

Lucas Guttenberg, stellvertretender Direktor, Jacques Delors Centre

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des EU-Ausschusses zum neuen EU-Eigenmittelbeschluss

23.10.2020

Ein wichtiger Baustein der EU-Antwort auf die Pandemie

Der neue EU-Eigenmittelbeschluss ist ein entscheidender Baustein der gemeinsamen Antwort der Europäischen Union auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Er erlaubt es der EU, bis zu 750 Milliarden Euro¹ in Anleihen zu begeben, um damit im Rahmen des Aufbauinstruments bis zu 390 Milliarden zusätzlicher EU-Ausgaben und bis zu 360 Milliarden an Darlehen an Mitgliedstaaten zu finanzieren. Dies wird erheblich zur besseren wirtschaftlichen Erholung in einer Reihe von besonders betroffenen Mitgliedstaaten führen. Das ist nicht nur im Interesse dieser Staaten, sondern auch elementar im deutschen Interesse, da dies einem gefährlichen Auseinanderlaufen der Wirtschaftsentwicklungen im Binnenmarkt unmittelbar entgegenwirkt. Dafür gilt es allerdings, das Aufbauinstrument schnell funktionsfähig zu machen. Daher ist eine schnelle Ratifikation des Eigenmittelbeschlusses durch Deutschland unbedingt zu befürworten.

Die im Beschluss angelegte eigenständige Verschuldung der EU-Ebene zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben ist eine pragmatische Antwort auf ein schwieriges Problem: Manche Mitgliedstaaten verfügen derzeit nicht über den erforderlichen fiskalischen Spielraum für notwendige wirtschaftliche Stützungs- und Aufbaumaßnahmen. Diese sind eine wesentliche Voraussetzung für eine schnelle Erholung dieser Staaten und damit für eine Wahrung der Integrität des Binnenmarktes. Gleichzeitig ist es den Mitgliedstaaten mit größerem Spielraum mitten in der Rezession nicht zuzumuten, in den betroffenen Mitgliedstaaten fiskalische Handlungsmöglichkeiten über direkte Transfers zu schaffen. Die nun gefundene Lösung stellt daher einen sinnvollen Mittelweg dar.

Der eingeschlagene Weg stellt unter Beweis, dass die EU-Rechtsordnung Raum für flexible Antworten auf unvorhergesehene Krisen ermöglicht, wenn alle Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen den dafür notwendigen politischen Willen aufbringen. Dieser Wille manifestierte sich bei der Tagung des Europäischen Rates Ende Juli, der das Aufbauinstrument politisch auf den Weg brachte. Die EU übt nun angesichts der schlimmsten Rezession seit dem zweiten Weltkrieg erstmals eine Kompetenz aus, die ihr zwar zufiel, die sie bis jetzt jedoch so noch nicht ausgeübt hat. Das ist integrationspolitisch ein wichtiger Schritt – aber es ist weder ein Tabubruch noch ein Schritt hin zum europäischen Bundesstaat.

Permanente finanzpolitische Instrumente fehlen weiterhin

Das Aufbauinstrument begründet keine permanente finanzpolitische Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene. Die über den Eigenmittelbeschluss ermöglichte EU-Verschuldung ist zeitlich (keine Nettokreditaufnahme nach 2026), in der Höhe (750 Milliarden Euro) und in der Verwendung der Mittel („Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise“) eng auf die jetzige Krisensituation begrenzt. Jede weitergehende Verschuldung der EU zur Finanzierung von EU-Ausgaben bedürfte eines neuen Eigenmittelbeschlusses. Der wiederum machte eine erneute Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten und damit auch die Zustimmung des deutschen Bundestages nötig. Es gibt hier keinerlei Hintertüren.

Doch der Eigenmittelbeschluss versagt der EU nicht nur über die jetzt festgelegte Grenze hinaus jede neue Verschuldung zur Finanzierung laufender Ausgaben. Er stellt der EU jenseits einer Abgabe auf

¹ Der Einfachheit halber verwendet der Text konstante Preise aus 2018. Die tatsächlichen Summen in laufenden Preisen werden leicht über den hier genannten liegen.

Plastik auch sonst keine zusätzlichen Einnahmequellen zur Verfügung. Zwar könnten sich Rat und Parlament noch politisch auf die Einführung neuer Eigenmittel innerhalb der nächsten MFR-Periode bis 2027 einigen. Um diese jedoch auch tatsächlich in die Praxis umzusetzen, bräuchte es wiederum einen neuen Eigenmittelbeschluss mit entsprechender Ratifizierung.

Der neue Eigenmittelbeschluss stellt also weder den Einstieg in eine ständige Verschuldungsfähigkeit der EU dar noch begründet er eine stärkere finanzpolitische Handlungsfähigkeit der EU durch neue, von den Mitgliedstaaten unabhängige Einnahmequellen. Stattdessen bleibt die überwältigende Abhängigkeit des EU-Haushaltes von Beiträgen durch die Mitgliedstaaten bestehen.

Damit bleibt ein zentrales Problem der Wirtschafts- und Währungsunion weiter ungelöst: Das Fehlen eines haushaltspolitischen Gegenstücks zur gemeinsamen Geldpolitik. Es ist eine triviale Erkenntnis, dass der jetzt beschrittene Weg auch in zukünftigen Krisen gangbar sein wird, sollte er sich bewähren. Doch auch im Fall einer möglichen Wiederauflage stünden dem wie heute hohe Hürden, nicht zuletzt die notwendige Einstimmigkeit auch unter Einbeziehung der Nicht-Euroländer, entgegen. Es kann weder im deutschen Interesse sein, die EZB-Geldpolitik weiter einer dauerhaften Überforderung auszusetzen, noch ist es sinnvoll, die Instrumente finanzpolitischer Krisenbekämpfung permanent der Vetodrohung einzelner Mitgliedstaaten zu unterwerfen. Daher sollten die deutsch-französischen Bemühungen für einen permanenten, makroökonomisch relevanten Eurozonenhaushalt nach Ende der Pandemie mit voller Kraft wieder aufgenommen werden.

Lehren für die europäische Handlungsfähigkeit in Krisen

Nichtsdestotrotz lassen sich schon jetzt zwei zentrale Lehren aus den vergangenen Monaten für die zukünftige Handlungsfähigkeit Europas in Krisenzeiten ziehen:

Erstens haben die letzten Monate eindrucksvoll die These widerlegt, das institutionelle Gefüge der EU sei zu schwerfällig und das EU-Recht zu starr, um schnell auf Krisen zu reagieren. Anders als in der Eurokrise wurden nicht immer neue intergouvernementale Konstruktionen errichtet, sondern Lösungen innerhalb des Unionsrechts unter Rückgriff auf schon existierende EU-Institutionen gefunden. Dies sollte Konsequenzen für die bestehende Krisenarchitektur haben: Insbesondere sollte nun erneut versucht werden, den Europäischen Stabilitätsmechanismus unter das Dach der EU-Verträge zu holen. Dies würde nicht nur eine bessere parlamentarische Kontrolle, sondern auch schnellere Entscheidungswege und eine kohärentere Wirtschaftspolitik der EU insgesamt ermöglichen. Das SURE-Programm sowie die Kreditkomponente des Aufbauinstruments sollten verbliebene Zweifel über die rechtliche Machbarkeit eines solchen Schritts ausgeräumt haben.

Zweitens haben die letzten Monate auch gezeigt, dass die europapolitische Handlungsfähigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten eine entscheidende Voraussetzung für die Möglichkeit ist, neue Wege innerhalb des Unionsrechts zur Lösung unvorhergesehener Krisen gehen zu können. Dies sollte auch in Zukunft möglich sein. Insbesondere in einem Umfeld, in dem Vertragsänderungen weiter schwer vorstellbar scheinen, wird es immer wieder nötig werden, Möglichkeiten des bestehenden EU-Rechts stärker als bisher auszuschöpfen. Ein souveräneres oder strategisch autonomeres Europa verlangt nach mehr, nicht weniger, europäischer Handlungsfähigkeit. Aus deutscher Sicht bedeutet dies insbesondere, jetzt nicht über das rechtlich Gebotene hinaus einen politischen Präzedenzfall für die Notwendigkeit von Zwei-Drittel-Mehrheiten zur parlamentarischen Genehmigung europapolitischen Handelns zu schaffen. Die juristische Bewertung obliegt hier anderen. Es wäre im Rest der EU allerdings schwer zu vermitteln, wenn man jetzt aus Vorsicht vor einem möglichen Verfahren in Karlsruhe einen möglicherweise nicht notwendigen Zwei-Drittel-Standard setzte, der den europapolitischen Handlungsspielraum künftiger Parlamentsmehrheiten – und damit der EU als Ganzes – erheblich einschränkte.