

Eckpunkte, Bewertung, Nachbesserungsempfehlungen zu den Beschlüssen des EU Gipfels im Juli 2020

1. Eckpunkte der Beschlüsse zum EU-Haushalt 2021-2027 und zum Recovery Fonds

- Es wurde gleichzeitig Einigung über zwei getrennte, aber eng miteinander verbundene Themen erzielt. Der neue "Recovery"-Fonds (Next Generation EU) in Höhe von 750 Milliarden Euro und der EU-Haushalt für die nächsten 7 Jahre (Mehrjähriger Finanzrahmen MFR) in Höhe von 1.074 Milliarden Euro.
- **30% für Klimaschutz in MFR und „Next Generation EU“:** Alle Maßnahmen sollen die Klimaziele bis 2030 und das Ziel, bis 2050 klimaneutral zu sein, unterstützen. Es gibt jedoch kein eigenständiges „Klimainstrument“. Das Gipfeldokument sagt wenig dazu, wie die Erfüllung dieser Quote erreicht werden soll und verweist auf sektorale Ziele und Überwachung der jeweiligen Einzelprogramme.
- **Eckpunkte Recovery-Fonds (Aufbauinstrument „NGEU“):**

750 Milliarden Euro, die größtenteils an die „Aufbau und Resilienzfazilität“ (Recovery and Resilience Facility, 672,5 Milliarden) gehen. Dieser Betrag verteilt sich auf 360 Mrd. in Form von Darlehen und 312,5 Milliarden in Form von Zuschüssen. Der zweitgrößte Teil entfällt auf ReactEU (47,5 Milliarden). Darüber hinaus gibt es kleinere Ergänzungen zu den bestehenden EU-Programmen InvestEU (5,6 Milliarden), dem Forschungsprogramm Horizon Europe (5 Milliarden), der ländlichen Entwicklung (7,5 Milliarden), RescEU (1,9 Milliarden) und dem Just Transition Fund (10 Milliarden).

 - Die „Recovery and Resilience Facility“ wird auf der Grundlage nationaler „Aufbau- und Resilienzpläne“ für 2021-2023 und vereinbarter Obergrenzen pro Mitgliedstaat verteilt. Die Pläne müssen mit den länderspezifischen Empfehlungen der EU im Einklang stehen (Wachstumspotenzial, Arbeitsplätze, wirtschaftliche und soziale Widerstandsfähigkeit). Ein wirksamer Beitrag zum grünen und digitalen Übergang ist ebenfalls notwendig. Z.B. müssen die Pläne mit den nationalen Energie- und Klimaplänen abgestimmt werden. Wenn die Pläne von der Europäischen Kommission und dem Rat genehmigt werden, erhalten die Mitgliedstaaten die Finanzierung. 70% der Mittel können in den Jahren 2021 und 2022 und die letzten 30% bis 2023 verwendet werden. Insgesamt bedeutet dies, dass es gewisse Kriterien für die

- Pläne auf EU-Ebene gibt, detailliertere Entscheidungen über unterstützte Initiativen und Prioritäten aber von den Mitgliedstaaten getroffen werden.
- REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) ist eine Initiative, die sich auf die Krisenreaktion konzentriert. Sie zielt eher auf die Bereitstellung kurzfristiger Finanzmittel wie Kurzarbeitsprogramme und Investitionsförderung für KMU ab. Die Mittel werden über bestehende Institutionen wie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds verteilt.
 - InvestEU ist das Programm zur Bereitstellung von Garantien für Darlehen an Unternehmen und Regierungen, meist über die Europäische Investitionsbank. Dieses Programm erhält einen zusätzlichen Beitrag von 5,6 Milliarden Euro über den Recovery-Fond (gegenüber dem Kommissionsvorschlag von 30 Milliarden). Es scheint, dass es auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs geben wird, nämlich in Richtung der von der Europäischen Kommission präferierten strategischen Wertschöpfungsketten und Ökosysteme (Anmerkung: Der VDMA sieht solch eine vertikale Industriepolitik kritisch).
- **Zustimmungserfordernisse und Zeitschiene Recovery Fonds:**
Die nationalen Parlamente müssen zustimmen, da der Recovery Fonds über den EU-Haushalt hinausgeht und die Aufnahme gemeinsamer Schulden vorsieht. Selbst ein „beschleunigter Ratifizierungsprozess“ dauere laut Haushaltskommissar Hahn in der Regel ein Jahr. Problematisch könnte sich die Zustimmung in den Niederlanden und Finnland gestalten, beides Länder mit Minderheitsregierungen und starker rechtspopulistischer Präsenz im Parlament. Die Ratifikation des ESM-Vertrags während der Staatsschuldenkrise wurde zwei Jahre nach der grundsätzlichen politischen Einigung abgeschlossen. Auch das Europäische Parlament muss wichtigen Teilen des Recovery Fonds zustimmen (Verordnung zur Einrichtung der Recovery and Resilience Facility).
 - **Finanzierung Recovery Fonds:**
Die Finanzierung erfolgt über Darlehen, die die EU-Kommission im Namen der EU an den Kapitalmärkten aufnimmt. Ein neuer „Eigenmittelbeschluss“ muss dazu die Eigenmittelgrenze¹ anheben und die Kommission (zeitlich und in der Höhe begrenzt) zur Kreditaufnahme ermächtigen. Die Mitgliedsländer haften bei der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme jeweils mit ihrem Anteil am EU-Haushalt; für Deutschland sind das ca. 27% (202,5 Mrd. €) des Volumens. Um diese Darlehen bis 2058 zurückzuzahlen, sollen neue europäische Steuern und Abgaben eingeführt werden (Einzelheiten müssen noch ausgearbeitet werden). Folgende Ideen für europäische Steuern liegen auf dem Tisch:
 - Kunststoffabfall-Steuer: Ab 1. Januar 2021 sollen die Mitgliedstaaten eine Steuer auf nicht-wiederverwerteten Kunststoffverpackungsabfall (0,80 Euro pro kg) zahlen. Daraus ergäben sich für die deutsche Industrie Kosten in Höhe von rund 1,3 Milliarden Euro pro Jahr, die EU-weiten Gesamterträge

¹ Höchstbetrag der Mittel, die von den Mitgliedstaaten eingefordert werden kann (derzeit 1,23 % des BIP, geplant 2,0 % des BIP).

werden auf 5,7 Mrd. Euro geschätzt (Anmerkung: Der VDMA hat sich bereits in einem Schreiben gegen die vorgeschlagene Steuer ausgesprochen).

- Carbon Border Adjustment: Vorschlag bis Mitte 2021.
- Digitalsteuer: Vorschlag bis zum 1. Januar 2023.
- Überarbeiteter Vorschlag zum Emissionshandelssystem: Möglicherweise Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Luft- und Seefahrt
- Finanztransaktionssteuer: Teil des nächsten EU-Haushalts im Jahr 2027

- **Eckpunkte EU-Haushalt 2021-2027**

- Hauptposten ist nach wie vor der Bereich „Kohäsion“ (Cohesion, Resilience and Values, 430 Mrd.), gefolgt von „Natural Resources and Environment“ (rund 400 Mrd., darunter Landwirtschaft).
- Neu ist die Brexit-Anpassungsreserve von 5 Milliarden Euro zur Unterstützung der vom Brexit am stärksten betroffenen Mitgliedsstaaten und Sektoren. Ein Vorschlag für diesen Fonds muss noch ausgearbeitet werden.
- Regionen mit einem überdurchschnittlichen BIP müssen 85% ihrer regionalen Entwicklungsfonds in den digitalen und grünen Übergang investieren.
- Relevante Haushaltsposten für den Maschinen- und Anlagenbau:
 - Forschungsprogramm Horizon Europe (Anmerkung: VDMA fordert bereits mehr Industrieforschung) (jetzt geplant: rund 80 Mrd.)
 - Connecting Europe: Das Programm zielt auf die Verbesserung der Infrastruktur ab (rund 8 Mrd.)
 - InvestEU (Erleichterung Kreditvergabe durch Garantien, rund 32 Mrd.)
 - Programm „Digital Europe“: Es wird in strategisch wichtige digitale Kapazitäten wie Hochleistungsrechner der EU, künstliche Intelligenz, Datenräume und Cybersicherheit investieren (rund 7 Mrd.).
 - Großprojekte: Beispiele sind das Weltraumprogramm (rund 13 Mrd.) und der Internationale Thermonukleare Versuchsreaktor (ITER, 5 Mrd.).

- **Kritik des EU-Parlaments am EU-Haushalt:**

- Kürzungen im neuen siebenjährigen EU-Haushalt bei Zukunftsinvestitionen wie Forschung, Klimaschutz und Gesundheit
- Unklarheit über die Knüpfung von Zuschüssen an die Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien
- Unklarheit über die zukünftigen finanziellen Eigenmittel der EU (Digitalsteuer, CO2-Grenzsteuer, Ausweitung des Emissionshandelssystem etc.); deutsche Ratspräsidentschaft unterstützt grundsätzlich die Forderung des EU-Parlaments nach finanziellen Eigenmitteln für die EU

- **Zustimmungserfordernisse und Zeitschiene EU-Haushalt:**

Das EU-Parlament muss dem Haushaltsentwurf für die Jahre 2021 bis 2027 zustimmen. Trotz vehement vorgetragener Kritik (siehe vorherigen Punkt) ist mit einer Zustimmung des Parlaments im September/Oktober 2020 zu rechnen. Bis dahin erfolgen Verhandlungen zwischen Parlament und dem Rat der EU über Änderungen im Haushaltsplan. Abgeordnete aus Nettoempfängerländern (Süd- und Osteuropa) geraten in Erklärungsnot, wenn sie die Auszahlung der Gelder verzögern oder blockieren.

2. VDMA Bewertung:

Beim Recovery Fonds handelt es sich in wesentlichen Teilen nicht um ein schnell wirkendes COVID-Konjunkturpaket, sondern um ein prozyklisches Paket zur Förderung von Kohäsion und Strukturwandel. Anlass war zwar die akute Krisensituation, die Auszahlung der Gelder erfolgt aber erst ab 2021 bis 2023. Ziel muss es sein, dass Europa gestärkt aus der Krise kommt.

Die Mittel des Recovery Fonds werden nach einem Verteilungsschlüssel vergeben, der sich in 2021 und 2022 vor allem aus der Wirtschaftskraft und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den vergangenen fünf Jahren bis 2019 ergibt. Erst für 2023 wird der Indikator Arbeitslosigkeit durch den Rückgang des BIPs in 2020/2021 ersetzt. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag wird damit der Faktor „Reaktion auf COVID-19“ etwas erhöht, der Aspekt „Solidarität“ aber zurückgestellt, da jetzt wirtschaftlich starke Länder stärker profitieren.

Positiv:

- Die EU ist handlungsfähig. Das auch von uns geforderte Signal der Solidarität und des Zusammenhalts wird gesetzt. Eine Nicht-Einigung wäre ein großer Schaden für das (für uns existentiell wichtige) gemeinsame Projekt Europa gewesen. In der Zange zwischen China und den USA benötigen wir eine starke, einige und handlungsfähige EU.
- Europa ist der Heimatmarkt für unsere Industrie, für Lieferketten und Kunden. Daher ist es im ureigenen Interesse, dass von Corona stark betroffene Länder wieder auf einen Wachstumspfad kommen.
- Die Bindung der Mittelvergabe des Recovery Fonds an nationale Reformpläne bietet eine gewisse Chance, überfällige Reformen anzugehen: Der Löwenanteil der Mittel wird über nationale „Pläne für Wiederaufbau und Resilienz“ vergeben, die wiederum den volkswirtschaftlichen Empfehlungen von EU-Kommission bzw. Rat folgen sollen. Diese Art der Empfehlung ist nicht neu, sondern wird bereits im Rahmen des „Europäischen Semesters“ alljährlich ausgesprochen. Die Empfehlungen sind nicht immer unumstritten (etwa die zum „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“), aber oft auch für Deutschland durchaus sinnvoll (etwa die Forderungen nach Senkungen von Steuern und Abgaben sowie die nach Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur). Damit bietet sich theoretisch eine Chance, den Recovery-Plan als Anshub für seit langen notwendigen Reformen zur Erhöhung von Wettbewerb und Wachstum zu nutzen.

Negativ:

- Der Recovery Fonds ist der Einstieg in die gemeinsame Schuldenaufnahme der EU. Es werden Transfers ohne klare Auflagen geleistet. Die EU-Kommission wird ermächtigt, eigene Schulden an den Kapitalmärkten aufzunehmen - ein entscheidender Schritt in Richtung weiterer finanzpolitischer Integration. Dieser Schritt muss nachträglich demokratisch legitimiert und institutionell abgesichert werden, wenn er nicht zukünftige Bruchlinien zur Folge haben soll. Die geplanten Schulden werden zukünftige Generationen belasten.
- Die rechtliche Basis für die Beistandsgewährung durch das Aufbauinstrument ist zumindest umstritten und erfordert weitere Klärung, vor allem die Frage, inwieweit es sich bei einer Strukturwandelförderung wie dem Recovery-Plan um die in Art.122 Abs. 2

erlaubte „Finanzhilfe im Krisenfall“ handelt. Es stellt sich auch die Frage, inwieweit ein „Nebenhaushalt“ das Haushaltsrecht des EU-Parlaments umgeht. Klagen und damit Unsicherheit sind absehbar.

- Es gibt zwar Anforderungen an die Mittelverwendung des Recovery Fonds (Wettbewerb, Wachstum, Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Resilienz), diese bleiben aber im Gipfeldokument eher vage und es fehlt vor allem an einer klaren Wachstumsstrategie. Viel wird davon abhängen, wie ernst die Mitgliedstaaten die Reformverpflichtungen nehmen. Mitnahmeeffekte sind vorprogrammiert. Bei der Auszahlung der Zuwendungen und der Überwachung der Projekte wird nach qualifizierter Mehrheit entschieden, sodass die Nettoempfängerländer (Italien, Spanien, Frankreich) auch gegen den Willen Deutschlands und der anderen Nettozahler entscheiden können.
- Zukünftige Belastung für deutschen Steuerzahler: Von den 390 Mrd. Zuschüssen des Recovery Fonds dürften 80 Mrd. netto aus Deutschland kommen, der deutsche jährliche Beitrag am EU-Haushalt steigt um ca. 10 Mrd. Euro auf 45 Mrd. Euro.
- Im Haushalt wurden Zukunftsinvestitionen (etwa für Forschung und Digitalisierung) um rund 14 Milliarden gekürzt, dafür mehr Geld für Landwirtschaft sowie höhere Zuwendungen für Kohleländer (explizit Polen). Grundsätzlich fehlt es an ausreichenden Elementen, die eine Mittelverwendung mit europäischem Mehrwert vorsehen.
- Unklar bleibt, wie die Schulden für den Recovery Fonds refinanziert werden sollen. Durch die Hintertür und ohne öffentlichen politischen Diskurs bekommt hier die EU die Macht, sich zu verschulden und eigene Steuern zu erheben, angedacht ist z.B. die umstrittene Carbon-Border-Tax und/ oder eine Digitalsteuer. Eine Abgabe auf nicht recycelbare Kunststoffabfälle soll im nächsten Jahr eingeführt werden.

Was steht unterm Strich?

Im Recovery-Plan in der Summe mehr negative Punkte, viele Nickeligkeiten, die positiven Punkten sind aber sehr hoch zu gewichten. Das wichtige Ziel „Zusammenhalt der Union“ wird erreicht. Eine Gegenfinanzierung wird vorgeschlagen; die dafür vorgeschlagenen Steuern und Abgaben sind aber eher untauglich, das Problem der Finanzierung wird vertagt.

Das Ergebnis zum EU-Haushalt, dem mehrjährigen Finanzrahmen, ist eher enttäuschend. Hier fehlt ein klares Signal für ein modernes und zukunftsfähiges Budget, das auf Technologie und Forschung setzt.

3. Mögliche Forderungen für Nachbesserungen und Umsetzung:

- Keine neuen zusätzlichen Steuern und Abgaben auf EU-Ebene einführen; eine alternative Finanzierungsform wäre die Erhöhung des Satzes, der auf die MwSt-Bemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats erhoben wird (derzeit 0,3%)
- EU-Haushalt: Reduzierung des Forschungsbudgets korrigieren, mehr Programme und Projekte mit europäischem Mehrwert schaffen

- Recovery Fonds für echte Reformen für Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedsstaaten nutzen (Steuern, Arbeitsmarkt, Bildung, Infrastruktur etc.). Hier fehlt eine klare Strategie der EU.
- Bei Mittelverteilung durch die Mitgliedsstaaten Wettbewerbsverzerrung vermeiden und EU-Wettbewerbsrecht beachten.
- Effiziente und zielführende Mittelverwendung, Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden
- Der Fokus muss auf der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung entsprechender Strukturen liegen, um gemeinsam in Europa gestärkt aus der Krise zu kommen. Die Mittel dürfen nicht dafür verschwendet werden, nationale Finanzlöcher zu stopfen. Im Gegenteil: Nationalstaaten müssen ihre Strukturprobleme lösen, Reformen angehen und explizit auch die Staatsverschuldung perspektivisch zurückführen.
- Bei der Fokussierung auf Klimaschutz ist darauf zu achten, dass dies technologieneutral und bürokratiearm geschieht. Label oder eine Taxonomie, die einzelne Technologien per se ausschließen, sind zu vermeiden.

Kontakt:

Dr. Johannes Gernandt, Competence Center Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen, Telefon 069 - 6603 1829, E-Mail johannes.gernandt@vdma.org

Florian Schneider, Competence Center Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen, Telefon 069 - 6603 1218, E-Mail florian.schneider@vdma.org

Holger Kunze, Leiter VDMA European Office, Telefon 0032 2 706 8213, E-Mail holger.kunze@vdma.org.

Kai Peters, VDMA European Office, Telefon 0032 2-706 8219, E-Mail kai.peters@vdma.org