

Susanne Wixforth
Deutscher Gewerkschaftsbund
18.3.2021

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

am 22. März 2021

Entwurf des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes

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. Er soll dem erwarteten drastischen Rückgang des Wachstums in der Union entgegenwirken. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass die Erholung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich verläuft und dadurch die Divergenzen zwischen den nationalen Volkswirtschaften zunehmen. Die unterschiedlichen haushaltpolitischen Spielräume, die den Mitgliedstaaten zu Verfügung stehen und die uneinheitlichen Maßnahmen stellen eine Gefahr für den Binnenmarkt sowie den sozialen und territorialen Zusammenhalt dar.

- **Eigenmittelbeschluss, Aufbauinstrument und Aufbau- und Resilienzfazilität**

Kernstück dieses Plans ist ein neues Aufbauinstrument, kurz „Next Generation EU“, zur Konjunkturbelebung. Das Aufbauinstrument wird durch eine Verordnung (EURI-Verordnung, EU 2020/2094) basierend auf Art 122 AEUV begründet. Die Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (VO (EU) 2021/241) regelt auf Basis von Art 175 Abs 3 AEUV die Ziele, die Finanzierung und die Bereitstellung der Mittel.

Beide Verordnungen berücksichtigen die Modifizierungen, die sich aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21.7.2020 (EUCO 10/20) ergaben:

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

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

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. Dahinter steht der Gedanke, dass die rechtliche Basis der EURI-Verordnung Art 122 AEUV ist. Dieser Artikel sieht einen finanziellen Beistand bei gravierenden wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten vor.

Der Beschluss 2020/2053 des Rates über das Eigenmittelsystem ermächtigt einerseits die EU-Kommission, 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 andererseits die Eigenmittelobergrenze vorübergehend um zusätzliche 0,6% von 1,4% auf 2% angehoben werden. Die Differenz zwischen den Obergrenzen ist der sogenannte Headroom, den die EU-Kommission als Garantie für die Kreditaufnahme einsetzen kann. Dies soll das Vertrauen der Investoren stärken, dass der EU-Haushalt der Rückzahlungspflicht jederzeit nachkommen kann. Die Anhebung ist temporär und soll spätestens 2058 enden. Die EU-Kommission erhält die Ermächtigung, während des Zeitraums der vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenzen die Mitgliedstaaten aufzufordern, die entsprechenden Kassenmittel vorläufig bereitzustellen, wenn die für den Unionshaushalt bewilligten Mittel nicht ausreichen. Der Abruf pro Mitgliedstaat ist auf seinen Anteil an der vorübergehend angehobenen Eigenmittelobergrenze, d.h. 0,6% des EU-BNE beschränkt.

Die Tilgung der temporären Anleiheemission soll ab dem Jahr 2028 bis 2058 über 30 Jahre mit jährlich etwa € 30 Milliarden über den EU-Haushalt erfolgen. Ein Tilgungsplan soll von der EU-Kommission regelmäßig vorgelegt werden. Die Aufnahme von Nettomitteln ist bis Ende 2026 befristet. Die EU-Kommission verweist darauf, dass in den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen die erforderlichen Mittel vorgesehen werden müssen, um die Zahlungen und Tilgungen bei Fälligkeit decken zu können.

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 Anleiheerlöse 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. Allerdings besteht eine Nachschusspflicht (s. unten, lit e). Damit bleibt die Schuld des Bundes gegenüber der EU grundsätzlich berechenbar, der Bundestag bleibt im Prinzip Herr seiner Entschlüsse, sollte sich aber für die Einführung einer maximalen Höchstgrenze für die Nachschusspflicht einsetzen.

Abgesehen von der Nachschusspflicht gibt es weitere neue Elemente:

- a) Die Auskehrung der Mittel nicht nur als Darlehen, sondern auch in Form von Zuschüssen, die rund ein Drittel gemessen am Mehrjährigen Finanzrahmen ausmachen.
- b) 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.
- c) Die Anleiheermächtigung der EU-Kommission zur Finanzierung des Aufbauinstruments wird nicht im Vorschlag der EURI-Verordnung, sondern durch einen neuen Eigenmittelbeschluss erteilt.

¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Rn A11

- d) Die Definition als zweckgebundene externe Einnahmen bedeutet, dass diese Mittel nicht Teil des jährlichen Haushaltsverfahrens sind. Die geliehenen Mittel stehen neben dem Haushalt und unterliegen nicht der Zustimmung des EU-Parlaments.
- e) Sowohl die Eigenmittelbeschlüsse, als auch der Mehrjährige Finanzrahmen werden bis zum Jahr 2058 präjudiziert. Beide können nicht hinter der erhöhten Eigenmittelobergrenze zurückbleiben, da der EU- Haushalt für die Anleihen haftet. Soweit der „Headroom“ nicht ausreicht, entsteht eine Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten, begrenzt mit ihrem Anteil an der Obergrenze von 0,6% des EU-BNE. Insoweit sind Mitgliedstaaten „lender of last resort.“ Entsprechende Kassenmittel müssen von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden Ist ein Mitgliedstaat dazu nicht in der Lage, so ist die EU-Kommission ermächtigt, vorläufig und anteilmäßig von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen. Ein jährlich abrufbarer Höchstbetrag ist im Eigenmittelbeschluss nicht vorgesehen.
- f) Es geht im weitesten Sinne um eine Kompetenzfrage. Kompetenzfragen sind auch Demokratiefragen. Nicht ohne Grund verlangen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission, um auf diese Weise die demokratische Legitimierung des Sonderhaushaltes zu verstärken.

All das spricht dafür, dass der Eigenmittelbeschluss verfassungsändernde Bedeutung hat, da das Next Generation EU-Paket de-facto eine Ergänzung bzw Änderung der EU-Finanzverfassung bewirkt.

- **Zusammenspiel zwischen Aufbauinstrument und Aufbau- und Resilienzfähigkeit (Next Generation EU)**

Rechtsgrundlage von Next Generation-EU ist Art 122 AEUV. Deshalb sind die Maßnahmen, die aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit finanziert werden, grundsätzlich auf die Krisenbewältigung zu begrenzen und müssen das Ziel verfolgen, den Auswirkungen der derzeitigen Krise in einem angemessenen Umfang zu begegnen. Basis der Mittelauskehrung aus der neuen Fähigkeit sind die nationalen Resilienzpläne.

Aus Sicht des DGB ist es zu früh, von einem „Hamiltonian“ Moment zu sprechen, dazu ist die Zweckbindung und die Einbindung in das Europäische Semester ein zu restriktives Korsett. Ein weiterer entscheidende Unterschied zu den Europäischen Investitions- und Strukturfonds ist, dass die Sozialpartner und Regionen bei der Verwaltung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit kein Mitspracherecht haben.

Sehr wohl bietet Next Generation EU aber die Möglichkeit, eine neue Europäische Finanzverfassung zu testen und auf Basis dessen zu reformieren und perpetuieren. Will Europa im internationalen Wettbewerb bestehen, so muss es zu einer zukunftsfähigen Volkswirtschaft ausgebaut werden. Dafür braucht es ein massives Investitionsprogramm, bei dem auch die Beschäftigten in der EU mitgenommen werden müssen. Denn auch ohne Corona-Krise steht die Europäische Union vor großen Strukturumbrüchen: Klimawandel, Digitalisierung, Energie- und Mobilitätswende. Dies alles kann nicht mit rein nationalen Maßnahmen bewerkstelligt werden.

Der DGB hat bereits 2012 einen Marshall-Plan für Europa vorgeschlagen, der diese Entwicklungen vorwegnahm und eine Reform der EU-Finanzverfassung vorschlug. Next-Generation EU geht diesen Weg. Bei einem Erfolg sollte er fortgesetzt werden. Es darf jedenfalls keine Rückkehr zum status quo geben. Der Vorschlag, den wirtschaftlichen Aufbau

über gemeinschaftliche Anleihen zu finanzieren ist richtig, ebenso die Weitergabe an die Mitgliedstaaten in Form von Zuschüssen.

Für die konkrete Ausreichung und Umsetzung des Wiederaufbaus bedarf es eines neuen demokratischen Fundaments, indem eine Einbindung der Sozialpartner und eine Parlamentarisierung des Prozesses herbeigeführt wird:

Das ist durch zwei Reformen möglich:

1.) Einführung des Partnerschaftsprinzips bei Ausarbeitung und Umsetzung der Resilienzpläne

2.) Des Europäischen Semesterprozesses, der nach wie vor den Fokus auf verengte Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit und Reduzierung von öffentlichen Ausgaben legt. Dabei hat der DGB drei Schwerpunkte vorgeschlagen:

- Die Indikatoren des Social Scoreboard dürfen sich nicht am Durchschnitt der Mitgliedstaaten orientieren, sondern müssen Zielwerte formulieren und die Mitgliedstaaten daran messen.
- Schlechtes Abschneiden beim Social Scoreboard darf nicht folgenlos bleiben. Bei schlechtem Abschneiden muss eine entsprechende länderspezifische Empfehlung zur Folge haben. Ergänzend sollten im Rahmen des Strukturfonds finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die identifizierten Missstände zu beheben.
- Die Indikatoren des Social Scoreboard müssen erweitert werden, bspw um die Tarifbindung.

Ein nachhaltiges und solidarisches wirtschaftliches EU-Aufbauprogramm muss außerdem mit dem Umbau der Europäischen Wirtschaftsregierung, insbesondere der europäischen Fiskalregeln einhergehen. Die Reform des EU-Stabilitätspaktes darf kein Tabu sein. Dieser ist für 2020 und 2021 ausgesetzt. Die EU-Kommission empfiehlt eine Verlängerung bis 2023, sollte sich die Lage bis dahin nicht bessern. Aus Sicht des DGB geht diese Debatte in die falsche Richtung. Stattdessen fordern wir eine Reform des Stabilitätspaktes ein, damit den EU-Staaten eine höhere Verschuldung zugunsten öffentlicher Investitionen ermöglicht wird. Eine rigide Sparpolitik erschwert den wirtschaftlichen Erholungsprozess. Gleichzeitig wurde die Einnahmenseite der Staaten vernachlässigt, wodurch sie weiterhin in Abhängigkeit spekulierender Finanzmärkte bleiben und die Vermögensungleichheiten weiter ansteigen.