

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die
Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2022
zu den Aufbau- und Resilienzplänen im Rahmen von NextGenerationEU**

Dr. Thu Nguyen, Jacques Delors Centre, Hertie School

Die Konstruktion der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist als ein wichtiger Schritt für die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU zu bewerten. Durch das neue Instrument gibt es für Mitgliedsstaaten erstmals finanzielle Anreize, Reformvorschläge, die die Europäische Kommission innerhalb des Europäischen Semesters empfiehlt, tatsächlich umzusetzen. Mit der ARF könnte die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU zum ersten Mal wirklich Biss bekommen.

Ein Großteil der Ausgaben von NextGenerationEU (NGEU) fließt im Rahmen der ARF auf der Grundlage nationaler Aufbau- und Resilienzpläne (ARPs) an die Mitgliedsstaaten. Dabei wurde der ARF-Prozess eng mit dem Europäischen Semester verwoben. Die ARPs müssen nicht nur beschreiben, wofür die europäischen Mittel ausgegeben werden sollen. Sie müssen auch Reformpläne beinhalten, die einen "wesentlichen Teil" der länderspezifischen Empfehlungen (LSEs), die die EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters abgibt, umsetzen. LSEs sind jährliche Reformempfehlungen der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten, die letztere dazu bringen sollen, ihre nationalen Steuer-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken miteinander abzustimmen. Die ARF-Mittel werden bis Ende 2026 in Tranchen gegen Erreichung von Meilensteinen und Zielen ausgezahlt. Die Mitgliedsstaaten können bis zu zweimal im Jahr eine Auszahlung beantragen. Die Kommission gibt eine Auszahlung nur frei, wenn sie die relevanten Investitions- und Reformfortschritte des Mitgliedsstaats als zufriedenstellend bewertet.

In den kommenden Jahren gewinnt die Kommission damit an Einflussmöglichkeiten und die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU könnte erstmals wirkliche Durchsetzungskraft bekommen, sofern das Instrument nun erfolgreich umgesetzt wird. Gleichzeitig werfen die finanziellen Folgen des russischen Krieges in der Ukraine für die EU bereits neue Fragen hinsichtlich der Grenzen und Flexibilität der ARF auf. Zwei Kernpunkte sind nun wichtig für die Implementierung des Instruments bis 2026: Erstens die genaue Prüfung der Umsetzung der in den ARPs enthaltenen Investitionen und Reformen in allen Mitgliedsstaaten und zweitens das richtige Maß an Flexibilität bei der Änderung der Pläne, um angemessen auf den veränderten wirtschaftlichen und geopolitischen Kontext reagieren zu können.

Genaue Prüfung der Umsetzung der ARPs in allen Mitgliedsstaaten

Die Umsetzung der nationalen ARPs steht in den kommenden Jahren im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU. Umso wichtiger ist es, den Prozess erfolgreich umzusetzen. Der Erfolg der ARF wird nicht zuletzt auch davon abhängen, dass die Mittel in sinnvolle Projekte fließen und Mitgliedsstaaten im Gegenzug nationale Reformauflagen im Einklang mit europäischen Interessen erfüllen. Dabei ist es besonders wichtig, dass diese beiden Ziele in allen Mitgliedsstaaten gleichermaßen durchgesetzt werden können.

Die Bewertung und Prüfung, ob die Etappenziele erreicht wurden, obliegt der Europäischen Kommission. Sie steht in der Pflicht, bei der Umsetzung der Pläne durch die Mitgliedsstaaten genau hinzuschauen und sicherzustellen, dass ARF-Mittel nur gegen Erreichung von Meilensteinen und Zielen freigegeben werden. Dabei ist es wichtig, dass sie auch dem Druck widersteht, Gelder aus politischen Gründen freizugeben. Noch befindet sich die Umsetzung der ARPs im Anfangsstadium und es bleibt zu sehen, wie streng die Kommission bei der Auszahlung der Mittel agieren wird. Denn auch daran wird nicht nur die Glaubwürdigkeit des Instruments, sondern auch die ihrer eigenen Rolle innerhalb dessen gemessen werden.

Gleichzeitig erlaubt die Konstruktion der ARF es der Kommission nicht, in allen Ländern gleichermaßen Anreize für Reformen zu setzen. Die Kommission hat gegenüber denjenigen Mitgliedsstaaten, die im Rahmen der ARF relativ zu ihrer Wirtschaftsleistung große Summen an Zuschüssen und Krediten erhalten können, ein erheblich höheres Druckmittel in der Hand als gegenüber solchen, die deutlich weniger Geld erhalten. Zu den letzteren gehört auch Deutschland. Das darf aber nicht dazu führen, dass bei der Bewertung der Erfüllung von Reformauflagen mit zweierlei Maß gemessen wird. Hier hat gerade auch die Bundesregierung ein eigenes Interesse, sich an die Auflagen, die sie mit der Kommission verhandelt hat, zu halten, wenn sie nicht der Glaubwürdigkeit des Prozesses der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU schaden möchte. Dazu ist auch der Bundestag gefragt, der die Umsetzung des deutschen Plans aktiv und kritisch begleiten sollte.

Flexibilität bei der Änderung der ARPs angesichts eines neuen wirtschaftlichen und geopolitischen Kontexts

Der russische Krieg in der Ukraine und v.a. die daraus entstehende Notwendigkeit europäischer Energieunabhängigkeit von Russland werfen bereits im ersten Jahr der Implementierung der ARF neue Fragen hinsichtlich ihrer Grenzen und Flexibilität auf. Dabei stellen sich Fragen bei zwei Punkten: Erstens bei der Umwidmung der bereits gebundenen Mittel innerhalb der ARF und zweitens bei der Flexibilisierung der ARF-Kriterien.

Eine Umwidmung bereits gebundener ARF-Mittel ist im Rahmen der ARF-Verordnung grundsätzlich möglich. Einerseits sieht die Verordnung im Juni 2022 eine Neuberechnung von 30% des maximalen finanziellen Beitrags, der den Mitgliedsstaaten in Form von Zuschüssen zur Verfügung steht, vor. Eine Änderung der ARPs wird erforderlich sein, um die aktualisierten Beiträge widerzuspiegeln. Zudem können Mitgliedsstaaten unabhängig davon eine Änderung ihrer ARPs beantragen, sofern relevante Meilensteine und Ziele aufgrund objektiver Umstände nicht erreicht werden können. Ob die angeführten Gründe eine Änderung rechtfertigen, obliegt dem Ermessen der Kommission. Sie sollte sich in Anbetracht der massiven Implikationen des Krieges jedoch flexibel bei der Änderung nationaler Pläne zeigen. Bei möglichen Neuverhandlungen der ARPs sollte sie sich dafür einsetzen, dass jene Bereiche weiter gestützt werden, bei denen sich nationale und europäische Prioritäten überschneiden. Dabei sind der Flexibilität jedoch weiterhin Grenzen gesetzt: Die geänderten ARPs müssen nach wie vor mit 20% der veranschlagten Kosten zu digitalen Zielen und mit 37% zu Klimazielen beitragen.

Mit ihrem REPowerEU-Plan vom Mai 2022 hat die Kommission nun einen Vorschlag zur Flexibilisierung der ARF-Kriterien gemacht, um auf die neuen Bedarfe, die sich aus dem Krieg ergeben, reagieren zu können. Der Vorschlag beinhaltet u.a. die bei jeder Änderung der Pläne verpflichtende Einführung neuer REPower-Kapitel, die dazu beitragen sollen, das Ziel der Energieunabhängigkeit zu erreichen. Entscheidend dabei ist, dass diese REPower-Kapitel von dem 20%-Kriterium für digitale Ziele ausgenommen werden sollen. Ebenso soll es eine Ausnahme von der „Do-no-significant-harm“-Regel für jene Meilensteine und Ziele im REPower-Kapitel geben, die zur Verbesserung von Energieinfrastrukturen beitragen. Sollte der Vorschlag durch Rat und Parlament angenommen werden, könnten Teile der ARF-Gelder damit flexibler für neue Investitionsbedarfe ausgegeben werden als es bisher möglich ist.

Der Kommissionsvorschlag weist aber auch noch einmal auf die Grenzen der aktuellen finanzpolitischen Architektur der EU hin. Obwohl der Krieg zusätzliche Kosten und Investitionsbedarfe verursacht, kann die EU darauf derzeit lediglich mit der Umwidmung und Flexibilisierung bestehender Instrumente reagieren. Die ARF kann jedoch als ein einmaliges Instrument zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie den grundsätzlichen Mangel an finanzieller Handlungsfähigkeit der EU nicht beheben. Mittelfristig erscheint es also als ratsam,

die EU mit dauerhafteren, flexibleren finanziellen Mitteln und Kriseninstrumenten auszustatten, um nicht in jeder neuen Krise neue Ad-hoc-Instrumente aufzubauen oder bereits bestehende Instrumente umleiten zu müssen.

Ausblick: Schließen einer Governance-Lücke bis 2026

Die Konstruktion der ARF und ihre Integration in das Europäische Semester ist potenziell revolutionär für die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU. Erstmals ist es möglich, gezielt Anreize für die Umsetzung nationaler Reformen im europäischen Interesse zu setzen. Diese Entwicklung ist sehr zu begrüßen. Gleichwohl endet diese Anreizwirkung, sobald die letzten ARF-Mittel an die Mitgliedstaaten ausgezahlt sind. Mit Auslaufen der ARF wird also auch diese neue Form der Governance in der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU ein vorläufiges Ende finden. Die Frage wird sich also stellen, wie diese Lücke, die derzeit durch den ARF geschlossen wird, nach 2026 nicht wieder auffreßt.