

## **Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses zum EU-Eigenmittelbeschluss**

*Lucas Guttenberg, stellvertretender Direktor, Jacques Delors Centre*

Der zur Ratifizierung vorliegende neue Eigenmittelbeschluss der EU ist mit Fug und Recht historisch zu nennen: Er erlaubt es der Union zum ersten Mal in ihrer Geschichte, gemeinsame Ausgaben über die Begebung von EU-Anleihen zu finanzieren. Dies ist angesichts der enormen wirtschaftlichen Verwerfungen durch die Pandemie ein sinnvoller und notwendiger Schritt. Das durch die EU-Anleihen finanzierte Wiederaufbauinstrument wird in erheblichem Maße zu einer gleichmäßigeren wirtschaftlichen Erholung in Europa beitragen und hat bereits jetzt den Zusammenhalt in der EU deutlich gestärkt.

Gleichzeitig sollte die Wichtigkeit dieses Schritts nicht darüber hinwegtäuschen, dass seine Wirkung zunächst faktisch eng begrenzt ist: Erstens enthält der vorliegende Eigenmittelbeschluss keinerlei Hintertüren für eine Ausweitung oder Verstetigung des Wiederaufbauinstruments. Zweitens ist durch die vorgesehene Rückzahlung über den EU-Haushalt auch das finanzielle Risiko für einzelne Mitgliedstaaten deutlich eingegrenzt. Diese beiden Aspekte werden im Folgenden näher erläutert:

### **1. Begrenztheit des Wiederaufbauinstruments**

Das Wiederaufbauinstrument ist ein temporäres Instrument zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. Die dafür notwendige Schuldenaufnahme ist im Eigenmittelbeschluss zeitlich und in der Höhe klar begrenzt: Ab 2026 darf es keine Nettokreditaufnahme mehr geben, ab 2027 müssen die Kredite zurückgeführt werden. Die Obergrenze für die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von EU-Ausgaben legt der Beschluss bei 390 Milliarden Euro in Preisen von 2018 fest.

Es wäre wünschenswert, die EU mit einem dauerhaften Instrument auszustatten, das bei Bedarf auch über gemeinsame Anleihen finanziert werden kann. Es scheint wenig ratsam, in jeder Krise von neuem mit dem Aufbau von Ad-hoc-Instrumenten zu beginnen. Gleichzeitig haben die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen einmal mehr gezeigt, wie groß die Widerstände aller Mitgliedstaaten gegen eine grundlegende Reform des EU-Haushaltes sind. Auch aus diesem Grund wäre es sinnvoll, in Zukunft auf ein verstetigtes Wiederaufbauinstrument zur finanziellen Umsetzung gemeinsamer politischer Prioritäten setzen zu können.

Allerdings steht außer Frage, dass aufgrund der genannten Begrenzungen im Eigenmittelbeschluss eine Verstetigung des Wiederaufbauinstruments einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses bedürfte, soweit sie eine Schuldenfinanzierung einschließen sollte. Dafür wäre Einstimmigkeit im Rat sowie eine neuerliche Ratifizierung durch den Bundestag erforderlich. Die Behauptung, die angehobene Eigenmittelobergrenze im vorliegenden Beschluss ermögliche es, dieses neue Ratifizierungserfordernis zu umgehen, läuft ins Leere: Die Eigenmittelobergrenze hat schlicht keine Wirkung auf die zeitliche und mengenmäßige Begrenzung der EU-Kreditaufnahme.

Eine Verstetigung des Wiederaufbauinstruments hin zu einem permanenten und zumindest teilweise schuldenfinanzierten Fiskalinstrument für die EU mag also wünschenswert sein; sie ist aber im Rahmen des vorliegenden Eigenmittelbeschlusses, anders als etwa vom Bundesrechnungshof in seinem jüngsten Bericht insinuiert, nicht möglich. Ein solcher Schritt bedürfte neuer politischer Beschlüsse und sollte daher Gegenstand der politischen Diskussion in den kommenden Jahren im Hinblick auf eine Entscheidung im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens ab 2028 sein.

## **2. Auswirkungen auf den Bundeshaushalt**

Der vorliegende Eigenmittelbeschluss legt fest, dass die Rückzahlung der Kredite für das Wiederaufbauinstrument aus dem EU-Haushalt zu bestreiten ist und bis zum Jahr 2058 abgeschlossen sein muss. Bei einem vollen Abruf der Mittel für zusätzliche EU-Ausgaben ergibt sich so eine jährliche Belastung des EU-Haushaltes von etwa 15 Milliarden Euro für Zins und Tilgung. Der EU-Haushalt und damit auch die mit der Verschuldung verbundenen Kosten werden über die regulären Einnahmen der EU finanziert. Solange der Eigenmittelbeschluss nicht wieder geändert wird, bedeutet dies vor allem eine Finanzierung über die Beiträge der Mitgliedstaaten (BNE- und MWSt-Eigenmittel).

Der vorliegende Eigenmittelbeschluss verpflichtet die Mitgliedstaaten allerdings lediglich, der EU für ihre Ausgaben die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Er enthält keinerlei Festlegungen zur Höhe künftiger Ausgaben. Ob Zins- und Tilgungskosten über eine Erhöhung der Ausgabendeckel im Mehrjährigen Finanzrahmen oder über eine Kürzung der Ausgaben an anderer Stelle bestritten werden sollen, ist eine politische Entscheidung, die im Rahmen der Verhandlungen zum nächsten MFR einstimmig im Rat zu treffen sein wird. Einen Automatismus zur Ausgabenerhöhung gibt es nicht. Daran ändert auch die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze nichts. Daher führt die im vorliegenden Eigenmittelbeschluss verankerte zusätzliche Schuldenaufnahme nicht ohne weitere politische Beschlüsse zu zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt.

Auch ein möglicher „Zahlungsausfall“ anderer Mitgliedstaaten ist ein wenig überzeugendes Szenario für eine mögliche Zusatzbelastung. Erstens scheint es unrealistisch, dass Mitgliedstaaten sich über einen längeren Zeitraum weigern, ihre Beiträge an den EU-Haushalt abzuführen. Sie müssten mit erheblichen politischen Konsequenzen rechnen und außerdem wohl auf Auszahlungen aus dem EU-Haushalt verzichten. Selbst das Vereinigte Königreich kommt nach seinem Ausscheiden seinen Verbindlichkeiten gegenüber dem EU-Haushalt nach. Zweitens ist die jährliche Summe von etwa 15 Milliarden Euro für Zins und Tilgung im Verhältnis zum EU-Haushalt insgesamt derart gering, dass selbst komplette Beitragsausfälle großer Mitgliedstaaten über anderweitige Ausgabenkürzungen im EU-Haushalt abgefangen werden könnten, ohne nachträglich die Beiträge anderer Mitgliedstaaten zu erhöhen. Drittens ist nicht ersichtlich, warum gerade Deutschland noch weiter Beiträge an den EU-Haushalt entrichten würde, wenn eine relevante Zahl anderer Mitgliedstaaten ihre Beiträge nicht mehr zahlten – eine direkte Verpflichtung Deutschlands, EU-Kredite zu bedienen, besteht schlicht nicht.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen scheint es wenig plausibel, dass sich aus der im Eigenmittelbeschluss angelegten Verschuldung in relevantem Umfang Risiken für den Bundeshaushalt ergeben könnten.

## **3. Ausblick**

Das Wiederaufbauinstrument wird die Diskussion über die zukünftige EU-Finanzarchitektur vor allem dadurch prägen, dass es Wege für mögliche permanente Instrumente und Finanzierungswege aufzeigt und dass es eine Reihe zukünftiger Entscheidungen forcieren wird: Dazu zählen unter anderem die Festlegung, wie Zins- und Tilgungskosten finanziert werden sollen, und die Frage, unter welchen Bedingungen die EU sich in Zukunft verschulden darf. Auch wird in den nächsten Jahren entschieden werden müssen, ob der EU Einnahmen über neue Eigenmittel zur Verfügung gestellt werden sollen.

Der Eigenmittelbeschluss in seiner heutigen Form trifft zu diesen Fragen allerdings keinerlei Vorfestlegungen. Stattdessen wird dies möglicherweise Gegenstand zukünftiger Beschlüsse in der Verantwortung zukünftiger Bundesregierungen und Bundestage sein.