

„Next Generation EU“ und das drohende Risiko einer verpassten europäischen Chance

Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Universität Heidelberg

Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

6. Juli 2020

Zusammenfassung: Mit dem „Next Generation EU“-Paket will die Europäische Kommission die ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie eingrenzen. Diese Studie untersucht, inwieweit das vorgeschlagene Design geeignet ist, die Asymmetrie des Corona-Schocks zu bekämpfen, wirksame Reformanreize in den begünstigten Ländern zu setzen und das EU-Budget in Richtung von Aufgaben mit europäischem Mehrwert zu entwickeln. Die Analyse zeigt, dass der Next Generation-Fonds im Hinblick auf seine Stabilisierungsaufgabe fehlerhaft konstruiert ist. Der Großteil der Zahlungen im Gesamtumfang von 750 Mrd. Euro würde so spät fließen, dass mit einer prozyklischen Wirkung des Fonds zu rechnen ist. Noch dazu steht die Allokationsformel zur Mittelverteilung in keinem erkennbaren Bezug zur relativen Krisenbetroffenheit der Mitgliedstaaten. Als Folge werden einige ökonomisch stark getroffene Staaten nur wenig gestützt, während Länder mit mildereren Rezessionen für ihren Wachstumsrückgang sogar überkompensiert werden. Eine ungünstige Prognose ergibt sich auch für die zu erwartenden Reformanreize. Die Steuerung durch die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters ist zu vage, als dass hier ein Anstoß zur Überwindung von nationalen Reformblockaden zu erwarten ist. Die Mehrwertorientierung in den Ausgabeschwerpunkten auf Felder wie Klimapolitik und Digitalisierung ist grundsätzlich positiv einzuschätzen. Problematisch ist die Höherdotierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Insgesamt ist das von der Europäischen Kommission gewählte Design offenbar stark durch politische Kalküle und weniger durch den Wunsch nach einer zielgenauen Krisenbekämpfung geprägt. In den anstehenden Verhandlungen müssen diese gravierenden Designfehler korrigiert werden, wenn Europa die Chance nicht vergeuden will, die mit dem umfassenden Corona-Finanzpaket für eine Weiterentwicklung des europäischen Fiskalsystems besteht.

Keywords: Fiskalkapazität, Resilienz, Covid-19-Krise, europäischer Mehrwert

JEL-Klassifikation: H12, H87, E62

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

L 7, 1

Tel.: +49 621 1235149

68161 Mannheim

Germany

friedrich.heinemann@zew.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Anforderungen an europäische Corona-Hilfe	4
2.1	Solidarität als Werteentscheidung	4
2.2	Stabilisierungspolitische Erfordernisse	5
2.3	Europäischer Mehrwert	6
2.4	Reformanreize	7
3	Next Generation EU im Überblick	9
4	Eignung als Schock-Absorber	11
5	Potenzial für europäischen Mehrwert	15
6	Wirksamkeit von Reformanreizen.....	16
7	Fazit und Empfehlungen.....	18
	Literatur	21

1 Einleitung

Nach einer anfänglich langsamen Reaktion der EU auf die Covid-19-Pandemie zeichnen sich nun die präziseren Konturen einer sehr bedeutsamen fiskalischen Antwort Europas ab. Mit ihrem Vorschlag von Ende Mai für das mit 750 Mrd. Euro dotierte Krisenpaket „Next Generation EU“ hat die Europäische Kommission die deutsch-französische Initiative für einen „Recovery Fund“ aufgegriffen und konkretisiert (European Commission, 2020a). Der Next Generation-Fonds (NGF) soll den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), der den Rahmen für das EU-Budget für die Jahre 2021 bis 2027 definiert, in den ersten Jahren massiv verstärken. Auf diese Weise soll der EU-Haushalt einen Beitrag zur Erholung der europäischen Wirtschaft mit einem Fokus auf besonders von der Pandemie betroffene Länder, Regionen und Sektoren leisten. Für die Jahre 2021-2027 würden der EU-Ebene mit dem um den NGF verstärkten MFR insgesamt Ressourcen im Umfang von 1,85 Billionen Euro zur Verfügung stehen. Der Kommissionsvorschlag ist nicht nur in seinem quantitativen Umfang ein Meilenstein. Auch in qualitativer Hinsicht beinhaltet er wichtige fiskalpolitische Innovationen.

- Errichtung eines ersten potenziell bedeutsamen fiskalischen Versicherungsinstruments: Mit der „Aufbau- und Resilienzfazilität“, die mit 560 Mrd. Euro den größten Baustein des NGF darstellt, wird erstmals ein fiskalisches Instrument geschaffen, das explizit einen Ausgleich für einen asymmetrischen Wirtschaftsschock leisten soll. Bislang ist das kohäsionspolitische EU-Instrumentarium auf den Ausgleich von längerfristigen Entwicklungsunterschieden konzentriert.
- Einstieg in die umfassende Schuldenfinanzierung von EU-Ausgaben: Anders als der reguläre MFR ist für den NGF eine Schuldenfinanzierung vorgesehen. Die Kommission will die NGF-Mittel zunächst in vollem Umfang über die Emission von Anleihen finanzieren, die in einem Dreißigjahres-Zeitraum von 2028 bis 2057 getilgt werden sollen. Die Tilgung soll durch erhöhte Eigenmittelzahlungen der Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum oder durch neue, direkt dem EU-Haushalt zufließende Eigenmittelzahlungen erfolgen.
- Neue inhaltliche Schwerpunktsetzungen: Im stark ausdifferenzierten Instrumentenkasten des NFG finden sich neben der budgetären Verstärkung bestehender EU-Ausgabeschwerpunkte inhaltlich ganz neue Programme. Hier ist vor allem das geplante Gesundheitsprogramm „EU4Health“ zu nennen, das Mittel für den europäischen Gesundheitsschutz und die Prävention für künftige Gesundheitskrisen bereitstellen soll.

Diese und weitere mit dem NGF verbundenen Innovationen werden die europäischen Fiskalinstitutionen verändern, auch wenn dieser Fonds zunächst als einmalige und temporäre Antwort auf die Corona-Rezession motiviert ist. Weil sich aber die schuldenbasierte Refinanzierung über mehr als eine Generation bis zum Jahr 2058 erstrecken wird und ein Präzedenzfall für eine fiskalische Krisenreaktion der EU geschaffen wird, dürfte der NGF das budgetäre Erscheinungsbild der EU auf Dauer prägen.

Da es sich somit um eine zwar kurzfristig und krisenbedingte Entscheidung handelt, die aber letztlich eine weit reichende Entscheidung über die EU-Fiskalverfassung darstellt, müssen die Details des NGF trotz allen Zeitdrucks sorgfältig geprüft werden. Es ist bekannt aus der Geschichte des EU-Haushalts, dass fundamental problematische Weichenstellungen wie etwa die hohe Gewichtung der Agrarsubventionen im europäischen Haushalt ein sehr starkes Beharrungsvermögen mit sich bringen und für sehr lange Zeit nicht mehr zu korrigieren sind.

Diese Analyse untersucht und bewertet die Schwerpunktsetzung, die Verteilung, das zeitliche Profil und die Verwendungsaufgaben des NGF. Maßgeblicher Beurteilungsmaßstab ist, inwieweit die mit der Corona-Pandemie und ihren ökonomischen Folgen motivierte starke Ausweitung des EU-Haushalts

tatsächlich problemadäquat ist und durch die Krise entstandene oder zu Tage getretene Probleme adressiert.

Die Kreditfinanzierung des NGF wirft offenkundig schwerwiegende Fragen auf, deren ausführliche Behandlung den Rahmen dieser Expertise sprengen würde. Auch wenn ein schuldenfinanziertes Programm in einer tiefen Rezession sinnvoll erscheint, ist die von der Kommission vorgesehene extrem lange Laufzeit der Kredite bis zum Jahr 2057 mitnichten zwangsläufig. Wenn hier von einer „vorübergehenden“ Abweichung vom EU-Verschuldungsverbot die Rede ist, dann erscheint diese Formulierung bei einer derartig langen Laufzeit irreführend. Damit ergibt sich eine partielle Haftungsgemeinschaft der EU-Mitgliedsstaaten über einen sehr langen Zeitraum. Immerhin handelt es sich bei der nun geplanten gemeinsamen europäischen Verschuldung nicht wie bei den diskutierten Coronabonds (Heinemann, 2020) um eine gesamtschuldnerische Form europäischer Verschuldung. Jeder Mitgliedstaat hat eine indirekte Rückzahlungsverpflichtung proportional zu seinem Anteil an den EU-Eigenmittelzahlungen. Dennoch gehen die mittel- und langfristigen Risiken letztlich über den heutigen Eigenmittelanteil eines Mitgliedstaats hinaus. So ist völlig unklar, wer für die Schulden eines Mitgliedstaats einspringt, der im Laufe der kommenden Jahrzehnte die EU verlässt oder in die Zahlungsunfähigkeit gerät. Solche Szenarien kann niemand für die Dauer von mehr als einer Generation ausschließen. Auch sind die im Kommissionsvorschlag genannten Finanzierungsquellen für die Rückzahlungen zu einseitig auf höhere Eigenmittelzahlungen der Mitgliedstaaten und neue europäische Eigenmittel verengt. Eine sinnvolle Alternative bestünde in zukünftigen Einsparungen auf der Ausgabeseite. So könnte sich die EU schon heute verpflichten, in Zukunft EU-Programme zurückzufahren, die keinen erkennbaren europäischen Mehrwert stiften, um aus diesen Einsparungen die Corona-Schulden zu tilgen. Die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wären dafür ein Kandidat (Heinemann and Weiss, 2018). Eine Schuldentilgung durch solche sinnvollen zukünftigen Einsparungen im EU-Haushalt wäre eine viel überzeugendere Perspektive als zukünftige Zusatzbelastungen für Mitgliedstaaten, Unternehmen und Steuerzahler.

Die folgende Analyse zeigt erhebliche weitere Defizite des Kommissionsvorschlags auf: Erstens widersprechen die Allokationsformeln für die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten den Anforderungen an wirksame fiskalische Instrumente zum Ausgleich asymmetrischer Schocks. Zweitens sind die Reformanreize, die sich aus der Integration des NGF in das Europäische Semester ergeben, zu vage, um Wirksamkeit zu versprechen. Überwiegend günstig ist hingegen die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Ausgaben zu beurteilen. Diese orientieren sich weitgehend an Zielsetzungen, die einen europäischen Mehrwert erwarten lassen. Ausnahmen betreffen die mit dem NGF verbundenen Höherdotierungen der GAP und des Just Transition Fund (JTF), die in keiner erkennbaren Beziehung zur Corona-Krise stehen und kaum Aussichten für eine Steigerung des europäischen Mehrwerts bieten.

Im nächsten Schritt werden zunächst einige Anforderungen an ein neues EU-Finanzinstrument skizziert, das zielgenau die Corona-Krise adressieren könnte. Dem folgt eine Bewertung wichtiger Instrumente und Regeln des NGF, gefolgt von Reformempfehlungen.

2 Anforderungen an europäische Corona-Hilfe

2.1 Solidarität als Werteentscheidung

Eine umfassende fiskalische Antwort Europas auf die Corona-Pandemie lässt sich zuallererst mit den aus den der EU zugrundeliegenden Werteentscheidungen begründen. So ist die EU dem Prinzip der Solidarität verpflichtet. Diese Werteentscheidung ist prominent im Zielkatalog des Art. 3 EUV

verankert, wonach die Union „die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ fördert. Eine Union, die in der bisher schwersten ökonomischen Krise der Nachkriegszeit besonders betroffene Mitgliedstaaten sich selber überlässt, würde gegen ihre eigenen Prinzipien verstoßen.

Zum politischen Argument kommen ökonomische Argumente, die auch denjenigen zugänglich sein sollten, die das Werturteil einer auf Solidarität bezogenen Union nicht teilen. So ist die solidarische europäische Absicherung von durch die Krise schwer getroffenen Länder letztlich auch im ökonomischen Eigeninteresse der Länder, die jetzt wie Deutschland einen Nettobeitrag leisten, wenn dadurch die Akzeptanz für einen offenen Binnenmarkt und einen Fortgang des europäischen Integrationsprojekts gewahrt bleiben kann. Darüber hinaus ist in der ökonomischen Argumentation zwischen stabilisierungspolitischen, allokativen, und wachstumspolitischen Argumenten zu unterscheiden. Diese im Folgenden entfalten Argumente liefern wichtige Anhaltspunkte, auf welche Weise neue Instrumente europäischer Solidarität konstruiert werden sollten.

2.2 Stabilisierungspolitische Erfordernisse

EU-Mitgliedstaaten sollten unabhängig vom Wohlstandsniveau ein Eigeninteresse an fiskalischen Versicherungsinstrumenten haben, die jetzt und in Zukunft Länder im Fall von unverschuldeten Krisen absichern. Dieses klassische Stabilisierungsargument prägt seit längerem die Diskussion um die Fortentwicklung der Eurozone. Während Föderalstaaten über mehr oder minder ausgeprägte Finanzausgleichssysteme verfügen, die Hilfe bei asymmetrischen regionalen Schocks leisten (Boadway and Shah, 2007; Bordo et al., 2011), existieren solche Systeme für die EU bisher kaum. Der bisherige EU-Haushalt selber verfügt mit lediglich einem Prozent der EU-Wirtschaftsleistung über ein nur geringes Gewicht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Ausgabenseite des EU-Haushalts durch Ausgabenkategorien wie die GAP und die Kohäsionspolitik geprägt ist, die nicht auf kurzfristige konjunkturelle Schwankungen reagieren. Insofern könnten neue europäische Fonds, die gezielt bei asymmetrischen Schocks Ausgleichszahlungen zwischen wenig und stark betroffenen Länder mobilisieren, eine Wohlfahrtssteigerung für alle Mitgliedstaaten bewirken.

Diese stabilisierungspolitische Grundidee hat zu einer Reihe von Vorschlägen für europäische Fiskalversicherungen geführt, die sich der Fünf-Präsidenten-Bericht von 2015 (Juncker et al., 2015) und die Europäische Kommission in ihren Überlegungen zur Weiterentwicklung der Eurozonen-Institutionen (European Commission, 2017) unter der Überschrift einer „makroökonomischen Stabilisierungsfunktion“ zu eigen gemacht haben. Ein solcher europäischer Mechanismus würde gemäß Reflexionspapier der Europäischen Kommission (European Commission, 2017, S. 25f) den nationalen Haushalten helfen, einen asymmetrischen Schock in den besonders betroffenen Mitgliedstaaten zu dämpfen. Damit wären nach ausdrücklicher Darlegung der Europäischen Kommission keine permanenten Transfers verbunden, weil kein Land wissen kann, ob es in Zukunft von einem Schock in besonderer Weise getroffen würde. In der Konstruktion müssten außerdem Fehlanreize („Moral Hazard“) vermieden werden, weil Versicherungsinstrumente ansonsten zu einem unvorsichtigen Verhalten verleiten könnten. Auch wenn eine solche Stabilisierungsfunktion vor allem in Bezug auf die Erfordernisse der Eurozone motiviert wird, würde der Mechanismus für alle EU-Mitgliedstaaten offenstehen. Für die Finanzierung wurden im Reflexionspapier von 2017 bereits verschiedene Optionen von existierenden über mögliche neue Eigenmittel und angesparte Krisen-Fonds bis hin zu Verschuldungsinstrumenten ins Spiel gebracht.

Die Bandbreite der in Wissenschaft und Politik diskutierten Ausgestaltungen von solchen Schock-Absorbern ist groß. Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission von 2017 diskutiert Fonds zur

Stabilisierung der öffentlichen Investitionen (das „European Investment Protection Scheme“) und eine Europäische Arbeitslosen (Rück-)Versicherung. Die in der Wissenschaft diskutierten Modelle differieren stark in Bezug auf die Mittelverwendung und die genauen Definitionen eines asymmetrischen Schocks (siehe z.B. Dolls et al., 2016; Dolls et al., 2018; Enderlein et al., 2013). Dennoch gibt es konzeptionell wichtige Gemeinsamkeiten aller Modelle: Maßgeblich für die Begünstigung ist immer das Ausmaß des konjunkturellen Abschwungs in einer Rezession relativ zum europäischen Durchschnitt, ob der Abschwung nun über den Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Output-Lücke oder den Rückgang des Wirtschaftswachstums gemessen wird.

Das Anliegen, europäische Volkswirtschaften gegen asymmetrische Schocks abzusichern (Versicherungsfunktion), ist somit konzeptionell strikt zu unterscheiden von einer systematischen Umverteilung von reichen an arme Staaten (Transferfunktion). Das Wohlstandsniveau ist in keinem der diskutierten Modelle ein Indikator, der eine Begünstigung auslösen würde. Damit ist die Versicherungsfunktion eines Schockabsorbers auch präzise von der EU-Kohäsionspolitik zu unterscheiden, die auf einen dauerhaften Transfer an ärmere Staaten angelegt ist.

Mit Blick auf die Asymmetrie des Corona-Schocks und auf der Grundlage der Literatur und der bisherigen konzeptionellen Stellungnahmen der Kommission selber zum Potenzial europäischer Stabilisierungsinstrumente sind folgende Anforderungen an den NGF zu formulieren:

- Die Vergabekriterien des NGF sollten einen klaren Bezug zur Schwere der Rezession relativ zum Durchschnitt der EU herstellen, um zielgerichtet die Asymmetrie des Corona-Schocks bekämpfen zu können.
- Die im Rahmen des Fonds ausgelösten Zahlungen müssen rasch realisiert werden, um bei der Bekämpfung des Wachstumseinbruchs wirken zu können. Anderenfalls droht ein prozyklischer Effekt, indem die Stabilisierung erst im Aufschwung erfolgt und die makroökonomische Volatilität dann sogar zunimmt.
- Moral Hazard-Gefahren können verringert werden, wenn die Vergabekriterien nicht an Strukturmerkmalen anknüpfen, für die Länder z.B. durch eine fehlende Bereitschaft zu Reformen selber verantwortlich sind.

2.3 Europäischer Mehrwert

Jenseits der stabilisierungspolitischen Krisenreaktion ist mit der fiskalischen Antwort auf Corona auch eine allokativen Dimension berührt. Neue fiskalische Instrumente auf der EU-Ebene sollten in ihren Ausgabenschwerpunkten auch solche Erkenntnisse über die optimale Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten berücksichtigen, die durch die Pandemie erlangt worden sind.

Unabhängig von neuen Erkenntnissen aus der gegenwärtigen Gesundheitskrise existierte schon zuvor ein weitgehender Konsens der finanzwissenschaftlichen Literatur darüber, dass die gegenwärtige Schwerpunktsetzung im EU-Haushalt nicht im Einklang mit einer rationalen Aufgabenverteilung steht, die auf das besondere Potenzial einer zentralen Ebene abstellt (Oates, 1999; Oates, 2008). Demzufolge sollte sich Europa auf solche Aufgaben konzentrieren, bei denen eine europäische Bereitstellung mit Skalenerträgen verbunden ist, nationale Politiken starke grenzüberschreitende Externalitäten aufweisen, und bei denen eine große Homogenität der Präferenzen über die Mitgliedstaaten hinweg existiert. Eine Vielzahl von Studien liefern dazu ein recht einheitliches Bild (Alesina et al., 2005; ECORYS et al., 2008; Heinemann and Weiss, 2018; Sapir et al., 2004; Weiss, 2013; Weiss et al., 2017): Demnach ist das starke Gewicht der GAP im EU-Haushalt (insbesondere die Direktzahlungen an Landwirte) und der

Kohäsionspolitik (insbesondere die Programme in wohlhabenden Mitgliedstaaten) kritisch zu sehen. Umgekehrt ist der Haushalt unterdotiert auf Feldern, die einen wirklichen „europäischen Mehrwert“ versprechen, das betrifft Gebiete wie die Klima- und Umweltpolitik, die Migrations-, Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik.

Die Covid-19-Pandemie hat in ihrem Verlauf nun deutlich gemacht, dass diese Literatur möglicherweise einem weiteren potenziellen europäischen Politikfeld zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt hat: der Gesundheits- und Seuchenpolitik. Die unkoordinierte Vorgehensweise der Mitgliedstaaten in ihrer Krisenreaktion seit Anfang dieses Jahres, die abrupten Grenzsicherungen, die unkoordinierten Lockdowns, die nur geringe Kooperation in der Behandlung von schwer kranken Patienten und die nationalen Alleingänge in der Beschaffung von medizinischem Material – all das hat zu erheblichen Friktionen bis hin zur temporären Beendigung der freien Mobilität im Binnenmarkt geführt. Diese Negativerfahrungen einer unkoordinierten nationalen Politik liefern Hinweise darauf, dass neue europäische Instrumente auf diesen Gebieten einen europäischen Mehrwert versprechen.

Die bisherige Annahme, dass von nationaler Gesundheitspolitik keine nennenswerten Effekte auf Nachbarstaaten ausgehen und daher Europa auf diesem Gebiet außen vor bleiben kann, ist durch die Pandemie eindrucksvoll widerlegt worden. Zumindest in Bezug auf die Prävention, Bewältigung und Eindämmung von Pandemien gibt es heute somit gute Argumente für eine stärkere europäische Koordination.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende allokativen Empfehlungen an die inhaltliche Ausrichtung des NGF:

- Auf der Ausgabenseite sollten zusätzliche Ausgaben besondere Akzente auf die Politikfelder setzen, die derzeit unter dem Aspekt des europäischen Mehrwerts unterfinanziert sind.
- In der Negation bedeutet dies, dass NGF-Ressourcen nicht für solche Politikfelder genutzt werden dürfen, die keinen überzeugenden europäischen Mehrwert versprechen. Das Corona-Paket sollte nicht den Ehrgeiz schmälern, Politikfelder ohne signifikanten europäischen Mehrwert im EU-Haushalt herunterzufahren.
- Dem Bereich der Gesundheitspolitik sollte in einem Corona-bezogenen Fiskalpaket eine besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden. Neue Ansätze in der gemeinsamen europäischen Beschaffung von Gesundheitsgütern, im Informationsaustausch, bei der Koordination und wechselseitigen Hilfe im Fall von Gesundheitskrisen, sowie in der Prävention von Pandemien sollten auch mit neuen budgetären Ressourcen erleichtert werden.

2.4 Reformanreize

In der Bewertung der Verantwortung für die ökonomische Betroffenheit durch die Corona-Krise existiert ein fundamentales Missverständnis. Es ist zwar richtig, dass kein EU-Land eine „Schuld“ an der Corona-Pandemie trägt¹ und dass der mit der Pandemie einhergehende schwere ökonomische Schock nicht durch eigenes Fehlverhalten ausgelöst worden ist. Daraus wird derzeit aber oft die vorschnelle Schlussfolgerungen gezogen, dass finanzielle Hilfen, die nur auf die Folgen dieser

¹ Möglicherweise wird sich mit Abstand zeigen, dass Länder verschiedene wirksame Eindämmungsstrategien verfolgt haben und sich auch die Lockdown-Strategien im Rückblick als unterschiedlich erfolgreich (auch in ihrer Begrenzung von ökonomischen Kosten) erweisen. Angesichts der fehlenden Erfahrungen im Umgang mit einer solchen Pandemie können solche „ex post Irrtümer“ aber kaum als „ex ante Politikfehler“ klassifiziert werden.

Pandemie abzielen, keine Fehlanreize auslösen könnten und somit bei den Pandemie-Hilfen kein Moral Hazard-Problem bestehe (z.B. Dullien et al., 2020). Diese Sichtweise greift zu kurz.

Aus der Exogenität des Corona-Schocks folgt keineswegs, dass die betroffenen Länder keine Eigenverantwortung für die Schwere der Folgen haben. Nationale Politiker und ihre Wähler tragen sehr wohl Verantwortung für die finanzielle, ökonomische, soziale und medizinische Leistungsfähigkeit ihres Landes und die daraus resultierende (fehlende) Krisenresilienz (Brinkmann et al., 2017). Das Ausmaß der Schäden des exogenen Schocks hängt maßgeblich davon ab, wie sich die Vorbedingungen am Vorabend der Pandemie darstellen, und diese Vorbedingungen sind politikgemacht. Damit besteht sehr wohl eine nationale Verantwortung für Betroffenheit durch die Krise. Diese Verantwortung bezieht sich unter anderem auf den Zustand der Staatsfinanzen, das Wachstumspotenzial, die Ausgangssituation sowie die Krisenflexibilität des Arbeitsmarktes und die Leistungsfähigkeit sowie die Kosteneffizienz der öffentlichen Verwaltung.

So ist eine hohe Staatsverschuldung am Vorabend der Krise möglicherweise darauf zurückzuführen, dass ein Land in den Jahren zuvor Vorgaben des EU-Stabilitätspakts missachtet hat oder aufgrund einer populistisch ausgerichteten Ausgabenpolitik das Wachstum konsumtiver Staatsausgaben nicht unter Kontrolle gebracht hat. Es war immer eine Intention europäischer Fiskalregeln, in den guten Zeiten ausreichende Krisenpuffer zu schaffen, um künftigen Krisen etwas entgegensetzen zu können. Analysen zeigen, dass das politische Unvermögen, die ökonomisch guten Zeiten zur Schuldenreduktion zu nutzen, bis heute ein Kernproblem europäischer Fiskalpolitik in der Eurozone ist (Eyraud et al., 2017). Eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in Kombination mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit können ein Hinweis auf einen überregulierten Arbeitsmarkt, auf ein beschäftigungsfeindliches Abgaben- und Transfersystem und auf ein defizitäres Bildungssystem sein, das Schul- und Hochschulabsolvent/innen zu schlecht auf den modernen Arbeitsmarkt vorbereitet. Dass Deutschlands Arbeitsmarkt vor der Krise durch Beschäftigungsrekorde, eine Annäherung an Vollbeschäftigung und eine nur minimale Jugendarbeitslosigkeit gekennzeichnet war, kann nicht einfach als „exogen“ betrachtet werden, sondern ist einem Zusammenspiel von Reform-, Flexibilisierungs- und Lohnpolitik seit den 1990ern zu verdanken, zu dem die Tarifvertragsparteien und die Arbeitsmarktpolitik gleichermaßen beigetragen haben (Dustmann et al., 2014). Spiegelbildlich ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in einigen anderen Euro-Staaten auch auf das Unvermögen zu gezielten Arbeitsmarktreformen zurückzuführen. Ein geringes Potenzialwachstum schon vor der Krise mit all seinen fatalen Folgen für die Krisenresilienz von Staat und Privatwirtschaft kann dadurch erklärbar sein, dass die Politik des Landes nicht ausreichend für gute Investitions- und Innovationsbedingungen gesorgt hat, was beispielsweise in der Literatur als maßgeblicher Grund für die schlechte italienische Wachstumsperformance identifiziert worden ist (Pellegrino and Zingales, 2017). Und auch ein schlechter Zustand des Gesundheitssystems oder der öffentlichen Verwaltung und deren Fähigkeiten im Umgang mit einer Pandemie und im Krisenmanagement ist letztlich ebenfalls das Ergebnis von politischen (Fehl-) Entscheidungen und der Unfähigkeit zur Reform.

Derartige Überlegungen fehlen in den Papieren, welche die Europäische Kommission zur Unterfütterung ihrer NGF-Vorschläge vorgelegt hat. Dort ist auf der einen Seite ausführlich die Rede davon, dass in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Vorbedingungen herrschen, um durch staatliche Rettungspakete die Krise einzudämmen (European Commission, 2020b). Unerwähnt bleiben auf der anderen Seite Hinweise, dass diese Vorbedingungen politikdeterminiert sind.

Dieses Bewusstsein für die zumindest partielle nationale Verantwortung für die Krisenfolgen ist für die Ausgestaltung des NGF unverzichtbar. Aus der empirischen Krisenforschung ist bekannt, dass Krisen oftmals der Katalysator für Reformen sind (Abiad and Mody, 2005; Asatryan et al., 2017; Pitlik and

Wirth, 2003), weil sie die Kosten des Reformstaus offenlegen. Bedingungslose Transfers von außen durch den NGF beinhalten das Risiko, den krisenbedingten Reformdruck wiederum abzumildern. Diese Gefahr ist derzeit umso größer, als gleichzeitig die EZB durch ihre umfangreichen Käufe von Staatsanleihen auch den von den Finanzmärkten ausgelösten Reformdruck stark abmildert. Mit Blick auf ein Land wie Italien besteht die reale Gefahr, dass das Land „erfolgreich eine Krise abschütteln könnte, ohne sich dem Versagen der eigenen Ökonomie stellen zu müssen“ (Migliaccio and Bosley, 2020). Diese massive Moral Hazard-Gefahr wird durch die gegenwärtige Einseitigkeit des dominierenden Narrativs gesteigert, wonach die ökonomischen Schäden durch Corona gänzlich exogen verursacht seien und nichts mit eigenen wirtschaftspolitischen Fehlern oder fehlender Reformfähigkeit zu tun hätten.

Aus dieser Perspektive ergeben sich für die Ausrichtung und die Regeln des NGF wichtige Empfehlungen:

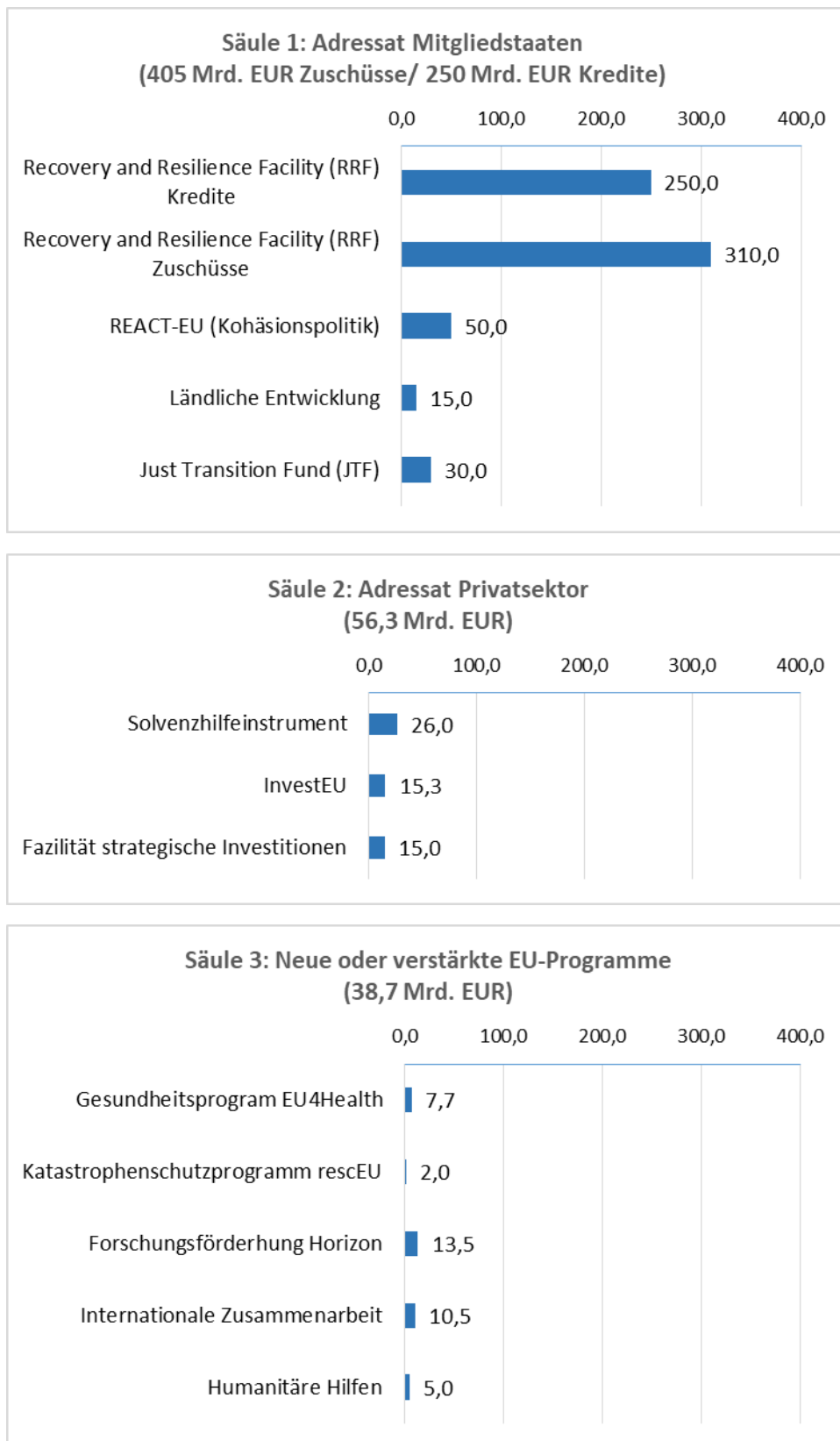
- Der NGF sollte in seiner Allokation keine Signale aussenden, die Länder für fehlende Reformfähigkeit in der Vergangenheit belohnen, indem zum Beispiel hoch verschuldete Länder oder Länder mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit besonders begünstigt werden.
- Der NGF sollte mit Verwendungsaufgaben versehen sein, die in Richtung einer beschäftigungs- und wachstumsfreundlichen Reformpolitik wirken. Sonst drohen gravierende Fehlanreize. Bei diesen Auflagen dürfen die politisch sensiblen Felder wie zum Beispiel Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherungen, Steuersystem, Verwaltungseffizienz, Bildungssystem nicht ausgespart bleiben.

3 Next Generation EU im Überblick

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Struktur des von der Kommission vorgeschlagenen Aufbauinstruments „Next Generation EU“.

Die erste Säule des NGF, die Mittel für die Mitgliedstaaten mobilisiert, ist mit einem Volumen von gut 400 Mrd. Euro an Zuschüssen zuzüglich 250 Mrd. Euro an Krediten die quantitativ bedeutsamste. Innerhalb der ersten Säule wiederum steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility: RRF) im Mittelpunkt. Die RRF ist das zentrale Vehikel, das die Erholung der Mitgliedstaaten unterstützen soll. Sie soll umfassende Mittel für öffentliche Investitionen und Reformen bereitstellen. Für die inhaltliche Verwendung lässt der Verordnungsentwurf der Kommission (European Commission, 2020c, S. 1) einen sehr weiten Spielraum („in various areas such as social, employment, skills, education, research and innovation, health issues, but also related to the business environment, including public administration and the financial sector“). Stark betont wird zudem die Unterstützung der Mitgliedstaaten in der grünen und digitalen Transformation. Die Reformorientierung der Mittel soll durch die Einbettung der RRF in den Prozess des Europäischen Semesters mit seinen spezifischen Reformempfehlungen erfolgen (siehe unten Abschnitt 7). Neben der RRF erhalten die Mitgliedstaaten weitere Ressourcen über eine Aufstockung der Kohäsionsmittel (REACT-EU), des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, und über eine im Vergleich zu den bisherigen MFR-Ansätzen Vervierfachung des Just Transition Funds (JTF) von bislang vorgesehenen 10 Mrd. auf 40 Mrd. Euro. Der JTF soll Mitgliedstaaten für ihre Kosten kompensieren, die sich auf dem Weg zur Klimaneutralität ergeben.

Abbildung 1: Next Generation EU – Dotierung der Instrumente



Quelle: European Commission, Factsheet „The Pillars of Next Generation EU“

Die zweite mit gut 56 Mrd. Euro ausgestattete Säule adressiert den Privatsektor. Im Mittelpunkt steht hier das Solvenzhilfelinstrument, das vom Lockdown und der Rezession stark betroffenen, aber lebensfähigen Unternehmen Unterstützung zukommen lassen soll. Außerdem soll das InvestEU-Programm, das im neuen MFR die Fortsetzung des auf den „Juncker-Plan“ zurückgehenden European Fund for Strategic Investments (EFSI) darstellt, weiter aufgestockt werden. Die neue Fazilität für strategische Investitionen soll zum einen "strategische Investitionen“ für die grüne und digitale Transformation finanzieren und zum anderen einen Beitrag für stabile europäische Wertschöpfungsketten angesichts der in der Pandemie beobachtbaren Friktionen leisten.

Über die dritte Säule des NGF soll mit dem Gesundheitsprogramm EU4Health ein neues europäisches Politikfeld eröffnet werden, das als Reaktion auf die Probleme der unkoordinierten nationalen Gesundheits- und Seuchenpolitik in der Pandemie zu verstehen ist. Außerdem werden weitere EU-Politikfelder auf den Gebieten Forschungsförderung (Horizon) sowie externe Politiken mit zusätzlichen Beträgen dotiert.

4 Eignung als Schock-Absorber

Es sind zwei Bausteine des NGF, die potenziell am ehesten in der Logik einer Fiskalkapazität zur Abfederung des asymmetrischen Corona-Schocks stehen könnten, es sind dies die Aufbau- und Resilienzfazilität RRF und die corona-motivierte Aufstockung der Kohäsionsprogramme durch REACT-EU. Auf diese beiden Instrumente entfallen 360 Mrd. Euro an Zuschüssen und das gesamte NGF-Kreditpaket im Umfang von 250 Mrd. Euro, was somit gut 80 Prozent des gesamten NGF entspricht.

Für beide Instrumente sind in den Verordnungsentwürfen der Kommission präzise Formeln für die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten definiert (siehe Box).

Box 1: RFF – Verteilungsformel

Die finanzielle Unterstützung bemisst sich proportional zu folgendem Begünstigungsindikator:

- Inverse des Pro-Kopf-Einkommens eines Landes im Jahr 2019 relativ zum EU-Durchschnitt multipliziert mit dem
- Verhältnis der Arbeitslosenzahl des Landes in den Jahren 2015 bis 2019 relativ zur Gesamtzahl der EU-Arbeitslosen in diesem Zeitraum (gewichtet mit der Bevölkerungsgröße).

Diese Formel ist um Kappungsgrenzen ergänzt, welche die maximale Begünstigung eines Landes mit einer für reichere Mitgliedstaaten niedriger angesetzten Kappungsgrenze limitieren.

Quelle: *European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, COM(2020) 408 final, 28.5.2020, Annex 1.*

Box 2: REACT-EU – Verteilungsformel

Gewichteter Durchschnitt von

- BIP (Gewicht 2/3): Anteil eines Landes am BIP-Rückgang zwischen dem ersten Halbjahr 2019 bis zur Referenzperiode, dividiert durch das Pro-Kopf-Einkommen des Mitgliedstaats relativ zum EU-Durchschnitt.
- Arbeitslosigkeit (Gewicht 1/9): Anteil eines Landes an der EU-Gesamtzahl der Arbeitslosen im Januar 2020 mit Gewicht 3/4; Anteil eines Landes an der Zunahme der Arbeitslosen zwischen Januar 2020 bis zur Referenzperiode mit Gewicht 1/4 .
- Jugend-Arbeitslosigkeit (Gewicht 2/9): Anteil eines Landes an der EU-Gesamtzahl der Jugendarbeitslosen im Januar 2020 mit Gewicht 3/4; Anteil an der Zunahme der Anzahl der Jugendarbeitslosigkeit zwischen Januar 2020 und der Referenzperiode.

Diese Formel ist um Kappungsgrenzen ergänzt, die für reichere Länder relativ zum BIP (Referenzbasis sind die Jahre 2015 bis 2017) geringere Obergrenzen festschreiben. Einen besonderen Zuschlag auf diese Formel erhalten Regionen in äußerster Randlage.

Quelle: *European Commission, REACT-EU Proposal, COM(2020) 451 final, 28.5.2020, Annex.*

Betrachtet man diese Verteilungsformeln vor dem Hintergrund der Anforderungen an ein fiskalisches Stabilisierungsinstrument (Abschnitt 2.2), dann ergibt sich ein sehr klarer Befund für die drei quantitativ bedeutsamsten Bausteine des NGF unter Einschluss des JTF.

Für die RRF, die mit ihren 560 Mrd. Euro das mit Abstand größte Budget absorbiert, spielt die tatsächliche Schwere der Corona-Rezession für die relative Begünstigung eines Landes keinerlei Rolle. Weder der krisenbedingte Wachstumsrückgang seit 2019 noch der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Krise wird berücksichtigt, um die Begünstigung der Mitgliedstaaten zu entscheiden. Stattdessen sind einzig Indikatoren aus der Zeit vor der Krise von Bedeutung, die allesamt den Charakter von strukturellen – und eben nicht konjunkturellen – Kennzahlen haben. Stark begünstigt werden Mitgliedstaaten, die vor der Krise relativ arm waren (geringes Verhältnis Pro-Kopf-Einkommen zum EU-Durchschnitt) und eine im Vergleich zum EU-Durchschnitt hohe strukturelle Arbeitslosigkeit (gemessen am Fünfjahresdurchschnitt vor der Krise) aufgewiesen haben.

Für REACT-EU ist der Befund etwas günstiger. Hier spielt der Rückgang des BIP in der Krise immerhin eine partielle Rolle für die Bestimmung von 2/3 des Begünstigungsfaktors. Dabei wird dieser Rückgang allerdings durch die Division durch das Pro-Kopf-Einkommen (relativ zum EU-Durchschnitt) für reichere Staaten unter- und für ärmere Staaten hochgewichtet, so dass auch hier die Ausrichtung auf den asymmetrischen Schock abgeschwächt wird. 1/3 des Begünstigungsfaktors bezieht sich auf Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit, dabei stehen aber die Arbeitslosenzahlen am Vorabend vor der Krise mit einem Gewicht von drei Vierteln im Mittelpunkt.

Auch der drittgrößte Posten des NGF, die Aufstockung des JTF, weist in seiner Verteilungswirkung schon konstruktionsbedingt keinerlei Bezug zur Asymmetrie des Corona-Schocks auf, weil dieser Fonds Länder und Regionen mit hohen CO₂-Emissionen begünstigen soll und somit inhaltlich keinen Bezug zur Corona-Betroffenheit aufweist.

Die wichtigsten NGF-Instrumente sind somit in der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgestaltung konstruktionsbedingt weitgehend ungeeignet, um eine zielgenaue Funktion als Schockabsorber für einen asymmetrischen Wachstumseinbruch zu erfüllen. Stattdessen sind sie als Transfersystem von reicheren Länder mit guter Arbeitsmarktlage (vor der Krise) an ärmere Länder mit schlechter Arbeitsmarktlage (ebenfalls vor der Krise) ausgestaltet. Ein Bezug zu den ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie ist sehr gering und für die Allokationsformel der RRF vollständig abwesend.

Nun wäre es allerdings denkbar, dass die Strukturindikatoren zu Wohlstand und Arbeitsmärkten mit der Schwere des Corona-Schocks hoch korreliert sind und daher auf diese Weise doch ein effektiver stabilisierungspolitischer Beitrag geleistet wird, auch wenn dies nicht in der Indikatorkonstruktion direkt angelegt ist. Tatsächlich argumentiert die Europäische Kommission, dass Wohlstandsniveau und Niveau der Arbeitslosigkeit Auskunft über die Krisenresilienz geben könnten. Um diese Möglichkeit zu bewerten, kann die Begünstigung eines Landes in Relation zur Schwere des ökonomischen Einbruchs betrachtet werden. Abbildung 2 zeigt die in einem Kommissions-Arbeitspapier (European Commission, 2020b) abgeschätzte Netto-Begünstigung durch den gesamten 750 Mrd. Euro umfassenden NGF in Relation zum Vorkrisen-BIP der Mitgliedstaaten.² Die Länder sind von links nach rechts nach der in der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission prognostizierten Schwere der Rezession im Jahr 2020 geordnet. Der prognostizierte Wachstumsrückgang ist in Klammern hinter den Ländernamen angegeben. Die Kommission erwartet somit, dass Polen die mildeste und Griechenland in diesem Jahr die schwerste Rezession erleben wird.

Für einen zielgenauen Stabilisierungsmechanismus wäre zu erwarten, dass die Begünstigung der Mitgliedstaaten in dieser Darstellung von links (geringere Krisenbetroffenheit) nach rechts (höhere Krisenbetroffenheit) systematisch zunehmen sollte. Auf der linken Seite sollten die Länder zu finden sein, die einen Nettobeitrag zahlen und auf der rechten diejenigen, die in der Nettobetrachtung einen Transfer erhalten. Betrachtet man, inwieweit die ausgelösten Stabilisierungszahlen tatsächlich zur relativen Schwere der Rezession passen, bestätigt sich der für das Design der Allokationsformeln zu Tage getretene Befund. Das Begünstigungsmuster ist weitgehend losgelöst von der ökonomischen Betroffenheit durch die Pandemie.³ Die relative Begünstigung steht kaum in einem nachvollziehbaren Verhältnis zur Tiefe der Rezession. Länder wie Polen und Rumänien sind Nettoempfänger und werden gemessen an der Größe ihres BIP sogar sehr stark begünstigt, obwohl sie eine verglichen zum EU-Durchschnitt geringere Rezession zu erwarten haben. Aber auch die stark von der Rezession getroffenen Länder werden sehr stark unterschiedlich behandelt. Den Top-Empfängern (gemessen an der nationalen Wirtschaftskraft) wie Kroatien, Bulgarien und Griechenland stehen Länder wie Spanien und Italien mit deutlich geringerer Begünstigung gegenüber. Noch auffälliger ist die Situation Irlands und Frankreichs, die in der Nettobelastung stark belastet werden, obwohl sie mit einer überdurchschnittlich tiefen Rezession konfrontiert sind.^{4,5}

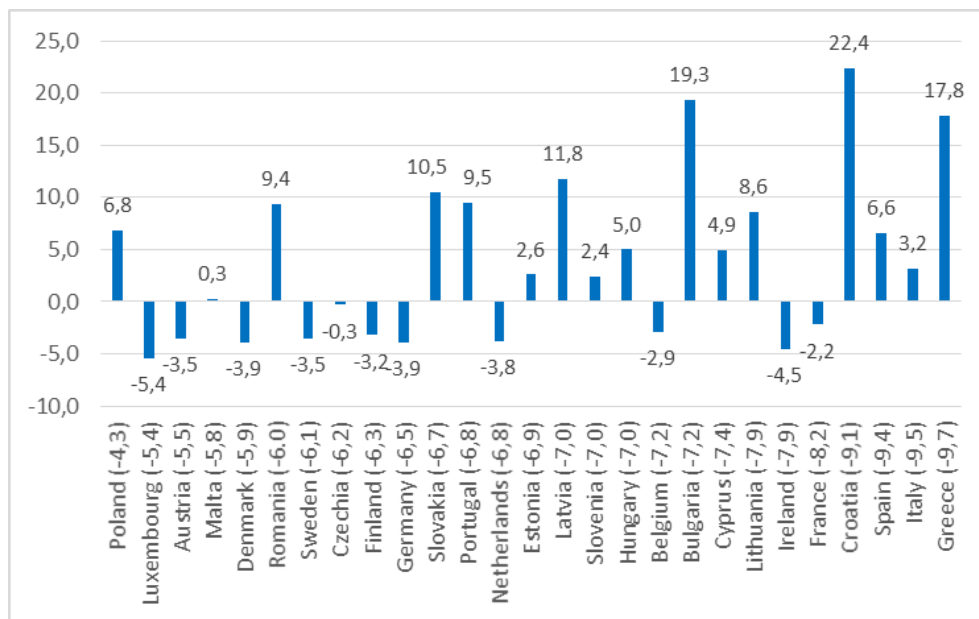
² Den Leistungen des NGF wird dabei die in Zukunft mit der Tilgung der NGF-Schulden zu erwartenden Belastungen für die Mitgliedstaaten gegenübergestellt. Das Kommissionspapier unterstellt dafür eine Aufteilung nach BIP.

³ Vgl. für ähnliche Resultate die Analysen von Darvas (2020a) und Diermeier et al. (2020)

⁴ Die relative Belastung Deutschlands hingegen erscheint nicht unangemessen. Deutschland hat gemäß aktueller Prognosen eine im Vergleich zum EU-Durchschnitt leicht mildere Rezession zu erwarten. Insofern ist es folgerichtig, dass das Land einen Nettobeitrag leistet.

⁵ Die absoluten Nettobelastungen (negatives Vorzeichen) und Nettobegünstigungen (positives Vorzeichen) für die im Text genannten Länder betragen: Polen +36 Mrd. Euro, Rumänien +21 Mrd. Euro, Kroatien +12 Mrd. Euro, Bulgarien +12 Mrd. Euro, Griechenland +33 Mrd. Euro, Spanien +82 Mrd. Euro, Italien +56 Mrd. Euro, Irland -16 Mrd. Euro, Frankreich -52 Mrd. Euro, Deutschland -133 Mrd. Euro. Quelle: (European Commission, 2020b). Die Be- und Entlastungen aller 27 Mitgliedstaaten addieren sich auf null.

**Abbildung 2: Netto-Begünstigung durch Next Generation
in % des BIP und Schwere der Rezession 2020**

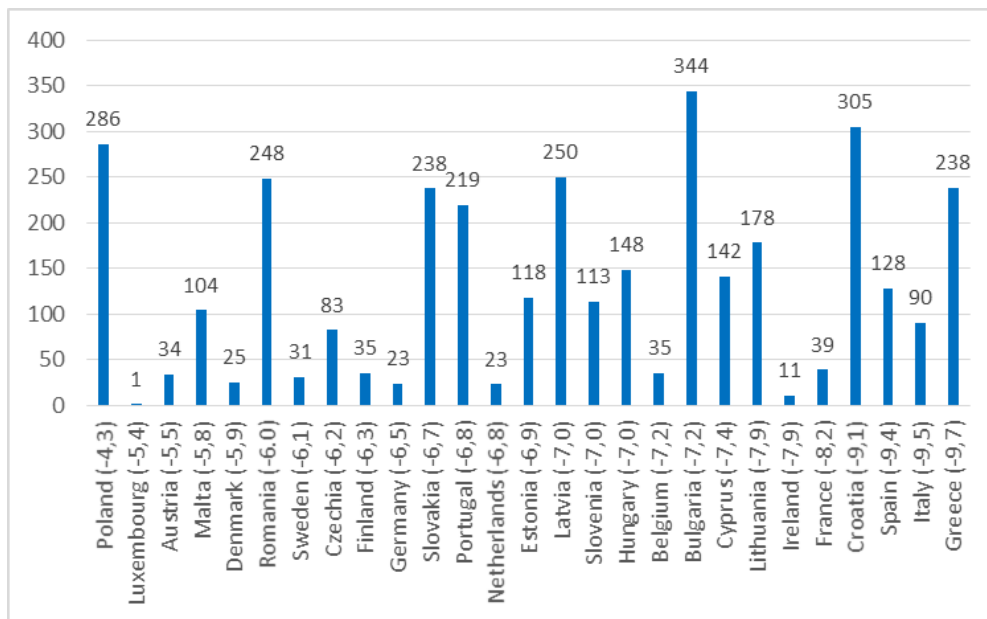


Eigene Berechnungen auf Basis (European Commission, 2020b). In Klammern hinter den Ländernamen: Prognostizierte BIP-Entwicklung 2020 gemäß Frühjahrsprognose Europäische Kommission.

Der fehlende Bezug zur Asymmetrie des Schocks hat zur Folge, dass sich für EU-Mitgliedstaaten gemessen am Wachstumsverlust stark unterschiedliche Stabilisierungszahlungen ergeben. Abbildung 3 stellt die Bruttoallokationen dem für 2020 von der Kommission prognostizierten BIP-Verlust gegenüber. Ein Wert von 100 Prozent bedeutet, dass die einem Mitgliedstaat über die gesamte Laufzeit des NGF zufließenden Mittel exakt dem BIP-Verlust im Jahr 2020 entsprechen.

In dieser Metrik zeigt sich ein ähnliches Muster wie zuvor; das Ausmaß der durch NGF finanzierten Schockabsorption korreliert kaum mit der Schwere der Rezession. Die Spannweite des Stabilisierungsindex ist enorm. Eine ganze Reihe von Ländern kann mit Mitteln rechnen, die dem zwei- bis dreifachen des 2020er-BIP-Verlustes entsprechen. Allerdings gibt es solche sehr stark begünstigten Länder gleichermaßen unter den weniger und den stärker von der Corona-Rezession betroffenen Ländern. Umgekehrt finden sich unter den ausgesprochen stark betroffenen Ländern Fälle, die nur auf eine deutlich geringere (Spanien und Italien) oder sogar auf eine nur sehr geringe (Frankreich und Irland) Schock-Absorption durch die neuen EU-Instrumente hoffen dürfen.

Abbildung 3: Stabilisierungsindex Next Generation: Relation Bruttoleistungen zum Wachstumsrückgang 2020 in %



Eigene Berechnungen auf Basis (European Commission, 2020b) und Frühjahrsprognose 2020 Europäische Kommission. In Klammern hinter den Ländernamen: Prognostizierte BIP-Entwicklung 2020 gemäß Frühjahrsprognose Kommission.

Ist somit die Verteilungsformel der NGF-Mittel auf die Mitgliedstaaten bereits ungeeignet konstruiert, die Asymmetrie des Corona-Schocks gezielt abzufedern, so kommt noch ein weiteres Manko hinzu. Nach den jetzigen Plänen der Kommission wird es nicht gelingen, einen großen Teil der neuen europäischen Ressourcen wirklich bereits in der akuten Rezession zu mobilisieren. Stattdessen wird es gemäß der aktuellen Politikprogramme zu einem über Jahre verzögerten Zahlungsprofil kommen. Zwar soll die Europäische Kommission ermächtigt werden, bereits in den Jahren 2020 bis 2022 fast 80 Prozent aller Mittel verbindlich für Projekte zu binden. Nach den für den EU-Haushalt üblichen Verzögerungen zwischen Mittelbindung bis zur tatsächlichen Auszahlung für ein Projekt ergibt sich daraus eine ganz erhebliche Verschiebung in die späteren Jahre des nächsten MFR. Darvas (2020b) schätzt, dass 75 Prozent aller Zahlungen erst 2023 oder später geleistet werden. Angesichts der Tatsache, dass selbst pessimistische Prognosen derzeit von einer Erholung der EU-Wirtschaft von den Folgen der Covid-19-Pandemie bis spätestens 2022 ausgehen, kämen die Next Generation-Mittel der EU in weiten Teilen viel zu spät.

5 Potenzial für europäischen Mehrwert

Die Beurteilung des Kommissionsvorschlags fällt günstiger aus, was die Ausgabeschwerpunkte des NGF und seine Orientierung am europäischen Mehrwert anbelangt. Allerdings gibt es auch hier in Bezug zumindest einen Baustein des Gesamtpakets eine kritisch zu betrachtende Weichenstellung.

Die Schwerpunktsetzung der RFF auf die Themenfelder Green Deal und Digitalisierung entspricht zumindest in diesen Tendenzaussagen klar den Empfehlungen der Literatur im Hinblick auf eine Umschichtung des EU-Haushalts in Richtung von Feldern, die im gesamteuropäischen Interesse liegen und als „europäische öffentliche Güter“ bezeichnet werden können. Ein zu geringes Engagement der

Mitgliedstaaten auf den Gebieten Klimapolitik und europäische digitale Infrastruktur hat negative grenzüberschreitende Effekte. Hier können europäische Mittel Abhilfe für das Problem der bisherigen Unterfinanzierung schaffen. Auch der REACT-EU-Fonds folgt der gleichen inhaltlichen Schwerpunktsetzung und ist daher in seiner Ausrichtung grundsätzlich sinnvoll konstruiert. Äußerst überzeugend lässt sich der EU4Health-Fonds motivieren. Dass Europa auf den Gebieten Gesundheits- und Seuchenpolitik die Erfahrung der unkoordinierten Antwort auf die Pandemie aufarbeiten muss und leistungsfähigere europäische Instrumente benötigt, dürfte unzweifelhaft sein. Es ist eigentlich erstaunlich, dass dieser Fonds mit knapp 8 Mrd. Euro vergleichsweise moderat dotiert ist, gerade auch im Vergleich zu den Bausteinen, für die es eine wesentlich weniger überzeugende Motivation gibt.

Eine solche kritischere Sichtweise ist für die im Rahmen des NGF angesetzte Höherdotierung der GAP-Ausgaben in den Bereichen der Ländlichen Entwicklung (15 Mrd. Euro) gerechtfertigt. Diese Höherdotierung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Kommission die Gunst der Stunde nutzen will, Konflikte im Rahmen der MFR-Verhandlungen mit zusätzlichen Ressourcen zu überwinden. Diese Spannungen ergeben sich unter anderem aus dem Verlust des Nettozahlers Vereinigtes Königreich und des damit eingetretenen Sparzwangs. In der GAP besteht ein Konflikt darüber, in welchem Ausmaß die Direktzahlungen an Landwirte („Erste Säule der GAP“) zurückgestutzt werden und zum Teil in die Programme zur Förderung des ländlichen Raums („Zweite Säule der GAP“) transferiert werden. Naturgemäß besteht das Ziel der begünstigten Interessengruppen und der besonders agrargeprägten Länder darin, die Direktzahlungen für die Landwirte ungeschmälert zu erhalten. Die Direktzahlungen an Landwirte mit ihren regressiven Verteilungswirkungen und ihrer bislang faktisch weitgehend fehlenden ökologischen Anreizsetzung (European Court of Auditors, 2017) sind eher ein Beispiel für eine anachronistische Schwerpunktsetzung im EU-Haushalt als für ein Politikfeld mit europäischem Mehrwert (Heinemann and Weiss, 2018). Zusätzliche GAP-Mittel im NGF für die Zweite Säule würden nur den Reformdruck für die GAP in der Ersten Säule weiter reduzieren. Dies ist im Hinblick auf die Mehrwertorientierung des Haushalts negativ zu bewerten.

6 Wirksamkeit von Reformanreizen

Der Begriff der „Konditionalität“ ist in der Debatte um die EU-Corona-Hilfen emotional stark aufgeladen. Insbesondere in den von der Pandemie besonders betroffenen Staaten Italien und Spanien bestehen große Vorbehalte gegen alle Auflagen, die im Entferntesten an die mit den Hilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) verbundenen „Memoranda of Understanding“ (MoU) und die Überwachung durch die Troika-Institutionen (EZB, IWF, Europäische Kommission) erinnern.

So nachvollziehbar die Sorge um den Souveränitätsverlust im Zusammenhang mit externen Hilfen ist, so wenig ist ein faktischer Verzicht auf bindende Vorgaben zur Mittelverwendung vertretbar. Wie oben dargelegt (Abschnitt 2.4), ist die schlechte ökonomische und finanzielle Verfassung einiger Euro-Staaten in der Corona-Krise nicht nur durch die Krise selber, sondern auch durch die unbefriedigende Ausgangssituation infolge vieler institutioneller Schwächen und ausbleibender Reformaktivitäten verursacht. Wenn der NGF nicht nur eine Kurzfriststabilisierung leisten, sondern auch das Wachstumspotenzial in den besonders begünstigten Ländern dauerhaft erhöhen soll, dann sind wirksame Anreize für Strukturreformen unverzichtbar.

Die Kommission stellt in ihren Vorschlägen eine Koordination der Hilfen in enger Verzahnung mit dem Prozess des Europäischen Semesters vor. Das für die RFF vorgesehene Verfahren lässt sich folgendermaßen beschreiben (European Commission, 2020c):

- Die Mitgliedstaaten erarbeiten „Wiederaufbau- und Resilienzpläne“, welche die Agenda für Reformen und Investitionen in den folgenden Jahren festschreiben. Diese Pläne sollen konsistent mit den im Europäischen Semester identifizierten länderspezifischen Reformprioritäten sein, aber auch mit einer Reihe von anderen Strategiedokumenten (den Nationale Energie- und Klimaplänen, den Just Transition-Plänen und den Operativen Programme der EU-Kohäsionspolitik).
- Die Europäische Kommission bewertet die Pläne unter anderem im Hinblick darauf, ob die im Europäischen Semester identifizierten Herausforderungen in Angriff genommen werden. Auf dieser Basis gibt die Kommission die beantragten Mittel frei.
- Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission eine Entscheidung treffen, die Mittelauszahlung zu stoppen, wenn es zu „signifikanter Nichteinhaltung“ der Verwendungsbestimmungen kommt.
- Eine unabhängige Ex-post Evaluation soll überprüfen, ob die Mittelverwendung ihre Ziele erreicht hat.

Es ist schwer zu erkennen, wie von diesem Verfahren wirklich nennenswerte Anreize ausgehen sollten, in der nationalen Reformpolitik einen Anlauf zur Überwindung von Reformblockaden zu unternehmen. Die im Mittelpunkt des Europäischen Semesters stehenden „länderspezifischen Empfehlungen“ („country-specific recommendations“: CSR) sind sehr vage formuliert, in ihrer Schwerpunktsetzung stark beeinflusst von arbiträren Entscheidungen der verantwortlichen Länderexperten, und sie werden zudem in einem politischen Verhandlungsprozess finalisiert (Asatryan et al., 2016; Efstathiou and Wolff, 2018).

Tabelle 1 illustriert die allgemeine und unverbindliche Natur der CSR im Gegensatz zu den konkreten Vorgaben der MoU am Beispiel der Vorgaben zur Reform der öffentlichen Verwaltung, wie sie Portugal als ESM-Programmland auferlegt worden sind. Während das Europäische Semester im Jahr 2014 lediglich die allgemeine Empfehlung an Portugal formulierte, die öffentliche Verwaltung „zu rationalisieren und zu modernisieren“, beinhaltet das zur gleichen Zeit gültige MoU sehr konkrete Vorgaben zu bestimmten klar benannten Reformprozessen mit Nennung der zeitlichen Dimension. Es ist kaum zweifelhaft, dass jede nationale Administration rhetorisch mühelos in der Lage sein sollte, die CSR-Vorgabe zu erfüllen, indem wie auf einige Maßnahmen zur „Modernisierung“ verweist, selbst wenn sich die tatsächlichen Aktivitäten nur auf marginale Anpassungen beziehen. Eine Erfüllung der viel genauer spezifizierten MoU-Auflagen hingegen ist durch bloße Kosmetik kaum möglich. Die Kommission hat sich somit mit der Kopplung an die CSR des Europäischen Semesters für eine ausgesprochen weiche und kaum wirksame Art der Konditionalität entschieden.

Es ist fraglich, ob die CSR nun im Kontext der RFF einen wirklichen Veränderungsdruck entfalten können. Hinzu kommt die Dominanz des gegenwärtigen Narrativs (siehe 2.4), dass die Mitgliedstaaten keinerlei Eigenverantwortung für ihre ökonomische und soziale Lage in der Krise hätten. Wenn diese verzerrte Sichtweise tatsächlich die Anwendung der neuen Regeln durch die Kommission prägen sollte, dann ist nicht mit nennenswertem Reformdruck durch die für die Überwachung verantwortliche Institution zu rechnen.

Noch in einer anderen Hinsicht schneidet die Konstruktion des NGF nicht überzeugend ab, wenn es um Anreize für Strukturreformen geht. Wie im Abschnitt 4 ausführlich dargelegt, spielt die Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit gemessen an einem Mehrjahresdurchschnitt der Arbeitslosigkeit vor der Corona-Krise eine maßgebliche Rolle. Damit werden ausgerechnet die Länder benachteiligt, die in den letzten Jahrzehnten ihre Arbeitsmärkte durch Reformen in Richtung Vollbeschäftigung gebracht haben; begünstigt werden stattdessen die Länder, die im Reformstau verharrt sind. Auch dieses Merkmal des NGF ist kaum ein Signal in Richtung einer mutigen und konfliktbereiten Strategie zur Reform des

Bildungssystems, Abgabensystems und Arbeitsmarkts zur Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Tabelle 1: Länderspezifische Empfehlungen (Europäisches Semester) versus Memorandum of Understanding (ESM) – Beispiel Verwaltungsreform in Portugal

<p>CSR – Europäisches Semester 2014 (Februar)</p>	<p>„Continue to rationalise and modernise central, regional and local public administration.“</p>
<p>MoU 2014 (April)</p>	<p>“The Inter-ministerial Group on Territorial Affairs will present a report with the following objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Identify potential overlaps of services and jurisdictions and other sources of inefficiencies between the central and local levels of government, as well as new opportunities for decentralisation and outsourcing of services by the central government by [Q1-2014]; ii. Reorganise the network of decentralised services of ministries, aiming at increasing efficiency in the public sector and the quality of services for citizens and businesses. These shall be reorganised mainly through mergers of “lojas do cidadão” and other approaches, encompassing more efficient geographical areas and intensifying the use of digital government by [Q1-2014]. <p>Develop the use of shared services in the central administration by fully implementing the ongoing projects and by regularly assessing the scope for further integration:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. continue the implementation of the strategy of shared services in the area of human resources (GeRHuP) in the Ministry of Finance’s entities by concluding the roll-out to the Tax Authority [ongoing]; ii. continue the implementation of the “Overall Strategic plan to rationalise and reduce costs on ICT in Public Administration” [ongoing].”

Quellen: CSR 2014: Recommendation for a Council Recommendation on Portugal’s 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Portugal’s 2014 stability programme, COM/2014/0423 final; MoU: Tenth Update – 28 February 2014, European Economy, Occasional Paper 191, April 2014.

7 Fazit und Empfehlungen

Die folgende Tabelle fasst die Bewertung des NGF im Licht der in Abschnitt 2 entwickelten Kriterien zusammen. Das Fazit fällt ernüchternd aus. Wird die von der Kommission vorgeschlagene Ausrichtung der Zahlungen in den Verhandlungen nicht noch entscheidend korrigiert, dann fällt Next Generation EU gerade bei dem Kriterium durch, das von Anfang an das zentrale Leitmotiv war: nämlich einen Beitrag zur Stabilisierung der von der Pandemie ökonomisch besonders betroffenen Mitgliedstaaten und Regionen zu leisten. Der Rechtfertigungsversuch der Kommission, wonach Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen eine geringere Krisenresilienz hätten und ihnen deshalb besonders geholfen werden müsste, hat empirisch keinen Rückhalt. Gerade die ärmeren mittel- und osteuropäischen Länder haben die letzte schwere Krise, die globale Finanzkrise, deutlich besser als Südeuropa überstanden und direkt danach ihren stabilen und sehr erfolgreichen ökonomischen Aufholprozess fortgesetzt. Es gibt aus heutiger Sicht kein überzeugendes Argument für die Erwartung, dass die im Pro-Kopf-Einkommen noch

hinten liegenden mittel- und osteuropäischen Staaten nach der aktuellen Krise einen deutlich schwierigeren Erholungsprozess erleben sollten als andere EU-Mitgliedstaaten.

Tabelle 2: Bewertender Überblick zu den Strukturmerkmalen des NGF

Kriterium	Bewertung
<i>Stabilisierung von asymmetrischen Schocks</i>	
Bezug der Zahlungen zur relativen Betroffenheit durch die Corona-Rezession.	Die Allokationsregeln des Next Generation EU-Pakets sind fehlkonstruiert und widersprechen den Erkenntnissen über das optimale Design von Fiskalkapazitäten zur Stabilisierung asymmetrischer Schocks. Einige ökonomisch stark betroffene Staaten werden nur gering unterstützt; umgekehrt sind ökonomisch nur milde betroffene Länder unter den größten Gewinnern der Umverteilung zu finden. Dies mindert die Erfolgsaussichten, dass der Fonds tatsächlich einen wirksamen Beitrag gegen die Asymmetrie des Corona-Schocks leisten kann.
Rasche Aktivierung der Zahlungen.	Die Zahlungen aus dem NGF kommen zu spät. Drei Viertel aller Ressourcen würden nach den jetzigen Regeln erst in einer Zeit (nach 2022) fließen, wenn die Corona-Krise nach heutiger Erwartung überstanden ist. Damit wirkt der NGF prozyklisch: Die konjunkturstützenden Effekte sind in nennenswerter Weise erst im Aufschwung zu erwarten.
<i>Europäischer Mehrwert</i>	
Ausrichtung auf unter dem Aspekt des europäischen Mehrwerts bislang unterfinanzierte Politikfelder.	Die Ausgabenschwerpunkte sind mit ihrer Betonung von Klimapolitik und Digitalisierung für die RRF und den REACT-EU-Fonds angemessen spezifiziert.
Antwort auf das erkennbare europäische Koordinationsversagen in der Pandemie.	Begrüßenswert sind der EU4Health-Fonds und der damit mögliche Einstieg der EU in eine europäische Gesundheits- und Seuchenpolitik. Allerdings ist dieses Politikfeld verglichen mit den fragwürdigen Höherdotierungen der GAP und des Just Transition Fonds auffällig gering dotiert.
Keine Finanzierung von Politikfeldern ohne überzeugenden europäischen Mehrwert	Kontraproduktiv unter dem Gesichtspunkt der Mehrwertorientierung ist die Nutzung von NGF-Mitteln, um die ohnehin überfinanzierte GAP noch stärker auszustatten. Die Vervielfachung des Just Transition Fonds mit Mitteln des NGF erfolgt ohne jeden erkennbaren Bezug zu den ökonomischen Folgen von Covid-19.

Fortsetzung Tabelle 2: Bewertender Überblick zu den Strukturmerkmalen des NGF

<i>Wachstums- und reformpolitische Orientierung</i>	
Keine Belohnung von Reformverweigerung durch Allokation nach Strukturschwäche.	Die hohe Bedeutung des Indikators der langfristigen Arbeitslosigkeit vor der Krise ist nicht nur stabilisierungspolitisch fehlkonstruiert, sie sendet auch falsche Signale zur Reformpolitik. Länder mit erfolgreichen Arbeitsmarktreformen werden benachteiligt, die Folgen des Reformstaus für die Krisenresilienz in Ländern mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit werden externalisiert.
Verwendungsaufgaben, die an den kritischen Wachstumsbremsen ansetzen.	Die Zahlungen des NGF sind mit kaum wirksamen Anreizen gegen den Reformstau verbunden. Die Einbindung in das Europäische Semester mit seinen nur vage formulierten und politisch ausgehandelten länder-spezifischen Empfehlungen lässt keinen nennenswert erhöhten Reformdruck erwarten.

Warum die Europäische Kommission sich sogar von ihren eigenen Erkenntnissen zur Konstruktion von stabilisierenden Fiskalkapazitäten (European Commission, 2017) abwendet und ein für die Stabilisierung eines asymmetrischen Schocks gedachtes Instrument für Transfers von reichere an ärmere Mitgliedstaaten zweckentfremdet, ist nur politisch erklärbar. Vermutlich soll mit den hohen Nettoleistungen an Mittel- und Osteuropa die Zustimmung dieser Mitgliedstaaten zum Paket erkaufte werden. In diese taktische Richtung gehen auch die ohne nachvollziehbaren Corona-Bezug empfohlene Höherdotierungen der GAP und des JTF. Ob diese politische Strategie aufgeht oder nun zum Veto der dadurch sehr stark belasteten wohlhabenderen Staaten West- und Nordeuropas führt, ist eine offene Frage. In den Beratungen des Kommissionsvorschlags im Rat ist die Verteilungsformel dann auch bereits auf heftige Kritik gestoßen.⁶

Aus ökonomischer Sicht jedenfalls ist die resultierende Gesamtbewertung eindeutig: Der NGF wird in der von der Kommission vorgeschlagenen Struktur nicht das Potenzial erreichen können, das eigentlich mit der quantitativ so massiven Antwort Europas für die Bekämpfung der Corona-Krise verbunden ist. Der Mitteleinsatz von 750 Mrd. Euro würde auf diese Weise weder eine zielgenaue Stützung der besonders stark getroffenen Mitgliedstaaten leisten, noch einen nennenswerten Anstoß zur Überwindung des Reformstaus in den Ländern mit geringem Potenzialwachstum leisten. Der erste substanzielle Versuch Europas, eine makroökonomische Fiskalkapazität zu schaffen, würde mit der jetzt im Raum stehenden Ausgestaltung scheitern. Damit wären auch alle weiteren Initiativen für fiskalische Versicherungsinstrumente, die angeblich keine Transfersysteme darstellen sollen, aus Sicht der wohlhabenderen Staaten diskreditiert. Wünschenswert sind daher in den anstehenden Verhandlungen die folgenden Anpassungen, um das Potenzial des NGF voll entfalten zu können:

Verteilungskriterien: Die Kriterien für die Mittelverteilung sind grundlegend neu zu fassen. In den Mittelpunkt müssen Kennzahlen treten, die über die Asymmetrie des ökonomischen Schocks Auskunft geben. Naheliegende Kriterien sind der BIP-Rückgang eines Mitgliedstaats relativ zum EU-Durchschnitt und der Anstieg der Arbeitslosigkeit, wiederum relativ zum EU-Durchschnitt. Da diese Kennzahlen in ihrer weiteren Entwicklung mit Unsicherheit behaftet sind, ist kein überzeugendes Gegenargument. Für die anfänglichen Zahlungen kann mit Prognosen und Abschlagszahlungen gearbeitet werden, die dann kontinuierlich an die Ist-Daten angepasst werden.

⁶ Presseberichten zufolge will Ratspräsident Charles Michel in einem Kompromissvorschlag die Verteilung stärker von der Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedstaaten in den Jahren 2020 und 2021 abhängig machen (Kafsack, 2020). Allerdings soll dies nur für die zuletzt fließenden Mittel im NGF gelten. Dieser Kompromiss würde das Problem einer fehlenden Ausrichtung der Stabilisierungszahlungen auf die relative Schwere des Schocks inmitten der akuten Rezession nicht lösen.

Zeitliche Verteilung der Zahlungen: Die Mittel sollten auf diejenigen Instrumente und Programme konzentriert werden, bei denen ein rascher Mittelabfluss schon in den Jahren 2021 und 2022 möglich ist.

Instrumente: Die Höherdotierung der GAP und des JTF als Teil des NGF sollte entfallen. Wenn es hier ein berechtigtes Anliegen für höhere Mittel geben sollte (was zweifelhaft ist), dann sind diese Mittel im regulären MFR unterzubringen und gegebenenfalls durch Kürzungen anderer Positionen gegenzufinanzieren.

Verwendungsaufgaben: Die Aufgaben des Europäischen Semesters sollten durch verbindlichere Reformaufgaben ergänzt werden. Wichtig ist hier auch eine prozedurale Erweiterung. Die Europäische Kommission hat in ihrer politisierten Auslegung von europäischen Regeln etwa auf dem Gebiet des Europäischen Stabilitätspakts in den letzten Jahren stark an Glaubwürdigkeit als neutraler Wächter über europäisch vereinbarte Regeln verloren. Hier ist zu prüfen, inwieweit mehr Glaubwürdigkeit durch den Einbezug eher unabhängiger Institutionen oder viel präziser spezifizierter Reformaufgaben gesteigert werden kann.

Literatur

- Abiad, A., and Mody, A., (2005), Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It?, *American Economic Review*, 95(1): 66-88.
- Alesina, Alberto, Angeloni, Ignazio, and Schuknecht, Ludger, (2005), What Does the European Union Do?, *Public Choice*, 2005(123): 275-319.
- Asatryan, Zareh, Heinemann, Friedrich, and Pitlik, Hans, (2017), Reforming the Public Administration: The Role of Crisis and the Power of Bureaucracy, *European Journal of Political Economy*(48): 128-143.
- Asatryan, Zareh, Heinemann, Friedrich, Yeter, Mustafa, Rubio, Eulalia, Rinaldi, David, and Zuleeg, Fabian (2016), *Public Sector Reform: How the EU Budget Is Used to Encourage It, Study, Ip/D/All/Fwc/2015-001/Lot2, 31/08/2016*: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D Budgetary Affairs.
- Boadway, Robin, and Shah, Anwar, Eds (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice*, Washington D.C.: The World Bank.
- Bordo, Michael D., Jonung, Lars, and Markiewicz, Agnieszka, (2011), A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History, *CESifo Economic Studies*, 59(3): 449-488.
- Brinkmann, Henrik, Harendt, Christoph, Heinemann, Friedrich, and Nover, Justus, (2017), Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, *Wirtschaftsdienst*, 97(9): 644-650.
- Darvas, Zsolt, (2020a), The EU's Recovery Fund Proposals: Crisis Relief with Massive Redistribution,, Blog Post, Bruegel, 17 June 2020
- Darvas, Zsolt, (2020b), Three-Quarters of Next Generation EU Payments Will Have to Wait until 2023, Blog Post, Bruegel, 10 June 2020
- Diermeier, Matthias, Güldner, Florian, and Jung, Markos, (2020), Next Generation Solidarity: EU-Wachstumspaket statt Konjunkturlösungen, IW-Kurzbericht 71/2020.
- Dolls, Mathias, Fuest, Clemens, Heinemann, Friedrich, and Peichl, Andreas, (2016), Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union, *CESifo Economic Studies*, 62(2): 210-231.
- Dolls, Mathias, Fuest, Clemens, Neumann, Dirk, and Peichl, Andreas, (2018), An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives Using Microdata, *International Tax and Public Finance*, 25(1): 273-309.

- Dullien, Sebastian, Theobald, Thomas, Tober, Silke, and Watt, Andrew, (2020), Why Current EU Proposals for Corona-Related Financial Aid Cannot Replace Coronabonds, *Intereconomics*, 55: 152-155.
- Dustmann, Christian, Fitzenberger, Bernd, Schönberg, Uta, and Spitz-Oener, Alexandra, (2014), From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 167-88.
- ECORYS, CPB, and IFO (2008), *A Study on EU Spending, Final Report*, Rotterdam.
- Efstathiou, Konstantinos, and Wolff, Guntram B, (2018), Is the European Semester Effective and Useful?, Bruegel Policy Contribution 2018/09.
- Enderlein, Henrik, Spiess, Jann, Guttenberg, Lucas, and Vitorino, António (2013), *Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area: Notre Europe* Brussels.
- European Commission (2017), Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union, COM(2017) 291 of 31 May 2017, Brussels.
- European Commission (2020a), Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation, Communication from the Commission, COM/2020/456 Final.
- European Commission, (2020b), Identifying Europe's Recovery Needs, Commission Staff Working Paper, SWD(2020) 98 Final, 27.5.2020.
- European Commission, (2020c), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Recovery and Resilience Facility, COM(2020) 408 Final, 28.5.2020.
- European Court of Auditors (2017), Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not yet Environmentally Effective, Brussels.
- Eyraud, Luc, Gaspar, Vitor, and Poghosyan, Tigran (2017), *Fiscal Politics in the Euro Area*, IMF Working Paper WP/17/18 International Monetary Fund.
- Heinemann, Friedrich, (2020), Bei Corona-Bonds geht es um Altschulden, INSM Ökonomenblog, 11. April 2020.
- Heinemann, Friedrich, and Weiss, Stefani, (2018), The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?, *Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper No. 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020*.
- Juncker, Jean-Claude, Tusk, Donald, Dijsselbloem, Jeroen, Draghi, Mario, and Schulz, Martin (2015), Completing Europe's Economic and Monetary Union (the Five Presidents' Report), 22 June 2015.
- Kafsack, Hendrik (2020), Kompromissvorschlag zum Wiederaufbaupaket, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Juli 2020: 17.
- Migliaccio, Alessandra, and Bosley, Catherine (2020), Italy Might Shake Off Crisis without Having to Confront Economic Failings, Bloomberg, 8. Juni 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-08/italy-s-canceled-crisis-risks-moral-hazard-for-laggard-of-euro>.
- Oates, Wallace E., (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- Oates, Wallace E., (2008), On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, *National Tax Journal*, 61(2): 313-334.
- Pellegrino, Bruno, and Zingales, Luigi, (2017), Diagnosing the Italian Disease, *NBER Working Paper* 23964.
- Pitlik, Hans, and Wirth, Steffen, (2003), Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization?: An Empirical Test, *European Journal of Political Economy*, 19(3): 565-581.
- Sapir, André, Aghion, Philippe, Bertola, Guiseppe, Hellwig, Martin, Pisani-Ferry, Jean, Rosati, Dariusz, Viñals, José, et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press.
- Weiss, Stefani, Ed (2013). *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money? Exploratory Study*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Weiss, Stefani, Heinemann, Friedrich, Berger, Melissa, Harendt, Christoph, Moessinger, Marc-Daniel, and Schwab, Thomas (2017), *How Europe Can Deliver - Optimising the Division of Competences among the EU and Its Member States*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.