

**Stellungnahme für den
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
des Deutschen Bundestages**

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
20(21)65

zu den

**Aufbau- und Resilienzplänen im Rahmen von Next Generation EU
sowie zu den Vorschlägen für neue EU Eigenmittel**

Prof. Dr. Hans Peter Grüner

16.06.2022

Beschreibung des Programms und seiner Inzidenz

Im Zuge des „Next Generation EU“ (NGEU) Programms werden Finanzmittel im Umfang von 750 Mrd. Euro (Stand 2018) im Zuge einer kollektiven Kreditaufnahme auf europäischer Ebene beschafft und anschließend abweichend vom Beitragsschlüssel der EU unter den Mitgliedsstaaten in Form von Krediten und Transfers verteilt. Die Zuteilung der Mittel ist an die Genehmigung eines vom jeweiligen Land vorzulegenden Verwendungsplanes geknüpft. Die Bewertung und die Überwachung der Einhaltung dieser Bedingungen liegt in den Händen der Europäischen Kommission.

An Bedingungen geknüpfte europäische Transfers an einzelne Länder können aus informationsökonomischer Sicht grundsätzlich ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Instrument sein. Das wäre etwa der Fall, wenn die Europäische Kommission über relevante Informationen verfügt, die etwa (i) den mit Blick auf die jeweiligen nationalen Interessen sinnvollen Mitteleinsatz oder (ii) zwischenstaatliche Externalitäten betreffen. Inwieweit diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind, wurde wegen der kurzen Entscheidungsfrist nicht wirklich umfassend diskutiert.¹ Vor diesem Hintergrund ist nicht gänzlich auszuschließen, dass es dem Rat beim Beschluss zu Next Generation EU gerade auch (i) um die Einrichtung zwischenstaatlicher Transfers und (ii) um eine zusätzliche nicht in den Statistiken anzurechnende Kreditaufnahme ging, die nun hinter einem recht komplizierten Verfahren der Finanzierung und Antragstellung verborgen sind.

¹ Die bloße Tatsache, dass Klimaneutralität und Digitalisierung allgemein angestrebt werden impliziert noch nicht, dass die Governance von NGEU oder die Summe der eingesetzten Mittel optimal sind.

Wie sind die im Programm enthaltenen Transfers zu bewerten?

Für reine zwischenstaatliche Finanztransfers ohne Bedingungen spricht einerseits das wohlfahrtstheoretische Argument der Umverteilung von reicheren zu ärmeren Akteuren und andererseits - in einer akuten Notlage - die Vermeidung eines Zahlungsausfalls von Mitgliedsstaaten, der eine Finanz- und Wirtschaftskrise mit sich bringen kann. Allerdings sind den kurzfristigen Vorzügen einer solchen Maßnahme (im Vergleich zur Inaktivität) die Kosten der induzierten späteren Anreizwirkung gegenüberzustellen. Eine Alternative wäre einer Kreditvergabe durch den ESM gewesen. Eine andere Alternative wäre gewesen, einzelne Reformen in Mitgliedsstaaten in einem kompetitiv strukturierten Prozess gegen Finanztransfers der EU zu tauschen.²

Wie ist die im Programm enthaltene zusätzliche Kreditaufnahme zu bewerten?

Die zusätzliche Kreditaufnahme schafft Zahlungsverpflichtungen, die sich auf die Bonität der Mitgliedsstaaten auswirken. Sie bei der Berechnung der nationalen Verschuldung nicht zu berücksichtigen erscheint gänzlich unsystematisch. Damit nimmt die Bindungswirkung des ohnehin lädiert wirkenden Systems der fiskalischen Kontrolle in der EU weiter Schaden.

Wie könnt man sicherstellen, dass Next Generation EU eine möglichst hohe Wirksamkeit erzielt?

Die verausgabten Mittel sollen 1. einer wirtschaftlichen „Transformation“³ dienen und 2. Strukturreformen begünstigen. Insbesondere sollen öffentliche Investitionen in die von Rat und Kommission gewünschte Richtung gelenkt werden. Grundsätzlich erscheint in diesem Zusammenhang eine Genehmigung und Überwachung geboten. Allerdings ergibt sich hier das Problem, dass ohnehin geplante Ausgaben in das NGEU Programm verschoben werden können. Sofern also das ohnehin geplante Investitionsportfolio eines Staates nicht verifizierbar ist, ist nicht auszuschließen, dass die Lenkungswirkung ganz oder teilweise ausbleibt. Auch die Überwachung läuft dann ins Leere. In einem solchen Fall handelt es sich bei einem solchen Programm eher um schuldenfinanzierte Transferzahlungen ohne Lenkungswirkung mit einem dann wenig ergebnisreichen aber nicht kostenlosen Bürokratieüberbau.

² Vergl. hierzu die Vorschläge in Grüner, H.P. [“Externalities, Institutions and Public Perception: The Political Economy of European Integration Revisited”](#), European Commission, European Economy, Economic Papers, 2017 Discussion Paper 057, July 2017.

³ Der Begriff der Transformation ist schwer zu fassen, weil wirtschaftliche Entwicklung eigentlich immer mit vielfältiger Veränderung einhergeht.

Bei den Strukturreformen ist hingegen die Koordinierung grundsätzlich einfacher. Hier liegt die eigentliche Chance derartiger Projekte.⁴ Im Fall von NGEU ist allerdings anzumerken, dass die Reformversprechen stellenweise noch recht unkonkret wirken⁵. Von daher erscheint es auch schwierig, ex-post die Erfüllung der Versprechen zu überprüfen, was nicht gut für die Anreize zur Umsetzung ist. Es wäre im Sinne einer effizienten internationalen Verhandlungslösung besser gewesen, konkrete nationale Gesetzesvorlagen in das Programm einzubringen und zu prüfen. Dies könnte in Zukunft auch in einem Wettbewerbsverfahren geschehen.

Was sind die größten Gefahren für einen Erfolg von Next Generation EU?

Da das Programm zwischenstaatliche Transfers mit kollektiv überwachten Ausgabenprogrammen kombiniert, ergeben sich die folgenden potenziellen Probleme:

1. Bail-out Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Krisen,
2. Bürokratie im Prozess der Erstellung und Bewertung des Verwendungsvorschlags,
3. Ineffizientes Rent-Seeking der Anbieter von Leistungen im Prozess der Erarbeitung des Verwendungsvorschlags des jeweiligen Landes,⁶
4. Fehlgeleitete Mittelverwendung wegen eines unterschiedlichen Zugangs der Nutznießer zu Finanzierungsmöglichkeiten,
5. Nicht-Erfüllen von Reformversprechen wegen mangelnder Verifizierbarkeit.

Was können wir aus Next Generation EU lernen?

1. Eine Kreditaufnahme ohne Anrechnung ist unsystematisch. Hier besteht Korrekturbedarf.
2. Im Interesse einer verlässlichen Lenkungswirkung sollte das Gesamtbudget der Staaten bei solchen Programmen in den Blick genommen werden.
3. Zentrales Funding mit zentraler Kontrolle hat bei klar spezifizierten Externalitäten Sinn. Insbesondere betrifft das länderübergreifende Projekte.
4. Der Ansatz „Geld für Reformen“ lässt sich durch konkretere Spezifizierung der Reformen in Form von Gesetzentwürfen verbessern. Wettbewerbliche Verfahren könnten genutzt werden.
5. Es ist nicht gut erkennbar, welche Summe ein Land im Zuge von NGEU an ein anderes Land im Gegenzug für eine Reform transferiert oder was ein Land für eine Reform erhält. Die demokratische Kontrolle ist durch das Bündeln von Maßnahmen erschwert.

⁴ Vergl. hierzu ebenfalls die Vorschläge in Grüner, H.P. [“Externalities, Institutions and Public Perception: The Political Economy of European Integration Revisited”](#), European Commission, European Economy, Economic Papers, 2017 Discussion Paper 057, July 2017.

⁵ Als Beispiel mag der italienische National Recovery and Resilience Plans (NRRP) dienen. Vergl. hierzu F. Corti und J.N. Ferrer (2021), “Assessing Reforms in the National Recovery and Resilience Plans - Italy”, CEPS.

⁶ Vergl. Grüner, H.P. (2021) Wirtschaftspolitik, 8. Auflage, Kapitel 5, Springer-Gabler.

Wie kommen wir zu einer transparenten und anreizkompatiblen Finanzierung der EU?

Die kollektive Kreditaufnahme der EU generiert langfristige Verbindlichkeiten der Mitgliedsstaaten, die einer eigenen Verschuldung gleichkommen. Daher wäre es angemessen, den Gegenwartswert der erwarteten Rückzahlungen als Verschuldung zu verbuchen.⁷ Auch die in NGEU impliziten Transfers sind wenig transparent. Von beidem sollte in Zukunft im Interesse der Wirksamkeit demokratischer Kontrolle abgesehen werden.

Für die Zukunft bleibt die Entrichtung von Beiträgen mit Blick auf Transparenz eine gute Lösung für die Finanzierung der EU. Die Alternative einer europäischen Steuerbasis würde nach dem Prinzip „no taxation without representation“ parlamentarische Kontrolle erfordern. Dabei wäre auch die Anreiz- und Verteilungswirkung der Finanzierung zu bedenken. So würde etwa eine Übertragung der Einnahmen aus dem Emissionshandel höhere Transfers für die Länder bedeuten, die in der Klimapolitik mehr leisten. Damit wäre zwar grundsätzlich eine Komplementarität zur Klimapolitik möglich. Allerdings ist unklar, weshalb das noch nötig sein sollte, wenn die Zahl der Zertifikate bereits optimal festgelegt wurde.

Der Vorschlag, in Zukunft Eigenmittel über den Emissionshandel zu generieren und dann einen Ausgleichsmechanismus zu finden zeigt, dass hier Schwierigkeiten auftreten können. Mit Blick auf das Effizienzziel ungeeignet erscheint ein ausgleichender Transfermechanismus, der zu den nationalen Sozialsystemen parallel läuft⁸, da es zu Koordinationsproblemen käme. Die Einnahmen eines Grenzausgleichsmechanismus der EU zu überlassen wäre hingegen durchaus systematisch, da auch jetzt schon Zolleinnahmen dem EU Haushalt zufließen.⁹

Grundsätzlich kann auf der Ebene der EU strukturiert mit grenzüberschreitenden europäischen Externalitäten (etwa in den Bereichen Transport, Forschung, Rüstung) umgegangen werden kann. Im Sinne eines einheitlichen Wettbewerbs sollte die EU für einen grenzüberschreitenden Emissionshandel oder einen europäischen einheitlichen CO₂ Preis sorgen. Damit und durch den Grenzausgleich lässt sich das Problem der Erderwärmung aus europäischer Sicht angemessen und effizient adressieren. Das Volumen von NGEU erscheint mit Blick hierauf recht großzügig bemessen. Allerdings ist die faktische Lenkungswirkung mit Blick auf die oben gemachten Anmerkungen fraglich.

⁷ Siehe hierzu auch Bundesrechnungshof (2021): Bericht nach §99 BHO zu den möglichen Auswirkungen einer gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds).

⁸ Vorschlag der Kommission zum Eigenmittelsystem, COM (2021) 570.

⁹ Hierzu: https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Aufgaben-des-Zolls/Einnahmen-fuer-Deutschland-und-Europa/einnahmen-fuer-deutschland-und-europa_node.html.

Fazit

NGEU eröffnet einzelnen durch Corona zusätzlich in Bedrängnis geratenen Ländern neue Finanzierungsmöglichkeiten über Transfers und über eine zusätzliche kollektive Verschuldung, die statistisch nicht auf die Verschuldung angerechnet wird. Ob in diesem Zuge weitreichendere als die im Rahmen des Programms in Aussicht gestellten Reformen hätten ausgehandelt werden können, ist offen. Allerdings wird anhand der länderspezifischen Empfehlungen der EU des Jahres 2022 deutlich, dass nicht alles in den NRRPs enthalten ist, was sich die EU von den Mitgliedsstaaten wünscht.¹⁰ Für die Zukunft bleibt die Herausforderungen, strukturierte Anreizsysteme für Reformen und fiskalische Disziplin zu entwickeln, die transparenter und wirksamer sind.¹¹

¹⁰ Vergl. etwa die länderspezifische Empfehlung zu Italien unter https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-csr-italy_en.pdf. Hier finden sich diese Empfehlungen: „In order to further reduce taxes on labour and increase the efficiency of the system, adopt and appropriately implement the enabling law on the tax reform, particularly by reviewing effective marginal tax rates, aligning the cadastral values to current market values, streamlining and reducing tax expenditures, also for VAT, and environmentally harmful subsidies while ensuring fairness, and by reducing the complexity of the tax code.“

¹¹ Vergl. hierzu die Vorschläge in Grüner, H.P. „Externalities, Institutions and Public Perception: The Political Economy of European Integration Revisited“, European Commission, European Economy, Economic Papers, 2017 Discussion Paper 057, July 2017, und Grüner, H.P. „Mechanisms for the Control of Fiscal Deficits“, *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 2017, 144, 133-152.