

Susanne Wixforth
Deutscher Gewerkschaftsbund
25.10.2020

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
19(21)116
Anhörung 26.10.2020

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages

am 26. Oktober 2020

Next Generation EU, EU-Eigenmittelbeschluss und Grundgesetz

Die Europäische Union ist gekennzeichnet durch einen Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung, aber fehlender Fiskalkapazität. Programme aus dem EU-Haushalt können eine solche nicht ersetzen, da das EU-Budget mit etwas mehr als 1% des EU-BNE kaum stabilisierende Wirkung bei Krisen entwickeln kann. Ein automatischer Stabilisator, wie bspw eine EU-Arbeitslosenrückversicherung, fehlt. Auch gibt es keine harmonisierte Mindestausstattung bei den nationalen sozialen Sicherungssystemen. Dieser Missstand wird verstärkt durch Steuerwettbewerb und Steuervermeidungspraxen, die die Gestaltungskraft der Mitgliedstaaten durch Verringerung der Einnahmenseite reduzieren. Damit einher geht eine Zunahme der Vermögens- und Einkommensungleichheit nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten.

Die Covid-19 Krise hat diese Fehlentwicklungen deutlich zutage befördert. Als Reaktion darauf legte die EU-Kommission einen Europäischen Aufbauplan vor. Kernstück dieses Plans ist ein neues Aufbauinstrument, kurz „Next Generation EU“, zur Konjunkturbelebung (COM(2020)456). Das Aufbauinstrument wird durch eine Verordnung (EURI-Verordnung, COM 2020(441) basierend auf Art 122 AEUV begründet. Die Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (COM 2020(408) regelt auf Basis von Art 178 AEUV die Ziele, die Finanzierung und die Bereitstellung der Mittel.

Beide Verordnungsvorschläge wurden durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21.7.2020 (EUCO 10/20) in wesentlichen Punkten modifiziert:

Das Gesamtvolumen für Next Generation EU blieb zwar mit € 750 Mrd unangetastet, allerdings wurde das Verhältnis zwischen Zuschüssen und Darlehen verschoben:

- € 390 Mrd für Zuschüsse und
- € 360 Mrd für Darlehen.

Auch die Mittelzuweisung für die verschiedenen EU-Programme wurde umgeschichtet, sodass 90% der Mittel in die Aufbau- und Resilienzfazilität fließen und nur ein geringer Teil in bestehende Fonds. Die Mittel für humanitäre Hilfe an Drittstaaten wurden gestrichen.

Dahinter steht der Gedanke, dass Art 122 AEUV einen finanziellen Beistand bei gravierenden wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten vorsieht. Eine Mittelzuweisung, wie sie in den Schlussfolgerungen des Rates vorgesehen ist, entspricht daher dem europäischen Primärrecht.

Der Vorschlag COM (2020)445 enthält schließlich einen Entwurf zum Eigenmittelsystem der EU. Dadurch soll die Kommission einerseits ermächtigt werden, im Namen der EU bis zu € 750 Mrd an den Kapitalmärkten aufzunehmen. Die Ermächtigung ist außerordentlicher Natur

und zeitlich begrenzt. Zur Deckung der Verbindlichkeiten soll gleichzeitig die Eigenmittelobergrenze vorübergehend bis 2058 auf 2 Prozent angehoben werden.

Die Praxis der Ausgabe von Anleihen durch die EU-Kommission ist nicht neu und wurde zuletzt für das Programm SURE vorgesehen. Die von der EU auf den Finanzmärkten aufgenommenen Mittel wurden bisher nicht als autonome Eigenmittelkategorie qualifiziert. So schlägt es die EU-Kommission auch für die Finanzierung des Aufbauinstruments vor: Die Erlöse der EU-Anleihen werden als „zweckgebundene externe Einnahmen“ definiert.¹ Die Qualifikation der Anleiherlöse als „sonstige Einnahmen“ erscheint deshalb erforderlich, weil sie, anders als Eigenmittel, dem EU-Haushalt nicht endgültig zugewiesen werden können – da die EU die Anleihen (Kredite) zurückzahlen muss und damit Verbindlichkeiten eingeht.

Die neuen Einnahmen unterliegen der Eigenmittelobergrenze. Damit bleibt die Schuld des Bundes gegenüber der EU berechenbar. Eine dergestalt begrenzte Kreditaufnahmebefugnis ist demnach keine unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigung und der Bundestag bleibt Herr seiner Entschlüsse.

Dennoch gibt es beim gegenständlichen Eigenmittelbeschluss neue Elemente:

- Die Auskehrung der Mittel nicht nur als Darlehen, sondern auch in Form von Zuschüssen, die rund ein Drittel gemessen am Mehrjährigen Finanzrahmen ausmachen.
- Die neue Kategorie der sonstigen Einnahmen macht 70% des EU- Haushaltes aus. Art 311 Abs 2 AEUV steht dem allerdings nicht entgegen, da er die Regeln bezüglich Eigenmittel und sonstige Einnahmen dem Sekundärrecht überlässt.
- Die Anleihermächtigung der EU-Kommission zur Finanzierung des Aufbauinstruments wird nicht im Vorschlag der EURI-Verordnung (VO zur Schaffung eines Aufbauinstruments²), sondern durch einen neuen Eigenmittelbeschluss erteilt.
- Die Definition als zweckgebundene externe Einnahmen bedeutet, dass diese Mittel nicht Teil des jährlichen Haushaltsverfahrens sind. Sie werden auch nicht auf die Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens angerechnet. Die geliehenen Mittel stehen neben dem Haushalt und unterliegen nicht der Zustimmung des EU-Parlaments.

Eine Zweidrittelmehrheit für das Zustimmungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss kommt in Betracht, wenn es sich um eine Änderung der vertraglichen Grundlagen oder eine vergleichbare Regelung handelt, durch die das GG seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder eine solche Änderung bzw Ergänzung ermöglicht wird (Art 23 GG). Eine solche verfassungsändernde Bedeutung ist dann anzunehmen, wenn der vorgeschlagene Eigenmittelbeschluss für Next Generation EU Rechtsetzungs- oder Entscheidungsbefugnisse auf die EU überträgt oder der Europäischen Union Kompetenzen eingeräumt werden, die das Grundgesetz einem innerstaatlichen Organ zuweist. In der Literatur wurde dazu der Prüfmaßstab entwickelt, ob eine mit dem Unionsrechtsakt vergleichbare Regelung im nationalen Recht einer Verfassungsänderung bedurft hätte (Verfassungsrelevanz im Sinne einer vergleichbaren Regelung). Diese Frage ist wohl zu bejahen, betrifft doch das Next Generation EU-Paket eine Ergänzung bzw Änderung der Finanzverfassung.

Aber auch andere Überlegungen sprechen für einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss des Bundestages:

- 1.) Es geht im weitesten Sinne um eine Kompetenzfrage. Kompetenzfragen sind auch Demokratiefragen. Nicht ohne Grund verlangen die Schlussfolgerungen des Europäischen

¹ Art 4 Abs 1 (COM2020)441, Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Rn A11

² European Union Recovery Instrument, COM (2020)441

Rates eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission, um auf diese Weise die demokratische Legitimierung des Sonderhaushaltes zu verstärken. Auch sehen die Schlussfolgerungen einer Kontrolle durch den EU-Rechnungshof vor.

2.) Die Hinterfragung der einfachen Mehrheit kann beim Bundesverfassungsgericht schnell zu einer Entscheidung führen, die das gesamte Regelwerk mangels ordnungsgemäßer Ratifizierung in Frage stellt. Hingegen könnte ein mit qualifizierter Mehrheit beschlossenes Zustimmungsgesetz nur mehr auf die EU-rechtliche Vereinbarkeit im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens überprüft werden und würde so das Gesamtpaket Next Generation EU an sich nicht gefährden.