

# Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union

Peter Becker

Die Europäische Union (EU) hatte im Sommer 2020 nach einer ersten Phase des Zögerns schließlich energisch und eindrucksvoll auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie sowie deren ökonomischen und sozialen Folgen reagiert. Die zeitliche Koinzidenz der Pandemie-Krise mit den europäischen Haushaltsverhandlungen eröffnete der EU die Möglichkeit, mit grundsätzlichen Veränderungen und Reformen effektiv auf die neue Lage zu antworten. Unter dem politischen Reformdruck, den die Pandemie-Krise auf die Gesellschaften und Volkswirtschaften in der EU im Frühjahr 2020 ausübte, verständigte sich der Europäische Rat im Juli 2020 auf neue haushalts- und wirtschaftspolitische Instrumente mit weiterreichenden integrationspolitischen Konsequenzen. Die Einigung auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 und auf einen zusätzlichen, auf vier Jahre befristeten europäischen Wiederaufbauplan unter der Überschrift „NextGenerationEU“ (NGEU). Das Gesamtvolumen der Gelder, die für den MFR und den Wiederaufbauplan von der Europäischen Union bereitgestellt werden, ist mit 1.824 Mrd. Euro beachtlich, wovon 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbauplan vorgesehen sind. Als Kernstück des Wiederaufbauplans wurde mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF) ein Instrument geschaffen, über welches insgesamt 672,5 Mrd. Euro an Finanzhilfen und Darlehen für Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel sowie Reformen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

## Die Umsetzung der neuen Instrumente

Nach der Verabschiedung der neuen Rechtsgrundlagen für MFR und NGEU im Dezember 2020 konnte die Umsetzung der neuen Instrumente in angewandte Politik erfolgen.<sup>1</sup> Die Europäische Kommission hatte bereits mit ihren Überlegungen und Vorbereitungen zur Umsetzung in den Mitgliedstaaten sowie zur Finanzierung von NGEU begonnen, also mit den vorbereitenden Maßnahmen zur Ausgabe von Anleihen der Europäischen Union. Zur Implementierung von NGEU hatte sie am 17. September 2020 einen Leitfaden<sup>2</sup> mit Eckpunkten und einem Musterentwurf zur Erstellung der nationalen Umsetzungspläne vorgelegt, die sogenannten nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (NARP), die für den Bezug der europäischen Fördergelder aus der RRF zwingend erforderlich waren. Darin formulierte sie ihre Erwartungen an die nationalen Pläne und legte Vorgaben für deren Struktur, Schwerpunktsetzungen und Ziele fest. Dabei verfolgte sie eine ganzheitliche Aufbaustrategie unter dem wirtschaftspolitischen Leitbild der „wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit“ mit vier Schwerpunkten: der wirtschaftlichen Stabilität, der sozialen Fairness, der ökologischen Nachhaltigkeit sowie der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit.<sup>3</sup> Sie

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document, Guidance to member States Recovery and Resilience Plans, 17.9.2020, SWD(2020) 205 final.

3 Europäische Kommission: Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021, 17.9.2020, COM(2020) 575 final; Europäische Kommission: Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen, 20.5.2020, COM(2020) 500 final.

hatte darüber hinaus sieben Leitinitiativen formuliert und Margen für die Verwendung der europäischen Fördergelder vorgegeben.

Auch die Mitgliedstaaten hatten parallel zu den Verhandlungen über die neuen Rechtsgrundlagen im Rat und mit dem Europäischen Parlament mit ihren Vorarbeiten zur Implementierung begonnen; aber erst mit den neuen Rechtsgrundlagen verfügten sie über die erforderliche Verbindlichkeit und Klarheit zur abschließenden Umsetzung. Einige Mitgliedstaaten hatten im Spätsommer 2020 bereits erste Überlegungen oder Entwürfe vorgelegt, die informell mit den Dienststellen der Europäischen Kommission diskutiert und dann vielfach angepasst und nachgebessert wurden.<sup>4</sup>

Die schließlich verabschiedete Verordnung<sup>5</sup> zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität vom 12. Februar 2021 übernahm den Vorschlag der Europäischen Kommission zu Leitinitiativen allerdings nicht, sondern formulierte besondere Anwendungsgebiete, die zu sechs Säulen mit europäischer Bedeutung zusammengefasst wurden (Art. 3 der Verordnung). Diese Säulen entsprechen Investitionsprioritäten und stecken somit den Anwendungsbereich der RRF ab. Die Margen zur Festschreibung von Mindestsummen zur Förderung der klima- und digitalpolitischen Ziele der EU wurden hingegen übernommen; demnach müssen mindestens 37 Prozent der Fördergelder des RRF für klimapolitische Maßnahmen vorgesehen werden und mindestens 20 Prozent der Ausgaben müssen für die digitalpolitischen Vorhaben verwendet werden.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre NARP der Europäischen Kommission bis spätestens zum 30. April 2021 vorlegen (Art. 18), die dann innerhalb von längstens zwei Monaten durch die Kommission geprüft, bewertet und gebilligt werden (Art. 19). Die Kommission bereitet zusätzlich einen Durchführungsbeschluss für den Rat vor, in dem abschließend die finanziellen Förderzusagen der EU festgelegt sowie die mitgliedstaatlichen Reformen und Investitionsvorhaben, einschließlich der Etappenziele und Zielwerte fixiert werden (Art. 20).

Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre NARP, wenn auch häufig mit Verspätung, bei der Europäischen Kommission eingereicht und darin die europäischen Fördergelder in Form von Zuschüssen in Höhe des vorab zugewiesenen Höchstbetrags beantragt. Nur wenige Länder haben auch Kredite aus dem RRF angefragt (siehe Tabelle 1). Basierend auf der indikativen Mittelverteilung sind Spanien (69,5 Mrd. Euro), Italien (68,9 Mrd. Euro) und Frankreich (39,4 Mrd. Euro) die drei größten Empfänger von Zuschüssen aus dem RRF; berücksichtigt man jedoch die Einwohnerzahl so sind Griechenland (1661 Euro), Kroatien (1552 Euro) und Spanien (1468 Euro) die drei größten Pro-Kopf-Empfänger der europäischen Fördergelder aus dem neuen Fonds.

---

4 Der Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde am 15. Dezember 2020 im Bundeskabinett verabschiedet und bildete die Grundlage für intensive Abstimmungsgespräche zwischen dem federführenden Bundesfinanzministerium und der Europäischen Kommission auf Arbeitsebene.

5 Verordnung 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, in: Amtsblatt der EU L57, S. 17–75, 18.2.2021.

Mittelverteilung der RRF (in Mrd. EUR) – Stand Juni 2021

Mitgliedstaaten	Einreichung NARP	Abrufbare Zuschüsse	Abrufbare Kredite	Angekündigter Verzicht / Inanspruchnahme der Kredite	Anträge der Mitgliedstaaten
Belgien	1.5.2021	5,9	32,8	0	5,9
Bulgarien	—	6,3	4,2	k.A.	k.A.
Dänemark	30.4.2021	1,6	21,9	0	1,6
Deutschland	28.4.2021	25,6	240,9	0	27,9
Estland	—	1,0	1,9	k.A.	k.A.
Finnland	27.5.2021	2,1	16,4	0	2,1
Frankreich	29.4.2021	39,4	168,4	0	39,4
Griechenland	28.4.2021	17,8	12,4	Max.	30,2
Irland	28.5.2021	1,0	18,7	0	1,0
Italien	1.5.2021	68,9	122,8	Max.	191,7
Kroatien	15.5.2021	6,3	3,7	0	6,4
Lettland	30.4.2021	2,0	2,0	0	2,0
Litauen	15.5.2021	2,2	3,2	0	2,2
Luxemburg	30.4.2021	0,1	2,7	0	0,1
Malta	—	0,3	0,9	k.A.	k.A.
Niederlande	—	6,0	55,3	k.A.	k.A.
Österreich	1.5.2021	3,5	27,2	0	3,5
Polen	3.5.2021	23,9	34,8	12,1	36,0
Portugal	22.4.2021	13,9	14,2	2,7	16,6
Rumänien	—	14,2	15,0	Max.	29,2
Schweden	28.5.2021	3,3	33,2	0	3,3
Spanien	30.4.2021	69,5	84,8	0	69,5
Slowakische Republik	29.4.2021	6,3	6,3	0	6,3
Slowenien	1.5.2021	1,8	3,2	0,7	2,5
Tschechische Republik	2.6.2021	7,1	14,3	0	7,1
Ungarn	12.5.2021	7,2	9,7	0	7,2
Zypern	17.5.2021	1,0	1,5	0,227	1,2
<b>Gesamt</b>		<b>338,2</b>	<b>952,4</b>		<b>492,9</b>

Quelle: Magdalena Sapala: Recovery plan for Europe: State of play, European Parliamentary Research Service, in: EPRS-Briefing, Juni 2021; Europäische Kommission: The EU's budget 2021–2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures, Luxemburg, April 2021.

## Die nationalen Umsetzungspläne

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hatte bis Ende Mai 2021 ihre nationalen Aufbau und Resilienzpläne bei der Europäischen Kommission zur Prüfung und Billigung eingereicht – Portugal legte als erstes Land offiziell seinen Plan am 22. April 2021 vor. Lediglich die Pläne aus Bulgarien, Estland, den Niederlanden, Malta und Rumänien lagen bei Fristablauf noch nicht vor. In Estland und den Niederlanden wurden die Einreichungsprozesse durch nationale Wahlen und Regierungsbildungen verzögert.

Die nationalen Pläne sollen die gemeinsamen sechs Förderprioritäten beziehungsweise Säulen für die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse des jeweiligen Mitgliedstaates konkretisieren und anpassen. Im Gegensatz zu den europäischen Strukturfonds werden die Fördermaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu 100 Prozent aus der Fazilität finanziert, das heißt es fallen keine zusätzlichen Kofinanzierungsmittel für den jeweiligen Mitgliedstaat an. Um die nachhaltige und resiliente Erholung zu gewährleisten, müssen die NARP gemäß Art. 18 der Verordnung insgesamt 20 Vorgaben berücksichtigen beziehungsweise beinhalten. Diese umfassen etwa die Berücksichtigung der Reformvorgaben und die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung. Sie beinhalten darüber hinaus die Berücksichtigung der nationalen Energie- und Klimapläne sowie der territorialen Pläne für den neuen Fonds für einen gerechten Übergang sowie die nationalen Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie und der Vorgaben in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen im Rahmen der europäischen Strukturfonds. Außerdem beinhalten die Vorgaben die Festlegung geeigneter Etappenziele und konkreter Zielwerte zur Durchführung der NARP sowie Erläuterungen, wie die NARP zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte beitragen können. Zur Konkretisierung und Spezifizierung dieser Vorgaben enthält die Verordnung zusätzliche Anhänge, in denen die Interventionsbereiche und deren Quantifizierung zur Verfolgung der gemeinsamen Klimaschutz- und der umweltpolitischen Ziele (Anhang VI der Verordnung) sowie für die digitalpolitischen Ziele und Förderbereiche (Anhang VII der Verordnung) aufgelistet werden. Die nationalen Förderstrategien und -komponenten sowie die einzelnen Fördermaßnahmen mit dem jeweiligen Fördervolumen sollen so messbar und überprüfbar werden sowie quantitativen und qualitativen Etappenzielen zugeordnet werden können. Hierfür enthält Anhang V der Verordnung konkrete Bewertungsleitlinien. Die europäischen Fördergelder sollen erst dann fließen, wenn die Mitgliedstaaten die zugesagten Reformen wirklich aufgenommen und die vereinbarten Etappenziele tatsächlich erreicht haben.

## Weiterführende Literatur

Florian Dorn et al.: Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?, in: Ifo-Schnelldienst 2/2021, S. 1–30.

Jorge Núñez Ferrer: Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU, in: CEPS Policy insights 18/2020.

Anja Hoffmann, Lukas Harta und Martina Anzini: Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“, in: cepAdhoc 7/2020.