

RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY

Financial support to public investments and reforms



Mehr Ownership vs. mehr
Konditionalität? – Wirtschafts- und
sozialpolitische Koordinierung im
Rahmen von "Next Generation EU"

Torben Fischer, MLU Halle-Wittenberg

Tagung des Arbeitskreises Wohlfahrtsstaatsforschung in der
DVPW und des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts
(WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, 29./30.04.2021

Panel 3: Europäische Sozial- und Wirtschaftspolitik

Quelle: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_de

Schafft Wissen. Seit 1502.



MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG



Ausgangspunkt: Kritik an der new economic governance im Zuge der Eurokrise

- Unterordnung der sozialen Ziele der EU unter die wirtschaftlichen Imperative der Haushaltskonsolidierung und der Wettbewerbsfähigkeit
- Technokratisches, exekutivlastiges Regieren auf Kosten von breiter (parlamentarischer) Partizipation und demokratischer Rechenschaftspflicht
- Fehlende Effektivität, z.B. Umsetzung der CSR (u.a. Nichtanwendung der Konditionalitäten, fehlende Ownership)

Inwieweit ermöglicht die Governance des Wiederaufbaufonds seine effektive Nutzung, um „die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abzufedern“, insbesondere im Hinblick auf beschäftigungs- und sozialpolitische Reformen?



Analytischer Rahmen: Konditionalität und Ownership als Governance-Kriterien

- Konditionalität: Änderung des Verhaltens eines Akteurs / Durchsetzung einer Regelung im Austausch gegen benefits
- Kriterien (de la Porte/Heins 2015):
 - Zieldefinition (Klarheit, Überprüfbarkeit, Wandel des Status quo etc.)
 - Überwachungsprozess (z.B. ex ante / ex post, kontinuierlich)
 - Mechanismen der Durchsetzung („naming and shaming“, automatische Sanktionen, Schmerzhaftigkeit der Sanktion)

Analytischer Rahmen: Konditionalität und Ownership als Governance-Kriterien

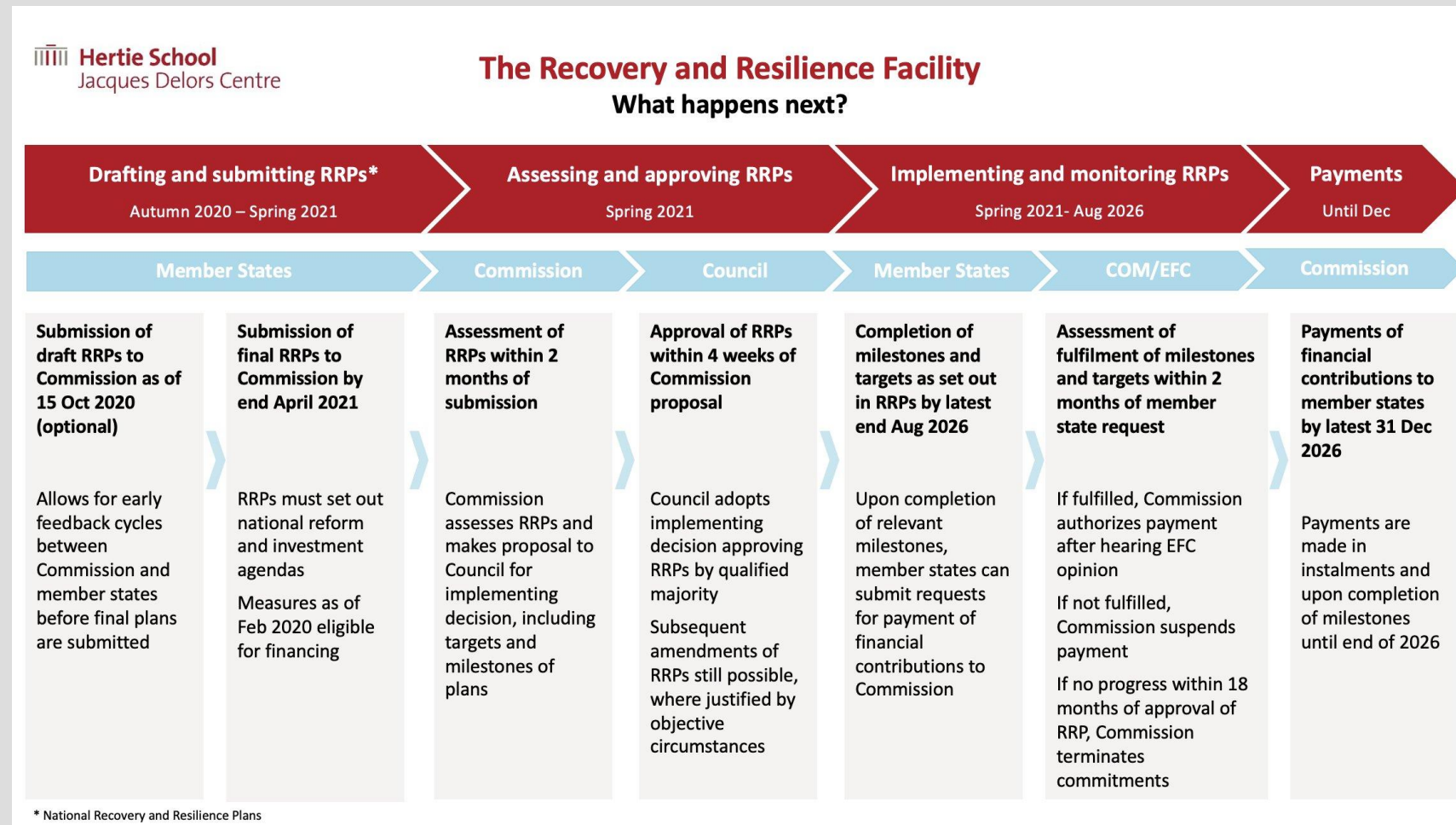
- Ownership: Politik wird nicht nur von einem externen Akteur (EU) vorgegeben, sondern die Akteure vor Ort nehmen aktiv an der Formulierung, Reflexion etc. teil
- Kriterien (Vanheuverzwijn/Crespy 2018):
 - Institutional ownership (Fähigkeit der nationalen Akteure, die Ergebnisse der Politikgestaltung zu beeinflussen)
 - Political Ownership (Konsens der politischen Akteure über die Art der geförderten Maßnahmen)
 - Cognitive Ownership (die geförderte Politik wird als eigene Politik betrachtet und die Umsetzung aktiv begleitet)



Daten und Methode

- Dokumentenanalyse (u.a. Verordnung (EU) 2021/241, Schlussfolgerung des Europäischen Rats, Commission staff working documents, CSRs 2019 und 2020)
- Vierstufige Skala zur Analyse der beiden Kriterien „Konditionalität“ und „Ownership“ von niedrig (0) bis sehr hoch (3) (vgl. de la Porte/Heins 2015)
- Vergleich mit der Governance im Rahmen des Europäischen Semesters, des ESM und des ESF auf Basis von Primärdaten und Forschungsliteratur

Die Governance des Wiederaufbauplans im Überblick





Bewertung „Konditionalität“

- Zieldefinition: Ausrichtung an CSRs, Beitrag zur grünen und digitalen Transition (mind. 37% und mindestens 20 %), aber Überlappungen von verschiedenen Prinzipien (Policy-Felder, Bewertungskriterien, Flagship Areas) → **mittel (1,5)**
- Überwachung: Häufige ex-ante und ex-post EU Überwachung im Semester, MS rechenschaftspflichtig für ihre eigenen Politiken, die europäische Zielwerte erfüllen müssen → **hoch (2,5)**
- Durchsetzung: Festgelegte strukturelle Reformen für den Erhalt von Finanzhilfe, Bezug zu SGP/MIP, Entscheidung durch die Kommission nach Anhörung des EFC → **hoch (2,5)**

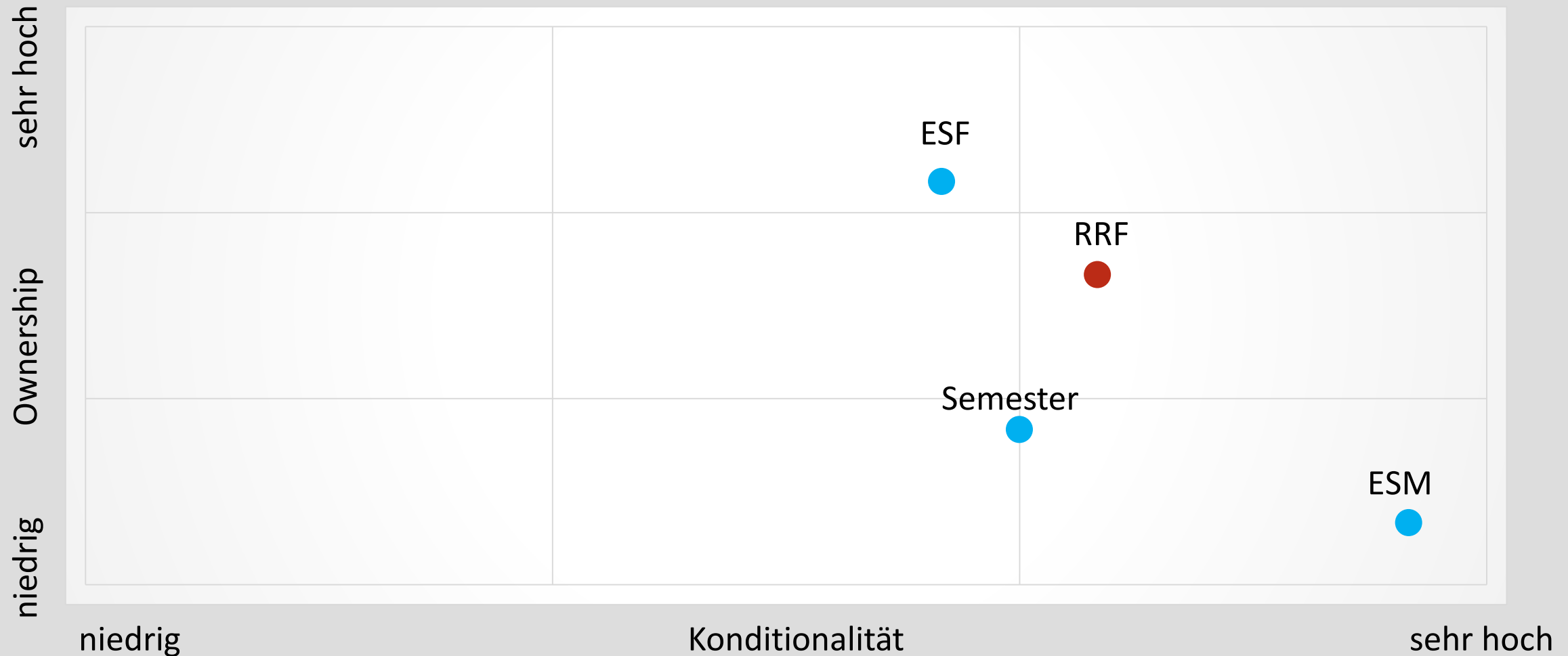


Bewertung „Ownership“

- Institutional Ownership: Formulierung der RRP durch nationale Regierung, aber: geringe Einbindung der Sozialpartner und anderer Interessengruppen; Überprüfung erfolgt im Semester, d.h. ohne extensive parlamentarische Beteiligung → **mittel (1)**
- Political Ownership: Rahmenziele wurden gemäß OLP beschlossen, Regierung als maßgebliche Agenda-Setter, letztlich abhängig von der Bewertung von Kommission und Rat → **(tendenziell) hoch (2)**
- Cognitive Ownership: Maßnahmen zuvorderst als Maßnahmen der Mitgliedstaaten adressiert (siehe z.B. Italien), jedoch weniger von Sozialpartnern etc. als solche akzeptiert → **(tendenziell) hoch (2)**



Die Governance des Wiederaufbauplans im Vergleich



Der Elefant im Raum: Die Policy-Dimension

Beispiel: Berücksichtigung der CSR

→ 2019: Anteil von beschäftigungs- und sozialpolitischen Empfehlungen: ca. 51 Prozent

→ 2019: Anteil von marktschaffenden, gemischten und marktregulierenden Empfehlungen: 28,6 Prozent, 49,0 Prozent, 22,4 Prozent

Quelle: eigene Berechnung

Table 2: Estimated costs of the plan

Focus area	Component	Total volume in €thousand, current prices	in %
1. Strategy for climate policy and the energy transition	1.1. Decarbonisation using renewable hydrogen in particular	3,259,288	11.1
	1.2. Climate-friendly mobility	6,612,000	22.6
	1.3. Climate-friendly renovation and construction	2,627,000	9.0
2. Digitalisation of the economy and infrastructure	2.1. Data as the raw material of the future	2,824,400	9.6
	2.2. Digitalisation of the economy	3,138,500	10.7
3. Digitalisation of education	3.1. Digitalisation of education	1,435,000	4.9
4. Strengthening of social inclusion	4.1. Strengthening of social inclusion	1,384,300	4.7
5. Strengthening of a pandemic-resilient healthcare system	5.1. Strengthening of a pandemic-resilient healthcare system	4,563,920	15.36
6. Modern public administration and reducing barriers to investment	6.1. Modern public administration	3,474,974	11.9
		0	0
Total		29,319,382	100

Quelle: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=5



Zusammenfassung

- Nicht nur das Aufsetzen des Wiederaufbaufonds, auch die Governance-Struktur unterscheidet sich von dem Krisenmanagement in der Eurokrise
- Die Governance-Struktur ist (potentiell) besser geeignet, um die mit dem Wiederaufbaufonds verbundenen Ziele zu erreichen
- Zentral für den Erfolg der RRF ist die aktuelle Phase, d.h. das Aufsetzen, Prüfen und Verabschieden der RRP (Forschungsbedarf: Detailanalyse der nationalen RRP-Entwürfe und der Entscheidungen von Rat/Kommission)
- Es wäre größerer öffentlicher und politischer Druck von Stakeholdern (u.a. Gewerkschaften, NGOs) nötig, um Sorge für eine sozialpolitisch angemessene Reformpolitik zu tragen

- La Porte, C. de and Heins, E. (2015) 'A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis', *Comparative European Politics* 13(1): 8–28, doi:10.1057/cep.2014.39.
- Vanheuverzwijn, P. and Crespy, A. (2018) 'Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union', *Public Administration* 96(3): 578–93, doi:10.1111/padm.12413.
- Verdun, A. and Zeitlin, J. (2017) 'Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice', *Journal of European Public Policy* 38(5): 1–12, doi:10.1080/13501763.2017.1363807.