Deutscher Bundestag

19. Wahlperiode

Beschluss

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 218. Sitzung am 25. März 2021 auf der Grundlage von Bundestagsdrucksache 19/27921 beschlossen:

a) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 19/20243 Nr. A.27 –

Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union
KOM(2020)445 endg.; Ratsdok. 8140/20

b) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 19/20243 Nr. A.28 –

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie
KOM(2020)441 endg.; Ratsdok. 8141/20

c) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 19/20243 Nr. A.35 –

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität
KOM(2020)408 endg.; Ratsdok. 8403/20*)

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

---

*) Von einer Drucklegung der Anlagen de Ratsdokumente wird abgesehen; dieses ist in der bundestagsinternen EU-Datenbank EuDoX unter Ratsdok. 8403/20 abrufbar.

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 19/20243, Nr. A.27, A.28 und A. 35, folgende Entschließung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Corona-Pandemie hat großes Leid und enormen Schaden verursacht. Menschen sind vorzeitig gestorben, kämpfen mit dauerhaften Gesundheitsfolgen und sehen ihre wirtschaftliche Existenz bedroht. Damit in der Europäischen Union dieser gemeinsam erlittene Schicksalsschlag nicht zu einem tiefen Zerwürfnis unter ihren Mitgliedstaaten führt, muss entschieden im Geiste der Solidarität gehandelt werden.

Zwar trifft und bedroht das Corona-Virus alle Menschen zunächst gleich. Ökonomisch betrachtet ist die COVID-19-Krise ein symmetrischer Schock, ein massiver Einbruch der volkswirtschaftlichen Tätigkeit in allen Mitgliedstaaten ausgelöst durch die gleiche Ursache. Aber dieser Schock trifft die Mitgliedstaaten der EU nicht in gleicher Schwere. Aufgrund epidemiologischer Zufälle, unterschiedlicher Robustheit der Gesundheitssysteme sowie anders gearteter Wirtschaftsstrukturen und Ausgangsbedingungen wirkt sich die Pandemie in jedem Fall gravierend, aber teils sehr unterschiedlich aus. Die Antwort der Europäischen Union muss deshalb ebenfalls massiv, aber differenziert ausfallen.

Die Höhe der unmittelbaren Kosten und der tiefe Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität sind enorm. Um diese Kosten zu decken und Investitionen in die wirtschaftliche Erholung zu finanzieren, sind Finanzmittel in substantieller Höhe notwendig. Aus den laufenden Haushalten sind diese Finanzmittel nicht aufzubringen. Sie sind vielmehr durch Kredite mit langen Laufzeiten zu finanzieren. So können diese Kosten über einen sehr weiten Zeitraum verteilt werden und die Europäische Union kann die Tilgung der Kredite entsprechend strecken. Zudem nimmt das relative ökonomische Gewicht der Kredite über die Zeit ab und dies umso mehr, je kräftiger die wirtschaftliche Erholung ausfällt.

Aufbauend auf einer deutsch-französischen Initiative hat der Europäische Rat am 21. Juli 2020 ein umfassendes, bisher einmaliges Maßnahmenpaket zur Erholung Europas nach der COVID-19 Pandemie auf den Weg gebracht. Die Ausnahmesituation rechtfertigt außergewöhnliche Maßnahmen.

Dass sich die Bundesregierung für die Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt hat, entspricht der Verwirklichung des Staatsziels der Europäischen Integration. Es ist auch Ausdruck eines wohlverstandenen deutschen Eigeninteresses. Wegen der historisch begründeten, unterschiedlichen Kapazitäten könnten viele Mitgliedstaaten allein nur begrenzt und unzureichend gegensteuern. Dies würde zu einer massiven Verzerrung des Wettbewerbs führen und diese Länder blieben bei der wirtschaftlichen Erholung weit hinter ihrem Potential zurück. Das Resultat wäre auch für Deutschland ein geringeres Wachstum, weil seine exportorientierte Wirtschaft besonders vom Binnenmarkt abhängt. Mittelfristig könnte die Europäische Union einer größeren Zerreißprobe ausgesetzt sein, als sie es während der Finanzmarktkrise war, wenn der Eindruck entstünde, sie würde nur einigen wenigen Mitgliedstaaten Vorteile verschaffen, andere aber in ihrer Entwicklung behindern.

Kern des Maßnahmenpakets ist die Schaffung eines neuen Aufbauinstruments namens „Next Generation EU“. Es sieht die Aufnahme von Krediten in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro durch die Kommission im Namen der Europäischen Union auf den Kapitalmärkten vor, von denen bis zu 390 Mrd. Euro als Zuschüsse in den Mitgliedstaaten verausgabt, bis zu 360 Mrd. Euro als Kredite weitergereicht werden können. Der vorliegende Eigenmittelbeschluss ist zentraler Bestandteil eines mehrteiligen Aufbaus, auf dem dieses Maßnahmenpaket beruht. Der „Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union“ ist die Grundlage für die Kreditaufnahme, ermöglicht also erst die Schöpfung finanzieller Mittel für

die Reaktion auf die Pandemie. Die „Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19 Pandemie“ weist diese Mittel verschiedenen Ausgabenbereichen zu. Für den weit überwiegenden Teil der Mittel bestimmt die „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität“, wie diese zu verwenden sind. Ein kleinerer Teil der finanziellen Mittel wird bestimmten EU-Programmen zugewiesen. Mittelschöpfung, Mittelzuweisung und Mittelverwendung werden mit dieser auf unterschiedlichen vertraglichen Grundlagen beruhenden, ineinandergreifenden Kette von EU-Rechtsakten festgelegt.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt dieses Maßnahmenpaket, wie es auf Grundlage der Kommissionsvorschläge von Rat und Europäischem Parlament ausverhandelt worden ist. Es ermöglicht die Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Krise und unterstützt einen nachhaltigen Aufschwung. Mit der strategischen Ausrichtung auf wirtschaftliche Konvergenz und Widerstandsfähigkeit trägt es zu langfristigem und nachhaltigem Wachstum bei. Durch höhere Investitionen in Infrastruktur, Klimaschutz, digitale Souveränität, Künstliche Intelligenz, Sicherheit sowie Forschung und Entwicklung wird die doppelte Wende hin zu einer umweltfreundlicheren und digitalen Gesellschaft gefördert werden.

Auch in der Vergangenheit hat die Europäische Union Finanzmittel an den Kapitalmärkten aufgenommen. Im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus oder der Zahlungsbilanzhilfe-Programme wurden diese Kredite an Mitgliedstaaten weitergereicht. Gegenüber Drittstaaten hat sie gleiches mit der Makrofinanzhilfe getan. Aber die bisher einmalige Höhe der Kreditaufnahme und ihre teilweise Verwendung als Zuschüsse für operative Ausgaben gibt Anlass zur Prüfung, ob die vertraglichen Grundlagen aus unions- wie verfassungsrechtlicher Sicht tragen.

Vorliegend geht es um eine Beurteilung der Maßnahmen aus der Perspektive des dem Bundestag durch das Bundesverfassungsgericht aufgegebenen Konzepts der Integrationsverantwortung. Der Bundestag nimmt diesen Auftrag im Geiste des Staatsziels der Verwirklichung eines vereinten Europas wahr. Die Auswirkungen des Maßnahmenpaketes auf den Bundeshaushalt sind im Rahmen des Zustimmungsverfahrens aus der Perspektive der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung zu beurteilen.

Die Ermächtigung zur Mittelschöpfung durch Kreditaufnahme wird im vorgeschlagenen Eigenmittelbeschluss erteilt, der auf Art. 311 Abs. 3 AEUV beruht. Nach Art. 311 Abs. 1 AEUV stattet sich die Union mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme ist – wie oben dargelegt – in ihrer Höhe begrenzt, zudem zweckgebunden und zeitlich befristet. Der Eigenmittelbeschluss erlaubt die Verwendung „ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union“. Die an den Kapitalmärkten aufzunehmenden Kredite werden dabei gerade nicht als Eigenmittel dem EU-Haushalt zugeführt, sondern sind als zweckgebundene Einnahmen eingeordnet. Diese Trennung stellt sicher, dass die aufgenommenen Mittel nicht, und auch nicht vorübergehend, für sonstige operativen Ausgaben des EU-Haushaltes verwendet werden. Gleichermaßen gilt: Eine Aufnahme der Kredite erfolgt erst zu dem Zeitpunkt, wenn tatsächlich eine Auszahlung zu einem Vorhaben ansteht, das die Bedingungen des Aufbauinstrumentes erfüllt. Eine Bindung von Mitteln zur Verwendung im Rahmen des Aufbauinstrumentes muss bis Ende des Jahres 2023 erfolgt sein. Finanzierungsmöglichkeiten aus dem 750 Mrd. Euro Paket, die bis dahin nicht gebunden sind, verfallen und können nicht auf andere Bereiche des EU-Haushaltes übertragen werden. Die

Auszahlung der Mittel an die Mitgliedstaaten und damit auch die Kreditaufnahme an den Kapitalmärkten muss bis Ende des Jahres 2026 abgeschlossen sein.

Dass die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Eigenmittelbeschluss verankert wird, ergibt sich zum einen daraus, dass er die grundlegende Basis für die Finanzierung der Europäischen Union bildet, und zum anderen, dass aus den Eigenmitteln zukünftig die Kredite für den Zuschussteil des Aufbauinstruments getilgt und die Zinszahlungen bedient werden müssen. Weiterhin bietet sich der Eigenmittelbeschluss auch wegen des besonderen Verfahrens für seinen Erlass und sein Inkrafttreten als Grundlage der Verschuldungsermächtigung an. Im Ministerrat ist Einstimmigkeit erforderlich und der Beschluss tritt erst nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Der Eigenmittelbeschluss steht somit unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Damit stützt sich die Kreditermächtigung auf eine die Souveränität der Mitgliedstaaten besonders schonende Grundlage und führt gleichzeitig zu einer erhöhten Legitimation.

Die Mittelzuweisung durch das Aufbauinstrument stützt sich auf Art. 122 AEUV. Damit wird der Notfallcharakter markiert, denn die Vorschrift erlaubt Maßnahmen für den Fall außergewöhnlicher und gravierender wirtschaftlicher Schwierigkeiten in der Union. Die COVID-19-Krise ist zweifellos ein solches Ereignis. Das Aufbauinstrument ist einmalig, zielgerichtet und zeitlich auf die Überwindung der Folgen der COVID-19-Krise beschränkt. Die Mittelzuweisung hat bis spätestens Ende 2023 zu erfolgen, so dass auch hier die Ausnahmesituation in zeitlicher Hinsicht deutlich wird.

Eigenmittelbeschluss und Aufbauinstrument nehmen wechselseitig aufeinander Bezug und bedingen sich gegenseitig. Insgesamt wird somit der absolute Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme rechtlich fundiert und festgeschrieben. Sie ist an überprüfbare, materielle Voraussetzungen geknüpft, zeitlich begrenzt und an besondere Verwendungszwecke gebunden. Begleitet wird sie von einer in den Eigenmittelbeschluss neu eingeführten expliziten Grundregel, darüber hinaus operative Ausgaben nicht durch Kredit zu finanzieren.

Damit bleiben die Maßnahmen vollständig im Rahmen des Integrationsprogramms, wie es Bundestag und Bundesrat bei der Zustimmung mit verfassungsändernden Mehrheiten zu den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union, zuletzt beim Vertrag von Lissabon, zu Grunde gelegt haben. Kreditaufnahmen gehörten zu diesem Zeitpunkt zu einem etablierten Instrument der Haushaltsführung der Europäischen Union. Die Kreditfinanzierung von Haushaltsausgaben entspricht zudem jahrzehntelanger eigener Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland. Vor diesem Hintergrund war die jetzt erstmals durchzuführende Kreditfinanzierung von Ausgaben auf EU-Ebene für den Ratifizierungsgesetzgeber als Möglichkeit klar erkennbar. Von dieser wird mit der jetzigen Ermächtigung nun erstmals und in besonderer Form Gebrauch gemacht.

Der Deutsche Bundestag begrüßt darüber hinaus, dass mit dem vorgeschlagenen Eigenmittelbeschluss eine neue Eigenmittelkategorie eingeführt wird. Nach dieser werden nationale Beiträge auf der Grundlage nicht-recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff ermittelt. Dies ist alleine eine neue Berechnungsmethode und führt allenfalls zu einer Änderung der relativen Anteile der mitgliedstaatlichen Beiträge am Gesamthaushalt. Diese neue Eigenmittelkategorie ist auch keine Steuer, sie belastet Wirtschaftssubjekte nicht individuell. Wie die Mitgliedstaaten die gemäß dieser und der weiteren Eigenmittelkategorien errechneten Gesamtbeiträge aufbringen, ist – unter Beachtung sonstiger europarechtlicher Vorgaben – alleine ihre Entscheidung. Aus Perspektive der Integrationsverantwortung ist die Einführung dieser neuen Eigenmittelkategorie daher unproblematisch.

Ebenso zu begrüßen ist die politische Verabredung des Europäischen Rates, in den kommenden Jahren auf eine Reform des Systems der Eigenmittel hinzuarbeiten und neue Eigenmittel einzuführen. Der Bundestag wird sich an diesem Reformprozess aktiv beteiligen. Sowohl Bundesregierung als auch der Bundestag haben vollständige Kontrolle über die zukünftige Entwicklung des Eigenmittelsystems; die Bundesregierung über die Einstimmigkeit im Rat und der Bundestag über das Ratifikationserfordernis. Für den nun anstehenden Eigenmittelbeschluss ist der Reformprozess rechtlich unerheblich.

Insgesamt steht das Maßnahmenpaket auf unions- und verfassungsrechtlich solidem Fundament."