



Was macht Deutschland aus „Next Generation EU“?

Bericht über die 12. Sitzung des Erweiterten Lenkungsausschusses von SDSN Germany

Am 29. September 2020 beriet der Erweiterte Lenkungsausschuss von SDSN Germany in einer Videokonferenz die Frage *Was macht Deutschland aus „Next Generation EU“?* Unter den über 50 Teilnehmenden beteiligten sich neben Mitgliedern des Erweiterten Lenkungsausschusses (Erw. LA) auch Gäste u.a. aus Mitglieds- und Partnerorganisationen von SDSN Germany, Bundestag und Bundesregierung und Europäischer Kommission.

Als eine Antwort auf die COVID19-Pandemie und ihre Folgen haben die [Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Europäischen Rat vom 17. bis 21. Juli 2020 den Aufbauplan „Next Generation EU“ \(NGEU, 2021-2023\)](#) beschlossen. Zusammen mit dem Mittelfristigen Finanzrahmen 2021-2027 (MFR) soll NGEU die EU mittels ihrer wichtigsten politischen Strategien, insbesondere des europäischen Grünen Deals, der digitalen Revolution und der Resilienz, umgestalten. Ob dies gelingt und damit ein signifikanter Beitrag zur Erreichung der Ziele der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung und des Pariser Klimaabkommens geleistet werden kann, hängt maßgeblich von politischen Weichenstellungen der nächsten Monate ab. Deutschland ist dabei doppelt gefordert: Zum einen müssen jetzt unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft die Weichen für die Ausgestaltung und Umsetzung von NGEU gestellt werden. Zum anderen muss die Bundesregierung bis Jahresende den eigenen nationalen Aufbau- und Resilienzplan erarbeiten und der EU zur Bewertung und Billigung vorlegen, um in den Jahren 2021-2023 die auf Deutschland entfallenden Mittel, insbes. über 20 Mrd. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), abrufen zu können. Die Bundesregierung hat sich wiederholt für eine anspruchsvolle Reform- und Zukunftsorientierung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedsstaaten eingesetzt. Einer entsprechenden Ausgestaltung des deutschen Plans kommt deshalb nicht nur große Bedeutung für Deutschland selbst, sondern auch als ein Beitrag und Beispiel im Kreis der Mitgliedsstaaten zu. Mitte September hat die Europäische Kommission in ihrer jährlichen [Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 die nächsten Schritte für die RRF](#) vorgestellt. Die Umsetzung von NGEU ist zurzeit noch Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament.

Anna Katharina-Hornidge (Co-Vorsitzende von SDSN Germany) begrüßt die Mitglieder und Gäste des Erweiterten Lenkungsausschusses. Bei seiner letzten Sitzung im Februar habe der Erw. LA inmitten von Sturmtief Sabine noch persönlich beraten, wie der European Green Deal, die 2030 Agenda und die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zusammengedacht und -gebracht werden können. Jetzt stelle sich inmitten der Pandemie im Online-Format die Frage, ob und wie diese Agenden in der Umsetzung des EU-Aufbauplans wirksam bleiben und handlungsleitend werden können. In der Zwischenzeit habe SDSN Germany, auch befruchtet durch den Austausch im Erw. LA, zwei Stellungnahmen zur [strukturellen Weiterentwicklung](#) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im [aktuellen Kontext](#) vorgelegt. Die [Bundestagsdebatte zu Nachhaltigkeit](#) Mitte September wie auch der [Beirätedialog von wpn2030 und SDSN Germany am 21. September](#) hätten die Notwendigkeit eines Neuanfangs unterstrichen. Aber wieviel Kraft und politisches Kapital sei angesichts der akuten Krisenbewältigung noch für neues Denken zu mobilisieren? Vor diesem Hintergrund stellt sie für die weitere Beratung drei Fragen: (1) Wie nutzt die Bundesregierung ihre EU-Ratspräsidentschaft, um die 750 Mrd. EUR eindeutig auf die Ziele nachhaltiger Entwicklung einschl. Klimaschutz auszurichten? (2) Wie nutzt sie die auf Deutschland entfallenden Mittel für zusätzliche Impulse der Zukunftsgestaltung, als Beitrag und Beispiel im Kreis der Mitgliedsstaaten? (3) Wie beteiligt sie Akteure nachhaltiger Entwicklung aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft an Gestaltung und Monitoring des Aufbauplans?

Gesine Schwan (Co-Vorsitzende von SDSN Germany) beginnt die Moderation der beiden Gesprächsrunden mit einem herzlichen Dank an die acht Impulsgeber*innen aus so unterschiedlichen Bereichen.

Gesprächsrunde 1: Was steckt hinter „Next Generation EU (NGEU)“?

Dr. Michael Thöne (Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln) würdigt zunächst den bedeutenden Schritt nach vorne, den die EU mit den Beschlüssen zu NGEU gegangen sei, mit Blick auf sowohl die aktuelle Krisenbewältigung als auch die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Union. Er äußert allerdings die Sorge, dass Deutschland die Gelder im Rahmen von NGEU nach dem „Gießkannenprinzip“ breit auf Bund-, Länder- und Gemeindeebenen verteilen werde, wodurch nur kleine Ziele erreicht werden könnten. Da eine hohe Verschuldung entstehe, müsse sich der Einsatz der Gelder nachhaltig lohnen und sollte auf strategische Bereiche fokussiert werden, die dringend nötig seien oder bei denen Deutschland etwas aufholen müsse, z.B. Investitionen in Smart-Grids, Ladeinfrastrukturausbau, Wasserstoff, E-Fuels, Digitalisierung oder künstliche Intelligenz. Diese Vorinvestitionen würden nachfolgende private Investitionen ermöglichen.

Auch *Dr. Nina Scheer* (Mitglied des Bundestags & Stellvertretende Vorsitzende des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung; Mitglied in Erw. LA von SDSN Germany) sieht NGEU als wichtige Wegmarke und Orientierung für die Stärkung eines gemeinsamen EU-Haushalt und einer gemeinsamen Finanzplanung. Es gelte jetzt Krisenfestigkeit zu stärken und sich gleichzeitig unmittelbar auf Nachhaltigkeitsziele zu konzentrieren. Dies aber erweise sich in der konkreten Umsetzung oft als Problem. Es müsse deshalb genau darauf geachtet werden, nun die richtigen Weichen für Klimaschutz und Nachhaltigkeit zu stellen. Die Lücke zwischen Zielen und deren Umsetzung müsse geschlossen werden.

Für *Rita Schutt* (Unterabteilungsleiterin im Bundesministerium der Finanzen (insbes. für AA, BMVg, BMZ und BMBF sowie themenbezogene Haushaltsanalysen“)¹ wird die vor dem Hintergrund der politischen und ökonomischen Realitäten in Europa beachtliche Konstruktion von NGEU Erfahrungen bringen, die bei der Gestaltung der künftigen europäischen Finanzarchitektur helfen werden. Vieles werde jetzt davon abhängen, ob bei der Mittelverwendung rein nationale Transferinteressen oder gemeinsame europäische Ziele im Vordergrund stehen und ob es eine glaubwürdige Begrenzung der europäischen Verschuldung gibt. NGEU sei ein Versuch, das Eine zu tun – nämlich Antworten auf die Herausforderungen der Pandemie zu geben – ohne das Andere zu lassen – nämlich den weiterhin drängenden Fragen einer nachhaltigen Entwicklung ebenfalls Mittel und Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Allerdings seien reine Finanztransfers nicht ausreichend, solange nicht ausreichend geeignete institutionelle Rahmenbedingungen vorliegen. Die Bundesregierung sei sich des Vorzeigecharakters bewusst, der vermutlich dem deutschen Programm für andere Mitgliedstaaten zukommen wird.

Dr. Philipp Steinberg (Abteilungsleiter „Wirtschaftspolitik“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) weist darauf hin, dass die Zuschüsse in Verbindung mit einer Kreditaufnahme nur aufgrund einer deutsch-französischen Initiative möglich wurden. Bei NGEU gehe es nicht nur um die Bekämpfung direkter Folgen der COVID-19-Pandemie, sondern um ein nachhaltiges Zukunftspaket, an dem Deutschland viel mitgewirkt habe und das 37% der Gelder für Klimaschutz und 25% für Digitalisierung aufwende. Der konkrete Einsatz der Mittel in Deutschland werde noch verhandelt, aber die wichtigen Weichen seien u.a. durch die [Beschlüsse des Koalitionsausschusses](#) (25. August) bereits gestellt. Anders als von *Michael Thöne* befürchtet könne von einer Finanzierung von Gebäudesanierung, Ladesäuleninfrastruktur, Verkehrswende und Wasserstofftechnologie ausgegangen werden. NGEU sei eine große Chance und die geplanten Maßnahmen würden die Nachhaltigkeit in Deutschland fördern.

Beiträge in der anschließenden Diskussion unterstreichen, dass NGEU eine starke Solidarität innerhalb der EU zum Ausdruck bringe. *Gesine Schwan* weist allerdings darauf hin, dass die Flüchtlings- und Integrationspolitik der EU diese Solidarität vermissen lasse und nicht als notwendiger Teil der Nachhaltigkeitspolitik wahrgenommen und gestaltet werde. Wenn aber die Flüchtlings- und Integrationspolitik nach Innen und Außen nicht gelinge, sei nachhaltige Entwicklung auch innerhalb der Union gefährdet.

¹ Der Bericht stützt sich hier wegen technischer Probleme insbes. auf einen schriftlichen Beitrag von Frau Schutt.

Zu möglichen Schwerpunkten des deutschen Aufbauplans wird einerseits angeregt, bestehende Investitionsprogramme aufzustocken, statt aktivistisch und vorschnell neue Projekte zu öffnen. Andererseits wird vorgeschlagen, sich bei der Festlegung von Schwerpunkten an den Off-track-Indikatoren (z.B. der [Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#) oder des [Europe Sustainable Development Report](#)) zu orientieren. Kritisch angemerkt wird, dass der Green Deal selber sowie NGEU und MFR bislang die Bereiche Ausbildung, Innovation und Forschung zu wenig berücksichtigen und dies zukünftige Generationen treffen werde. Es müsse über Digitalisierung hinausgegangen werden. Neben möglichen Investitionsschwerpunkten wird ferner die Notwendigkeit von strukturellen Veränderungen und Reformen angesprochen. Dieser Bereich sei bislang noch zu schwach ausgeprägt, Themen wie CO₂-Bepreisung und Abbau umweltschädlicher Maßnahmen fehlten. Hierzu wird aber auch darauf hingewiesen, dass NGEU durchaus Vorschläge beinhalte, wie der Emissionshandel ausgebaut werden und die erwirtschafteten Gelder in den Haushalt zurückfließen könnten, um Investitionen im Rahmen von NGEU zu finanzieren.

Weiterhin wird eine Narrativverschiebung in Brüssel beobachtet. Insgesamt hätten im Vergleich zum letzten Jahr die 2030 Agenda und SDGs in der EU an Sichtbarkeit und Prominenz verloren. Stattdessen stünden nun Begriffe wie Fragilität und Resilienz im Vordergrund. Auch der Prozess zum Europäischen Semester mit seiner Verbindung zu den SDGs sei aufgrund der Covid-19-Krise aus dem Tritt geraten. In den bisherigen Handreichungen der Kommission für die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedsstaaten fehle jede explizite, geschweige denn operative Verbindung zu den SDGs. Auch auf den Green Deal selber werde nur in allgemeiner Form Bezug genommen.

Mit Blick auf die Kontrollmöglichkeiten der Europäischen Kommission wird befürchtet, dass diese nicht die nötigen Rechte und Kapazitäten zur Kontrolle der Verwendung der Gelder habe. Die Höhe der Mittel sei bereits fest zugesagt, unabhängig von der Qualität der Programmanschläge. So könnten die Mittel auch außerhalb der gemeinsamen europäischen Programmatik, auf nicht dem Green Deal dienenden Wege ausgegeben werden. Das benötigte Monitoring sei nicht von der Kommission alleine bestreitbar. Dem wird unter anderem von *Nora Hesse* (Europäische Kommission) widersprochen. Es werde ein Kontrollausschuss gebildet und die Gelder würden nur freigegeben, wenn zuvor die Pläne der Mitgliedsstaaten genehmigt wurden und den vorgegebenen Kriterien standhalten. Außerdem würden die Gelder nicht vollständig im Voraus ausgezahlt, vielmehr würde eine Restsumme von 10% erst freigegeben, wenn die beabsichtigten Ziele erreicht worden seien. Auch *Philipp Steinberg* weist darauf hin, dass in der Europäische Kommission durch die Aussetzung des europäischen Semesters durchaus Kontrollkapazitäten vorhanden seien. Zu den Rückfragen zur SDG-Orientierung stellte er fest, dass mit den auf europäischer und deutscher Ebene angeschobenen Programmen substantielle Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung geleistet würden.

Gesprächsrunde 2: Wie kann „Next Generation EU“ für Nachhaltigkeit und Klima umgesetzt werden?“

Nora Hesse (Europäische Kommission) unterstreicht, dass NGEU eine wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit sowie die innere Kohäsion der Union stärken solle. Das übergeordnete Ziel sei, Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen und die Klimawende bis 2030 ambitionierter zu gestalten. Auch im Rahmen des MFR würden große Teile zur Erreichung der Klimaziele aufgewandt. Im Rahmen der nationalen Pläne zur Umsetzung von NGEU werde es konkrete Maßnahmen geben, die sozial, gerecht und fair gestaltet sein müssen. In diesem Zusammenhang wies sie auch auf die nationalen Energie- und Klimapläne hin, die von der Kommission im Oktober ausgewertet werden.

Andreas Jung (Mitglied des Bundestags & Ko-Vorsitzender der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung) sieht in NGEU einen großen Erfolg der EU. Die Zustimmung zu der in diesem Zusammenhang geplanten Schuldenaufnahme sei vielen im Bundestag nicht leichtgefallen. Es handle sich dabei um ein großes Zugeständnis, dass aber notwendig und gerechtfertigt sei, da es um die Zukunft Europas, um Klimaschutz und Digitalisierung gehe. Es gebe eine enge Abstimmung zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union. Auch Deutschland werde sein Zukunftspaket teilweise mit europäischen Geldern finanzieren. Aus seiner Sicht sollten beim Einsatz der NGEU-Mittel die europäische Ausrichtung der Maßnahmen und die Orientierung an den SDGs besonders beachtet werden.

Detlef Raphael (Beigeordneter des Deutschen Städtetags) skizziert die Herausforderungen für die kommunale Ebene. Neben NGEU seien auch der Green Deal, das Klimaschutzprogramm, das Konjunkturprogramm und weitere Maßnahmen für nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz relevant. Kommunen würden sich bereits seit langem zu Klimaschutzmaßnahmen verpflichten und Nachhaltigkeitsstrategien verfolgen. Allerdings verfügten sie häufig über zu geringe allgemeine Finanzmittel und zu wenig Personal zur Planung und Durchführung von Vorhaben und Finanzierung der Betriebskosten. Förderprogramme für Investitionen seien hilfreich, aber nicht ausreichend. Die Problematik könnte sich in 2021 noch verschärfen, wenn der Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle, den Bund und Länder jetzt erfreulicherweise vornähmen, in 2021 nicht fortgesetzt oder keine andere finanzielle Unterstützung der Kommunen erfolgen werde. Zusätzlich hätten viele Kommunen, die sich im Strukturwandel befinden, eine Altschuldenproblematik, also sehr hohe Kassenkreditbestände, für die neben der erhöhten Übernahme der Kosten für die Unterkunft von SGB II- Empfängern eine Lösung gefunden werden müsste.

Timon Wehnert (Leiter des Berliner Büros des Wuppertal Instituts) regt an, bei der Umsetzung von NGEU aus den Schwächen bisheriger Strukturprogramme mit Blick auf die SDGs zu lernen. In der Regel fehle es an einer Operationalisierung von SDG-Kriterien. So sei im Strukturstärkungsgesetz für Kohleregionen Nachhaltigkeit nur schwach verankert. Der Fokus liege nur auf der CO₂-Minderung, während andere SDGs unterrepräsentiert seien. In den EU-Regionalfonds sei Klimaschutz verankert und operationalisiert über Projekttypen, aber auch hier seien weitere Nachhaltigkeitsziele kaum berücksichtigt. Eine stärkere Operationalisierung müsse *top-down* vorangetrieben werden und gleichzeitig genügend Freiraum für die regionale Umsetzung und Anpassung lassen. Dazu müsse es einerseits auf Kriterien gestützte Zielvorgaben geben, die mit off-track Indikatoren verknüpft sind, andererseits prozessorientierte Vorgaben, etwa indem Regionen eigene regionale Nachhaltigkeitsstrategien entwickeln und Berichte zur Zielerreichung vorlegen müssen.

Nora Hesse beginnt die anschließende Diskussionsrunde, indem sie die Bewertungsmechanismen der Europäischen Kommission für die nationalen Pläne darstellt. Die Pläne würden anhand der Beiträge zum Green Deal, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zum ökologischen und digitalen Wandel bewertet (*power up, renovate, recharge and refuel, connect, modernise, scale up, reskill and up-skill*). Demgegenüber wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen, Pläne auf deren Einklang mit den SDGs zu prüfen. Es wäre hilfreich, wenn hierfür ein Beurteilungssystem entwickelt werden könnte. In diesem Zusammenhang wird angeregt, die Beiträge von Maßnahmen zu den SDGs anhand des ökonomischen/effizienten Einsatzes der Mittel abzugleichen. So könnte man zum Beispiel prüfen, wie viel CO₂ mit welchen Mitteln zu welchem Preis eingespart würde. Als Orientierung wird ferner auf eine [Studie des Umweltbundesamtes](#) hingewiesen, die weltweit 130 wissenschaftliche Studien und einschlägige Stellungnahmen zu „grünen Konjunkturprogrammen“ ausgewertet hat. Weiterhin wird angeregt, die Beteiligungsarchitektur des Europäischen Semesters als dem Prozessrahmen der Aufbau- und Resilienzpläne an die nun veränderte Themen- und Aufgabenstellung anzupassen. Bislang seien dort nur Wirtschafts- und Sozialverbände sowie Gewerkschaften beteiligt. Dies müsse um Akteure aus dem Bereich nachhaltiger Entwicklung erweitert werden.

Ausblick und Orientierung für die weitere Arbeit von SDSN Germany

Adolf Klope-Lesch (Geschäftsführender Direktor von SDSN Germany) stellt abschließend weitere Planungen von SDSN Germany insbes. zu diesem Themenfeld vor. Zusammen mit europäischen Partnernetzwerken werde der Austausch zu NGEU, Europäischem Semester und SDGs durch Webinare ([nächstes öffentliches Webinar am 22. Oktober](#)) und Handreichungen intensiviert, um die Beteiligung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft an den Diskursen in den Mitgliedsstaaten zu stärken. Anfang Dezember werde der nächste European Sustainable Development Report vorgestellt. Im Herbst werde von den Mitgliedsorganisationen der neue Lenkungsausschuss gewählt, am 23. November 2020 die 7. Deutsche SDSN Versammlung (online) stattfinden. Danach werde auch der Erweiterte Lenkungsausschuss für wiederum zwei Jahre berufen. Dessen nächste Sitzung sei für das 1. Quartal 2021 geplant.

Protokoll: Jacqueline Götze, Julian Grotzfeld (15. Oktober 2020)

Sustainable Development Solutions Network Germany (SDSN Germany)

Geschäftsstelle, Tulpenfeld 6 (c/o DIE), 53113 Bonn

+49 (0)228 94927-270 | info@sdsngermany.de | www.sdsngermany.de | Twitter: [@SDSN_Germany](#)