint es vorteilhaft, den EU-Haushalt weiterhin vor allem über BNE-Eigenmittel zu finanzieren.