



Stenografisches Protokoll der 91. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 22. März, 13.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin

Vorsitz: Peter Boehringer, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 6

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom
14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der
Europäischen Union und zur Aufhebung des
Beschlusses 2014/335/EU, Euratom
(Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG)**

BT-Drucksache 19/26821

Hierzu wurde verteilt:

19(8)8437 Antrag

19(8)8444 Gutachliche Stellungnahme

19(8)8478, 19(8)zu8478, 19(8)zu8478 1. Erg.

(Stellungnahmen der geladenen

Sachverständigen)

(Anlage 1 bis 3)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für die Angelegenheiten der
Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige
Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]

**Tagesordnungspunkt 2****Seite 6**

Gesetzentwurf der Abgeordneten Otto Fricke, Michael Georg Link, Christian Dürr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union zur Stärkung der Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten des Aufbauinstruments Next Generation EU (Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG)

BT-Drucksache 19/26877

Hierzu wurde verteilt:

19(8)8468 Antrag

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Berghegger, Dr. André Körber, Carsten Lips, Patricia Rehberg, Eckhardt	
SPD	Rohde, Dennis Steffen, Sonja Amalie	Petry, Christian
AfD	Boehringer, Peter	Glaser, Albrecht
FDP	Fricke, Otto	
DIE LINKE.	Löttsch, Dr. Gesine	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Hajduk, Anja	



Anwesenheitsliste der Mitglieder des mitberatenden Ausschusses

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 22. März 2021

zum Entwurf der Bundesregierung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes –

ERatG (BT-Drucksache 19/26821) sowie zum Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion zur Änderung des Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG

(BT-Drucksache 19/26877)

Name	Fraktion	Ausschuss
Ullrich, Gerald	FDP	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Hunko, Andrej	DIE LINKE.	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Dr. Brantner, Franziska	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union



Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 22. März 2021
zum Entwurf der Bundesregierung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes –
ERatG (BT-Drucksache 19/26821) sowie zum Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion
zur Änderung des Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG
(BT-Drucksache 19/26877)

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld Albert-Ludwigs-Universität Freiburg	Teilnahme per Videokonferenz
Prof. Dr. Clemens Fuest ifo Institut	Teilnahme per Videokonferenz
Céline Gauer Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der Europäischen Kommission	Teilnahme per Videokonferenz
Lucas Guttenberg Hertie School Jacques Delors Centre	Teilnahme per Videokonferenz
Klaus-Heiner Lehne Europäischer Rechnungshofes	Teilnahme per Videokonferenz
Dr. Thu Nguyen Hertie School Jacques Delors Centre	
Prof. Dr. Karl-Albrecht Schachtschneider	Teilnahme per Videokonferenz
Dr. Margit Schratzenstaller Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung	Teilnahme per Videokonferenz
Susanne Wixforth Deutscher Gewerkschaftsbund	



(Beginn: 13.03 Uhr)

Vorsitzender Peter Boehringer: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Ich eröffne die 91. Sitzung des Haushaltsausschusses. Bitte nehmen Sie Platz.

Ich rufe die **Tagesordnungspunkte 1 und 2** auf:

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz - ERatG)

BT-Drucksache 19/26821

Hierzu wurde/wird verteilt:

19(8)8437 Antrag

19(8)8444 Gutachtliche Stellungnahme

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde (SPD)

Abg. Peter Boehringer (AfD)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

2. Gesetzentwurf der Abgeordneten Otto Fricke, Michael Georg Link, Christian Dürr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union zur

Stärkung der Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten des Aufbauinstruments Next Generation EU (Next-Generation-EUZBBG - NG-EUZBBG)

BT-Drucksache 19/26877

Hierzu wurde verteilt:

19(8)8468 (Antrag)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde (SPD)

Abg. Peter Boehringer (AfD)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Haushaltsausschuss hat einvernehmlich beschlossen, zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes sowie zu dem Entwurf der FDP-Bundestagsfraktion zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union zur Stärkung der Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten des Aufbauinstruments Next Generation EU diese öffentliche Anhörung durchzuführen.

Zu dieser Veranstaltung darf ich Sie recht herzlich begrüßen, insbesondere die eingeladenen Sachverständigen. Ihre Mikrofone sind noch auf stumm geschaltet; Sie sollten uns aber hören. Ich werde Sie bei der Vorstellung einzeln fragen, ob Sie uns hören, und prüfen, ob wir Sie hören. Ich heiße Sie also herzlich willkommen, egal ob Sie hier im Saal sitzen oder - wie die meisten heute - per Video oder Telefon zugeschaltet sind.

Das sind im Einzelnen - ich stelle vor -: Herr Professor Dr. Lars Feld von der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, auch Leiter des dortigen Walter Eucken Instituts. Herr Feld, hören Sie mich gut?



Sachverständiger Prof. Dr. Lars Feld (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Ich kann Sie vorzüglich hören; wunderbar.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank, Herr Feld. Sie haben Ihr Mikro auch in dem Moment freigeschaltet. Das gilt bitte auch für die anderen, wenn sie mit uns sprechen. - Dann Herr Professor Dr. Clemens Fuest, Präsident des ifo-Instituts und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF. Herr Fuest, Sie hören uns auch?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo-Institut): Ja, ich kann Sie gut hören. Ich hoffe, Sie mich auch. Guten Tag!

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Dann Frau Céline Gauer, per Video zugeschaltet und simultan gedolmetscht. Das erklären wir gleich noch etwas genauer. Sie ist Leiterin der Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der Europäischen Kommission. Frau Gauer, Sie hören uns auch? Schalten Sie bitte Ihr Mikro kurz an.

Sachverständige Céline Gauer (Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der Europäischen Kommission): Yes, I can hear you very well. Thank you very much.

Vorsitzender Peter Boehringer: Dank auch an Sie. - Wir sprechen mit Frau Gauer nur Deutsch. Das bitte ich auch die anderen zu tun. - Herr Lucas Guttenberg ist stellvertretender Direktor des Jacques Delors Centre an der Hertie School; er ist per Video zugeschaltet. Herr Guttenberg.

Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre/Hertie School): Guten Tag! Ich kann Sie gut hören.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Herr Klaus-Heiner Lehne, Präsident des Europäischen Rechnungshofs, ist ebenfalls per Video zugeschaltet.

Sachverständiger Klaus-Heiner Lehne (Europäischer Rechnungshof): Auch ich kann Sie bestens hören.

Vorsitzender Peter Boehringer: Dann Frau Dr. Thu Nguyen. Sie ist Policy Fellow für EU-Institutionen und Demokratie, ebenfalls am Jacques Delors Centre der Hertie School. Sie sind vor Ort; das ist schon fast die Ausnahme hier. Herzlich willkommen! - Wir haben am Telefon Herrn Professor Dr. Karl Albrecht Schachtschneider. Er war bis zu seiner Emeritierung Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität Erlangen-Nürnberg. Herr Schachtschneider, hören Sie uns?

Sachverständiger Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider: Ich höre Sie sehr gut, Herr Boehringer. Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. Danke auch. - Per Video Frau Dr. Margit Schratzenstaller, Ökonomin beim Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung im Bereich Makroökonomie und europäische Wirtschaftspolitik. Sind Sie im Call?

Sachverständige Dr. Margit Schratzenstaller (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung): Vielen Dank für die Einladung. - Ich kann Sie sehr gut hören.

Vorsitzender Peter Boehringer: Wir hören Sie auch gut. Wenn Sie Ihr Mikrofon noch ein bisschen lauter stellen, hören wir Sie noch besser. - Frau Susanne Wixforth, Deutscher Gewerkschaftsbund, Abteilung Internationale und Europäische Gewerkschaftspolitik. Herzlich willkommen!

Herzlichen Dank an alle für Ihre Teilnahme. Ein Dank auch für Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die einen wichtigen Beitrag zu unserer Arbeit darstellen.

Für die Bundesregierung begrüße ich nun die Parlamentarische Staatssekretärin Bettina Hagedorn aus dem BMF. Herzlich willkommen! Sie wird nach etwa einer halben Stunde terminbedingt abgelöst durch Ministerialdirektor Westphal.

Nun noch - das ist nicht sonderlich überraschend - einige organisatorische Hinweise zum Ablauf der Anhörung:



Der Stenografische Dienst des Bundestages wird ein Wortprotokoll anfertigen. Vielen Dank dafür.

Ebenfalls vielen Dank an die beiden Dolmetscherinnen, die die Antworten von Frau Gauer aus dem Englischen ins Deutsche und umgekehrt übersetzen, sodass alle an Frau Gauer gerichteten Fragen auf Deutsch formuliert werden können. Der deutschsprachigen Übersetzung können alle im Saal Anwesenden über die Kopfhörer auf Kanal 2 folgen. Die über Polycom zugeschalteten Sachverständigen erhalten ebenfalls die deutsche Übersetzung.

Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt. Sie wurden zur Ausschussdrucksache mit der Nummer 19(8)8478 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen. Es kann natürlich auch etwas darüber hinausgehen. Es ist ein sehr breites und wichtiges Feld, über das wir heute reden.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist heute nicht vorgesehen, weil wir möglichst drei Fragerunden durchbekommen möchten. Wir treten also gleich in eine erste Fragerunde ein.

Gemäß der beim Haushaltsausschuss üblichen Verfahrensweise werde ich jeder Fraktion in jeder Fragerunde einmal das Wort erteilen. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich. Ich bitte die Obleute aller Fraktionen, jeweils die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und uns die Fragesteller zu benennen. Das gilt natürlich auch für die Kollegen aus dem Europaausschuss.

Um bei sechs Fraktionen in einer zweistündigen Anhörung drei vollständige Fragerunden zu ermöglichen, sollten Fragen und Antworten zusammen erfahrungsgemäß und auch mathematisch nicht mehr als fünf Minuten einnehmen. Ich bitte die Fragesteller daher um prägnante Fragen; dann haben die Experten etwas mehr Zeit.

Ich möchte noch darauf aufmerksam machen, dass diese Anhörung live im Parlamentsfernsehen übertragen wird und anschließend auf der Internetseite des Bundestages in der Mediathek abgerufen werden kann. Auf diese Weise gewährleisten wir heute auch während der Coronapandemie die Öffentlichkeit dieser Sitzung.

Nach diesen organisatorischen Hinweisen treten wir, wenn keine weiteren Fragen sind, in die inhaltliche Arbeit ein. Ich bitte den Kollegen Rehberg, für die Union die erste Frage zu stellen. Herr Rehberg.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe eine Frage an Professor Feld. Herr Professor, wie hoch schätzen Sie die makroökonomischen Effekte des EU-Aufbauinstruments Next Generation EU im Kontext natürlich auch mit dem beginnenden Mehrjährigen Finanzrahmen für Wachstum und Beschäftigung in Europa und in Deutschland ein?

Und an Herrn Lehne, den Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs, geht die Frage: Wie ist die zweckgerechte Verwendung der Mittel sichergestellt? Wäre es zum Beispiel möglich, wie ja gelegentlich in der Öffentlichkeit behauptet wird, dass die Staaten Mittel in soziale Sicherungssysteme transferieren können, für Steuersenkungen etc.? - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Zunächst Professor Feld, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars Feld (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Vielen herzlichen Dank für die Frage, Herr Rehberg. - Ich denke, man muss zwischen kurz- und langfristigen Wirkungen des Programms unterscheiden. Man darf aber durchaus feststellen, dass die wesentlichen makroökonomischen Effekte aufgrund der Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte eintreten. Insofern sind die kurzfristigen und die langfristigen Effekte auch miteinander verbunden.

Zu den kurzfristigen Wirkungen muss man sagen: Allein schon die Ankündigung im vergangenen Frühsommer und die Verabschiedung dieses zu-



sätzlichen Instruments und damit dieses Programms, das eine Verschuldungskompetenz und eine Transferkomponente vorsieht, hatte eine stabilisierende Wirkung. Das geschah allein über die Erwartungsbildung, ohne dass irgendwelche finanziellen Mittel geflossen wären. Die Erwartungen sind im weiteren Verlauf durch die Entscheidungen, die man auf EU-Ebene getroffen hat, auch nicht enttäuscht worden.

Bei der Frage, ob das Ganze zeitgerecht erfolgt ist, geht es nicht einfach um die Auszahlung der Mittel, sondern um den richtigen Zeitpunkt der Entscheidung darüber, wann die Stabilisierung notwendig war, und das war im vergangenen Sommer der Fall. Die Befürchtungen bestanden ja darin, dass ohne ein solches Instrument zumindest die Europäische Zentralbank bei ihrem Stabilisierungsauftrag alleine gelassen würde und ein zusätzliches finanzpolitisches Instrument deswegen notwendig sein würde. Das ist das, was man hauptsächlich für dieses Instrument feststellen muss.

Im weiteren Verlauf kommt es darauf an, dass die Mittel eingesetzt werden zur Steigerung der Produktivität und des Produktionspotenzials, also sozusagen des Potenzialwachstums der Mitgliedstaaten. So ist das Instrument im Grunde angelegt. Es zielt auf Investitionen in den als wichtig identifizierten Bereichen Digitalisierung und Klimaschutz ab und hat außerdem eine Verbindung zu Strukturreformen, die in nationaler Verantwortung durchgeführt werden sollen. Auch das ist relativ wichtig für die weitere Entwicklung, damit man auch eine Abgrenzung von den normalen Strukturfonds der EU hat, bei denen man durchaus einen gemischten Erfolg vorweisen kann.

Man muss allerdings hinzufügen, dass diese Aufbau- und Resilienzfazilität, also das Next-Generation-EU-Programm, im vergangenen Sommer wohl nicht notwendig gewesen wäre, wenn die Mitgliedstaaten der EU eine Schuldenquote von unter 60 Prozent hätten vorweisen können, so wie wir das in Deutschland im Jahr 2019 geschafft haben. Dann hätte jeder Mitgliedstaat in eigener Verantwortung expansive Fiskalpolitik betreiben können. Eine solche Situation hatten

wir im Sommer vergangenen Jahres nicht. Deswegen ist es sehr wichtig, im weiteren Verlauf mithilfe dieses Instruments und mit den Reformen in nationaler Verantwortung so viel mehr Wirtschaftswachstum zu erreichen, dass für alle Wirtschaftsakteure im Inland wie im Ausland klar ist, dass die Mitgliedstaaten ihre Schuldenquoten vor der nächsten Krise, vor der nächsten Rezession glaubwürdig zurückgeführt haben werden. Das ist für den nachhaltigen Erfolg dieses Programms sehr, sehr wichtig.

Sie sehen also, dass ich nicht versuche, quantitativ abzuschätzen, was das Programm bringen könnte. Das kann man in Modellen versuchen. Aber da steckt man sehr, sehr viele Annahmen hinein, weil Details des Programms in vielerlei Hinsicht noch gar nicht bekannt sind. Deswegen nur diese qualitative Einschätzung.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Feld. - Herr Lehne, Sie haben etwas weniger Zeit, aber wir geben natürlich noch etwas drauf, wenn Sie mehr brauchen. - Herr Lehne, Sie haben gerade Video und Mikrofon abgeschaltet. Bitte schalten Sie das Video und auch das Mikro an. - Wir hören Sie gerade nicht, Herr Lehne. - Wir holen Herrn Lehne nachher dazu. - Dann bitte ich den Kollegen Rohde, für die SPD-Fraktion die Fragen zu stellen.

Dennis Rohde (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine erste Frage geht an Frau Gauer. Können Sie uns einen Ausblick über das Funktionieren und die Governance der RRF aus Sicht der EU-Kommission geben? Was sind die wesentlichen Strukturelemente aus Ihrer Sicht? Wie gestalten Sie die Abgrenzung zum ESM? Und wie ist das Verhältnis zum Europäischen Semester?

An Frau Schratzenstaller habe ich die Frage: Wie beurteilen Sie insbesondere mit Blick auf die Refinanzierung von Next Generation EU die Einführung von Eigenmitteln? Welche Eigenmittel sehen Sie als realistisch einführbar an? Und wie beurteilen Sie die Aussicht, dass durch neue Eigenmittel es zu keinen Zusatzbelastungen für die nationalen Haushalte kommen wird?



Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Zunächst Frau Gauer für gute zwei Minuten bitte.

Sachverständige Céline Gauer (Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der EU-Kommission): Thank you very much for your question and thank you again for having me with you this afternoon. - So, governance of the RRF is to be seen like a partnership between Member States and the Union. To access the funding of the RRF, Member States have to table national recovery and resilience plans detailing the different reforms and investments that they intend to carry out with the use of the fund.

This European Semester is to be seen as the strategy compass for those reforms and investments because they have, over the years, detailed the challenges that the Member States have to address and made very specific recommendations that they have to follow. The green dimension, the green transition and the digital transition are also at the core of the Facility with mandatory expenditure of 47 per cent for the climate transition and 20 per cent for the digital transition. All of this together, both the structural reforms and the investment dedicated to the future of the EU, turns the RRF into an opportunity for the Member States to address the challenges stemming from the pandemic.

It is very different as an instrument from the ESM or the support programme that we have seen following the financial crisis. It is very different first because it is for all the Member States and not only for Member States of the Euro Zone at risk of losing market access. It is also very different because it has a different purpose. It is not only budget support; it is really about recovering from the crisis together and building more resilience for the economies towards the future.

It is also different from the programmes, the support programmes, and the ESM because it is built on a very strong national ownership. The European Semester provides the framework, but the national governments have to decide - another control of their parliaments -, how they want to structure their own recovery.

We have a very strict governance framework to make sure that the Member States deliver on the national plans that they will table. First, the plans have to be approved by the Council following the proposal made by the Commission, and this is a phase that we will very soon be entering into. Second, every time Member States want to seek payment under the Facility, they have to show that they have met the milestones and the targets that have been agreed in the plan. The Commission will review those milestones and targets and the compliance of the Member States and will make a decision after having taken into account the opinion of the Economic and Financial Committee of the Council.

So, as you can see, you have an involvement of all the European Member States and of the Commission to ensure the timely and efficient delivery on the promises, on the commitments that have been made by the Member States as part of their plan. So, very strong governance, an instrument for the future and not only for getting out of the current crisis in which we are, and a very strong framework. - Thank you very much.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Frau Gauer. - Für ebenfalls gute zwei Minuten bitte Frau Dr. Schratzenstaller.

Sachverständige Dr. Margit Schratzenstaller (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung): Vielen Dank zunächst für die Gelegenheit, bei der heutigen Anhörung von Wien aus Stellung zu nehmen. - Ich denke, man kann die Einführung von neuen Eigenmitteln, um die Schulden, die in Bezug auf Next Generation EU gemacht werden, zurückzuzahlen, doch als einen der größten Schritte in dieser Einigung sehen. Nach jahrelangen, ja eigentlich jahrzehntelangen ergebnislosen Diskussionen und Verhandlungen über die Erschließung von neuen Eigenmittelquellen als Alternative zu den derzeitigen Eigenmitteln ist hier ein, ich würde meinen, fast als historisch zu bezeichnender Durchbruch gelungen. Und die große Chance liegt darin, das geltende Eigenmittelsystem, das ja überhaupt keinen Beitrag zu wichtigen EU-Zielen und -Politiken liefert, so zu reformieren, dass man wichtige EU-Ziele unterstützen kann und insbesondere das



übergeordnete Ziel einer ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung, der Resilienz der EU unterstützt.

Der Fahrplan für die Schaffung der neuen Eigenmittel enthält mehrere innovative Eigenmitteloptionen. Diese sollen stufenweise eingeführt werden. Die EU-Kommission soll bis Mitte dieses Jahres Vorschläge für ein CO₂-Grenzausgleichssystem für Eigenmittel, das auf dem EU-Emissionshandelssystem basiert, und für eine Digitalabgabe machen, mit der Perspektive, diese ab 2023 einzuführen.

Ich halte den Zeitplan für alle drei Eigenmitteloptionen grundsätzlich für realistisch, auch wenn man vor allem bei der Digitalabgabe und bei dem CO₂-Grenzausgleichssystem noch wesentliche inhaltliche Fragen klären muss. Bei der Digitalabgabe geht es darum, wie man die Ausgestaltung und die Einführung mit den derzeitigen Plänen auf der OECD-Ebene koordiniert. Nach derzeitigem Stand wird hier ebenfalls eine internationale Einigung bis Mitte 2021 angestrebt. Danach sollen die Ergebnisse des EU-Prozesses in der EU umgesetzt werden. Insofern ist es relativ ambitioniert, wenn die EU-Kommission bis Mitte 2021 einen Vorschlag für die Digitalabgabe als neues Eigenmittel vorlegen soll. Allerdings ist die Einführung als neues Eigenmittel für das Jahr 2023 grundsätzlich machbar; das würde ich schon so sehen.

In Bezug auf das CO₂-Grenzausgleichssystem sind mehrere Modelle in der Diskussion. Hier muss man mehrere Dinge klären: Auf welcher Grundlage soll der CO₂-Gehalt von Importen bestimmt werden, die bei der Einfuhr dieser Abgabe unterliegen sollen? Auch müssen die einbezogenen Sektoren festgelegt werden. Es ist zu klären, ob eine schon im Herkunftsland vorgenommene CO₂-Bepreisung angerechnet wird. Es geht um die Frage, ob Ausfuhren aus der EU in Drittländer von der in der EU geltenden CO₂-Bepreisung befreit werden; das hätte natürlich Implikation für das Aufkommenspotenzial. Natürlich muss man auf eine WTO-kompatible Ausgestaltung achten. Dass sich die Biden-Administration in den letzten Wochen grundsätzlich positiv zu beiden Modellen und Systemen geäußert

hat, macht diese Vorhaben auf der EU-Ebene deutlich aussichtsreicher, als es sich noch im Herbst bzw. Ende des Jahres dargestellt hat.

Am einfachsten wäre sicherlich ein Eigenmittel, das auf dem Emissionshandelssystem basiert. Das würde auf einem bestehenden funktionierenden System beruhen und wäre in der Implementierung relativ einfach. Man müsste lediglich einen Teil der Einnahmen aus den Auktionserlösen der Zertifikate nicht mehr an die nationalen Haushalte fließen lassen, sondern auf die EU-Ebene umlenken.

Allerdings teile ich grundsätzlich die Einschätzung der Monti-Kommission, der High Level Group on Own Resources, die in ihrem Abschlussbericht betont hat, dass ein Korb mit verschiedenen Eigenmitteloptionen einem einzigen Eigenmittel vorzuziehen sei, weil sich die Vor- und Nachteile der einzelnen Eigenmittel dann ausgleichen würden. Wenn man sich die aktuellen Herausforderungen ansieht: Ein Korb von mehreren Eigenmitteln würde verschiedene Lenkungseffekte, verschiedene positive Nebeneffekte neben der reinen Finanzierungsfunktion kombinieren und könnte damit zur Erreichung von mehreren Zielen beitragen.

Zu der Frage, inwieweit diese Eigenmittel eine Zusatzbelastung der nationalen Haushalte vermeiden würden. Na ja, grundsätzlich ist die Zielsetzung dieser neuen Eigenmittel, dass sie eine Zusatzbelastung für die nationalen Haushalte vermeiden sollen; denn im Zusammenhang mit Next Generation EU sollen die erwarteten Einnahmen der Schuldentrückzahlung dienen als Alternative zur Erhöhung der nationalen Beiträge. Das würde dann tatsächlich die nationalen Haushalte belasten.

Im Einzelnen kann es im Zusammenhang mit diesen neuen Eigenmitteln natürlich zu bestimmten Belastungen für die nationalen Haushalte kommen, die sich aber in Grenzen halten sollten bzw. vermieden werden können. - Wie viel Zeit habe ich noch?



Vorsitzender Peter Boehringer: Frau Schratzenstaller, ich darf Sie auf die Zeit hinweisen und Sie bitten, zum Schluss zu kommen.

Sachverständige Dr. Margit Schratzenstaller (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung): Im Prinzip habe ich alles gesagt. Man muss bei Eigenmitteln darauf achten, dass sie tatsächlich nicht die nationalen Haushalte belasten, und das betrifft vor allem EHS-basierte Eigenmittel. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke dafür nach Wien. - Das Einverständnis der Kollegen voraussetzend, würde ich jetzt die Antwort von Herrn Lehne, Präsident des Rechnungshofes der EU, nachholen, solange die Frage von Herrn Rehberg noch frisch in Erinnerung ist. Bitte, wenn es geht, strikt in zwei Minuten, Herr Lehne. Danke.

Sachverständiger Klaus-Heiner Lehne (Europäischer Rechnungshof): Vielen herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Tut mir leid, aber es gab gerade eine technische Unterbrechung; deswegen kommt meine Antwort erst jetzt. - Ich sehe die Gefahr eigentlich nicht, immer vorausgesetzt, dass die Vorgaben, die im Beschluss enthalten sind, tatsächlich eingehalten werden; denn es ist relativ klar und eindeutig geregelt, dass die Mittel nur für konkrete Investitionsformen eingesetzt werden können. Schon rein begrifflich ist die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme keine Investition oder Reform.

Dann ist im Detail festgelegt worden, dass die sogenannten Country-specific Recommendations, also die Vorgaben des Europäischen Semesters, umgesetzt werden müssen, insbesondere die der Jahre 2019 und 2020. 37 Prozent der Mittel müssen für Klimaziele aufgewendet werden, 20 Prozent müssen auf digitale Transformationen entfallen. Es sind detaillierte Regelungen zu Compliance-Elementen drin, wie, dass Additionalität gegeben sein muss, dass das Rule of Law eingehalten werden muss.

Die Kommission muss das prüfen. Der Rat muss die Pläne genehmigen. Natürlich ist die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters eine der

zentralen Vorgaben dafür, dass die Gelder überhaupt fließen können.

Last, but not least: Der Europäische Rechnungshof wird das alles am Ende auch noch prüfen. Wir bereiten bereits jetzt eine Prüfung der Länderberichte vor.

Vor dem Hintergrund, denke ich, sind die Mechanismen ziemlich umfangreich. Ich halte es für vollkommen unwahrscheinlich - ausschließen kann man es nie -, dass diese Mittel am Ende auch zur Finanzierung sozialer Sicherungssysteme eingesetzt können.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke erst mal nach Brüssel. - Für die AfD stellt die Fragen der Kollege Glaser.

Albrecht Glaser (AfD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich richte meine Frage an Herrn Professor Schachtschneider - wie ich sehe, der einzige Jurist in dieser Runde -, weil alles im Recht verborgen liegt.

(Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir hatten schon eine ganze Anhörung im Europaausschuss dazu!)

Herr Schachtschneider:

Erstmals in ihrer Geschichte wird die Europäische Union über Anleihen erhebliche Mittel am Kapitalmarkt

- über 800 Milliarden Euro -

aufnehmen und den Mitgliedstaaten ... als ... Zuschüsse zur Verfügung stellen.

Das ist ein Zitat aus einem Bericht des Bundesrechnungshofs aus den letzten Tagen. - Die EU benötigt für diese völlig neue Aktivität eine Kompetenznorm nach dem Grundsatz der Einzelermächtigung nach Artikel 5 des EUV. Als Kompetenznorm wird der Artikel 122 AEUV angeben. Die Frage ist: Halten Sie diese Norm für eine



solche Ermächtigungsnorm, die diese Wiederaufbaukapazität zulässt?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Professor Schachtschneider, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Karl Albrecht

Schachtschneider: Herzlichen Dank für diese wichtige Frage, Herr Glaser. - Ich denke, dass diese Politik keinerlei Grundlage in den Gründungsverträgen hat und dass die dafür entscheidenden Regelungen einfach fehlen. Zwar kann der Eigenmittelbeschluss durch den Rat mit Zustimmung der Mitgliedstaaten geändert werden, aber auch nicht in beliebiger Weise. Die Ermächtigung im Eigenmittelbeschluss nach Artikel 5 EUV, 750 Milliarden Euro am Kapitalmarkt aufzunehmen, muss sich vor den Grundlagenverträgen rechtfertigen. Dafür gibt es keine Chance. Artikel 122 Absatz 2 AEUV ist keine allgemeine Notstandskompetenz, die jede Art von Politik rechtfertigen könnte. Dazu wäre noch etwas zu sagen.

Zunächst zum Eigenmittelbeschluss. Für die Kreditaufnahme hat die Europäische Union nicht nur keine Grundlage, sondern es gibt Gegenvorschriften, die eine Kreditaufnahme sperren. Vor allem ist dies der Artikel 136 Absatz 3 AEUV, die Grundlage für den Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM. Der ESM kann nach gewissen Kriterien jederzeit in Anspruch genommen werden, wenn es des finanziellen Beistandes bedarf. Aber er hat einen Pferdefuß, der wenig beliebt ist, nämlich die strengen Auflagen, die von den hochverschuldeten Mitgliedstaaten gefürchtet werden. Damit gibt es entsprechende Erfahrungen, vor allem mit Griechenland. Dieses Instrument wird gemieden; aber es ist die Antwort der Europäischen Union auf ebendiese Finanzierungsbedarfe. Der ESM kann natürlich Kredite aufnehmen, genauso wie die EIB, die Europäische Investitionsbank, aber die Europäische Union eben nicht. Es gibt diese Regelung, um genau das zu verhindern.

Die Europäische Union hatte mal in einem anderen Zusammenhang Kredite aufgenommen; aber das ist immer durch eigenständige juristische Personen mit einem völkerrechtlichen Status

bewerkstelligt worden. Die Europäische Union selbst hatte solche Möglichkeiten nicht.

Ich denke, dass diese Politik eine evident strukturell relevante Vertragsänderung ist, also eine Vertragsverletzung, die mit den Regelungen der Europäischen Union einfach nicht vereinbar ist, aber insbesondere auch nicht mit dem deutschen Verfassungsrecht. Ich spreche da vor dem Hintergrund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere im OMT-Verfahren, auch im ESM-Verfahren.

Die Zeit ist sehr knapp für die Benennung der Argumente; es gibt sehr viele Argumente gegen eine Vereinbarkeit dieser Kreditaufnahme mit den Grundlagenverträgen. Aber keine Möglichkeit lässt sich aus dem Artikel 122 Absatz 2 AEUV herleiten, auf den das Aufbauinstitut gestützt ist. Zwar gibt es nach dieser Vorschrift die Möglichkeit der Beihilfe, aber nur unter engen Voraussetzungen: Es muss entweder eine Naturkatastrophe geben, oder es muss außergewöhnliche Ereignisse geben, die sich der Kontrolle des bedürftigen Staates entziehen und anders nicht bewältigt werden können.

Ich mache jetzt keine langen Ausführungen, um deutlich zu machen: Eine Naturkatastrophe ist diese Pandemie auf keinen Fall. Infektionen werden von Menschen weitergegeben, und es gelingt unterschiedlich gut, die Ansteckungen zu verhindern. Das hängt von den staatlichen Regelungen ab. Deutschland ist da relativ streng; andere Staaten haben das wirksamer gemacht. Ein außergewöhnliches Ereignis, das sich nicht der Kontrolle des Staates entzieht, ist die Pandemie auch nicht. Diese Voraussetzungen einer Anwendbarkeit des Artikels 122 AEUV liegen jedenfalls nicht vor. Aber insbesondere gibt Artikel 122 Absatz 2 AEUV -

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Schachtschneider, darf ich Sie dann auch bitten, zum Schluss zu kommen?

Sachverständiger Prof. Dr. Karl Albrecht

Schachtschneider: - dieser Aspekt noch - keine Grundlage für eine Kreditaufnahme. Dieser Artikel steht ja im Kontext mit Artikel 136 Absatz 3



AEUV. Deswegen gibt es den Artikel 136 Absatz 3 AEUV: weil der Artikel 122 Absatz 2 AEUV - Absatz 1 erst recht nicht - dafür keine Grundlage gibt. Das Entscheidende ist in dem ganzen Zusammenhang nicht die Nützlichkeit der Finanzierung - Finanzierungen sind immer irgendwie nützlich -, über die die Ökonomen gerne sprechen, sondern: Darf man die EU auf diese Weise ausstatten -

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Schachtschneider, darf ich Sie bitten, jetzt zum Schluss zu kommen? Sie werden ja noch mal aufgerufen. Dann können Sie das noch weiter ausführen.

Sachverständiger Prof. Dr. Karl Albrecht

Schachtschneider: - ja, ich komme zum Schluss - mit einer enormen, die Verträge, die ganze Struktur der Union verändernden Ermächtigung zur Kreditaufnahme? Da wird es rechtlich mehr als schwierig. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für die FDP Kollege Fricke.

Otto Fricke (FDP): Herzlichen Dank. - Als Erstes hätte ich eine Frage an Madame Gauer, die übrigens auch Juristin ist, wenn ich das richtig in Erinnerung habe.

(Dr. Franziska Brantner
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):
Dann haben wir schon drei! Frau Nguyen auch!)

Ansonsten, kann ich nur sagen, gilt ja der Grundsatz von Thoma, den ich auch für mich setzen kann: Ich bin auch nur ein Jurist und ansonsten von mäßigem Verstande. - Aber trotzdem könnte es zu Ergebnissen führen.

Ich würde Madame Gauer gerne fragen - weil sie immer wieder wörtlich von „very different instrument“ usw. gesprochen hat -, ob sie mir dennoch zustimmt, dass das, was jetzt beschlossen worden ist, keine wesentliche Veränderung der europäischen Finanzarchitektur ist.

An den Kollegen Fuest habe ich eine Frage, weil er in seinem Gutachten - wir alle haben ja die Gutachten gelesen und müssen nach deren Inhalte nicht noch mal fragen - von schwer bestimmbareren Risiken für den Bundeshaushalt gesprochen hat. Ich würde mich freuen, wenn er das noch ein bisschen elaborieren könnte, wenn er vielleicht eine grobe Einschätzung geben könnte, wie sich die Risiken entweder in absoluten Zahlen darstellen, oder wenn er zumindest das Risiko selbst bewerten könnte. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Zunächst Frau Gauer für zwei Minuten, bitte.

Sachverständige Céline Gauer (Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der EU-Kommission): Thank you very much and thank you very much for reminding that I am also a lawyer, indeed. - I fully agree with you: It is not an essential change to the EU architecture. First, it is not at all the first time that the EU would borrow on the market. The EU has just done that with the SURE instrument to support Member States in financing short-time work schemes. It did so also in the past to support Member States having difficulties with balance of payments, and it also did so with the EFSM instrument after the financial crisis. So, it is not a unique occasion where the EU borrows.

It is not unique, but it is exceptional, and this is very clearly stated in the Own Resources Decision that is standing before you for ratification. It is very clear that it is an exceptional measure that is proposed here, that it is a very temporary measure, that it is circumscribed with very strict deadlines, full commitments until 2023 and full payment until 2026, and that all the funds borrowed will have to be reimbursed from the EU budget before 2058. It is also framed extremely strictly; the funds can only be used for the purpose that has been indicated in the regulatory framework, and each Member State remains liable when it comes to the loans as it will be contracted to repay those loans.

So, it is a very exceptional instrument, very framed, but not at all an absolute first to have the EU as a borrower. - Thank you.



Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Professor Fuest dann, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo-Institut): Vielen herzlichen Dank für die Fragen. - Lieber Herr Fricke, ich habe in meinem Gutachten nicht von Risiken für den Bundeshaushalt gesprochen, wohl aber von, ich sage mal, diffuseren Risiken, unter anderem in der Tat für den Bundeshaushalt. Davon will ich zwei ansprechen.

Erstens stellt sich natürlich die Frage, ob es sich wirklich um eine einmalige Kreditaufnahme handelt. Man könnte argumentieren: Na ja, in der nächsten Krise, die vermutlich spätestens in zehn Jahren kommt, wird der nächste Schuldentopf aufgelegt. - Ich glaube, dazu ist zu sagen, dass hier ein Maximum an Hürden aufgebaut worden ist: Es müsste ja wieder Einstimmigkeit herrschen, auch die Bundesrepublik Deutschland müsste also wieder zustimmen. - Mit Einstimmigkeit kann man in der EU alles Mögliche machen; das ist ja auch gut so. Insofern handelt es sich vielleicht eher um eine politische Frage und um ein politisches Risiko, aber gleichwohl auch um eine Chance; denn man kann auch der Meinung sein, dass es aus ökonomischer und stabilisierungspolitischer Sicht jedenfalls ein angemessener Ansatz ist, solche Dinge in großen Krisen aufzulegen und eben nicht in der Normalsituation.

Zweitens liegt ein anderes Risiko, auch indirekt für den Bundeshaushalt, sicherlich in der schon angesprochenen Frage, wie verlässlich die Zweckbindung der Mittel ist. Da kann ich allem zustimmen, was vorher gesagt wurde. Ich würde es aber etwas andere nuancieren: Geld ist fungibel. Niemand kann wirklich verhindern, dass das Geld, jedenfalls teilweise, für Steuersenkungen eingesetzt wird oder dass das Geld auch für andere Zwecke eingesetzt wird, weil es eben immer nationale Ausgaben ersetzen kann. Man muss sich aber fragen, ob das eigentlich schlimm ist. Oder anders gefragt: Ist es eigentlich klug, dieses Geld ausschließlich für Mehrausgaben zu verwenden? Sind diese Mehrausgaben wirklich nützlich? All diese Fragen, glaube ich, muss man stellen.

Ich glaube, aus ökonomischer Sicht wäre es gar nicht unbedingt so schlimm, wenn einige Länder damit schlicht ihre Schulden etwas senken würden. Das wird effektiv auch passieren; daran habe ich keinen Zweifel. Die Zweckbindung kann also nicht hundertprozentig gewährleistet werden, ist aber auch gar nicht erforderlich. Ein Risiko für den Bundeshaushalt würde nur entstehen, wenn die Mittel künftig in einer Weise verwendet werden, die die Abhängigkeit der Staaten, die Hilfen empfangen, erhöht, statt sie zu senken. In der Tat: Das muss man verhindern. Da wird es darauf ankommen, dass die Kommission hinschaut, dass aber sicherlich auch die Mitgliedstaaten hinschauen. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr, Professor Fuest. - Für Die Linke stellt die Fragen Frau Dr. Lötzs.

Dr. Gesine Lötzs (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, meine Fragen richten sich an Frau Wixforth. Sie vertreten natürlich nicht nur sich selbst, sondern auch den DGB. Wie schätzen Sie bzw. wie schätzt Ihre Organisation den Aufbaumechanismus und den jüngst beschlossenen EU-Haushalt ein? Und wenn man jetzt durch der Brille der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sieht: Welche Maßnahmen würden Sie vorschlagen, um einerseits die Schäden aus der Coronapandemie im Hinblick auf die Sicherung der Beschäftigung zu minimieren oder zu überwinden und andererseits eine Stärkung der Nachfrage durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erreichen? - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Beide Fragen an Frau Wixforth. Frau Wixforth, Sie haben vier Minuten Zeit. Bitte schön.

Sachverständige Susanne Wixforth (Deutscher Gewerkschaftsbund): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat schon 2012 als Antwort auf die Wirtschafts- und Finanzkrise einen Marshallplan für Europa vorgeschlagen. Es wird daher hier niemanden überraschen, dass wir Next Generation EU und den Aufbauplan begrüßen. Der Aufbauplan könnte aus unserer Sicht ein erster Schritt sein, um die



Webfehler der Europäischen Union zu beseitigen. Ein Webfehler besteht darin, dass wir eine gemeinsame Währung ohne Fiskalkapazität haben. Next Generation EU ist, wie schon von meinen Vorrednern betont wurde, ein befristetes Provisorium. Es bedarf einer soliden Basis. Ich möchte vier kurze Erwägungen anführen, warum im Moment aus unserer Sicht, und zwar aus juristischer Sicht, die Basis nicht wirklich gegeben ist:

Erstens. Next Generation EU ist eine legistische Hochtechnologie. Sie reizt den Artikel 122 AEUV bis zum Äußersten aus. Es handelt sich zwar um eine vorübergehende Maßnahme, sie dauert allerdings bis 2058 an. Die Erlöse aus den Anleihen stehen als „zweckgebundene externe Einnahmen“ neben dem EU-Haushalt und unterliegen nur kraft interinstitutioneller Vereinbarungen im Nachhinein der parlamentarischen Kontrolle.

Zweitens. 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. Das ist eine De-facto-Änderung der europäischen Finanzverfassung.

Drittens. Reicht der Headroom von 0,6 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens als Haftung für die Anleihenrückzahlung nicht aus, so besteht eine Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten. Die Nachschusspflicht ist zwar mit dem Anteil der jeweiligen Mitgliedstaaten am EU-Haushalt begrenzt; kann aber ein Mitgliedstaat dieser Nachschusspflicht nicht nachkommen, so müssen die anderen Mitgliedstaaten einspringen. Der Bundesrechnungshof und die Europäische Kommission haben deshalb auch schon vorgeschlagen, eine entsprechende Höchstgrenze einzusetzen.

Viertens möchte ich noch den Stabilitäts- und Wachstumspakt erwähnen. Er wurde vorübergehend ausgesetzt. Prognosen schätzen, dass der Euro-Zonen-Schuldenstand von 86 auf 103 Prozent des europäischen BIP steigen wird.

Daraus ergeben sich für den DGB folgende Empfehlungen:

Es bedarf einer Verstärkung einer Fiskalkapazität, entweder durch Next Generation EU oder ein anderes Instrument, zum Beispiel eine europäische Arbeitslosen-Rückversicherung. Dafür bedarf es eines soliden juristischen Fundaments, das kann entweder Artikel 352 AEUV sein oder im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit.

Ergänzt werden muss dieser europäische automatische Stabilisator durch eine Stärkung der nationalen sozialen Sicherungssysteme, indem EU-weite Mindeststandards festgelegt werden. Auch eine Verstärkung von SURE würde die aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützen.

Der Europäische-Semester-Prozess, in dessen Rahmen die nationalen Aufbaupläne erarbeitet werden, muss weiter reformiert werden, und zwar, was Zielsetzung und Verfahren betrifft.

Schließlich - ich komme zum Abschluss -: Die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind zu hinterfragen und zu überarbeiten. Der Fokus sollte auf die staatliche Einnahmenseite gelenkt werden. Die Gestaltungskraft der Mitgliedstaaten muss gestärkt werden, Investitionen müssen gefördert werden. Ein wichtiger Ansatz dazu ist die Goldene Investitionsregel. - Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Frau Wixforth. - Für Bündnis 90/Die Grünen nun Frau Hajduk.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Frage richtet sich an die Sachverständige Frau Nguyen. Ich darf aufgrund der Bemerkung des Kollegen vorhin sagen, dass Sie, Frau Nguyen, auch Juristin sind; aber hier in der Anhörung sind natürlich alle mit ihren Expertisen, finde ich, wertvoll für uns.

Wir haben uns nach der ersten Lesung im Deutschen Bundestag nicht nur mit dem Vorschlag der Bundesregierung nach dem Kompromiss der europäischen Institutionen auseinandergesetzt, sondern auch mit den Ideen unserer Opponenten aus der FDP. Da geht es auch um das



Thema „Beteiligungsrechte auf nationaler Ebene“ und wie wir das bewerten.

Ich möchte an Sie, Frau Nguyen, zwei Fragen richten. Ein Jahr Coronapandemie liegt hinter uns, mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen. Deswegen begrüßen wir es sehr, dass es dieses Wiederaufbauprogramm gibt. Wir sind uns aber auch bewusst, dass diese Mittel relativ schnell fließen müssen. Hektisch können sie sowieso nicht fließen, weil dazu Programme aufgelegt werden, die noch begutachtet werden; aber die gesamten Mittel müssen relativ schnell, bis 2023, verausgabt werden.

Dazu meine erste Frage: Sehen Sie besondere Vorteile - oder gibt es eher Nachteile -, wenn die Kontrolle der nationalen Wiederaufbauprogramme durch nationale Parlamente noch ermöglicht wird?

Zweite Frage: Die Haushaltskontrolle des MFR, des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens, obliegt dem Europäischen Parlament. In dem Moment, wo alle nationalen Wiederaufbaupläne durch die nationalen Parlamente überprüft würden, würden ja EU-Haushalt, MFR und Mittel aus dem Wiederaufbauinstrument unterschiedlich behandelt. Können Sie noch einmal grundsätzlich erläutern, wie Sie die nationale Kontrolle solcher Mittel einschätzen, wie Sie sie strukturell bewerten? In diese Richtung geht es auch in einem uns vorliegenden FDP-Antrag. Wir setzen uns gerne mit allen Argumenten auseinander; da freue ich mich jetzt auf Ihre Empfehlung.

Vorsitzender Peter Boehringer: Frau Dr. Nguyen vom Delors Centre für drei Minuten, bitte.

Sachverständige Dr. Thu Nguyen (Jacques Delors Centre/Hertie School): Tatsächlich halte ich eine Vorabkontrolle aller nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch alle nationalen Parlamente der 27 EU-Mitgliedstaaten sowohl für nicht notwendig als auch für schädlich im Sinne einer sinnvollen Mittelverwendung des Wiederaufbauinstrumentes. Wie Sie bereits gesagt haben, ist es jetzt wichtig, dass die Mittel aus dem Wiederaufbauinstrument so schnell wie möglich fließen, damit die geförderten Maßnahmen so bald wie

möglich starten können. Eine Zwischenschaltung aller 27 nationalen Parlamente würde den Prozess erheblich verzögern.

Wir müssen uns einfach einmal vorstellen, wie eine solche Vorabkontrolle durch alle Parlamente aussehen würde. Das würde bedeuten, dass jedes Parlament der EU, egal ob das maltesische Parlament, die französische Assemblée nationale oder der Deutsche Bundestag, sich innerhalb eines Monats mit 26 verschiedenen Aufbau- und Resilienzplänen beschäftigen müsste. Jeder Plan beinhaltet Hunderte von Einzelmaßnahmen. In der Praxis bedeutet das, dass jedes Parlament einen Monat hat, um Tausende von Einzelmaßnahmen zu beurteilen, die auch noch ein sehr detailliertes nationales Kontextwissen und eine sehr detaillierte Expertise voraussetzen.

Mir fehlt es, ehrlich gesagt, ein bisschen an Fantasie, um mir vorzustellen, wie nationale Parlamente eine solche Beurteilung bewerkstelligen sollten. Gerade bei kleineren Parlamenten wird das quasi unmöglich sein, aber selbst bei größeren Parlamenten wird sich die Umsetzbarkeit als relativ schwierig erweisen; denn wir müssen ja einsehen, dass, wenn sich der Bundestag das Recht gibt, alle nationalen Pläne vorher zu kontrollieren, wir dieses Recht auch allen anderen nationalen Parlamenten der EU zugestehen müssen. Das bedeutet, dass die Entscheidungsprozesse erheblich verzögert werden, was wiederum dazu führt, dass sich auch die Auszahlungen der Mittel erheblich verzögern werden. Man kann darüber sprechen, warum eine solche Vorabkontrolle nicht notwendig ist, aber ich glaube, vor allem praktisch würde eine solche Kontrolle kaum zu einer besseren oder sinnvolleren Mittelvergabe führen, sondern lediglich zu einer langsameren. Die Stärke des Wiederaufbauinstrumentes liegt gerade darin, dass es ein europäisches Instrument ist und kein intergouvernementales. Wir sollten das Instrument jetzt auch nicht durch die Hintertür zu einem intergouvernementalen Instrument machen.

Zu Ihrer zweiten Frage. Auch aus der Logik des Wiederaufbauinstrumentes heraus ist es wenig schlüssig, die Mittel, die durch Aufbau- und



Resilienzfähigkeit fließen, durch alle nationalen Parlamente prüfen zu lassen.

Hier stellen sich zwei Fragen. Erstens ist es wenig schlüssig, warum nationale Parlamente Kontrollrechte über das Wiederaufbauinstrument erhalten sollen, wenn sie keine ähnlichen Rechte im Hinblick auf Ausgaben im EU-Haushalt haben. Die Schulden, die zugunsten des Wiederaufbauinstruments aufgenommen werden, gehen zu Lasten des EU-Haushalts, nicht des nationalen Haushalts. Das heißt, das Kontrollrecht sollte hier also ganz selbstverständlich beim europäischen Gesetzgeber liegen, dem Europäischen Parlament. Zum anderen würde eine Kontrolle der ARF-Mittel, also der Mittel in der Fazilität durch nationale Parlamente, zu einer recht absurden Situation führen, in der die zusätzlichen EU-Ausgaben, die durch die Fazilität fließen, durch die nationalen Parlamente kontrolliert würden, alle anderen EU-Ausgaben, die durch andere Programme fließen - als Beispiele seien der Just Transition Fund oder Horizont Europa genannt -, wiederum nicht.

Wenn man also die Notwendigkeit einer Kontrolle durch nationale Parlamente damit begründet, dass Schulden aufgenommen werden, stellt sich die Frage, warum nur ein Teil dieser Ausgaben durch nationale Parlamente kontrolliert wird, der andere Teil aber nicht. Ich glaube, dass eine solche Vorabkontrolle eine sinnvolle Mittelverwendung eher behindert, als dass sie sie fördert. Auch in Bezug auf das Konzept des Wiederaufbauinstruments ist es wenig schlüssig, dass ein Teil einer solchen Prüfung unterliegen sollte, ein anderer Teil aber nicht.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Frau Dr. Nguyen. - Das war die erste Fragerunde aller Fraktionen. Die zweite Runde beginnt erneut die Union mit Dr. Berghegger. Ich bitte um noch etwas prägnantere Fragestellungen und Antworten, dann bekommen wir auch alle drei Runden durch. - Herr Dr. Berghegger.

Dr. André Berghegger (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich hätte eine Frage an Professor Feld und eine an Herrn Guttenberg.

Herr Feld, ich komme zurück auf die makroökonomischen Effekte, die Sie vorhin erläutert haben. Meine Frage geht dahin: Wie bewerten Sie die Dimension des Wiederaufbauprogrammes auf europäischer Ebene im Vergleich zu anderen Wiederaufbauprogrammen dieser Welt? Wir sehen, was die USA tun, um ihre Wirtschaft zu unterstützen, wir sehen die Finanzkraft Chinas. Gibt es vor diesem Hintergrund Inflationstendenzen oder Risiken, die durch diese Wiederaufbauprogramme auftreten, oder nicht?

An Herrn Guttenberg geht die Frage: Durch die Anhebung der Eigenmittelobergrenze auf 2 Prozent des Bruttonationaleinkommens tritt eine Übersicherung der Rückzahlungsverpflichtungen der Europäischen Kommission ein. Die Frage ist, ob Sie diese Übersicherung als zu hoch dimensioniert ansehen oder ob es eine logische Erklärung dafür gibt und eine gegenteilige Behauptung nicht zielführend ist.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zunächst Professor Feld für zwei Minuten, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars Feld (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Vielen herzlichen Dank. - Das ist eine sehr umfangreiche Frage, die Sie da stellen. Ich versuche, sie in zwei Minuten zu beantworten.

Zunächst muss man klar sagen, dass der Vergleich mit den USA aus zweierlei Gründen hinkt. Er hinkt einerseits, weil die EU kein Bundesstaat ist, der auf einer zentralstaatlichen Ebene großartige fiskalpolitische Kompetenzen hätte. Andererseits haben die Mitgliedstaaten der EU eine ganze Reihe von Möglichkeiten, expansive Fiskalpolitik zu betreiben. Diese Möglichkeit besteht in den USA nicht. Die Bundesstaaten dort müssen ausgeglichene Haushalte vorlegen und haben deswegen ganz klar Probleme, antizyklische Fiskalpolitik zu betreiben. Der zweite Grund, warum der Vergleich mit den USA hinkt: Die amerikanische Struktur ist nicht in dem Maße mit automatischen Stabilisatoren gesegnet, wie das auf dem europäischen Kontinent der Fall ist. Die EU-Mitgliedstaaten haben vielfältige automatische Stabilisatoren.



Um die Volumina zu errechnen und zu vergleichen, müsste man deswegen immer auch das einbeziehen, was von den Mitgliedstaaten an expansiver Fiskalpolitik betrieben wird. Das ist im Umfang doch noch einmal erheblicher als das, was wir auf EU-Ebene vorfinden. Im Grunde ist dies das Konstrukt, das der Maastricht-Vertrag vorsieht, nämlich die Vorstellung, dass die Mitgliedstaaten in ihrer Fiskalpolitik autonom und souverän entscheiden können und eben auch das Notwendige tun können, um in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage gegenzuhalten. Das hat sich im vergangenen Jahr nicht einstellen können, weil eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten eben schon sehr hoch - man könnte auch sagen: übermäßig - verschuldet sind und man deswegen die Sorge haben musste, dass sie auf den Finanzmärkten ins Gerede kommen. Von daher ist die Aufbau- und Resilienzfähigkeit in diesem Volumen zu sehen. Das Volumen ist groß genug, um alle Sorgen, die kommen könnten, zu zerstreuen. Aber der Vergleich mit den USA und - aus anderen Gründen - mit China ist sehr schwierig.

Die Frage, ob es eine Inflation gibt - die zwei Minuten sind schon herum -, ist schwer zu beantworten; denn das amerikanische Programm wird aller Voraussicht nach zu Inflation führen. Die Sorge, dass es inflationäre Tendenzen gibt, wird dort von den meisten Makroökonomern geäußert. Was wir im Moment in Europa haben, ist eine temporär erhöhte, transitorisch höhere Inflationsrate. Wenn sich, sobald das wieder möglich ist, im weiteren Verlauf des Jahres die angestauten Ersparnisse, die aufgrund zurückgestauter Konsumwünsche bestehen, entladen sollten, werden wir sehen, ob wir dann stärkere inflationäre Tendenzen bekommen. Dann wird es auch darauf ankommen, was die Banken tun, ob sie die Gelder, die als Liquidität im System sind, ordentlich verleihen.

Das sind eigentlich die Kriterien, die für die Frage der Inflationsentwicklung in Europa ausschlaggebend sind.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Professor Feld. - Herr Guttenberg, bitte.

Sachverständiger Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre/Hertie School): Vielen Dank für die Frage. - Zunächst einmal generell zu der Frage, wie hoch diese Übersicherung sein sollte. Ich halte die Argumente der Kommission, aber auch die Antwort des BMF an den Bundesrechnungshof für relativ plausibel. Man könnte wahrscheinlich im Detail darüber sprechen, ob es 1,9 oder 2,1 Prozent sein müssten. Ich glaube, da ist die 2,0 eine schöne runde Zahl gewesen. Es ist schon sinnvoll, dass man das übersichert, einfach, damit man gute Kreditkonditionen bekommt; das liegt im Interesse aller.

Wichtiger ist vielmehr die Frage, die auch im Bericht des Bundesrechnungshofes angesprochen wird: ob aufgrund dieser Übersicherung Hintertüren offengehalten werden könnten, ob also die Möglichkeit entstehen könnte, zum Beispiel eine höhere Verschuldung einzugehen. Das ist natürlich zurückzuweisen; denn es wird aus dem vorliegenden Eigenmittelbeschluss völlig klar, dass es eine numerische Obergrenze von 390 Milliarden Euro für die Verschuldung für zusätzliche EU-Ausgaben gibt. Daran ändert auch die Höhe der Eigenmittelobergrenzwerte für die Zukunft nichts.

Ein zweiter Punkt noch dazu. Die Rückzahlung der Kredite wird aus den zukünftigen EU-Haushalten getätigt. Das bedeutet, dass es eine politische Entscheidung darüber geben muss, wie die Ausgaben in zukünftigen EU-Haushalten verteilt werden. Ein Ausgabenposten wird die Rückzahlung der Kredite sein, und es ist eine politische Entscheidung, ob man diese zum Beispiel durch Kürzungen an anderen Stellen des EU-Haushaltes erreichen möchte oder über zusätzliche Einnahmen oder zusätzliche Mitgliedsbeiträge. Auch darauf hat diese erhöhte Eigenmittelobergrenze keinen Einfluss.

Deswegen, glaube ich, ist die Frage der Übersicherung vor allem eine finanzmarkttechnische. Aber sie ist sicherlich in der politischen Auswirkung, die oft beschrieben wird, völlig übertrieben.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Guttenberg. - Für die SPD fragt der Kollege Petry.



Christian Petry (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich hätte eine Frage an Frau Gauer. Wir haben eben mehrfach gehört, dass der vorgelegte Fahrplan sowohl in Bezug auf Next Generation EU als auch beim Mehrjährigen Finanzrahmen keine wesentliche Änderung der Finanzarchitektur der Europäischen Union, gleichwohl aber spannende neue Finanzierungsmöglichkeiten und wichtige Aufgaben beinhaltet. Deshalb eine Abgrenzung zu einem Szenario: Wie schätzen Sie die ökonomischen Folgen ein, wenn ein Mitgliedstaat nicht ratifizieren oder eine wesentliche Verzögerung der Ratifizierung eintreten würde, insbesondere im Hinblick auf faire Wettbewerbsbedingungen für den Binnenmarkt oder beim Aufbaupaket?

Eine Frage habe ich an Frau Schratzenstaller. Wenn wir perspektivisch nach vorn schauen, sollen die binnenmarktnahen Eigenmittel, die jetzt neu eingeführt werden, auch die entsprechende Wirkung in der Finanzierung der Europäischen Union entfalten, nicht nur für Next Generation EU, sondern auch für den Haushalt. Da ist insbesondere die Grenzabgabe/Digitalsteuer im Gespräch. Sehen Sie hier weitere Kandidaten, und würden diese neuen Eigenmittel möglicherweise - weitere Eigenmittel sind im Beschluss optional enthalten - die Nettozahlerdebatte entschärfen? - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Wir geben zunächst an Frau Gauer nach Brüssel, für zwei Minuten.

Sachverständige Céline Gauer (Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der EU-Kommission): Thank you very much for the question. - The approval by all Member States of the Own Resources Decision is required for the borrowing to start. Without the borrowings, there is no support to Member States, there is no Recovery and Resilience Facility, there is no spending, even if all the plans were ready and approved by the Council. As long as the Own Resources Decision has not been rati-

fied by all Member States, nothing will be happening on the ground. This will delay the recovery very significantly in many Member States that do need the support of the Recovery and Resilience Facility to roll out their own Recovery Plan because without that support, as was said before, they would not have the means to have ambitious plans. This will automatically lead to a fragmentation of the single market and to a decrease of the level playing field.

It is not only a problem for those Member States, it is a problem for all the Member States, including those who, like Germany, have the necessary space to take care of their Recovery Plan themselves. Why is that bad for those Member States like Germany as well? For two reasons: First, because we see that the supply chains and the economy value chains are very much intertwined and that, if some Member States are not recovering, that is also having a direct impact on the industry or structure and on the flow of goods between Member States, but also, and very importantly, because for export countries like Germany these are really markets that are not so open or not so favorable for the sale of goods and services coming from countries like Germany. We have seen actually from a number of economic studies: The benefit for economies like Germany stemming from the recovery in other European States is even much bigger than the benefit that will be directly derived from the Recovery and Resilience Facility for Germany.

So, in a nutshell, it is urgent for all countries to ratify. Thirteen have already done so. And I can only encourage you very much to do that as quickly as possible. - Thank you.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Dann geht für ebenfalls zwei Minuten das Wort nach Wien. Frau Dr. Schratzenstaller.

Sachverständige Dr. Margit Schratzenstaller (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung): Vielen Dank auch für diese Fragen. - Welche ...¹ Optionen, welche Eignung haben die

¹ Anmerkung Stenografischer Dienst: Störung der Tonübertragung



Kandidaten als Eigenmittel? Meiner Meinung nach sind das eigentlich das EHS-basierte Eigenmittel und das CO₂-Grenzausgleichssystem. Warum? Beide hängen einmal zunächst unmittelbar mit einer EU-Politik zusammen, mit einer EU-weiten CO₂-Bepreisung, und können ihrer Natur nach nicht auf einer nationalen Ebene eingeführt werden. Beide beziehen sich auf eine Basis, die grenzüberschreitende Elemente hat, weil Emissionen und deren klimaschädliche Wirkungen nicht auf ein einzelnes Land, das emittierende Land, begrenzt sind und insofern eine Zurechnung der Einnahmen auf einige Mitgliedsländer nur begrenzt zielführend ist.

Konsistenter wäre eigentlich die Zuweisung der Einnahmen an die EU. Das CO₂-Grenzausgleichssystem könnte zudem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie stärken, und es würde ermöglichen, den CO₂-Preis im Rahmen des Emissionshandelssystems allmählich zu erhöhen, ohne Carbon Leakage befürchten zu müssen. Dies würde somit auch die ökologische Effektivität der CO₂-Bepreisung erhöhen.

Grundsätzlich erscheint mir auch die Digitalabgabe gut geeignet. Sie hängt mit der richtigen EU-Zielsetzung zusammen, nämlich der fairen Besteuerung von Unternehmen im Allgemeinen und von Digitalunternehmen im Besonderen. Sie hätte den Vorteil, wenn man es EU-weit koordiniert einführt, dass es der derzeitigen Fragmentierung der Besteuerung entgegenwirkt. Es gibt schon sechs Mitgliedstaaten, die eine wie auch immer unterschiedlich geartete Besteuerung von Digital Services vornehmen.

Einen Zusammenhang zur EU und zu EU-Politiken sehe ich auch bei der Finanztransaktionssteuer. Man kann sie im nationalen Alleingang schwer erheben. Auch die Finanztransaktionen haben im gewissen Sinne grenzüberschreitende Aspekte. Eine Besteuerung könnte riskante Finanztransaktionen mit negativen Externalitäten eindämmen.

Was wären weitere mögliche Kandidaten, die bisher nicht diskutiert worden sind? Ich sehe sie vorwiegend im Bereich der grünen ...² Zum einen könnte man über Steuern auf den Flugverkehr nachdenken, eine EU-weite Kerosinsteuer, auch eine Flugticketabgabe. Eine Option wäre ein EU-weiter Zuschlag auf nationale Treibstoffsteuern. Hier hat man auch wieder aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Emissionen eine Nähe zum Binnenmarkt der EU. Ein bisschen Zukunftsmusik wäre ein Zuschlag auf nationale CO₂-Steuern. Aber hier gibt es eine ziemliche Dynamik. Es gibt zwölf EU-Länder, die bereits eine nationale CO₂-Steuer haben.

Abschließend zur Frage nach der Nettozahlerthematik. Ja, ich glaube schon, dass ganz grundsätzlich solche innovativen Eigenmittel - vor allem dann, wenn man die Einnahmen den Mitgliedsländern nicht direkt zurechnen kann - die Nettozahlerproblematik zumindest ein bisschen entschärfen. Allerdings ist schon zu erwarten, dass die Mitgliedsländer weiter versuchen, Zurechnungen, nationale Belastungsrechnungen und Vergleiche anzustellen, und es wird ...¹ Insofern sollte man zumindest zusätzlich versuchen, mit empirischer Evidenz das Nettopositionsdenken zu entschärfen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke nach Wien. - Dann geht das Wort wieder an die AfD-Fraktion. Kollege Glaser.

Albrecht Glaser (AfD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich richte die Frage an Herrn Professor Schachtschneider. Der Wiederaufbaufonds ist ein schuldenfinanzierter Transfer zwischen den Mitgliedstaaten und führt zu einer Vergemeinschaftung von Schulden, schreibt der Bundesrechnungshof. Ist ein solcher Vorgang mit Artikel 125 AEUV vereinbar, der bekanntlich eine Fremdhaftung der EU für die Nationalstaaten und eine Fremdhaftung der Nationalstaaten untereinander verbietet? Vielleicht könnten Sie dazu rechtliche Ausführungen machen. - Herzlichen Dank.

² Anmerkung Stenografischer Dienst: Störung der Tonübertragung



Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Schachtschneider, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Karl Albrecht

Schachtschneider: Ja, danke. - Es ist ganz eindeutig, dass hier durch Artikel 9 Absatz 5 des Eigenmittelbeschlusses eine Gesamthaftung der Mitgliedstaaten in Betracht kommt. Wenn einzelne Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus diesem Eigenmittelbeschluss nicht nachkommen oder nicht nachkommen können bzw. wollen, dann kann die Kommission andere Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, gegebenenfalls dann auch einen Mitgliedstaat. Also, im extremen Fall müsste Deutschland die 750 Milliarden Euro tilgen. So weit wird es nicht kommen - es gibt auch noch andere Staaten, die finanzkräftig sind -, aber die Möglichkeit besteht.

Artikel 125 AEUV ist hier ganz eindeutig verletzt, auch noch durch andere Aspekte; denn genau genommen ist die Aufnahme von Krediten durch die Kommission eine verstärkte Art der gemeinsamen Haftung, wenn dafür auch die Mitgliedstaaten einstehen müssen. Auch wenn es nach den Regelungen geht - Deutschland würde dann etwa 21 Prozent tragen -, so ist das doch eine Verschuldung, die eine spätere Haftung ersetzen würde. Auch da ist meines Erachtens zumindest analog Artikel 125 AEUV einschlägig.

Ich denke, dass schon an Artikel 125 AEUV dieser Eigenmittelbeschluss und das ganze Projekt scheitert. Es ist richtig gesagt worden, dass das Aufbauinstrument nicht eingesetzt werden kann, wenn die Mittel nicht fließen. Die Union hat eigentlich nur Eigenmittel. Sie darf nur aus Eigenmitteln finanzieren. Die hier in Rede stehenden Mittel sind selbst nach dem Selbstverständnis der Europäischen Union, nach den Regelungen im Aufbauinstrument keine Eigenmittel.

Man muss auch einfach sehen - das darf ich noch einmal sagen -, dass der Eigenmittelbeschluss kein Primärrecht ist, der irgendwie in der Lage wäre, die Verträge zu ändern. Da müsste man schon andere Regelungen, Artikel 48 Absatz 7 EUV, heranziehen; der hat aber ein ganz anderes

Verfahren. Also, nur weil hier die Mitgliedstaaten zustimmen müssen, ist das noch lange nicht der Rang des Primärrechtes - das ist ganz wichtig -, sondern das Verfahren ist ein völlig anderes. Es ist ein Rechtsakt, der wichtig ist; aber er bleibt Sekundärrecht. Jedenfalls kann er Primärrecht nicht ändern. Aus diesem Grunde verstehe ich nicht ganz, warum hier von vielen die Frage, ob die Union überhaupt berechtigt ist, derartige Mittel zu aktivieren, anscheinend gar nicht ernst genommen wird.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Schachtschneider. - Für die FDP-Fraktion nun Kollege Ullrich.

Gerald Ullrich (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Liebe Kolleginnen und Kollegen! Lassen Sie mich am Anfang eines sagen: Ich freue mich sehr, dass hier auch die Vertreter des EU-Ausschusses mit sitzen. Es wäre auch verwunderlich, wenn sie bei dem Termin heute nicht mit dabei wären.

Meine beiden Fragen gehen an Professor Fuest. Herr Fuest, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass Sie für eine Reform der EU-Eigenmittel sind. Welche Aspekte beinhaltet diese Stellungnahme? Meinen Sie damit, dass generell die Eigenmittel neu überdacht werden sollten, oder geht es Ihnen hier speziell um die Eigenmittel der Digitalsteuer und der CO₂-Grenzausgleichsteuer?

Meine zweite Frage geht in eine andere Richtung. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme in Bezug auf NGEU:

Es liegt auf der Hand, dass es sich formell um eine einmalige Kreditfinanzierung handelt, nicht um die Schaffung eines regelmäßigen Verschuldungsrechts im EU-Budget.

Nun wird diese Meinung teilweise auch anders gesehen, und wir haben den Bericht des Bundesrechnungshofes, der dort auch einige Fragen offenlässt. Ich denke, Sie kennen auch unseren Gesetzentwurf zur Änderung des EUZBBG. Würden Sie denken, dass eine Annahme dieses Gesetzentwurfs noch einmal in die Richtung gehen



würde, dass man sagt, jetzt gibt es überhaupt keinen Zweifel mehr daran, dass diese Geschichte einmalig ist und nicht wieder geändert werden kann? - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Zwei Fragen an Professor Fuest für drei bis vier Minuten. Bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo-Institut): Vielen herzlichen Dank. - Vielleicht würde ich gleich mit Ihrem letzten Punkt anfangen. Ich habe den Gesetzentwurf, den die FDP-Fraktion hier eingebracht hat, letztlich als Versuch verstanden, den Bundestag stärker in das Monitoring der Gesamtentwicklung einzubinden. Ich denke nicht, dass das speziell ausgerichtet ist auf die Frage: Entsteht jetzt hier ein unkontrolliertes Verschuldungsrecht? - Ich hatte vorhin schon gesagt: Das halte ich nicht für sehr wahrscheinlich; hier gilt die Einstimmigkeit. Aber es geht um die Frage, die vorhin schon angesprochen wurde, also: Wie entwickeln sich die nationalen Pläne für die wirtschaftliche Erholung, was steht das drin usw.? Da verstehe ich das als einen Versuch, die Parlamente und damit auch die nationale Öffentlichkeit einzubinden, und das halte ich schon für sinnvoll. Man muss hier klare Fristen setzen, damit es nicht zu einer Verzögerung kommt. Aber diese Dinge finden entfernt von den jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten statt - das dürfen wir nicht vergessen -, und das Budgetrecht liegt nun einmal bei den nationalen Parlamenten. Sie hier einzubeziehen, würde ich schon für sinnvoll halten. Ich bin kein Jurist, erwarte allerdings, dass auch das Bundesverfassungsgericht das einfach vorschreiben wird. Es wäre eigentlich klug, dem schon vorzugreifen und eine stärkere Beteiligung des Parlaments vorzusehen. Wir brauchen mehr nationale Debatten über diese Politiken. Das würde auch das Vertrauen in die ganze Geschichte stärken.

Dann zu den Eigenmitteln. Es muss geklärt werden - Frau Schratzenstaller hat es vorhin schon angesprochen -: Wie werden eigentlich diese Schulden getilgt? Es ist eigentlich ein erstaunlicher Vorgang, dass das überhaupt nicht klar ist. Man hat da zwar irgendwelche Eigenmittel aufgeschrieben, die man künftig einführen will.

Aber ist es zunächst einmal offen, wie das Ganze funktionieren kann. Es wäre denkbar, dass man dafür einfach die BNE-Eigenmittel nimmt, also dass die Beiträge aus den nationalen Staatshaushalten entsprechend steigen. Das würde wohl passieren, wenn keine zusätzlichen Eigenmittel eingeführt werden.

Ich halte überhaupt nichts von einer Digitalsteuer. Die OECD, die eigentlich diesen Prozess der Besteuerung multinationaler Unternehmen vorantreibt, ist auch schon lange darüber hinaus; die Diskussion ist längst weitergegangen. Steuervermeidung ist nicht primär ein Problem der Digitalwirtschaft, sondern ist ein generelles Problem multinationaler Unternehmen. Die OECD ist in ihrem Prozess schon viel weiter und hat gesagt: Das müssen wir anders machen.

Ich halte nichts von der Digitalsteuer, würde sehr wohl aber etwas davon halten, dass man darüber nachdenkt, auf der Grundlage des Europäischen Emissionshandelssystems ein neues Eigenmittel zu entwickeln. Das ist in der Tat eine europäische Politik. Man könnte das so machen, dass man sagt: Das, was die nationalen Haushalte derzeit aus dem System bekommen, gibt man ihnen weiter, friert es ein und schmilzt es dann über eine gewisse Zeit ab, damit man jetzt keine zu starken Eingriffe und keine zu starken Belastungen der nationalen Haushalte hätte. Aber wir erwarten ein Ansteigen des CO₂-Preises und deshalb wohl auch der Einnahmen, auch möglicherweise im Kontext des Grenzausgleichs, der selbst eigentlich kein sehr überzeugendes Einnahmemittel ist. Aber er schützt eben die ETS-Einnahmen, und man könnte so die Einnahmen heraufbringen.

Das wäre besonders gut geeignet für die Tilgung von Next Generation EU; denn diese Einnahmen werden auch wieder verschwinden. Wenn wir tatsächlich CO₂-Neutralität erreichen, dann wird es keine oder kaum noch Einnahmen aus dem ETS-System geben, etwa ab dem Jahr 2050. Aber ich habe in einer Studie gemeinsam mit Jean Pisani, die ich hier, glaube ich, auch in meiner Stellungnahme zitiere, gezeigt, dass das Geld, das man da erwarten kann, eigentlich ausreicht, um Next Generation EU, also diese 390 Milliarden



Euro, die da zu tilgen sind, zu tilgen. Ich würde schon sinnvoll finden, dass man die Ressourcen, die Eigenmittel, in diese Richtung weiterentwickelt. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Fuest. - Ebenfalls vom Europaausschuss nun der Vertreter der Linken, Herr Hunko.

Andrej Hunko (DIE LINKE): Vielen Dank. - Meine Frage geht an Susanne Wixforth vom DGB. Die Wiederaufbauhilfen werden nicht irgendwie ausgeschüttet, sondern sie werden an die Aufbau- und Resilienzpläne gebunden. Da würde mich interessieren, wie diese Bindung konkret zu bewerten ist, und vor allen Dingen auch, wie sich das im Vergleich zu der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise, zur Euro-Krise darstellt. Ich weiß, wir hatten heftige Auseinandersetzung auch hier, wobei ich denke, dass dabei vieles falsch gelaufen ist. Also: Welche Lehren könnte man aus der Bewältigung der letzten Finanzkrise ziehen, und wie ist das im Vergleich zu den Konditionen, die jetzt angelegt sind? - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Beide Fragen an Frau Wixforth. Bitte.

Sachverständige Susanne Wixforth (Deutscher Gewerkschaftsbund): Vielen Dank für die Fragen. DGB und Europäischer Gewerkschaftsbund haben von Anbeginn kritisiert, dass die Mittelvergabe im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne organisatorisch an das Europäische Semester gebunden ist. Dabei kritisieren wir nicht die Grundidee des Semesterprozesses, nämlich wirtschaftliche Konvergenz herbeizuführen und die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen.

Inhaltlich zeigt im Vergleich zur Finanzkrise und zu den damaligen Plänen der außerordentliche Zyklus 2021, wie jetzt die Erarbeitung der nationalen Aufbaupläne bezeichnet wird, deutliche Fortschritte. Die Leitprinzipien sind neben Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit auch sieben Schlüsselbereiche, wie Energieeffizienzverbesserung, digitale Kompetenzen, Schaffung neuer Arbeitsplätze und soziale Resilienz.

Das große Problem aus unserer Sicht bleibt weiterhin - das wurde übrigens schon von Vorrednern angesprochen - die fehlende Einbettung in demokratische Prozesse und die fehlende Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft bei der Programmarbeitung. Länderspezifische Empfehlungen ohne Einbindung und Verantwortung von Zivilgesellschaft und Sozialpartnern sowie der nationalen Parlamente sind prädestiniert für das Schicksal: Gelesen, gelacht, gelocht. Oder noch schlimmer: Sie führen zu einer Stärkung antieuropäischer Parteien und Strömungen. Strukturreformen zulasten der sozialen Sicherheit und guter Arbeit sind unter anderem Gründe dafür.

Rat und Europäische Kommission waren nicht bereit, eine formelle Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaften zuzulassen. Der Kompromiss ist nun, dass die Mitgliedstaaten darüber Bericht erstatten müssen, wie die Beiträge von Sozialpartnern berücksichtigt wurden - ein erster Schritt. Allerdings: Eine Erhebung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in 27 Mitgliedstaaten zum Zyklus 2021 zeigte, dass insgesamt die Beteiligung von Zivilgesellschaften und Sozialpartnern unzureichend war, so übrigens auch in Deutschland, oder, wie der Berichterstatter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses formulierte: A coffee with the prime minister is not a civil society consultation.

Zusammengefasst sind wir der Meinung, dass die Verordnung zur Schaffung eines Aufbauinstruments gute Ansätze für eine Verfahrensverbesserung enthält. Diese sollten allerdings verstärkt und verstetigt werden. Ein zweiter Ansatz ist auch in den Umsetzungsplänen zur Europäischen Säule sozialer Rechte enthalten, wo die stärkere Einbeziehung des Social Scoreboards angekündigt wird. Wir schlagen hier auch vor, erstens die Indikatoren des Social Scoreboards zu ergänzen und zweitens bei Nichterfüllung dieser Indikatoren auch länderspezifische Empfehlungen dazu festzulegen. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Das Wort geht wieder an Bündnis 90/Die Grünen, Frau Dr. Brantner.



Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank für die Möglichkeit zur Frage. - Herr Glaser, weil Sie das mit den Juristen angesprochen hatten - ach, er ist schon gar nicht mehr da. Außerdem sind hier sehr viele Juristinnen und Juristen als Experten. Aber vielleicht haben Sie es nicht mitbekommen: Der Europaausschuss hatte eine Anhörung nur zu der juristischen Frage: Ist eine Zweidrittelmehrheit zum Beispiel notwendig oder nicht? Da kamen alle Gutachter bis auf den der AfD zum Schluss, dass es nicht notwendig ist. Also, der Bundestag hat sich im Rahmen des Europaausschusses natürlich damit auseinandergesetzt. Deswegen fand ich es einfach falsch, es so darzustellen, dass das hier heute kein Thema ist. Wir müssen uns nicht doppeln, und andere Ihrer Kollegen waren im Europaausschuss auch anwesend.

Herr Fricke, Sie hatten vorhin, als die Kollegin aus Brüssel, Céline Gauer, davon sprach, sich so gefreut, als sie „exceptional“ gesagt hat. Deswegen würde ich ihr noch einmal die Rückfrage stellen.

(Otto Fricke (FDP): Machen wir jetzt hier eine Debatte?)

- Ich würde jetzt gerne eine Frage an Frau Gauer stellen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Es ist alles in Ordnung. Sie haben weiterhin das Wort, und Sie dürfen Ihre Frage stellen.

Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Gauer, ich frage deswegen, weil das Wort „exceptional“ im Deutschen unterschiedlich interpretierbar ist. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, geht es in die Richtung von „es ist einmalig“, und Sie wollten unterstreichen, dass dieser Beschluss einmalig ist und nicht einfach wiederholt werden kann, ohne dass es wieder zu einem neuen Instrument kommt, und nicht verlängert werden kann.

Eine Frage noch an Herrn Guttenberg: Wie würden Sie die Frage der unkalkulierbaren Risiken für den Bundeshaushalt einschätzen? Herr Fuest hat dazu schon einen Teil der Antwort gegeben.

Mich würde dazu noch Ihre Einschätzung interessieren.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Zunächst geht das Wort an Frau Gauer für knapp zwei Minuten. Bitte.

Sachverständige Céline Gauer (Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der EU-Kommission): Thank you very much. - Well, actually “exceptional” can mean both things and does mean both things in this context, as well. It is unprecedented, and it is something that was never seen before that we have such a strong solidarity between Member States to weather the impact of the pandemic on the economies. But it is also something that is exceptional as a unique feature because, as was explained before, this type of borrowing for recovery cannot be repeated without following exactly the same procedure as the one that we are following at the moment, namely getting again the approval of all the national Parliaments on the Own Resources Decision.

So, as a consequence of that usefully heavy procedure, it is something that is bound to be extremely rare and really reserved for exceptional circumstances like the one we have at the moment. - Thank you.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Herr Guttenberg.

Sachverständiger Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre/Hertie School): Danke für die Frage. - Ich glaube, wir müssen uns bei der Frage „Wie bewerten wir die Risiken für den Bundeshaushalt?“ - daran hängt ja auch die Frage, welche Rolle der Bundestag spielen soll - ein bisschen von dieser ESM-Brille lösen, durch die eine direkte Verbindung zwischen ESM und dem Bundeshaushalt hergestellt wird. Hier ist die Situation einfach so, dass die Zins- und Tilgungskosten ab dem nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen Teil der Ausgaben der EU werden.

Wie ich vorhin schon mal angesprochen hatte: Der EU-Haushalt ist ausgabegetrieben. Das heißt, man legt erst mal fest, wie hoch die Ausgaben



insgesamt für den EU-Haushalt über sieben Jahre sein sollen, und danach bestimmt man im Eigenmittelbeschluss, wie die Einnahmen dafür zur Verfügung gestellt werden sollen. Das bedeutet schlicht und ergreifend erst mal, dass wir ab 2028 einen Ausgabeposten „Zinsen und Tilgung“ haben werden, der aber nur ungefähr 10 Prozent des gesamten EU-Haushalts betragen wird. Dann ist es eben eine politische Frage, wie man damit so umgeht, dass man das finanzieren können wird. Man kann den EU-Haushalt größer machen, man kann ihn an anderer Stelle kürzen, wie ich das schon beschrieben hatte.

Wenn wir über Ausfallrisiken in diesem Kontext reden, wie das beispielsweise auch der Bundesrechnungshof getan hat, dann geht es ja darum, dass wir davon ausgehen, dass bestimmte Mitgliedsländer über einen längeren Zeitraum ihre Mitgliedsbeiträge an die EU nicht zahlen. Dass das eine langfristig politisch händelbare Situation für einen Mitgliedstaat ist, ist, glaube ich, einfach nicht besonders realistisch. Selbst das Vereinigte Königreich zahlt nach seinem Austritt noch seine Beiträge für den EU-Haushalt und kommt seinen Verpflichtungen nach. Und selbstverständlich wäre zum Beispiel in der Situation eines ungeordneten Austritts eines Mitgliedslandes auch sofort aller Abfluss aus dem EU-Haushalt in dieses Mitgliedsland Geschichte. Von daher ist, glaube ich, eine Situation, in der ein Land in der EU bleibt, sehr lange seine Mitgliedsbeiträge nicht bezahlt und gleichzeitig immer noch Zuflüsse aus dem EU-Haushalt bekommt, politisch extrem schwer darstellbar, zumal man für jeden Mittelfristigen Finanzrahmen und für jeden Eigenmittelbeschluss immer die Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten braucht.

Ich glaube, deswegen müssen wir uns von dieser ESM-Brille lösen, von der Sichtweise, dass es hier irgendwie akute Ausfallrisiken gibt, sondern es geht einfach in Zukunft um die politische Gestaltung des EU-Haushaltes, um die verschiedenen Ausgabekategorien. Darüber wird immer einstimmig zu entscheiden sein.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Guttenberg. - Das beschließt die zweite Frage- und

Antwortrunde. Wir hatten uns auf drei verständigt. Das können wir auch machen. Diszipliniert eine dritte Runde, bitte.

Es beginnt wieder die Union. Frau Lips, bitte.

Patricia Lips (CDU/CSU): Vielleicht knüpft meine Frage, die ich gerne Herrn Lehne stellen würde, daran ein bisschen an. Wir können das, was jetzt vor uns liegt, obwohl es in Teilen den gleichen Namen hat, nur schwer mit dem letzten Mehrjährigen Finanzrahmen vergleichen. Da gibt es strukturelle Unterschiede. Wir haben uns, wie ich finde, ja auch die letzten anderthalb Stunden trefflich und sehr gut unterhalten. Aber vielleicht versuchen Sie doch mal, das zu vergleichen. Wenn wir sehen, welche Parameter sich ändern, wenn wir sehen, was eventuell an Kofinanzierungs- oder Bürokratieproblemen auftaucht, sei salopp die Frage gestellt: Können die Mitgliedstaaten, realistisch betrachtet, nach Ihrer Einschätzung tatsächlich die Mittel absorbieren, einsetzen und umsetzen?

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Die Frage der Kollegin Lips geht also an Präsident Lehne vom Europäischen Rechnungshof. Bitte schön.

Sachverständiger Klaus-Heiner Lehne (Europäischer Rechnungshof): Vielen herzlichen Dank für die Frage. - Das zieht natürlich auch die Problematik des sogenannten Reste à liquider nach sich, also dieser Zahlungsverpflichtungen im europäischen Haushalt, die seit Jahren ansteigen, sozusagen wie eine Bugwelle vorwegschwimmen und jetzt bei etwa 300 Milliarden Euro liegen. Die Problematik liegt auf der Hand, dass man sich natürlich die Frage stellen muss: Wie schaffen wir es überhaupt, dieses Geld auf die Straße zu bringen, damit es Wirkung entfaltet? Und in der Tat führen die RALs dazu, dass es da erhebliche Schwierigkeiten gibt, wobei die RALs natürlich verschiedenste Ursachen haben. Das hängt einmal mit dem immer stärkeren Auseinandergehen der Zahlungsverpflichtungen und des Haushaltsinhaltes über Jahre hinweg in der Union zusammen, hängt aber eben auch, wie Sie schon richtig gesagt haben, mit Kofinanzierungs-



und Bürokratieproblemen, fehlenden Planungsvorhaben und anderen Dingen zusammen. Ich glaube, dass dieses neue Instrument daraus gelernt hat.

Unser Eindruck ist eigentlich der, dass es eine Reihe von Überlegungen gegeben hat, die hier auch mit eingeflossen sind und einen Beitrag dazu leisten, dass es durchaus besser laufen kann, als das in der Vergangenheit bei der bisherigen Finanzierung gelaufen ist. Das hängt eben damit zusammen, dass es mehr Flexibilität gibt, dass teilweise Mittel auch schon vorab eingesetzt werden und finanziert werden können, dass es Frontloading gibt, dass teilweise auch retroaktiv finanziert werden kann. Insgesamt - das glaube ich schon - sind die Maßnahmen, die jetzt möglich sind, leichter umzusetzen, als das im Vorfeld der Fall gewesen ist, zum Beispiel bei Kohäsionsmitteln oder anderen Mitteln wie Strukturfördermitteln in der Vergangenheit.

Also, die Frage ist aus meiner Sicht so zu beantworten: Das kann gelingen. Aber ob es wirklich gelingt, das wissen wir in all diesen Situationen immer erst am Ende, wenn man sich das Gesamtergebnis anschaut und schaut: Ist das Geld wirklich da angekommen, wo es hinkommen sollte? Ist es auf die Straße gekommen? Hat es Wirkung entfaltet? - Aber dass das geht, das ist schon möglich.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Präsident Lehne. - Für die SPD stellt nun die nächsten Fragen Frau Steffen.

Sonja Amalie Steffen (SPD): Herzlichen Dank. - Meine erste Frage geht an Frau Gauer: Wie sind Ihre Bewertungen allgemeiner Natur zu den ersten nationalen Aufbauplänen? Ich glaube, Sie hatten vorhin gesagt, dass 13 Staaten da schon die ersten Pläne erarbeiten bzw. fertig haben. Wie ist das Stadium dieser Aufbaupläne, und wie ist Ihre Bewertung dazu?

Die zweite Frage geht an Frau Dr. Schratzenstaller: Gibt es aus Ihrer Sicht bereits jetzt positive Effekte durch die geplante Einführung von Next Generation EU?

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Dann geht wieder das Wort an Frau Gauer für zwei Minuten. Bitte.

Sachverständige Céline Gauer (Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der EU-Kommission): Thank you very much. - Well, thirteen Member States have already ratified the Own Resources Decision. So, that was maybe a misunderstanding.

As far as the draft resilience and recovery plans are concerned, we already have a very good view on 23 draft plans. Since last autumn, we had very intense discussions with most of the Member States, and we have also encouraged the discussion and consultation with social partners that have taken place and were referred to before. All the Member States have indicated their interest in submitting a plan before April 30th with one exception: the Netherlands will submit the plan later.

What we see in the 23 plans that we already have before us is that they do very well cover the green and the digital transitions. These are at the core of the Facility, and we see that the Member States have really focused on both the investments and the reforms in those areas. We also see a genuine effort to avoid the mistakes that were made following the financial crisis and to make sure that none of the investments is going to do significant harm to the environment and to the climate. So, as such, the plans are very consistent with the common objective of reaching carbon neutrality by 2050.

What we also see is the genuine effort of the Member States to address the countries' specific recommendations and to include in the plans very meaningful reforms, so to work on the resilience of the economies and not only on the investment side. Nonetheless, more effort is still required in fine-tuning those structural reforms and in making sure that they are fully robust and that they will be implemented with very strong milestones and targets. So, that is the work that we are doing now.



We see there are strong social components in all of the plans. That is true for skills where Member States have really learned from the pandemic and from the need to increase digital skills throughout the population, for workers, for children, but also for the elderly population. We see a lot of measures to digitalize the government and to help businesses, and in particular SMEs, to take up the digitalization.

Probably the biggest part that remains in the few weeks that we have before April 30th is that we see that the very robust audit and control systems that we need to have in place to have a proper spending of the money are now the subject of intense scrutiny and attention by the Member States and by us.

So, we are very confident that within a few weeks, we will have very robust plans that are ready to be tabled. - Thank you very much.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke noch mal nach Brüssel. - Frau Dr. Schratzenstaller, bitte.

Sachverständige Dr. Margit Schratzenstaller (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung): Vielen Dank und Entschuldigung für das Sprechtempo bei der Beantwortung der vorhergehenden Frage. Ich werde mal versuchen, mich der Übersetzerinnengeschwindigkeit anzupassen.

Meiner Einschätzung nach gibt es bereits jetzt positive Effekte aus Next Generation EU; Professor Feld hat das ja auch schon angedeutet. Next Generation EU hat die Erwartungen in den EU-Ländern stabilisiert und auch das Vertrauen gestärkt. Es war, wenn man es am Umfang der nationalen Haushalte misst, relativ gering. Aber es ist doch in der Geschichte der EU ein Rettungspaket von, würde ich mal sagen, historischem Ausmaß. Alleine dass die EU-Länder es geschafft haben, sich so schnell darauf zu einigen, ist, glaube ich, schon etwas, was das Vertrauen der Bevölkerung in die Problemlösekompetenz der EU gestärkt hat.

Es ist auch davon auszugehen, dass Next Generation EU in den Euro-Zone-Ländern wie zum

Beispiel Italien oder Spanien, die eben im Vergleich zu Deutschland ein großes Zinsdifferenzial aufweisen, die Zinsen für die öffentliche und private Kreditaufnahme im Vergleich zu einer Situation ohne Next Generation EU gesenkt hat und damit auch bisher eine fiskalisch unhaltbare Situation verhindert hat.

Ein weiterer Aspekt meiner Meinung nach ist, dass diejenigen EU-Länder, die einen geringeren fiskalischen Spielraum haben und nun die Aussicht haben, dass sie künftig Next Generation EU mit nutzen können, dazu veranlasst werden könnten, dass sie umfangreichere, auch kreditfinanzierte Fiskalpakete auflegen, als sie das ohne Next Generation EU getan hätten, gewissermaßen als Vorfinanzierung der dann durch Next Generation EU mitfinanzierten Investitionen und Reformprojekte. Das ist auch etwas, was die Stärke der Rezession im Vergleich zu einer Situation ohne Next Generation EU abgemildert hat.

Ganz einfach gesagt: Über diese ökonomischen Erwägungen hinaus ist die Einigung auf den europäischen Aufbauplan und vor allem eben auf Next Generation EU schon auch ein starkes Zeichen der europäischen Solidarität. Herr Fuest hat es ja auch vorgerechnet, dass die ärmeren Länder im Vergleich zur Wirtschaftsleistung wesentlich mehr helfen als die reicheren Länder, wobei so eine Nettoseitensicht natürlich viel zu kurz greift, weil unterm Strich von den positiven ökonomischen Effekten alle Länder profitieren.

Insgesamt glaube ich, dass Next Generation EU so schnell wie möglich umgesetzt werden soll - aus ökonomischen Gründen, aber auch aus politischen Gründen. Ich glaube, man muss darauf achten, dass die nationalen Pläne so rasch wie möglich eingereicht werden. Sie sollten auch bei jenen Ländern, die fiskalischen Spielraum haben, sehr viele zusätzliche Projekte und Investitionen beinhalten und nicht nur jene, die ohnehin durchgeführt werden. Ein Scheitern würde, glaube ich, doch eine schwere Vertrauenskrise in der EU mit den entsprechenden negativen ökonomischen Rückwirkungen auslösen und könnte auch den Zusammenhalt in der EU nachhaltig beschädigen. - Danke schön.



Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für die AfD erneut Herr Glaser. Bitte.

Albrecht Glaser (AfD): Herzlichen Dank. - Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Feld. Verehrter Herr Feld, der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten in rund der Hälfte der Fälle seit 1999 die erlaubte Schuldenquote überschritten haben. Die Defizitquote wurde im gleichen Zeitraum 109-mal überschritten. Ist es angesichts dieser Evidenz, dieser Empirie vorstellbar, dass auf einmal diese Spielregeln, die jetzt dem NGEU gegeben werden, eingehalten werden? Es spricht doch alles dafür, dass das eher unwahrscheinlich ist als wahrscheinlich. Wenn man sich vor Augen führt, dass „vorübergehend“ in der Wahrnehmung und in der normativen Sprache der EU ein Zeitraum von 30 Jahren ist - bisher ist wahrscheinlich jeder von uns davon ausgegangen, „vorübergehend“ sei etwas anderes; aber das ist jetzt mehr als eine Generation -, wird deutlich, dass wir alle, die wir heute entscheiden werden, nach „vorübergehend“ gar nicht mehr da sein werden. Also, vielleicht kann man sich vorstellen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Verträge nicht eingehalten werden, weit größer ist als die, dass sie eingehalten werden.

Gestatten Sie mir noch die Anmerkung, weil Sie das, glaube ich, selber vorhin angedeutet haben mit der Einhaltung der Pläne, die jetzt vorgelegt werden und von denen erneute Hoffnungsstrahlen ausgehen. Der Europäische Rechnungshof stellt fest, dass lediglich 26 Prozent der länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester substanziell oder vollständig eingehalten worden sind. Das heißt im Umkehrschluss: Drei Viertel der Empfehlungen der Europäischen Semester sind nicht zum Teil oder gar nicht eingehalten worden. Können Sie vielleicht erklären, wieso aus irgendeiner Weisheit, die unsereinem verborgen ist, ausgerechnet alle diese Spielregeln jetzt völlig anders gespielt werden sollen? Das ist doch gegen alle menschliche Erfahrung und gegen alle menschliche Alltagserfahrung. Vielleicht helfen Sie da einem armen, nach mehr Wahrheit Suchenden.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Professor Feld für gut drei Minuten, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars Feld (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Vielen herzlichen Dank, Herr Glaser, für diese Frage. - Ich glaube, dass man im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln, genau wie wir das bei privatrechtlichen Verträgen ansonsten auch gewöhnt sind, auf das Kleingedruckte schauen muss. Man kann nicht einfach die 60-Prozent-Grenze und die 3-Prozent-Grenze fürs Defizit anschauen und fragen: „In wie vielen Fällen ist sie denn überschritten worden?“, sondern man muss auch sehen, wie vielfältig die Ausnahmeklauseln sind, wie vielfältig die Flexibilität ist, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Fiscal Compact und auch die sonstigen Regelungen bieten. Deswegen hat es mich im Grunde auch nie gewundert, dass der Europäische Gerichtshof letztlich unumstritten sagen musste, dass es keinen Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts in dieser Hinsicht gegeben hat, dass eigentlich alles mal wieder eingehalten worden ist. Im Grunde ist es relativ schwer, diese Fiskalregeln nicht einzuhalten, weil sie so ungeheuer flexibel sind. Sie haben ja nicht die gleiche Restriktionswirkung wie andere.

Zum Zweiten. Das Europäische Semester hat eben gerade diese Bindungswirkung, die man sich ja für Reformanstöße erhofft, nicht. Es ist eine Empfehlung der Kommission; die Mitgliedstaaten können diese Empfehlungen umsetzen oder nicht. Wir stellen auch fest, dass im Europäischen Semester die Kommission immer wieder Vorstöße in Bereichen unternimmt, die nicht im Rahmen ihrer Kompetenzen liegen, und etwa in der Sozialpolitik, in der Arbeitsmarktpolitik oder der Steuerpolitik Vorgaben machen bzw. Anregungen geben möchte. Wenn die Mitgliedstaaten das eben anders sehen, ist es auch nicht verwunderlich, dass sie dann entsprechend handeln.

Jetzt haben wir die Verbindung zum Europäischen Semester durch Next Generation EU. Eigentlich ist aber doch der Punkt ein ganz anderer, nämlich der, dass die Einsicht in den Mitgliedstaaten, insbesondere in Italien, wenn wir den Elefanten im Raum genau benennen wollen, wächst, die dort schon längst bekannten Reformen, die national umgesetzt werden müssen, nun



tatsächlich auch in Angriff zu nehmen. Da bin ich deswegen zuversichtlicher, weil ja für die Umsetzung so schwieriger Reformen das notwendig ist, was wir im Neudeutschen als Ownership bezeichnen. Schauen Sie sich die neue Regierung Draghi an: Daniele Franco, der Finanzminister, hat noch eine gewisse Zeit vor seiner Ernennung als Finanzminister ein Papier dazu erarbeitet, welche Reformen angestoßen werden müssen; da steht ganz genau drin, was Italien machen muss, und das, was die Regierung Draghi nun angehen sollte. Das ist, glaube ich, der entscheidende Punkt hierbei.

Und im Grunde ist das Paket, das wir nun hier bekommen, politisch auch so zu verstehen, dass die EU in gewisser Weise in Vorlage tritt, damit also auch die anderen Mitgliedstaaten mit dem Verteilungselement in diesem Programm in Vorlage treten, sodass die Mitgliedstaaten, die besondere strukturelle Probleme haben, in Eigenverantwortung das Notwendige tun, um nachher besser dazustehen.

Sie können mir vorhalten, darin stecke viel Hoffnung. Aber wir müssen natürlich auch sagen, dass die Politik in den zehn Jahren zuvor, in denen man versucht hat, stärkere Restriktionen über die Programme zu bekommen, die im Rahmen des ESM eingerichtet worden sind, dazu geführt hat, dass ein Land wie Italien grundsätzlich nicht mehr bereit ist, den ESM anzurufen und solche Auflagen hinzunehmen. Das ist schon ein bisschen misslich. Ich habe schon den Eindruck, dass es der Politik in Italien, aber auch in anderen Ländern da leichter fiel, die EU, Deutschland oder die Nordeuropäer allgemein zum Sündenbock zu machen. Und das erlaubt dieses Programm nun gerade nicht.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Feld. - Für die FDP nun wieder Herr Fricke.

Otto Fricke (FDP): Herzlichen Dank. - Ich bin mir sicher, die Kollegin Brantner ist sich mit mir einig: Wenn man hier allgemeine Äußerungen macht, dann gilt das für alle.

Ich möchte hier zwei Sachen noch mal klarstellen: Erstens. Für mich war es sehr, sehr wichtig,

weil wir als FDP-Fraktion noch darum ringen, wie unser Abstimmungsverhalten ist, Gründe zu finden, wie wir es schaffen, einerseits Europa zu stabilisieren, andererseits aber auch Bevölkerung und Verfassung in einem mitzunehmen. Deswegen sage ich auch ganz klar: Zu dem Zeitpunkt, wo der Europaausschuss seine Anhörung gemacht hat, war der Eigenmittelbeschluss, wenn ich das richtig sehe, noch nicht ganz fertig und die Sekundärrechtsakte erst recht nicht. Zweitens, finde ich, geht es bei Anhörungen immer um die Mehrung von Erkenntnissen, und dabei gilt der Grundsatz: Audiatur et altera pars. Dem sollten wir hier auch folgen, indem man die Sachverständigen eben anhört.

Aus dem, was ich bisher gehört habe, ergeben sich für mich zwei Fragen. Die erste geht an Herrn Lehne, weil es um das Thema Investitionen geht. Vorausgesetzt, dass der Investitionsbegriff von Eurostat Anwendung findet und damit auch Verteidigungsausgaben wie etwa die Digitalisierung unserer Armeen unter den Investitionsbegriff fallen würden - anders als im deutschen Haushaltsrecht -, gehe ich davon aus, dass wir, wenn wir das auf europäischer Ebene machen und dort kontrollieren, doch auch fragen müssen: Wer kontrolliert denn eigentlich die Verschiebungen im nationalen Haushalt, wenn es logischerweise, wie ich Sie verstanden habe, der Europäische Rechnungshof nicht tut und, so wie ich es verstehe, eigentlich auch nicht tun kann? Das wollen wir ja auch vermeiden.

Die zweite Frage geht an Professor Feld, der ja schon an vielen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu den Themen „Zweidrittelmehrheit“ und „Kontrollrechte des Bundestages“ mehr oder weniger beteiligt war.

Außerdem noch eine kleine Anmerkung zu der Unterstellung, dass es ja schlecht sei oder nicht gehe, dass die Parlamentarier Tausende von Seiten lesen müssten: Wir müssen das ja selbst dann, wenn wir - in Führungszeichen - „nur“ dazu Stellung nehmen, selbst dann, wenn wir nichts entscheiden, sorgfältig lesen. Also, ich kann nicht erkennen, dass ich, wenn ich als Parlamentarier über etwas entscheide, das weniger sorgfältig lese, als wenn ich etwas begutachte



und sowieso Stellungnahmen abgeben muss. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut, danke sehr. - Die erste Frage ging wieder an Herrn Lehne. Bitte.

Sachverständiger Klaus-Heiner Lehne (Europäischer Rechnungshof): Soweit etwas Bestandteil des europäischen Budgets ist, kontrollieren wir das natürlich. Wir sind diejenigen, die das am Ende als externe Auditor anschauen, dazu Stellung nehmen und gegebenenfalls Empfehlungen abgeben. Das betrifft auch den Bereich, wo die Mitgliedstaaten Mittel aus dem Programm NGEU einsetzen. Ich denke, es bestehen keine Zweifel daran, dass es die entsprechenden Rechtsgrundlagen dafür gibt, dass wir dies auch kontrollieren können.

Soweit es zu indirekten Verschiebungen in den nationalen Haushalten kommt und in einem Bereich bestimmte Mehrausgaben oder Entlastungen stattfinden können, also soweit Strukturen der nationalen Haushalte betroffen sind, ist das natürlich nicht mehr unsere Aufgabe, sondern Aufgabe der nationalen Parlamente und natürlich auch der nationalen, gegebenenfalls auch der regionalen Rechnungshöfe. Ich glaube, das ist relativ klar. Unsere Kompetenz erstreckt sich nur auf den Bereich, wo europäische Mittel verausgabt werden, aber sie erstreckt sich dann natürlich auch auf die Sphäre der Mitgliedstaaten. Das heißt, wenn die Mitgliedstaaten europäische Mittel verausgaben, ist das auch unsere Zuständigkeit, und dann werden wir auch ein Auge darauf haben.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Die zweite Frage ging an Professor Feld.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars Feld (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Vielen Dank. - Nun, die Frage, ob es notwendig ist, eine qualifizierte Mehrheit in Bundestag und Bundesrat für die Verabschiedung dieses Programmes zu realisieren, hängt ja zunächst einmal davon ab, ob es sich bei dem Programm, wie es jetzt gestaltet ist, lediglich um eine temporäre, außergewöhnliche Maßnahme handelt, die nicht verlängerbar ist.

Das Design des Programms sagt eindeutig, dass diese Eigenschaften gewährleistet sind.

Nun muss man aber erstens auch darauf hinweisen, dass in der politischen Diskussion ja schon lange der Wunsch besteht, eine Fiskalkapazität - und dann möglichst auch mit Verschuldungskompetenz - auf EU-Ebene einzurichten. Von daher sind Äußerungen, die aus dem politischen Umfeld kommen, beispielsweise von der Präsidentin der Europäischen Zentralbank oder vom Bundesfinanzminister, dass dies der Einstieg in eine solche Fiskalkapazität ist, gerade nicht hilfreich.

Zum Zweiten. Wenn man sich die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu diesen europäischen Fragen seit dem Maastricht-Vertrag anschaut, wird man feststellen, dass das Bundesverfassungsgericht regelmäßig darauf abgezielt hat, die unkalkulierbare Bindung des Haushaltsgesetzgebers in vielerlei Hinsicht auszuschließen. Es ist hier im Hinblick auf die Risiken - Herr Guttenberg hat das sehr klar formuliert - meines Erachtens unrealistisch, dass sich der Bund damit so bindet, dass man unkalkulierbare Risiken für den Bundeshaushalt bekäme. Das sehe ich nicht.

Was man allerdings sagen muss, ist, dass die Befassung des Deutschen Bundestages mit der Aufbau- und Resilienzfacilität grundsätzlich, aber eben auch mit den Aufbauplänen im weiteren Verlauf sowie mit der Umsetzung und Durchführung dieses Programms wesentlich ist. Das ist ebenfalls ein Element, das das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen hervorgehoben hat. Deswegen: Das mag zeitaufwendig und schwierig sein, es ist vielleicht auch manchmal in sehr knapper Zeit besonders schwierig, aber letztlich ist es unumgänglich, wenn man die Schwierigkeiten, die man ansonsten in Karlsruhe bekommen würde, vermeiden möchte. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für Die Linke dann als nächste Fragestellerin Frau Dr. Löttsch.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren!



Meine Frage geht noch mal an Frau Wixforth. Je mehr Aufgaben die Europäische Union übertragen bekommt oder sich selbst gibt, desto mehr stellt sich natürlich auch die Frage nach zusätzlichen Einnahmen. Vorhin fiel schon mal der Begriff der Digitalsteuer; ich glaube, es war bei der Frage der Kollegin Brantner. Es wird uns ja seit Jahren eine Finanztransaktionsteuer versprochen. Welche Vorstellungen hätten Sie, um zu zusätzlichen Einnahmen oder Eigenmitteln zu kommen? Und können Sie uns eine optimistische Prognose geben, ob und wann es zu einer Finanztransaktionsteuer kommen wird?

(Heiterkeit der Sachverständigen Susanne Wixforth (DGB))

- Da müssen Sie schon lachen, okay.

(Zuruf des Abg. Otto Fricke (FDP))

- Gut, okay. Aber sie soll ja antworten, nicht ich.

Vorsitzender Peter Boehringer: Das Lachen können wir protokollieren, aber sie kann sich auch verbal äußern. - Frau Wixforth, bitte.

Sachverständige Susanne Wixforth (Deutscher Gewerkschaftsbund): Vielen Dank und Verzeihung für mein kurzes Amüsenent. - Aus unserer Sicht ist alles positiv, was von der Nettozahlerdebatte wegführt. Das ist jedenfalls ein guter Weg. Die beschlossene Plastiksteuer ist ein Ansatz, auf den wir gar nicht hoffen konnten. Wie wir alle wissen, sind die Steuerfragen der Einstimmigkeit unterworfen, und deshalb musste ich bei der Finanztransaktionsteuer lächeln. Wir haben hier versucht, den Weg der verstärkten Zusammenarbeit zu gehen, aber auch hier zeigt sich, dass es, wenn nicht alle mitziehen, große Probleme gibt. Die Angst vor Steuerwettbewerb innerhalb der Europäischen Union ist nicht ohne Grund sehr groß, und die Auswirkungen zeigen sich ständig. Wir haben im Moment nur das schwache Instrument des Beihilfenrechts, mit dem wir den ärgsten Auswüchsen entgegenzutreten können, wie den Special Economic Zones in manchen Mitgliedstaaten. Das reicht aber nicht

aus. Das heißt zusammengefasst: Die Plastiksteuer ist ein guter Ansatz.

Es wurden die Digitalsteuer und das Carbon Border Adjustment erwähnt. Bei der Digitalsteuer hat Frankreich ja versucht, einen Vorstoß zu machen, und dieses Vorhaben sofort wieder zurückgezogen, als Gegenmaßnahmen vonseiten der USA angekündigt wurden. Das heißt, auch hier müssen wir überlegen: Kann Europa das alleine schaffen, und hat es den politischen Mut und auch die Wirtschaftskraft, solche Steuern, die grenzüberschreitend wirken, einzuführen? Dasselbe gilt für das Carbon Border Adjustment. Deshalb werden auch schon andere Überlegungen angestellt, zum Beispiel im Hinblick auf Carbon Contracts for Difference, wie sie UK hat, das heißt diese direkte Beihilfe für die europäische Industrie. Man vermeidet damit Reaktionen in Form von Gegenmaßnahmen der großen Wirtschaftsblöcke, denen wir entgegenstehen.

Es wurde auch über Abgaben aus der Gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage diskutiert. Aber auch hier sehe ich ähnliche Probleme wie bei der Finanztransaktionsteuer. Wir haben es bis jetzt ja noch nicht mal geschafft, eine europäische Richtlinie zu diesem Thema zu verabschieden oder uns überhaupt zu einigen.

Das heißt - langer Rede kurzer Sinn -: Eine ETS-Abgabe, wie sie diskutiert wurde, erscheint ein guter Weg und am ehesten machbar. Ansonsten müssen wir versuchen, Steuervermeidungsstrategien der Mitgliedstaaten entgegenzutreten und vielleicht als Vision einen Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit zu erreichen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke erneut, Frau Wixforth. - Dann noch einmal für die Grünen Frau Hajduk.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich hätte noch einmal zwei Fragen an Professor Fuest. Als Sie gerade auf die Frage, ich glaube, meines Kollegen Otto Fricke, reagiert haben, ging es von Ihrer Seite auch noch mal um das Thema, wo und in-



wiefern die Beteiligung des Deutschen Bundestages vielleicht auch ein interessanter Aspekt ist. Ich möchte in Gedanken an Ihre Antwort erstens Folgendes fragen: Ist es dann nicht von besonderem Interesse, von der Beteiligung des Deutschen Bundestages zu sprechen, wenn man die Chance hätte, das nationale Aufbauprogramm zu beraten?

(Dr. Franziska Brantner
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das deutsche!)

- Das deutsche, jetzt natürlich auf unser Parlament bezogen. - Das ist ein Punkt, zu dem ich noch mal rückfragen möchte, weil das Thema der sinnvollen Ausgestaltung von Beteiligung nach meiner Wahrnehmung da immer besonders berührt ist und wir dazu keine entsprechende Vorlage der Bundesregierung haben. Wir haben im Haushaltsausschuss mal nachgefragt, wie denn so die Bewertung der europäischen Ebene bezüglich dessen ist, was die Bundesregierung vorgelegt hat und wie sie das einordnet. Das ist aber etwas ganz anderes, als wenn wir ganz selbstverständlich dieses nationale Programm zum Gegenstand der Beratung erheben würden.

Dann möchte ich noch einmal kurz nachfragen: Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben - da beziehe ich mich jetzt auf das Next-Generation-EU-Programm insgesamt -, dass Sie finden, dass dort eine „mangelnde Betonung von Investitionsprojekten mit grenzüberschreitender oder europaweiter Bedeutung“ herrscht. Haben Sie eine Vorstellung, wie hoch der Investitionsbedarf bei einer entsprechend stärkeren Betonung derartiger Projekte zu beziffern wäre, und würden Sie eine Finanzierung derartiger Projekte sonst gegebenenfalls auch außerhalb des Next-Generation-Funds für notwendig bzw. zusätzlich notwendig erachten?

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Beide Fragen gehen an Professor Fuest.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo-Institut): Vielen Dank. - Zum ersten Punkt. Klar, es wäre sicherlich ein zentraler Aspekt, dass man die nationalen Recovery Programs jeweils im Parlament diskutiert. Das ist in der Tat absolut

essenziell und sollte im Mittelpunkt stehen. Gleichwohl würde ich sagen, dass auch ein Interesse an den Recovery Programs der Nachbarstaaten besteht, weil es auch für die deutschen Finanzen natürlich wichtig ist, dass die Mittel so eingesetzt werden, dass künftig eine positive Wirtschaftsentwicklung in diesen Ländern eintritt und dass sie weniger abhängig werden von Hilfen von außen. Ich sehe das nicht nur als eine Art Kontrolle, sondern wirklich auch als eine vertrauensbildende Maßnahme. Auch die Kritik an den Programmen der anderen, die anklingt oder kommen wird, wird häufig recht diffus formuliert. Sie muss ja doch spezifiziert werden, wenn man ein solches Verfahren hat. Da muss man also etwas genauer werden, und dann relativiert sich auch vieles. Also: Für das Vertrauen in die ganze Sache halte ich beides für notwendig, aber in der Tat natürlich an allererster Stelle eine Diskussion über das eigene Recovery Program.

Zweiter Punkt: mangelnde Betonung grenzüberschreitender Investitionen. Die Größenordnung zu beziffern, ist, glaube ich, schwierig. Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass die europäische Politik sich stark auf diese grenzüberschreitenden Projekte konzentriert. Wenn wir jetzt an den Fonds denken, dann muss man allerdings fragen: Was ist denn eigentlich das Europäische an dem Fonds? Warum sollte die EU überhaupt irgendetwas damit zu tun haben, wie die Länder ihre Mittel einsetzen?

Wenn es darum geht, Solidarität zu üben, dann könnte man ja erst mal sagen: Gut, man hilft den Nachbarn und hilft sich gegenseitig durch eine Kreditaufnahme, die dann auch gemeinsam garantiert wird, mit einer Umverteilungskomponente. Warum sollen dann eigentlich nicht die Nationalstaaten selbst entscheiden, ob sie damit Steuern senken, mehr Sozialabgaben zahlen oder sonst irgendetwas machen, was notwendig ist? Das kann man ja durchaus so sehen.

Für mich lautet die Antwort: weil die Politik eines Landes auch Auswirkungen auf die anderen Länder, auf ganz Europa hat. Das ist doch vor allem der Fall, wenn wir Projekte von gesamt-europäischer Bedeutung betrachten. Wenn also in Norditalien die Bahnlinien ausgebaut werden,



dann hat das Auswirkungen auf die Nachbarländer: auf Frankreich, auf Österreich usw., auch auf Deutschland. Für mich wäre es eigentlich natürlich gewesen, dass man mit diesem europäischen Fonds Investitionen fördert, die sonst nicht so stattfinden; und das sind eben genau die Projekte mit grenzüberschreitender Wirkung.

In der wirtschaftlichen Erholung ist ja gerade ein besonders guter Zeitpunkt, um öffentliche Investitionen voranzutreiben, weil da auch freie Kapazitäten vorhanden sind. Man hätte sich also eigentlich viel stärker um diese europäische Dimension kümmern müssen. Klar kann man das auch im Rahmen des vorhandenen Haushalts versuchen; aber wir erleben ja, dass im Rahmen der vorhandenen Haushalte wenig Bewegung möglich ist. Es wird ja seit Jahren darüber diskutiert, man müsste, was weiß ich, von den Agrarausgaben weg und mehr in Richtung einer Erhöhung der Infrastrukturausgaben. Das passiert auch, aber, wie viele sagen, doch recht langsam. Klar, auch da könnte man Mittel einsetzen. Aber wir hatten jetzt nun mal eine Chance.

Ich meine, wann werden wir wieder eine Chance haben, solche Infrastrukturprojekte wirklich umzusetzen? Die vieldiskutierte Schnellbahnstrecke von Lissabon bis nach Warschau oder bis nach Tallinn usw. umzusetzen, war doch jetzt eine einmalige Chance, und ich habe nicht den Eindruck, dass wir die ergriffen haben. Insofern ist es eine verpasste Chance. Jetzt neue Mittel durch Ausgabenumschichtung im europäischen Haushalt zu mobilisieren, ist eben extrem schwierig, weil es da „vested interests“ gibt, die sich nicht so wirklich bewegen. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke auch für diese letzte Stellungnahme in dieser Anhörung.

Ein prozessualer und rechtlicher Hinweis, den ich gerne noch machen würde: Die Sekundärrechtsakte zum Eigenmittelbeschluss, die hier in dieser Sitzung angesprochen wurden, lagen vor, als der EU-Ausschuss getagt hat. Das war wohl im Januar, und die lagen schon seit Dezember vor. Das nur als rechtliche Klarstellung.

(Otto Fricke (FDP): Die Anhörung war im Oktober! - Gegenruf der Abg. Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Nee, wir hatten auch eine im Januar! - Weiterer Gegenruf des Abg. Christian Petry (SPD): Nee, nee, nee, die war im Januar!)

- Also mir wurde gesagt: Januar.

(Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Die war im Januar! Wir hatten auch eine im Januar!)

- Gut, das ist hiermit also klargestellt. Es ist vielleicht jetzt auch nicht juristisch relevant.

Diese Anhörung war auf hohem Niveau. Ich darf - hoffentlich im Namen des ganzen Ausschusses - allen Beteiligten danken, natürlich vor allem den Experten, für die hochwertigen und auch zeitlich sehr disziplinierten Beiträge - dafür besonders -, vor allem natürlich für die Inhalte. Die Fraktionen sind sich nun wahrscheinlich weiterhin immer noch nicht ganz hundertprozentig einig, wie man das Hauptgesetz zu bewerten hat; aber wir sind auf höherem Niveau.

Die zweite und dritte Lesung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes und die Beratung diverser Änderungsanträge zu dem Gesetz finden am Donnerstag im Plenum statt. Es ist sicherlich eine sehr wichtige Debatte und Schlussabstimmung, juristisch und haushalterisch bedeutend, wie wir heute wieder erfahren haben; denn die Qualität des neuen Verschuldungsinstruments der EU und natürlich auch die Höhe und die Langfristigkeit sind sicher historisch zu nennen. Das hat die Anhörung heute noch mal bestätigt.



Ich danke allen Experten, allen Beteiligten. Kommen Sie gut nach Hause - wenn Sie es nicht schon sind.

Die Sitzung ist - fast als Punktlandung - geschlossen.

(Schluss: 14.58 Uhr)

gez.

Peter Boehringer, MdB
Vorsitzender

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 22. März 2021

zum Entwurf der Bundesregierung des
Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes – ERatG
(BT-Drucksache 19/26821)

sowie

zum Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion
zur Änderung des Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG
(BT-Drucksache 19/26877)

auf Anforderung zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Clemens Fuest**
Präsident des ifo Instituts
- **Céline Gauer**
Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER)
des Generalsekretariats der Europäischen Kommission
- **Lucas Guttenberg**
Hertie School
Jacques Delors Centre
- **Dr. Thu Nguyen**
Hertie School
Jacques Delors Centre
- **Dr. Margit Schratzenstaller**
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
- **Susanne Wixforth**
Deutscher Gewerkschaftsbund

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Der Vorsitzende
Peter Boehringer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
PräsidentPoschingerstraße 5
81679 MünchenT +49 (0)89 9224-1430
F +49 (0)89 9224-1901fuest@ifo.de
www.cesifo-group.de

13. März 2021

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages am 22. März 2021 zum Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) Bundestagsdrucksache 19/26821 vom 19.2.2021

von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest**Zusammenfassung**

1. Eine wichtige makroökonomische Wirkung des Fonds NGEU in der Coronakrise lag bereits im Jahr 2020 darin, das Vertrauen an den Kapitalmärkten und bei Unternehmen und privaten Haushalte in die wirtschaftliche Solidität und Zahlungsfähigkeit der wirtschaftlich vulnerablen EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Obwohl die über den Fonds finanzierten Ausgaben wohl nicht vor dem Ende der akuten Krise anlaufen werden, trug er bereits im letzten Jahr und trägt er heute signifikant zur fiskalischen Stabilisierung bei, hauptsächlich durch seine Wirkung auf die Erwartungen.
2. Was die Zahlungsströme angeht, bewirkt NGEU primär eine Umverteilung von Mitgliedsstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen zu weniger wohlhabenden Ländern. Es handelt sich weniger um einen Ausgleich zur Linderung der Krisenfolgen, wie man ihn von einer Versicherung erwarten würde.
3. Die Bindung der NGEU-Mittel an Pläne der Mitgliedstaaten zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Erholung und künftigen Resilienz ist ein zentrales Element des Fonds. Da Geld fungibel ist und nicht einfach festzustellen ist, ob europäische Mittel nationale Finanzquellen lediglich ersetzen oder zusätzliche Aktivitäten auslösen, insbesondere Investitionen, sind die Aufsicht der Europäischen Kommission und ein kontinuierlicher Dialog unter den Mitgliedstaaten über die Mittelverwendung und die nationalen Reformpläne von großer Bedeutung.
4. Eine Schwäche des NGEU Programms liegt in der mangelnden Betonung von Investitionsprojekten mit grenzüberschreitender oder europaweiter Bedeutung.

5. Die Finanzierung der NGEU-Ausgaben durch Kreditaufnahme wirft die Frage auf, ob Budgetdefizite künftig regelmäßig Teil der EU-Haushaltsfinanzierung werden und dadurch die Haushaltsdisziplin im EU-Haushalt in Frage gestellt ist. NGEU gibt der EU nicht das Recht, künftige Haushalte mit Schulden zu finanzieren. Eine Wiederholung der Schuldenfinanzierung würde erneut eine einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten erfordern. Sicherlich trifft es zu, dass eine ähnliche Initiative in der nächsten Wirtschaftskrise durch NGEU wahrscheinlicher geworden ist. Ob es dazu kommt, wird allerdings auch von einer erfolgreichen Mittelverwendung im aktuellen Fall abhängen. Eine wichtige Folge der Schuldenfinanzierung liegt darin, dass erhöhter Druck entsteht, das System der EU-Eigenmittel zu reformieren, um die für die Bedienung der Schulden erforderlichen Mittel aufzubringen. Hier sollte auch der Deutsche Bundestag sich frühzeitig in die Debatte einbringen.

1. Die Einrichtung des Fonds NGEU: Ökonomische Wirkungen

Das wichtigste Element des Eigenmittelbeschlusses liegt in der Einrichtung des Fonds Next Generation EU (NGEU) und der Finanzierung der Ausgaben in Höhe von 750 Mrd Euro durch Kreditaufnahme. Davon werden 360 Mrd Euro in Form von Darlehen an die Mitgliedstaaten weitergegeben, der Rest in Form von nicht rückzahlbaren Transfers. Die Verschuldung ist durch Garantien der Mitgliedstaaten gedeckt. Die aufgenommenen Mittel sollen bis zum Jahr 2058 vollständig getilgt werden.

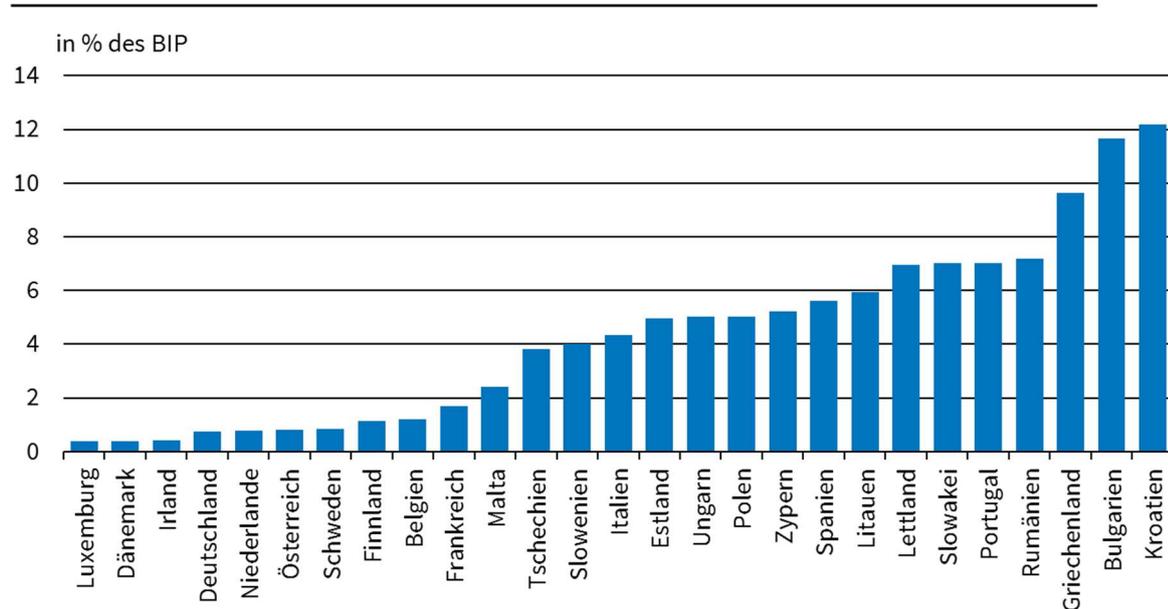
Aus ökonomischer Perspektive hat der Fonds zwei unmittelbare Wirkungen. Zum einen werden kreditfinanzierte Staatsausgaben ausgeweitet. Das führt zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, sofern die Mitgliedstaaten ihrerseits ihre kreditfinanzierten Ausgaben unverändert lassen. Zum anderen kommt es zu einer Umverteilung unter den Mitgliedstaaten. Für einige Mitgliedstaaten erreichen die im Rahmen des Fonds vorgesehenen Ausgaben aus den Zuschüssen (Kredite sind also nicht mitgezählt) erhebliche Größenordnungen von bis zu zwölf Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP) (siehe Abbildung 1). Die Ausgaben verteilen sich allerdings über mehrere Jahre. Die Nettosalden erreichen bei einigen Nettoempfängerländern Volumina von bis zu knapp unter zehn Prozent des BIP. Deutschland gehört zu den Nettozahlern (vgl. Abbildung 2, erwartete Nettosalden gegenüber dem Fonds).

Nicht minder wichtig sind die mittelbaren Wirkungen. Die mit dem Fonds verbundene Umverteilung zu Gunsten der Mitgliedstaaten mit niedrigeren Pro Kopf-Einkommen und besonderen wirtschaftlichen Schwierigkeiten hat das an den Finanzmärkten herrschende Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit dieser Staaten gestärkt und dazu beigetragen, dass es nicht zu einem größeren Anstieg der Risikozuschläge auf Staatsanleihen dieser Staaten oder gar zu Schwierigkeiten bei der Refinanzierung auslaufender Anleihen gekommen ist. Dazu trägt auch bei, dass die Einrichtung des NGEU ein starkes politisches Signal der Solidarität unter den Mitgliedstaaten darstellt (Schratzenstaller (2021)). Durch derartige Erwartungseffekte entfaltet NGEU eine erhebliche makroökonomische Stabilisierungswirkung, obwohl die tatsächlichen Mittelflüsse erst noch kommen müssen.

Abbildung 1: NGEU-Zuschüsse – Erwartete Zuweisung an Mitgliedsstaaten, in % des BIP

NGEU Ausgaben (Zuschüsse)

Verteilung der Zuschüsse auf die Mitgliedsstaaten, in % des nationalen BIP



Quelle: EU Kommission, eigene Berechnungen.

© ifo Institut

Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

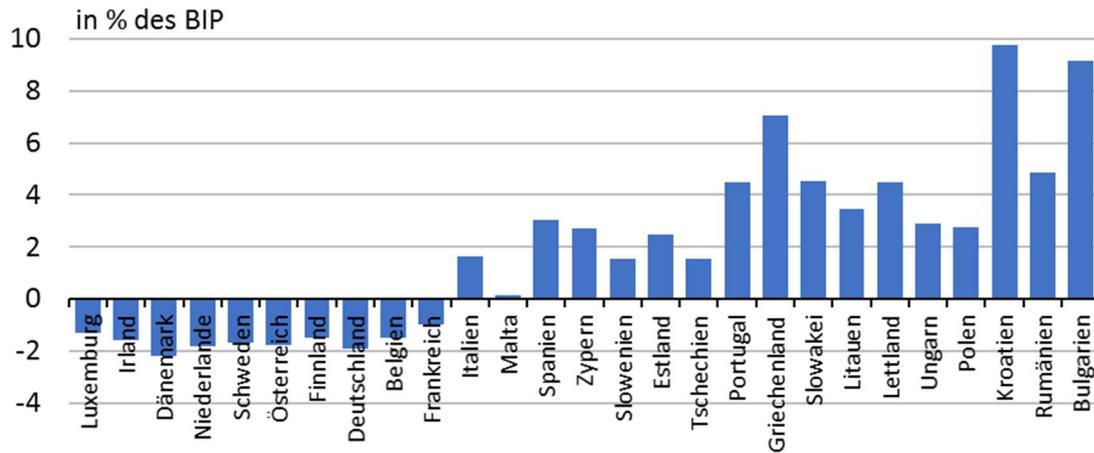
2. NGEU als Abfederung der Krisenfolgen oder Umverteilung von wohlhabenderen an ärmere EU-Staaten?¹

Es lässt sich zeigen, dass die Zahlungsströme des Fonds NGEU weniger den Charakter eines Ausgleichs für die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Folgen der Coronakrise haben, sondern sich primär am Pro-Kopf-Einkommen orientieren, also Ressourcen von den wohlhabenderen zu Gunsten der ärmeren Mitgliedsstaaten umverteilen.

Die Umverteilungseffekte durch NGEU lassen sich anhand der Nettosalen der einzelnen Länder in Bezug auf die Zuschusskomponente messen. Unter der Annahme, dass der Schuldendienst proportional zum Bruttonationaleinkommen (BNE) erfolgen wird, ergeben sich die Nettosalen wie in Abbildung 2 dargestellt. Die Umrechnung der Salden in Euro pro Einwohner führt zu dem Ergebnis, dass der größte Transfer durch NGEU an Kroatien mit knapp 1300 Euro pro Einwohner geht, gefolgt von Griechenland mit etwa 1250 Euro sowie Portugal mit 920 Euro. Italien (480 Euro) und Spanien (810 Euro) sind ebenfalls Nettoempfänger. Zu den größten Nettozahlern pro Kopf gehören Luxemburg (1290 Euro), Irland (1090 Euro), die Niederlande (850 Euro), Deutschland (790 Euro), Österreich (780 Euro) sowie Frankreich (370 Euro).

¹ Die folgende Analyse stützt sich auf Dorn und Fuest (2021a,b).

Abbildung 2: Erwartete NGEU-Nettosalden, in % des BIP

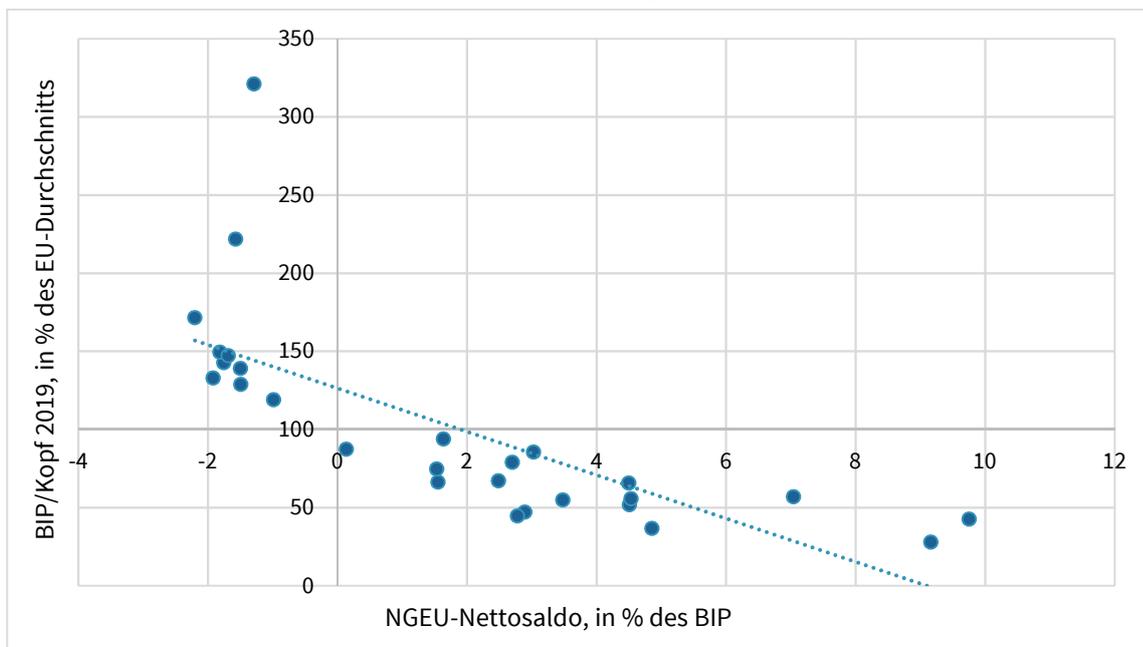


EU-Länder sortiert nach BIP pro Einwohner, 2019.

Daten: EU-Kommission, eigene Berechnungen. Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

Abbildung 3 illustriert die deutliche negative Beziehung zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und dem erwarteten Nettosaldo aus dem NGEU-Programm. Alle Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen oberhalb des EU-Durchschnitts liegen, sind Nettozahler. Umgekehrt verhält es sich bei den Staaten unterhalb des EU-Durchschnitts vom Pro-Kopf-Einkommen, die durchweg als Nettoempfänger vom neuen NGEU-Fonds profitieren.

Abbildung 3: Erwartete NGEU-Nettosalden und Pro-Kopf-Einkommen



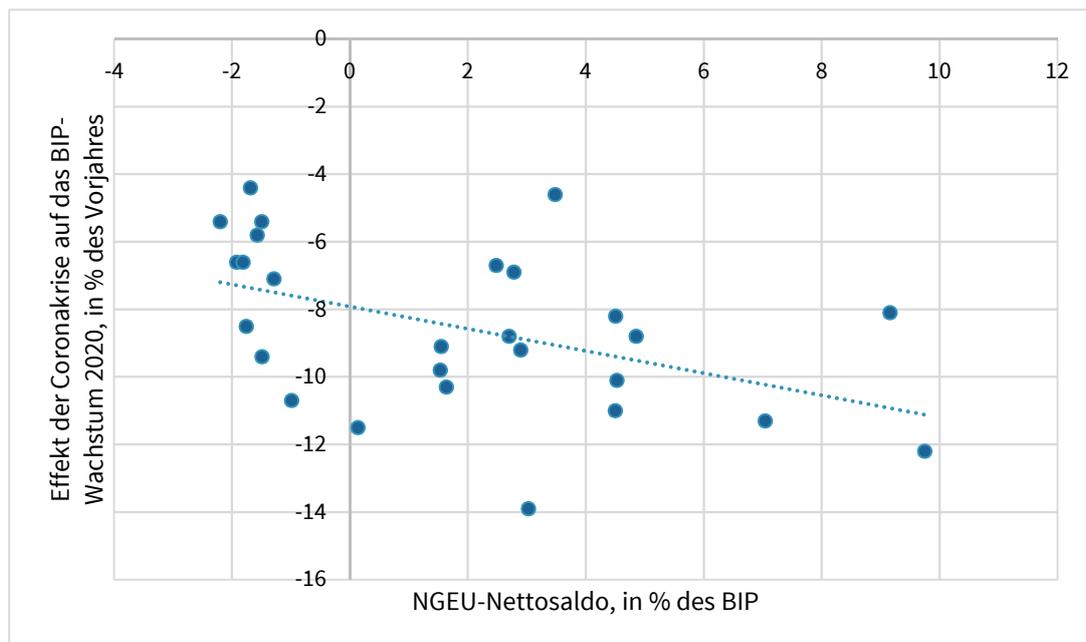
Quelle: Europäische Kommission, und eigene Berechnungen. Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

Dass die Zahlungen aus dem Fonds sich weniger an den unmittelbaren Krisenfolgen orientieren, wird deutlich, wenn man die Korrelation zwischen Nettosalen und dem Verlust an BIP in der Krise, gemessen an der Differenz zwischen dem von der Europäischen Kommission im November 2019 prognostizierten Wachstum des BIP im Jahr 2020 und der gleichen Prognose im November 2020, dem Anstieg der Staatsschulden oder den gesundheitlichen Lasten betrachtet.

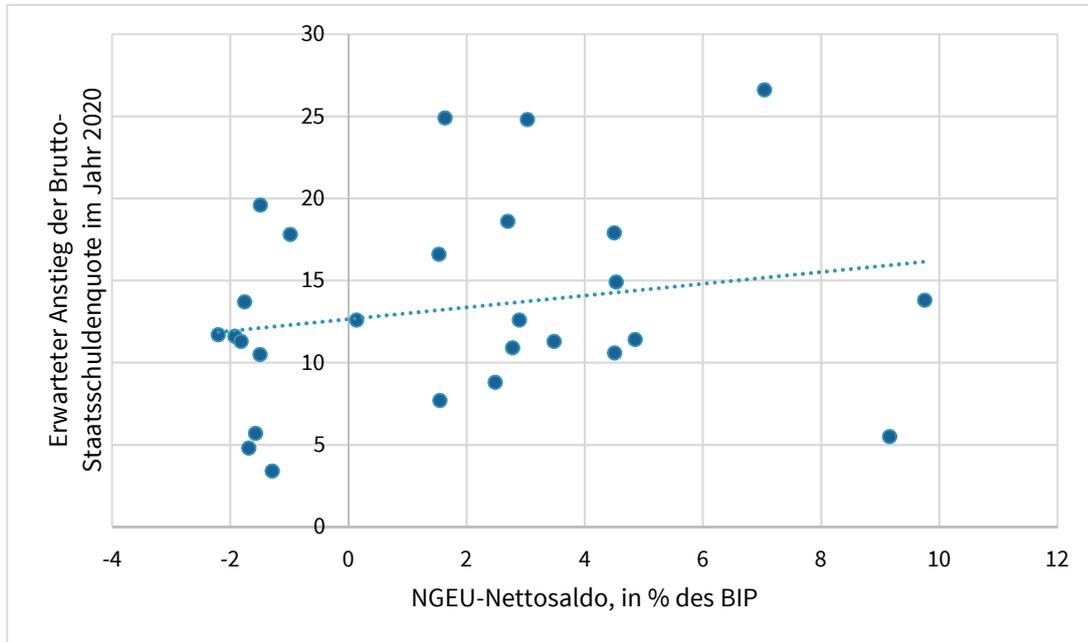
Abbildungen 4a-4c illustrieren, dass die Korrelation hier deutlich schwächer ist als die zum pro Kopf Einkommen in Abbildung 3. Dieses Ergebnis bestätigt sich in multivariaten Analysen. Es kann folglich festgehalten werden, dass NGEU weniger als gegenseitige Versicherung gegen unmittelbare Krisenfolgen wirkt, sondern vielmehr als Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik interpretiert werden kann, in der wirtschaftlich stärkere Mitgliedsstaaten die schwächeren Staaten unterstützen, um ihre wirtschaftliche Resilienz zu erhöhen.

Abbildung 4: Zusammenhang von erwarteten Nettosalen und Krisenfolgen

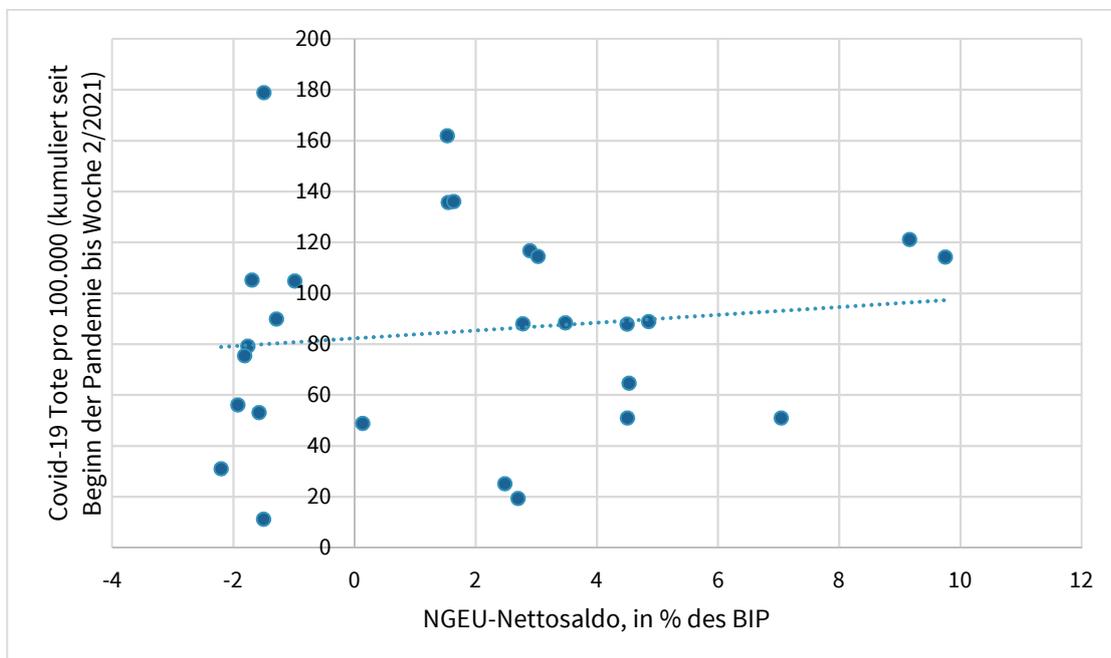
(a) Erwarteter BIP-Verlust im Jahr 2020



(b) Erwarteter Anstieg der Staatsschulen im Jahr 2020



(c) Gemeldete Covid-19 Opfer (Gesundheitslast der Pandemie)



Daten: Europäische Kommission, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), und eigene Berechnungen. Quelle: Dorn und Fuest (2021b).

3. Mittelverwendung und Bindung an nationale Reformpläne

Die mittelfristigen Wirkungen des Fonds NGEU werden stark davon abhängen, wie die Mittel verwendet werden sowie ob und wie die nationalen Ausgabenpolitiken angepasst oder weitere wirtschaftspolitische Reformen ausgelöst werden.

Um die grundsätzlich zugesagten Mittel aus dem Fonds NGEU zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten nationale Pläne dazu vorlegen, wie sie die wirtschaftliche Erholung mit Hilfe dieser Mittel und weiterer Reformen und Anpassungen gestalten wollen. Inhaltlich soll dabei besonderes Gewicht auf Umwelt- und Klimaschutz sowie Digitalisierung und die damit verbundenen wirtschaftlichen Transformationsprozesse gelegt werden. Die Mittel sollen dazu beitragen, vor allem öffentliche Investitionen in diesen und anderen Bereichen zu finanzieren. Eine wichtige Aufgabe der Europäischen Kommission liegt hier darin, zu überwachen, dass die im Rahmen des Europäischen Semesters in den letzten Jahren entwickelten Reformempfehlungen an die Mitgliedstaaten beachtet und umgesetzt werden.

Eine Frage, die sich in diesem Kontext stellt, betrifft die Auswirkungen auf nationale Staatsausgaben, insbesondere aus nationalen Quellen finanzierte Investitionen. Es wird Teil der Überwachungsaufgabe der Europäischen Kommission sein darauf zu achten, dass die europäischen Mittel nicht nur dazu verwendet werden, die nationale Finanzierung von öffentlichen Investitionen zu ersetzen, mit dem Ergebnis, dass die Investitionen insgesamt konstant bleiben und mehr Mittel in konsumtive Verwendungen fließen, die mittelfristig nicht zu mehr Wirtschaftswachstum, mehr Nachhaltigkeit oder mehr Resilienz führen. Ganz wird man derartige Substitutionsprozesse nicht ausschließen können. Allerdings kann es auch sinnvoll sein, nicht die gesamten Mittel aus NGEU für zusätzliche Staatsausgaben einzusetzen, sondern auch Steuern oder Staatsschulden zu senken. Aus der Sicht der Nettozahlerländer sollte ein wichtiges Ziel letztlich darin bestehen, die Empfängerländer künftig weniger abhängig von Transfers zu machen. Um das zu unterstützen, ist ein intensiver kontinuierlicher Dialog zwischen den europäischen Institutionen und allen Mitgliedstaaten über die Mittelverwendung und die nationalen Reformprogramme in diesem Kontext erforderlich.

4. Mangelnde Betonung von Investitionsprojekten mit europaweiter Bedeutung

Eine Schwäche des NGEU Programms liegt in der mangelnden Betonung von (oder teilweisen Verpflichtung zu) Investitionsprojekten mit grenzüberschreitender oder europaweiter Bedeutung. Damit durch die Steuerung der Mittelverwendung ein europäischer Mehrwert entsteht, müsste auch deutlich mehr Wert auf Projekte mit EU-weiter Bedeutung wie Technologieförderungen und grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte gelegt werden. Zum einen mangelt es oftmals an Anreizen für nationale Regierungen, in teure Infrastrukturprojekte in strukturschwachen Grenzregionen zu investieren. Erhebliche grenzüberschreitend anfallende Vorteile werden dabei teils außer Acht gelassen. Zum anderen hätte die bisher einmalige gemeinsame Kreditfinanzierung im Sinne des Namens Next Generation EU auch für sichtbare Projekte wie beispielsweise einem gemeinsamen flächendeckenden Ausbau der digitalen und grünen Infrastruktur in Europa und weitere europäische öffentliche Güter verwendet werden können. Dies würde den europäischen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger der EU sichtbar machen und die Resilienz, Transformation und nachhaltige Entwicklung der europäischen Wirtschaft gemeinsam stärken. Ziel sollte daher nun sein, in den Verhandlungen über die konkrete Mittelverwendung Projekte mit grenzüberschreitender oder europaweiter Relevanz zu bevorzugen und deutlich stärker zu fördern.

5. Führt NGEU zu regelmäßiger Schuldenfinanzierung des EU-Budgets?

Die Finanzierung von NGEU durch Kreditaufnahme wirft die Frage auf, ob es künftig zu einer verstärkten oder regelmäßigen Defizitfinanzierung von EU-Ausgaben kommen wird. Die Antwort auf diese Frage ist notwendigerweise spekulativ. Es liegt auf der Hand, dass es sich formell um eine einmalige Kreditfinanzierung handelt, nicht um die Schaffung eines regelmäßigen Verschuldungsrechts im EU-Budget. Eine Wiederholung der Schuldenfinanzierung würde erneut eine einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten erfordern. Sicherlich trifft es zu, dass eine ähnliche Initiative in der nächsten Wirtschaftskrise durch NGEU wahrscheinlicher geworden ist. Ob es tatsächlich dazu kommt, wird allerdings auch von einer erfolgreichen Mittelverwendung im aktuellen Fall abhängen. Eine wichtige Folge der Schuldenfinanzierung liegt darin, dass erhöhter Druck entsteht, das System der EU-Eigenmittel zu reformieren, um die für die Bedienung der Schulden erforderlichen Mittel aufzubringen (siehe dazu auch Thöne (2021)). Hier sollte auch der Deutsche Bundestag sich frühzeitig in die Debatte einbringen.

Literatur

Dorn, Florian und Clemens Fuest (2021a), Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung? ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 3-8.

Dorn, Florian und Clemens Fuest (2021b), Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise 2021, Wirtschaftsdienst 101, S. 78-81.

Heinemann, Friedrich (2021), Next Generation EU: 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 8-12.

Schratzenstaller, Margit (2021), Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 12-16.

Thöne, Michael (2021), Next Generation EU – der erste von vielen Schritten ist getan, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, S. 16-19.

Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den Eigenmittelbeschluss am 22. März 2021

Stellungnahme von Céline Gauer

Wirtschaftliche Folgen der COVID-19-Krise

Die fortwährende COVID-19-Pandemie hat eine wirtschaftliche und soziale Krise verursacht, deren Härte ungekannte Ausmaße erreicht hat. Sie hat sich insbesondere auf die EU-Mitgliedstaaten und den europäischen Binnenmarkt ausgewirkt. Die Pandemie hat unbarmherzig gezeigt, wie eng die Volkswirtschaften in der EU miteinander verflochten sind und wie sich die von den nationalen Regierungen getroffenen Eindämmungsmaßnahmen auf Lieferketten, Investitionen und Konsumentenscheidungen nicht nur auf dem Binnenmarkt selbst, sondern auch in den Nachbarländern mit insgesamt negativen Folgen für die EU-Wirtschaft ausgewirkt haben. Sie hat darüber hinaus im Zusammenhang mit der Abschwächung und Bekämpfung der Folgen der Krise die Schwächen unserer Volkswirtschaften, unserer Gesundheitssysteme und unserer sozialen Sicherungsnetze offengelegt.

Während die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise in der gesamten EU deutlich erkennbar sind, fallen das Ausmaß der Rezession im Jahr 2020 und das Tempo des Aufschwungs in den Jahren 2021 und 2022 in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus. Dies spiegelt nicht nur Unterschiede bei der Schwere der Pandemie und der Stringenz der Eindämmungsmaßnahmen wider, sondern auch Unterschiede in den wirtschaftlichen Strukturen (insbesondere die relativ große Bedeutung von Tourismus und Freizeitaktivitäten) und den jeweiligen politischen Reaktionen auf nationaler Ebene.

Angesichts ihrer ausgeprägten Verflechtungen würde die Erholung der EU-Wirtschaft insgesamt von einem robusten Aufschwung in allen Mitgliedstaaten profitieren, um positive Übertragungseffekte zu schaffen und negative zu vermeiden. Gleichwohl sind robuste Gegenmaßnahmen auf EU-Ebene in Zeiten, in denen der fiskalische Spielraum für Ausgleichsmaßnahmen großen Schwankungen unterliegt, nötiger denn je. Zugleich bietet diese Situation auch eine Chance, unsere Volkswirtschaften neu auszurichten und zu modernisieren, um sie für die Herausforderungen der Zukunft zu wappnen. Das Ziel muss lauten, nicht einfach zur Vorkrisensituation zurückzukehren, sondern die Erfahrungen aus der Pandemie zu nutzen und in der aktuellen Situation in die Zukunft zu investieren.

Entschlossene Reaktion auf EU-Ebene

Die Europäische Kommission schlug im Mai 2020 in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie einen leistungsstarken, modernen und neu strukturierten langfristigen EU-Haushalt vor, der durch das so genannte "Next Generation EU"-Instrument verstärkt wurde. Next Generation EU ist ein befristetes Aufbauinstrument, das der Kommission ermöglicht, Mittel zu beschaffen, um zur Behebung der durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden und zum Wiederaufbau unserer Volkswirtschaften für die Zukunft beizutragen. Der langfristige EU-Haushalt 2021-2027 bildet zusammen mit Next Generation EU das größte, jemals mithilfe des EU-Haushalts finanzierte Konjunkturpaket in Höhe von insgesamt 1,8 Billionen Euro. Das Paket wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU im Juli 2020 gebilligt und im Dezember 2020 endgültig verabschiedet.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) ist das Herzstück von Next Generation EU. Sie trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Mit einer Ausstattung in Höhe von 672,5 Milliarden Euro an Zuschüssen und Krediten bietet die RRF den Mitgliedstaaten die einmalige Chance, ehrgeizige Reformen und Investitionen umzusetzen, die notwendig sind, um unsere Volkswirtschaften, Arbeitsmärkte und Sozialsysteme stärker und widerstandsfähiger aus

der Pandemie hervorgehen zu lassen, unsere ökologischen und klimabezogenen Verpflichtungen zu erfüllen, die Digitalisierung voranzubringen und Ungleichheiten zu bekämpfen.

Um Zugang zum RRF zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten Aufbau- und Resilienzpläne (RRP) erarbeiten, die ein kohärentes Reformpaket und Investitionsprojekte enthalten. Um die Unterstützung der Fazilität in Anspruch nehmen zu können, sollten diese Reformen und Investitionen bis 2026 umgesetzt werden.¹

Die RRF ist untrennbar mit dem Europäischen Semester, dem EU-Prozess der wirtschaftspolitischen Koordinierung, verknüpft. In den RRP müssen alle oder ein bedeutender Teil der Herausforderungen berücksichtigt werden, die in den vom Rat im Zusammenhang mit dieser Aktivität angenommenen jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen festgestellt wurden. Die Erfüllung dieser Rechtsverbindlichkeit erfordert die Einbeziehung ehrgeiziger Reformelemente in jeden Plan. So sind nachhaltige und wachstumsfördernde Reformen von grundlegender Bedeutung und ergänzen die sehr weitreichenden Investitionsmaßnahmen, die dazu dienen, unsere Volkswirtschaften wieder auf Kurs zu bringen und dafür zu sorgen, dass die RRF langfristig Früchte trägt.

Darüber hinaus sieht die RRF-Verordnung vor, dass mindestens 37 % bzw. 20 % der in jedem RRP enthaltenen Ausgaben für Reformen und Investitionen jeweils für Klimaziele bzw. digitale Ziele vorgesehen sein müssen. Dies ermöglicht, mutige Schritte in Richtung der Umsetzung des Europäischen Grünen Deals und Erreichung der CO₂-Neutralität im Jahr 2050 zu unternehmen. Darüber hinaus trägt es dazu bei, Fortschritte in Bezug auf die große Herausforderung der Digitalisierung zu erzielen. Die RRF-Verordnung erfordert zudem die angemessene ökologische und digitale Kennzeichnung von Reform- und Investitionsinitiativen in diesem Zusammenhang. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle Reformen und Investitionen, die sie im Rahmen der RRF vorschlagen, die EU-Umweltziele im Sinne der EU-Taxonomieverordnung nicht in erheblicher Weise beeinträchtigen. Die Achtung des Grundsatzes der "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" ist eine Voraussetzung für die Akzeptanz der Pläne, die in der RRF-Verordnung festgelegt ist.

Die RRF in der Praxis - ein transparent und solide gemanagter Vertrag

Die Aufbau- und Resilienzpläne folgen einem partnerschaftlichen Ansatz zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission mit sehr enger Zusammenarbeit zwischen allen Parteien bei deren Erarbeitung und Umsetzung. Nachdem sie gebilligt wurden, können die Pläne als Vertrag zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat, der Kommission und der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger in der EU allgemein betrachtet werden. Transparenz und Kommunikation über den RRP ist daher von herausragender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, umfassende Konsultationen mit Schlüsselakteuren, beispielsweise Sozialpartnern und regionalen Behörden, beim Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess sicherzustellen. Darüber hinaus kann das Europäische Parlament die Kommission alle zwei Monate auffordern, den aktuellen Stand der Umsetzung der RRF zu erörtern.

Während die RRF-Verordnung den Mitgliedstaaten großen Handlungsspielraum offenlässt, um die Nutzung der RRF an ihre jeweiligen Bedürfnisse und Umsetzungszeitpläne anzupassen, muss die Durchführung garantiert werden, um die Finanzierung sicherzustellen. Die in den

¹ Die Kommission hat umfassende Leitfäden veröffentlicht, die die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung ihrer RRP unterstützen. Sie hat darüber hinaus Beispiele für potenzielle Plan-Komponenten veröffentlicht, die im Einklang mit verschiedenen europäischen Vorzeigeprojekten von gemeinsamem Interesse stehen. Sämtliche Dokumente sind auf der Internetseite der RRF zu finden.

Aufbau- und Resilienzplänen dargelegten Reformen und Investitionen sind feste Verpflichtungen, die entsprechend der vereinbarten Etappenziele und Zielvorgaben erfüllt werden und Finanzhilfen nur nach ihrer Erfüllung auslösen.

Eine angemessene Gestaltung der Etappenziele und Zielvorgaben gewährleistet die reibungslose Umsetzung des Plans und bemisst gleichzeitig die Durchführung der vorgeschlagenen Reformen und Investitionen. Etappenziele und Zielvorgaben sollten die wichtigsten Schritte bei der Umsetzung eines Reform- oder Investitionsvorhabens beinhalten und sich auf ein zielführendes Maß beschränken. Die Zahl der Etappenziele und Zielvorgaben sollte den einzelnen RRF-Zuweisungen und der vorgesehenen Anzahl von Teilauszahlungen entsprechen.

Nutznieser der RRF-Mittel sind die Mitgliedstaaten. Die Verantwortung für deren angemessene Mittelverwaltung obliegt zuvörderst ihnen. Im Gegensatz zu traditionellen EU-Ausgabenprogrammen beaufsichtigt die Kommission nicht die tatsächlichen Ausgaben bei der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, sondern kontrolliert die Erzielung der gemeinsam vereinbarten Ziele und bewilligt Mittel, sobald diese Ziele (und die damit zusammenhängenden Etappenziele und Zielvorgaben) erreicht werden. Dieser Ansatz erfordert es, eine detaillierte und gründliche Schätzung der für die Reformen und Investitionen entstehenden Kosten in die Pläne einzubeziehen, die der Kommission vorgelegt werden.

Es ist daher äußerst wichtig, dass die Behörden der Mitgliedstaaten so viele fundierte Informationen wie möglich über die Kosten für alle in den Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Maßnahmen vorlegen, gestützt durch angemessene Begründungen. Die Kommission nutzt diese Erläuterungen, um zu bewerten, ob diese Kostenschätzungen begründet und plausibel sind oder nicht. Die Vorlage ausreichender Informationen über die Kosten ist Voraussetzung für die Genehmigung des RRP und die angemessene Festlegung der gesamten RRF-Zuweisung für einen bestimmten Mitgliedstaat.

Neben der Kostenfrage liegt es auch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, verlässliche Rechnungsprüfungs- und Kontrollsysteme für die Durchführung der RRF vorzuhalten. Nur eine leistungsfähige Rechnungsprüfungs- und Kontrollstruktur ermöglicht die effiziente und verantwortungsvolle Auszahlung und Nutzung von RRF-Mitteln entsprechend den Erwartungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der EU und die Vermeidung von Korruption. Es handelt sich dabei um eine logische Anforderung, die aus dem starken Solidaritätsbemühen erwächst, für das die RRF steht, wobei erhebliche Geldmittel im Umfang mehrerer Prozentpunkte des BIP in die Mitgliedstaaten fließen. Darüber hinaus spiegelt sie die länderspezifischen Empfehlungen zu Korruption wider, die in der Vergangenheit gegenüber einigen Mitgliedstaaten abgegeben wurden. Die Mitgliedstaaten sollten die RRF als Chance nutzen, um ihren Korruptionsbekämpfungsrahmen zu ergänzen und diesen dann auch effektiv umzusetzen.

In den Aufbau- und Resilienzplänen muss eine Erläuterung der Systeme der Mitgliedstaaten zur Verhütung, Aufdeckung und Beseitigung von Korruption, Betrug und Interessenskonflikten und Vermeidung von Doppelfinanzierungen aus der RRF und anderen EU-Programmen enthalten sein. Diese Rechnungsprüfungs- und Kontrollsysteme müssen in jedem Fall auf verlässlichen Prozessen und Strukturen beruhen und eine klare Definition der Zuständigkeiten aller beteiligten Akteure beinhalten. Die Erfahrungen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verwaltung der EU-Strukturfonds gesammelt haben, sind in diesem Zusammenhang wertvoll, müssen aber angepasst werden, um die Anforderungen der RRF-Verordnung zu erfüllen.

Die Kommission prüft die Einhaltung der Rechnungsprüfungs- und Kontrollerfordernisse seitens der Mitgliedstaaten im Rahmen der RRF und kann in Zweifelsfällen eigene Prüfverfahren durchführen, um zu eruieren, ob gravierende Unregelmäßigkeiten wie Betrug, Korruption und Interessenskonflikte vorliegen. Darüber hinaus sind auch das Europäische Amt

für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäische Rechnungshof und gegebenenfalls die Europäische Staatsanwaltschaft (EStA) ausdrücklich befugt, während der Umsetzung der RRF ihre in ihren jeweiligen rechtlichen Grundlagen festgelegten Zuständigkeiten und Rechte wahrzunehmen.

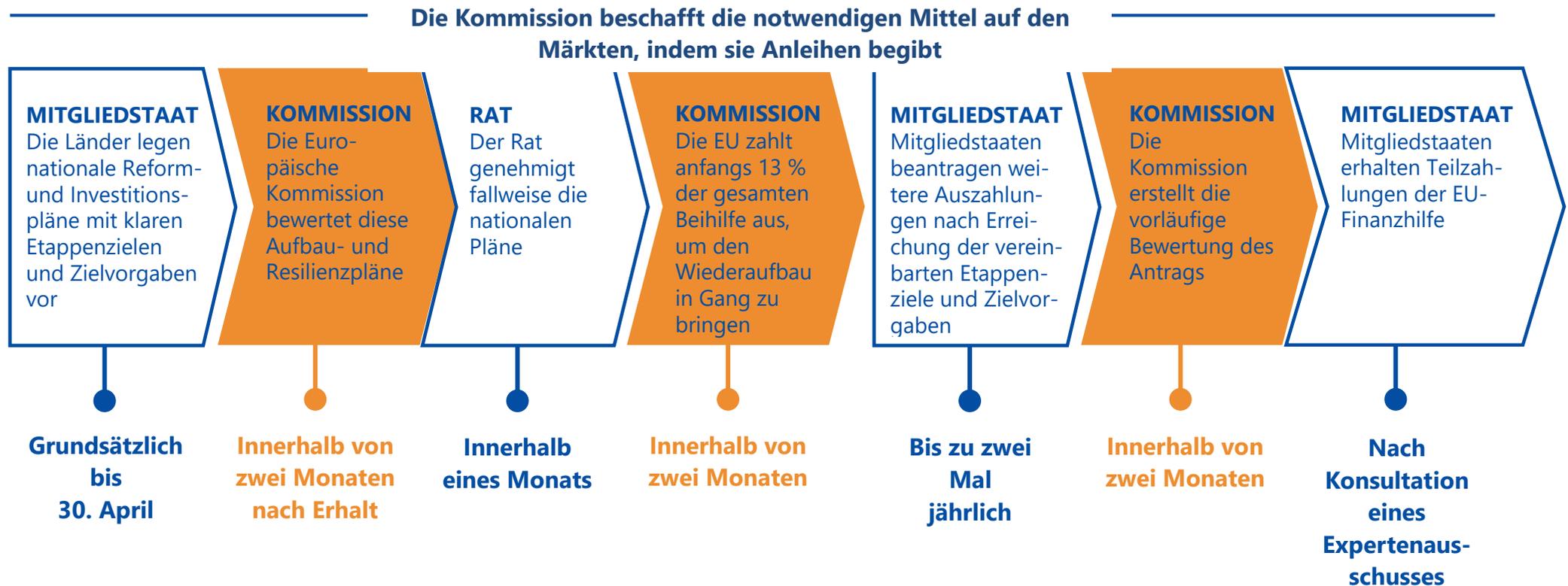
Die nächsten Schritte

Derzeit gibt es eine konstruktive und enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden aller Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Erarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne. Manche Mitgliedstaaten haben die Absicht geäußert, ihren endgültigen Plan noch im März der Kommission vorzulegen. Andere wollen sehr bald folgen. Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten ihre endgültigen Pläne bis zum 30. April vorlegen.

Sobald sie offiziell vorgelegt wurden, hat die Kommission zwei Monate Zeit, um die Aufbau- und Resilienzpläne zu bewerten. Nachdem die Kommission sie abschließend bewertet hat, obliegt es dem Rat, innerhalb eines Monats über die endgültige Annahme der Pläne zu entscheiden. Nach der Annahme können die ersten Mittel innerhalb weniger Wochen nach dem Beschluss des Rates ausgezahlt werden. Die RRF-Verordnung sieht vor, dass die Kommission eine Vorfinanzierungszahlung in Höhe von bis zu 13 % des finanziellen Beitrags (und gegebenenfalls von bis zu 13 % des Kredits) nach Annahme des Plans vornimmt, um die wirtschaftliche Erholung schnell in Gang zu bringen. Zu diesem Zweck beschafft die Kommission die erforderlichen Mittel auf den Finanzmärkten, indem sie Anleihen begibt. Damit dies geschieht, ist allerdings die rasche Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses in allen Mitgliedstaaten notwendig, auch in Deutschland. Nach der ersten Auszahlung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zwei Mal jährlich nach Erreichung der jeweiligen Etappenziele und Zielvorgaben weitere Auszahlungen zu beantragen.

Aktuell besteht die Priorität darin, mit den Mitgliedstaaten intensiv bei all den Teilen zusammenzuarbeiten, die noch verbleiben, um die Aufbau- und Resilienzpläne für deren offizielle Einreichung fertigzustellen. Die Kommission hat sich nachdrücklich verpflichtet, alle notwendigen Schritte für die Fertigstellung qualitativ hochwertiger Aufbau- und Resilienzpläne zu unterstützen, und nimmt sich die dafür notwendige Zeit.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) – wie funktioniert sie?



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.

Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
zum EU-Eigenmittelbeschluss am 22. März 2021

Dr. Thu Nguyen, Jacques Delors Centre

Das Wiederaufbauinstrument ist von grundlegender Bedeutung für die gemeinsame Erholung Europas von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. Der EU-Eigenmittelbeschluss ist wiederum von grundlegender Bedeutung für das Wiederaufbauinstrument, da er es der EU ermöglicht, bis zu 750 Milliarden Euro in Anleihen zu begeben, um die Mitgliedstaaten bei ihrer wirtschaftlichen Erholung in Form von zusätzlichen EU-Ausgaben und Darlehen zu unterstützen. Ein Großteil der Ausgaben fließt im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) auf der Grundlage nationaler Aufbau- und Resilienzpläne (ARPs) an die Mitgliedstaaten.

Die Verwendung dieser Mittel hat sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene starke Verteilungswirkungen und wirtschaftliche Folgen. Falsch ausgegebene Mittel könnten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schaden anrichten und die Glaubwürdigkeit der EU dauerhaft beeinträchtigen. Eine genaue Prüfung und Kontrolle des Inhalts und der Umsetzung der nationalen Pläne ist damit unabdingbar. Allerdings sollte diese Kontrolle einheitlich auf europäischer Ebene durch die Europäische Kommission unter Aufsicht des Europäischen Parlaments erfolgen. Eine Vorabkontrolle durch alle 27 nationalen Parlamente würde das Plangenehmigungs- und das Auszahlungsverfahren deutlich schwerfälliger machen. Dies würde eine sinnvolle Mittelverwendung behindern, anstatt sie zu befördern.

Kontrolle auf europäischer Ebene ausreichend gegeben

Eine Kontrolle der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne wird auf europäischer Ebene ausreichend durch die Europäische Kommission unter Aufsicht des Europäischen Parlaments sowie des Europäischen Rechnungshofs wahrgenommen. Laut der ARF-Verordnung obliegt es zuvorderst der Kommission u.a. zu bewerten, ob nationale ARPs angemessen und plausibel sind und ob sie eine umfassende und ausgewogene Antwort auf die wirtschaftliche und soziale Lage des jeweiligen Mitgliedstaates darstellt.

Sie agiert dabei unter Aufsicht des Europäischen Parlaments, das weitreichende Informations- und Dialogrechte hat. Alle von den Mitgliedstaaten offiziell vorgelegten ARPs sowie die von der Kommission veröffentlichten Vorschläge für deren Genehmigung werden unverzüglich dem Parlament vorgelegt. Ebenso erhält der zuständige Ausschuss des Parlaments Überblick über vorläufige Erkenntnisse der Kommission über die zufriedenstellende Erreichung der in den ARPs aufgeführten Etappenziele und Zielwerte. Darüber hinaus hat die Kommission dem Parlament bis Ende Juli 2022 einen Überprüfungsbericht über die Durchführung der Fazilität sowie jährlich einen Bericht vorzulegen, in denen sie die Umsetzung der ARF-Verordnung bewertet und den Stand der Umsetzung der nationalen ARPs erläutert.

Der zuständige Ausschuss im Parlament ist ermächtigt, die Kommission alle zwei Monate einzuladen, um u.a. die nationalen ARPs, deren Bewertung sowie den Stand der Erreichung der darin aufgeführten Etappenziele und Zielwerte zu erörtern. Auch der Überprüfungsbericht und somit die Frage, in welchem Umfang die Umsetzung der ARPs den Kriterien der Verordnung entspricht, ist Gegenstand dieser Erörterung. Das Parlament übt somit eine kontinuierliche Kontrolle über die Umsetzung der ARPs durch die Mitgliedsstaaten aus und kann auf nötige Änderungen und Verbesserungen hinwirken. Die ARF-Verordnung verpflichtet die Kommission, parlamentarischen Standpunkten, die auch in Entschlüssen dargelegt werden können, Rechnung zu tragen.

Das Europäische Parlament ist damit durch Informations- und Dialogrechte mit der Kommission eng in den Umsetzungsprozess der ARF eingebunden. Dies ist nur konsequent: EU-Kredite zur Bereitstellung der Einnahmen binden nicht die Mitgliedstaaten, sondern den EU-Haushalt. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Fähigkeit des Parlaments als künftiger Haushaltsgesetzgeber aus.

Es wäre über diese weitreichende Einbindung des Europäischen Parlamentes hinaus wünschenswert gewesen, dem Parlament bei der Genehmigung der ARPs nicht nur Informations- und Dialogrechte, sondern auch echte Mitentscheidungsrechte, zum Beispiel im Wege eines delegierten Rechtsakts, einzuräumen. Bei einer hypothetischen Verstetigung des Wiederaufbauinstruments sollte dies nachgeholt werden.

Schließlich ist zu erwähnen, dass der Europäische Rechnungshof durch seine Prüfungen und Berichte zu einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung beitragen wird.

In der Summe ist dadurch auf europäischer Ebene ein ausreichendes, wenn auch noch verbesserungswürdiges Kontrollsystem für die Verwendung der Mittel aus dem Wiederaufbauinstrument gegeben.

Zusätzliche Vorabkontrolle durch nationale Parlamente würde dem Prozess schaden

Eine zusätzliche Vorabkontrolle der ARPs und der Auszahlungsanträge der Mitgliedstaaten durch nationale Parlamente ist hingegen abzulehnen. Eine solche Vorabkontrolle würde die Entscheidungsprozesse erheblich verlangsamen und keinen materiellen Mehrwert bringen. Sie ist auch nicht notwendig oder aus der Konstruktion des Wiederaufbauinstruments heraus überhaupt schlüssig.

Eine solche Vorabkontrolle wäre schon rein praktisch schwer darstellbar, wenn alle nationalen Parlamente dieses Recht in Anspruch nähmen: Die ARF-Verordnung sieht bei der Annahme der Pläne durch den Rat zwischen dem Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsbeschluss und dem Erlass ebendieses Durchführungsbeschlusses durch den Rat lediglich vier Wochen vor. Dies ist auch sachlich geboten, um einen möglichst schnellen Start der geförderten Maßnahmen und auch eine zügige Auszahlung des Vorschusses i.H.v. 13% der Plansumme zu gewährleisten. Es ist völlig unrealistisch, dass alle nationalen Parlamenten in dieser kurzen Zeit eine eigenständige inhaltliche Beurteilung der jeweils 26 anderen Pläne vornehmen können. Hier geht es für jeden Plan um eine Vielzahl an Einzelmaßnahmen, deren fachliche Bewertung detailliertes Kontextwissen und Expertise voraussetzt. Gerade kleineren Parlamenten dürfte dies innerhalb weniger Wochen völlig unmöglich sein; aber selbst bei größeren Parlamenten ist die Umsetzbarkeit mehr als fraglich. Es sind also bei einer ernsthaften Prüfung aller Pläne durch die Verabschiedung von je 26 Stellungnahmen durch 27 Parlamente erhebliche Verzögerungen zu erwarten – es sei denn die Prüfung soll rein symbolischer Natur sein, dann geht von ihr allerdings kein zusätzlicher Kontrollnutzen aus.

Ähnliches gilt für die Auszahlungsphase: Auch hier sollten zwischen vorläufiger Bewertung der erreichten Etappenziele durch die Kommission und Stellungnahme durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) der EU nicht mehr als vier Wochen liegen. Und auch hier wird es in jedem Schritt um den Fortschritt bei hunderten von Einzelmaßnahmen in ganz Europa gehen. Es scheint völlig ausgeschlossen, dass nationale Parlamente in den Prozess eingeschaltet werden könnten, ohne für erhebliche Verzögerungen des Prozesses zu sorgen.

Auch kann es kein Argument sein, dass der deutsche Bundestag als großes Parlament zu einer solchen Vorabkontrolle noch eher in der Lage wäre als andere Parlamente: Sobald man sich selbst das Recht zur Stellungnahme einräumt, muss man es auch allen anderen zugestehen. Ein Instrument, das nur als deutscher Sonderweg, nicht aber für alle Mitgliedstaaten gangbar ist, verbietet sich in einer Rechtsgemeinschaft unter Gleichen. Doch wenn alle dieses Recht in Anspruch nähmen, würde dies, wie oben beschrieben, den Prozess erheblich behindern.

Zudem muss auch die Frage aufgeworfen werden, warum nationale Parlamente Vorabkontrollrechte über das Wiederaufbauinstrument erhalten sollte, wenn sie keine ähnlichen Rechte über Ausgaben im EU-Haushalt haben. Völlig selbstverständlich liegt die Haushaltskontrolle hier beim Europäischen Parlament. Im Kontext des Wiederaufbauinstruments würde eine Vorabkontrolle der ARF-Mittelverwendung zudem zu der absurden Situation führen, dass von 390 Milliarden Euro an zusätzliche EU-Ausgaben nur jene 312,5 Milliarden Euro im Rahmen der ARF einer solchen Kontrolle unterliegen würden, die restlichen 87,5 Milliarden Euro, die über andere EU-Programme ausgegeben werden, hingegen nicht. Wenn man die Notwendigkeit einer Vorabkontrolle mit der Schuldenaufnahme zugunsten des Wiederaufbauinstruments begründen möchte, ist nicht ersichtlich, warum sich diese Vorabkontrolle nur auf einen Teil der damit finanzierten Ausgaben beschränken sollte. Für die Nicht-ARF-Mittel sind eine Beteiligung von Rat und WFA jedoch gar nicht vorgesehen und so wäre schon rein praktisch keine Vorabkontrolle möglich.

Schließlich ist eine Vorabkontrolle der ARF-Mittelverwendung durch nationale Parlamente aus der Systematik des Wiederaufbauinstruments heraus wenig schlüssig. Mögliche Risiken für nationale Haushalte ergeben sich allein aus zukünftig zu entrichtenden Beiträgen zum EU-Haushalt. Die Verwendung der ARF-Mittel steht allerdings in keinem direkten Zusammenhang zur Höhe künftiger nationaler Beiträge. Der Anteil der Kosten für Zins und Tilgung wird etwa zehn Prozent der gesamten EU-Ausgaben betragen; der Löwenanteil wird auch zukünftig auf reguläre EU-Ausgaben entfallen. Damit ist weiterhin die Beschlussfassung über zukünftige Mehrjährige Finanzrahmen und dazugehörige Eigenmittelbeschlüsse maßgeblich für nationale Beiträge zum EU-Haushalt.

Anstatt die Pläne anderer Mitgliedstaaten zu kontrollieren, sollten sich nationale Parlamente stattdessen darauf konzentrieren, den eigenen nationalen Aufbau- und Resilienzplan genau zu prüfen und zu verbessern.

Statement zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 22. März 2021¹

zum Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG)

Einleitung

Der Corona-Aufbauplan der EU umfasst neben dem regulären Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Periode 2021 bis 2027 auch das temporäre Aufbaupaket NextGenerationEU (NGEU), dessen quantitativ bedeutendstes Instrument die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) ist. Insgesamt birgt NGEU großes Potential, den Zusammenhalt in der EU zu stärken und wichtige Ziele der EU zu unterstützen. Für eine erfolgreiche Umsetzung sind zwei Bereiche von besonderer Bedeutung: erstens die mit den Mitteln aus NGEU getätigten Ausgaben; zweitens die Rückzahlung der gemeinsamen EU-Schulden durch innovative Eigenmittel.

Verwendung der Ausgaben aus NGEU

Eine Herausforderung für NGEU ist zunächst, Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach Überwindung der Pandemie mit der Förderung von Zukunftsinvestitionen zu verbinden. Das wichtigste Instrument ist dabei die RRF, die zu den Zielen der *Annual Sustainable Growth Strategy* der EU beitragen soll: grüne Transformation, digitaler Wandel, Produktivität, Fairness sowie makroökonomische Stabilität sind dabei die zentralen Zielsetzungen. Insgesamt sollen 30% der NGEU-Mittel bzw. 37% der RRF-Mittel in den Klimaschutz fließen und 20% der RRF-Mittel sollen den digitalen Wandel unterstützen. 70% der RRF-Gelder sollen 2021 und 2022 zugesagt werden, die restlichen 30% bis Ende 2023. Angesichts der massiven zweiten Welle der Pandemie und der konjunkturellen Unsicherheiten, mit denen die EU derzeit konfrontiert ist, sollten die Gelder aus der RRF so rasch wie möglich investiert werden. Die Mitgliedsländer haben bis Ende April 2021 Zeit, ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, auf deren Grundlage die RRF-Mittel vergeben werden, bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung einzureichen.

¹ Dieses Statement beruht auf einer gekürzten Version von Schratzenstaller (2021).

Aus konjunkturpolitischen Gründen sollten sie die Einreichung forcieren, um die geplanten Projekte zügig umsetzen zu können.

Allerdings ist zu erwarten, dass der ökonomische Impuls aus NGEU das maximale Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro nicht erreichen wird. Cohen-Setton und Vallée (2021) prognostizieren eine nur geringe Inanspruchnahme der EU-Kredite: Aufgrund des aktuellen Niedrigzinsumfeldes sind die finanziellen Vorteile für die Mitgliedsländer begrenzt, zudem scheint der Inanspruchnahme von durch die EU zur Verfügung gestellten Krediten ein gewisses Stigma anzuhängen. Insgesamt wird daher wohl das potentielle Gesamtvolumen an zinsgünstigen Krediten von 360 Milliarden deutlich unterschritten werden und somit der ökonomische Impuls durch NGEU entsprechend geringer ausfallen. Dies impliziert auch, dass der Beitrag von NGEU und insbesondere der RRF zur Bewältigung längerfristiger Herausforderungen, insbesondere im Bereich von Klimaschutz und Digitalisierung, entsprechend begrenzt bleiben könnte.

Angesichts dessen sollte bei der Bewertung der nationalen Resilienz- und Aufbaupläne durch die Europäische Kommission darauf geachtet werden, dass die an die Mitgliedsländer geleisteten RRF-Mittel nicht bereits geplante Ausgaben in den geförderten Bereichen verdrängen, sondern additiv zu den bestehenden nationalen Ausgabenplänen sind, damit aus den RRF-Ausgaben nennenswerte kurzfristige konjunkturelle sowie längerfristige strukturelle Effekte resultieren können. Dies ist umso bedeutsamer, als die RRF keine grenzüberschreitenden Projekte mit starken EU-Netzwerkeffekten und Spill-overs fördert, also Projekte mit einem echten europäischen Mehrwert, die von nationalen Regierungen nicht durchgeführt worden wären (Andersen 2021). Pisani-Ferry (2020) warnt zudem davor, die Anforderungen an die nationalen Resilienz- und Aufbaupläne zu überfrachten, indem die Genehmigung der beantragten Investitionsvorhaben an die Berücksichtigung einer breiten nationalen Reformagenda gekoppelt wird. So sei es effektiver, Investitionsprojekte in spezifischen Bereichen, etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung, in komplementäre Reformen einzubetten, also eine eher enge Konditionalität zugrunde zu legen, anstatt diese spezifischen Investitionspläne an (zu) breit angelegte Reformen (etwa im Bereich der Pensionssysteme) zu knüpfen.

Rückzahlung der gemeinsamen EU-Schulden durch innovative Eigenmittel

Die Einigung von November/Dezember 2020 auf den europäischen Aufbauplan beinhaltet eine Roadmap für die schrittweise Einführung innovativer Eigenmittel während der neuen MFR-Periode 2021 bis 2027. Demnach wird als erster Schritt ein plastikbasiertes Eigenmittel, dessen Beitrag durch die Anwendung eines Abrufsatzes von 0,80 € pro Kilogramm der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ermittelt wird, ab 2021 die bestehenden Eigenmittel zur Finanzierung des MFR ergänzen. Die erwarteten Einnahmen sind allerdings mit jährlich 7 Milliarden € im Vergleich zum Umfang der Ausgaben im MFR, die sich (in laufenden Preisen) auf jahresdurchschnittlich 173 Mrd. € belaufen, gering. Für den MFR ist darüber hinaus keine weitere innovative Eigenmittelquelle mehr vorgesehen. Der Beschluss bleibt damit hinter den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018 zurück, die neben einem plastikbasierten Eigenmittel auch 20% der Auktionserlöse aus dem EU-Emissionshandelssystem (EHS) sowie einen Anteil von 3% an einer harmonisierten gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage

(GKKB) beinhaltet hatten und insgesamt geschätzte Einnahmen von 22 Milliarden € pro Jahr erbringen sollten. Zwar ist nachvollziehbar, dass mangels einer Einigung auf eine harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage sowie aufgrund des Widerstandes der Mitgliedsländer gegen die Umlenkung eines Teils der Auktionserlöse aus den EHS-Zertifikaten, die derzeit in die nationalen Haushalte fließen, in den EU-Haushalt diese beiden potentiellen Eigenmittelquellen kurzfristig nicht für den MFR erschlossen werden können. Allerdings wäre ein mittelfristiger Fahrplan zur schrittweisen Implementierung weiterer innovativer Eigenmittelquellen als (teilweiser) Ersatz für die derzeitigen Eigenmittel wünschenswert gewesen, da letztere keinerlei Beitrag zu den wichtigen Zielen der EU (Klimaschutz, faire Besteuerung, Digitalisierung etc.) leisten. Dass das aus einer Reihe von Gründen reformbedürftige² Eigenmittelsystem der EU zur Finanzierung des MFR somit nur sehr geringfügig verändert wird, ist ein Wermutstropfen in der Einigung auf den europäischen Aufbauplan.

Im Zusammenhang mit NGEU spielen dagegen mögliche innovative Eigenmittelquellen eine größere Rolle. Der Kompromiss zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament vom November 2020 beinhaltet einen Fahrplan zur Implementierung neuer Eigenmittel in der laufenden MFR-Periode, die zur Rückzahlung der für NGEU aufgenommenen Schulden beitragen sollen. Danach soll die EU-Kommission bis Juni 2021 konkrete Vorschläge für Eigenmittel, die auf einem CO₂-Grenzausgleich sowie einem überarbeiteten EU-Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt erweitert wird, beruhen, sowie für eine Digitalsteuer vorlegen. Über diese soll der Europäische Rat bis Mitte 2022 in Hinblick auf ihre Einführung ab 2023 beraten. Bis Juni 2024 soll die EU-Kommission einen Vorschlag für weitere neue Eigenmittel erarbeiten, die sich auf Finanztransaktionen, den Unternehmenssektor oder eine neue harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage beziehen könnten. Über ihre Implementierung soll bis Mitte 2025 beraten werden, ihre Einführung wird ab 2026 angestrebt.

Das Bekenntnis zur Einführung innovativer Eigenmittel, die auch zu wichtigen Zielen der EU beitragen können, ist grundsätzlich begrüßenswert. Es ist sinnvoll, zur Finanzierung von Ausgaben der EU solche Eigenmittelquellen zu erschließen, die auf nationaler Ebene nicht oder nicht effektiv implementiert werden können und die zu wichtigen Zielen und Strategien der EU beitragen (Fuest und Pisani-Ferry 2020, Pisani-Ferry 2020, Schratzenstaller et al. 2017). Die anvisierten neuen Eigenmittelquellen erscheinen sämtlich grundsätzlich geeignet, das Eigenmittelsystem der EU zukunftsfähiger, d.h. nachhaltigkeitsorientierter und resilienter, zu machen; vor allem dann, wenn sie im Rahmen einer „Korblösung“, wie von der High Level Group on Own Resources (2016) vorgeschlagen, miteinander eingeführt werden. Wie erwähnt, ist allerdings aus Sicht des MFR unbefriedigend, dass er durch die neuen Eigenmittel nur geringfügig betroffen ist, da diese primär für den Schuldendienst im Zusammenhang mit den für das Wiederaufbaupaket aufgenommenen EU-Kredite gedacht sind. Die Einigung enthält lediglich einen Hinweis darauf, dass Einnahmen aus den neuen Eigenmitteln, die über den Finanzbedarf zur Bedienung der gemeinsamen Schulden hinausgehen, für die Finanzierung des MFR verwendet werden können. Dabei stünden durchaus weitere „grüne“ Eigenmitteloptionen, die insbesondere zu den verschärften Klimazielen der EU beitragen könnten, zur Verfügung – etwa Steuern auf den

² Vgl. dazu z.B. High Level Group on Own Resources (2016).

Flugverkehr (Krenek und Schratzenstaller 2017) oder ein Zuschlag auf nationale Treibstoffsteuern (Nerudová et al. 2018).

In der interinstitutionellen Vereinbarung werden keine konkreten Einnahmenerwartungen angegeben. Geht man von den Größenordnungen aus, die die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag vom Mai 2020 nennt, so dürften die auf dem EHS und dem CO₂-Grenzausgleichssystem beruhenden Eigenmittel sowie die Digitalsteuer zwischen etwa 16 Milliarden € und 25 Milliarden € an Einnahmen erbringen. Unter der Annahme, dass die für die Finanzzuschüsse aus NGEU in Höhe von 390 Milliarden Euro aufgenommenen Schulden gleichmäßig verteilt auf den Zeitraum 2028 bis 2058 zurückgezahlt werden, ergibt sich ein jährlicher Finanzbedarf von durchschnittlich 13 Milliarden € plus Zinszahlungen (unter Annahme eines Zinssatzes von 0,5% wären dies anfangs etwa 2 Milliarden € jährlich). Die im Fahrplan enthaltenen Eigenmittelquellen würden somit jedenfalls zur Rückzahlung der gemeinsamen Schulden ausreichen.

Die Umsetzung dieses Fahrplans ist mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden. So liegen für die anvisierten Optionen bislang keine detaillierten Konzepte vor. Mit deren Ausarbeitung ist die Europäische Kommission betraut, der Zeitplan ist allerdings für jene Optionen, für die bis Mitte 2021 ein Konzept vorliegen soll, relativ ehrgeizig. Zudem ist zu erwarten, auch vor dem Hintergrund bisheriger Diskussionen unter den Mitgliedsländern, dass eine Einigung auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung, insbesondere was die Besteuerung von Finanztransaktionen, eine Digitalabgabe oder einer harmonisierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage angeht, nicht einfach sein wird – auch angesichts dessen, dass sie nur auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips eingeführt werden können. Sie könnte allerdings dadurch befördert werden, dass die Alternative eine entsprechende Erhöhung der nationalen Beiträge der Mitgliedsländer zur Bedienung der gemeinsamen EU-Schulden oder die Kürzung von Ausgaben im MFR ist.

Literaturhinweise

- Andersen, T. M. 2021. Economic policy responses to the Coronavirus crisis – stabilization and insurance, CESifo Forum, 22(1), 14-19.
- Cohen-Setton, J., Vallée, S. 2021. Measuring the European fiscal stance after Covid-19 from national and European budget plans, CESifo Forum, 22(1), 26-35.
- Fuest, C., Pisani-Ferry, J. 2020. Financing the European Union: new context, new responses, Bruegel Policy Contribution 2020/16, Brüssel.
- High Level Group on Own Resources. 2016. Final Report, Brüssel.
- Krenek, A., Schratzenstaller, M. 2017. Sustainability-oriented tax-based own resources for the European Union: a European carbon-based flight ticket tax, *Empirica*, 44(4), 665-686.
- Nerudová, D., Dobranschi, M., Solilová, V., Schratzenstaller, M. 2018. Sustainability-oriented Future EU Funding: A Fuel Tax Surcharge. FairTax Working Paper 21.
- Pisani-Ferry, J. 2020. European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots, Bruegel Policy Contribution 2020/19, Brüssel.
- Schatzenstaller, M. 2021. Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU. Ifo-Schnelldienst, 74(2): 12-16.
- Schatzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., Dobranschi, M. 2017. EU taxes for the EU budget in the Light of Sustainability Orientation – a survey, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 237(3), 163–189.

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.

Anlage 2

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –



Ergänzung
der Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 22. März 2021

zum Entwurf der Bundesregierung des
Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes – ERatG
(BT-Drucksache 19/26821)

sowie

zum Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion
zur Änderung des Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG
(BT-Drucksache 19/26877)

auf Anforderung zugeleitet wurden.

- **Klaus-Heiner Lehne**
Präsident des Europäischen Rechnungshofes
- **Prof. Dr. Karl-Albrecht Schachtschneider**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

19. März 2021

Schriftliche Stellungnahme

**Klaus-Heiner Lehne, Präsident des Europäischen
Rechnungshofes**

Anhörung im Bundestag – Montag, 22. März 2021

Es gilt das gesprochene Wort.

Einschlägige Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs:

- Stellungnahme Nr. 5/2018 zum Vorschlag der Kommission
- Stellungnahme Nr. 11/2020 zu den MwSt.-Eigenmitteln

A- Bestehendes Eigenmittelsystem

Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts wurde seit 1988 keiner größeren Reform unterzogen. Mit den drei Haupteinnahmequellen (traditionelle Eigenmittel (TEM), Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) und Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel)) wurde über die vergangenen 30 Jahre hinweg sichergestellt, dass die erhobenen Mittel im Allgemeinen stabil und ausreichend waren (...) (siehe Ziffer 1 unserer Stellungnahme Nr. 5/2018).

Die Hochrangige Gruppe "Eigenmittel" wurde im Rahmen der endgültigen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2014-2020 eingerichtet. In ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2016 empfahl sie die Einführung neuer, mit der EU-Politik enger verknüpfter Eigenmittelkategorien und die Einstellung des Korrekturmechanismus (...) (siehe Ziffer 3 der Stellungnahme des Hofes).

B- Vorschlag der Kommission von 2018

In ihrem Vorschlag von 2018 schlug die Kommission vor, das bestehende Finanzierungssystem für den künftigen Haushalt unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) 2021-2027 wie folgt zu ändern:

- Reform der bestehenden Eigenmittel, die zukünftig 87 % der EU-Einnahmen ausmachen sollen: Beibehaltung der TEM, jedoch mit einem geringeren Anteil an Erhebungskosten, Beibehaltung der BNE-Eigenmittel und Vereinfachung der MwSt.-Eigenmittel;
- Einführung eines "Korbes" mit drei neuen Eigenmittelkategorien, der zusammengenommen 12 % der EU-Einnahmen ausmachen soll: Eigenmittel auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), Eigenmittel auf der Grundlage des Emissionshandelssystems (EHS) der Europäischen Union (EU) und Eigenmittel auf der Grundlage der anfallenden nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff;
- Auslaufen der im bestehenden System vorhandenen Korrekturmechanismen;

- Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen, um die Auswirkungen des Brexit und der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt auszugleichen sowie zur Abdeckung finanzieller Verbindlichkeiten in Verbindung mit Darlehen oder Finanzierungsfazilitäten, die aus dem EU-Haushalt abgesichert sind.

C- Stellungnahme Nr. 5/2018 des Hofes zum Vorschlag der Kommission

In seiner Stellungnahme Nr. 5/2018 bewertete der Hof den Vorschlag der Kommission anhand folgender Kriterien (Ziffer 13):

- Grad der Komplexität der Verwaltungssysteme der Kommission,
- Qualität der als Grundlage für die Vorschläge verwendeten Daten und Modelle,
- Stabilität der zu erhebenden Mittel,
- Transparenz der jährlichen Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten,
- inwiefern es ihm möglich wäre, auf der Grundlage ausreichender Prüfungsarbeiten Sicherheit zu liefern (Prüfbarkeit).

Nachstehend ist die Bewertung des Hofes aufgeschlüsselt nach den genannten Kriterien zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 3 - Bewertung des Hofes zur Eignung der einzelnen Eigenmittel, die die Kommission in ihrer vorgeschlagenen Reform vorsieht

Kriterium:	Grad der Komplexität	Qualität der Daten und Modelle	Stabilität der Mittel	Transparenz	Prüfbarkeit
Eigenmittel auf der Grundlage ...					
... der vereinfachten MwSt.	Gering	Gering (siehe Ziffer 22)	Hoch	Hoch	Mittel
... des EU-EHS	Gering	Hoch	Gering (siehe Ziffer 37)	Mittel	Hoch
... der GKKB	Mittel	Gering (siehe Ziffer 33)	Hoch	Mittel	Mittel (siehe Ziffer 30)
... von Kunststoffverpackungen	Mittel	Gering (siehe Ziffer 40)	Mittel	Hoch	Mittel (siehe Ziffer 41)
TEM	Gering	Mittel (siehe Fußnote 24)	Hoch	Hoch	Mittel
... des BNE	Mittel (siehe Ziffer 18)	Mittel (siehe Ziffer 18)	Hoch	Mittel	Mittel (siehe Fußnote 49)

Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Berücksichtigung der Arbeit der Hochrangigen Gruppe "Eigenmittel" (siehe Ziffern 3 und 7).

Im Zuge seiner Überprüfung des vorgeschlagenen reformierten Systems ermittelte der Hof die folgenden Hauptprobleme (siehe Ziffer 52):

- Im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen vereinfachten MwSt.-Eigenmitteln werden Annahmen über zum Normalsatz besteuerte Umsätze zugrunde gelegt, die mit einigen der von der Kommission beschriebenen Berechnungsschritte nicht übereinstimmen.
- Da die Anwendung von Eigenmitteln auf der Grundlage der GKKB voraussetzt, dass die Richtlinie über diese Steuer vom Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wird, werden sie frühestens mehrere Jahre nach Beginn des neuen MFR schrittweise eingeführt werden.
- Das EU-EHS ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Klima- und Umweltpolitiken der EU. Doch schaffen die vorgeschlagenen Eigenmittel auf der Grundlage des EHS für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen. Außerdem stellen sie keine stabile Einnahme dar, da die Auktionspreise der Emissionszertifikate Schwankungen unterliegen.
- Die Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff schaffen einen Anreiz für die Mitgliedstaaten, mehr Kunststoff wiederzuverwerten. Es ist jedoch notwendig, die Qualität der zur Berechnung dieser Eigenmittel verwendeten Daten zu verbessern.
- Das Auslaufen der Korrekturmechanismen ist ein Schritt in die richtige Richtung hin zu einem transparenteren und weniger komplexen System. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Korrekturen im Jahr 2026 beendet sein.
- Was die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel betrifft, so können die Prüfungsbefugnisse des Hofes bezüglich der Eigenmittel, die auf der GKKB und auf Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, Einschränkungen unterliegen. Es besteht das Risiko, dass dadurch die Prüfbarkeit und somit die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus wies der Hof darauf hin, dass die Kommission die vorgeschlagene Reduzierung des Anteils der Kosten für die Erhebung der TEM (von 20 % auf 10 %) durch keine Studie begründet hat, die zuverlässige Schätzungen der Kosten enthält, die den Zollbehörden durch die Erhebung von Zöllen entstehen (siehe Ziffer 16).

D- Vom Rat gebilligtes Eigenmittelsystem (das derzeit von den 27 Mitgliedstaaten ratifiziert wird), Beschluss 2020/2053 des Rates vom 14 Dezember 2020

Der Rat erließ den neuen Eigenmittelbeschluss am 14. Dezember 2020. Der Beschluss gilt zwar ab dem 1. Januar 2021, tritt aber erst in dem Monat in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der Mitteilung über die Ratifizierung des letzten Mitgliedstaats folgt.

Die wichtigsten Unterschiede zum Kommissionsvorschlag von 2018 sind:

- Nur die Einnahmen auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff wurden als neue Eigenmittel aufgenommen (die nationalen Beiträge auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage und des EU-EHS wurden nicht in den Eigenmittelbeschluss aufgenommen).
- Der Anteil, der als TEM-Erhebungskosten einbehalten werden darf, stieg von 20 % auf 25 % (der Vorschlag der Kommission sah stattdessen eine Senkung dieses Anteils auf 10 % vor).
- Die MwSt.-Eigenmittel wurden durch eine neue "verfeinerte" Methode reformiert (der vom Hof geäußerten Kritik am Kommissionsvorschlag von 2018 wurde daher Rechnung getragen). In seiner Stellungnahme Nr. 11/2020 begrüßte der Hof die vom Rat vorgeschlagene neue Methode und unterbreitete diesbezüglich Verbesserungsvorschläge.
- Die Rabatte wurden reformiert, aber beibehalten (die schrittweise Abschaffung ist nicht mehr vorgesehen):
 - i. Der Rabatt für das Vereinigte Königreich ("Brittenrabatt") und die "Rabatte auf den Rabatt" wurden abgeschafft.
 - ii. Es gibt keine reduzierten einheitlichen MwSt.-Sätze mehr.
 - iii. Die pauschalen Kürzungen der BNE-Beiträge wurden erhöht (und ein weiterer Mitgliedstaat profitiert davon).
 - iv. Für 17 Mitgliedstaaten wurden neue Ermäßigungen auf die Eigenmittel auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff eingeführt.
- Die Eigenmittelobergrenze für die Mittel für Zahlungen wurde von 1,20 % auf 1,40 % und für die Mittel für Verpflichtungen von 1,26 % auf 1,46 % angehoben.

- Eine zusätzliche Anhebung der Obergrenzen um 0,6 Prozentpunkte wurde vorübergehend eingeführt, um die Finanzierung des Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise (insbesondere des Programms "Next Generation EU" (NGEU)) zu ermöglichen.

E- In der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehener Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel

Am 16. Dezember 2020 wurde die "Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel" unterzeichnet.

In Anhang II dieser Vereinbarung heißt es: "*[Um] die Glaubwürdigkeit und Tragfähigkeit des Rückzahlungsplans für das Aufbauinstrument der Europäischen Union zu erhöhen, werden die Organe darauf hinarbeiten, ausreichend neue Eigenmittel zur Deckung des Betrags einzuführen, der im Zusammenhang mit den erwarteten Ausgaben für Rückzahlungen fällig wird.*" (Seite 2, Punkt F)

Darüber hinaus heißt es: "*Neue Eigenmittel sollten die Kriterien der Einfachheit, Transparenz, Vorhersehbarkeit und Gerechtigkeit erfüllen. Die Berechnung, Übertragung und Kontrolle der neuen Eigenmittel sollten nicht zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand für die Organe der Union und die nationalen Verwaltungen führen.*" (Anhang II, S. 3, Punkt J)

Der Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, der der Interinstitutionellen Vereinbarung als Anhang beigefügt wurde, sieht folgenden Zeitplan vor (Anhang II, S. 6, Teil B):

Erster Schritt: 2021

Die Kommission wird bis Juni 2021 folgende Vorschläge vorlegen:

- Vorschlag für ein **CO₂-Grenzausgleichssystem**,
- Vorschlag für eine **Digitalabgabe**

sowie einen begleitenden Vorschlag zur Einführung von Eigenmitteln auf dieser Grundlage, damit diese bis spätestens zum 1. Januar 2023 eingeführt werden können.

Die Kommission wird das **EU-EHS** im Frühjahr 2021 überprüfen, einschließlich der Möglichkeit seiner Ausweitung auf den Luft- und Seeverkehr. Sie wird bis Juni 2021 eine auf diesem Aggregat basierende Eigenmittelkategorie vorschlagen.

Zweiter Schritt: 2022 und 2023

Gemäß den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren und vorbehaltlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften **sollen die vorstehend genannten neuen Eigenmittel zum 1. Januar 2023 eingeführt werden.**

Dritter Schritt: 2024-2026

Die Kommission wird bis Juni 2024 zusätzliche neue Eigenmittel vorschlagen, die Folgendes umfassen könnten:

- eine **Finanztransaktionssteuer (FTS)**;
- einen **finanziellen Beitrag im Zusammenhang mit dem Unternehmenssektor** oder
- eine **neue gemeinsame Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage.**

Diese zusätzlichen neuen Eigenmittel sollen zum 1. Januar 2026 eingeführt werden.

F- Laufende Ratifizierung des Ratsbeschlusses

Nach Angaben des Rates, der die Ratifizierungsmitteilungen verwahrt, waren bis 17.3.2021 von folgenden Mitgliedstaaten Mitteilungen über die Ratifizierung eingegangen: Bulgarien, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Malta, Portugal, Slowenien (9 der 27 Mitglieder, die den Eigenmittelbeschluss gemäß Artikel 12 ratifizieren müssen, damit er in Kraft treten kann). Vier zusätzliche Mitgliedstaaten (BE, GR, LU, LV) haben in den letzten Tage laut der Kommission ratifiziert.

G- Prüfungsarbeit des Europäischen Rechnungshofs zum Aufbauinstrument "Next Generation EU" (NGEU)

Wie in unserer Strategie für den Zeitraum 2021-2025 dargelegt, wird das Aufbauinstrument erhebliche Auswirkungen auf die Prüfungsarbeiten des Hofes in den nächsten Jahren haben¹. Zum einen wird es sich quantitativ auswirken: Die Ausgaben aus dem EU-Haushalt werden sich nahezu verdoppeln. Darüber hinaus wird es Auswirkungen darauf haben, wie der Großteil der EU-Mittel ausgegeben wird: Die Aufbau- und Resilienzfazilität, die einen erheblichen Teil des NGEU ausmacht, ist sui generis ein leistungsorientiertes Instrument.

Das Prüfungsmandat des Hofes ist im EU-Vertrag niedergelegt. Gemäß Artikel 287 AEUV hat der Rechnungshof in allen Fällen, in denen Einnahmen oder Ausgaben der Union betroffen sind, automatisch einen Prüfungsauftrag. Ausgaben im Rahmen von NGEU sind zwar nicht Gegenstand des jährlichen Haushaltsverfahrens, stellen aber eine wichtige Art von Ausgaben dar, die von der Union getätigt werden müssen. In der angenommenen Fassung der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Rechnungshof ausdrücklich zu ermächtigen, seine Rechte nach Artikel 129 Absatz 1 der Haushaltsordnung auszuüben und allen Endempfängern der ausgezahlten Mittel ähnliche Verpflichtungen aufzuerlegen.

Es bestehen nach wie vor viele Unsicherheiten in Bezug auf die genaue Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Beim Europäischen Rechnungshof ist daher zurzeit ein Entscheidungsfindungsprozess im Gange, um genau festzulegen, welcher Prüfungsansatz in Bezug auf das Aufbauinstrument verfolgt werden soll, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Compliance als auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit. Angesichts der absehbaren zusätzlichen Arbeitsbelastung hat der Hof außerdem

¹ Siehe Ziel 3 der "Strategie des Europäischen Rechnungshofs für 2021-2025" (DEC 81/20 FIN).

beschlossen, im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens einen Antrag auf zusätzliches Personal ab 2022 zu stellen.

Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider

Ordinarius des Öffentlichen Rechts a. D.
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
KASchachtschneider@web.de

Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Haushalt

Stellungnahme zum Eigenmittelbeschuß des Rates der Europäischen Union
vom 14. Dezember 2020

22. März 2021

Ich nehme nur zu Art. 5, Art. 6 und Art. 9 des Eigenmittelbeschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 (Beschuß (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/ EU, Euratom) Stellung.

Inhalt

I Text der Art. 5, 6 und 9 des Eigenmittelbeschlusses 2

II Eigenmittelbeschuß, Rechtsnatur und Rang 5

1. Eigenmittelbeschuß kein Primärrecht 5
2. Eigenmittelbeschlusses keine Vertragsänderung 6

III Ermächtigung zur Kreditaufnahme ohne Rechtsgrundlage und Vertragsverletzung 8

1. Unzureichende Ermächtigungsakte 8
2. Keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahmen in den Gründungsverträgen 9
3. Covid -19- Krise keine Rechtfertigung der Kreditaufnahme 9
4. Sperrwirkung des Art. 136 Abs. 3 AEUV für Kreditfinanzierung der EU 10
5. Kreditaufnahme der EU gegen Bail- out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV 12
6. Kreditaufnahme der EU strukturell relevante Vertragsverletzung 13
7. Kein finanzwirtschaftliches Solidaritätsprinzip der EU statt strenger ESM-Auflagen 13
8. Wiederaufbauinstrument keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme 15
9. Finanzierungsregelung des Kredits im Eigenmittelbeschuß keine Rechtsgrundlage für die Kreditaufnahme 16

IV Fiskalpakt, Regelungen, Zweck und Wirkung 17

1. Rang und Textauszüge 17
2. Illusionärer Zweck 19
3. Bindung des Staatenverbundes Europäische Union an den Fiskalpakt 22
 - a) Pflichten des Staatenverbundes und der Mitgliedstaaten 22
 - b) Europäische Union als Staatenverbund ohne Staatscharakter 22

V Rechtliche Vorgaben kreditärer Wirtschafts- und Finanzpolitik 29

1. Kreditaufnahmeverbote Deutschlands 30

2. Schuldenbremsen Deutschlands und Fiskalpakt der EU 31

VI Art. 122 AEUV keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme der Union für finanziellen Beistand der Mitgliedstaaten 32

1. Begrenzte Funktion und Text 32
2. Art. 122 Absatz 1 AEUV 32
3. Art. 122 Absatz 2 AEUV 33
4. Rechtsprechung 35
 - a) Bundesverfassungsgericht 35
 - b) Europäischer Gerichtshof (Pringle) 39
5. Ein Mitgliedstaat, nicht alle Mitgliedstaaten, als Tatbestandsmerkmal des Art. 122 Abs. 2 AEUV 40
6. Naturkatastrophe oder außergewöhnliches Ereignis 41
 - a) Die Corona-Pandemie keine Naturkatastrophe 41
 - b) Die Corona-Pandemie kein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. AEUV 43
7. Quintessens: Keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Art. 122 Abs. 2 AEUV 46

VII Verletzung der Identität des Grundgesetzes durch Ermächtigung der EU zur Kreditaufnahme 46
Fazit 48

Die Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro in Art. 5 Abs. 1 des Eigenmittelbeschlusses hat keine Grundlage in den Gründungsverträgen der Europäischen Union. Sie ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Begründung

I Text der Art. 5, 6 und 9 des Eigenmittelbeschlusses

Artikel 5 Außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise

(1) Folgendes gilt ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union und die darin genannten sektoralen Rechtsvorschriften:

a) Die Kommission wird ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen. Die Mittelaufnahme wird in Euro abgewickelt.

b) Von den aufgenommenen Mitteln können bis zu 360 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 für die Gewährung von Darlehen und abweichend von Artikel 4 bis zu 390 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 für Ausgaben verwendet werden. Der in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Betrag wird auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr angepasst. Die Kommission teilt dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr den angepassten Betrag mit. Die Kommission steuert die in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Mittelaufnahme so, dass nach 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel mehr erfolgt.

(2) Die Rückzahlung des Kapitalbetrags der aufgenommenen Mittel, die für die in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b des vorliegenden Artikels genannten Ausgaben zu verwenden

sind, und die dafür fälligen Zinsen gehen zulasten des Unionshaushalts. Die Mittelbindungen können gemäß Artikel 112 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (9) in mehreren Jahrestanchen erfolgen.

Die Rückzahlung der in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a des vorliegenden Artikels genannten Mittel wird nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung so geplant, dass eine stetige und vorhersehbare Verringerung der Verbindlichkeiten gewährleistet ist. Die Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel beginnt vor Ablauf des MFR-Zeitraums 2021-2027 mit einem Mindestbetrag, sofern nicht genutzte Beträge für Zinszahlungen, die für die Mittelaufnahme nach Absatz 1 dieses Artikels fällig sind, das zulassen, wobei das Verfahren nach Artikel 314 AEUV gebührend zu berücksichtigen ist. Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der in Absatz 1 dieses Artikels genannten außerordentlichen und befristeten Ermächtigung der Kommission zur Mittelaufnahme ergeben, sind bis spätestens 31. Dezember 2058 vollständig zurückzuzahlen.

Die von der Union in einem bestimmten Jahr für die Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes zahlbaren Beträge dürfen 7,5 % des in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b genannten Höchstbetrags für Ausgaben nicht übersteigen.

(3) Die Kommission trifft die für die Verwaltung der Mittelaufnahme notwendigen Vorkehrungen. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihrer Schuldenmanagementstrategie. Die Kommission erstellt einen Emissionszeitplan mit den voraussichtlichen Emissionsterminen und -volumen für das kommende Jahr sowie einen Plan mit den voraussichtlichen Tilgungs- und Zinszahlungen und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat. Die Kommission aktualisiert diesen Zeitplan regelmäßig.

Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses lautet:

Artikel 6 Außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Bereitstellung der zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise erforderlichen Mittel

Die in Artikel 3 Absätze 1 und 2 jeweils festgelegten Obergrenzen werden ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der in Artikel 5 genannten Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben, bis alle derartigen Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2058. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.

Art. 9 des Eigenmittelmittelbeschlusses lautet:

Artikel 9 Erhebung der Eigenmittel und deren Bereitstellung für die Kommission

(1) Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben. Die Mitgliedstaaten passen diese Vorschriften gegebenenfalls den Erfordernissen der Unionsvor-

schriften an. Die Kommission prüft die einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften, die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, teilt den Mitgliedstaaten die Anpassungen mit, die sie zur Gewährleistung der Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften für notwendig hält, und erstattet erforderlichenfalls dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht.

(2) Die Mitgliedstaaten behalten von den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Einnahmen 25 % als Erhebungskosten ein.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission die in Artikel 2 Absatz 1 dieses Beschlusses genannten Eigenmittel gemäß den Verordnungen zur Verfügung, die im Rahmen des Artikels 322 Absatz 2 AEUV erlassen wurden.

(4) Reichen die bewilligten, in den Unionshaushalt eingesetzten Mittel nicht dafür aus, dass die Union ihren Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nach Artikel 5 des vorliegenden Beschlusses nachkommen kann, und kann die Kommission die erforderliche Liquidität nicht durch das Ergreifen anderer, in den Finanzierungsregelungen für solche Mittelaufnahmen vorgesehener Maßnahmen rechtzeitig erreichen, um die Erfüllung der Verpflichtungen der Union sicherzustellen — unter anderem durch aktive Kassenmittelverwaltung und erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten entsprechend den Bedingungen und Einschränkungen nach Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 2 des vorliegenden Beschlusses —, so stellen die Mitgliedstaaten — als letztes Mittel der Kommission — unbeschadet des Artikels 14 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates (10) der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung. In diesem Fall kommen abweichend von Artikel 14 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 die Absätze 5 bis 9 des vorliegenden Artikels zur Anwendung.

(5) Vorbehaltlich des Artikels 14 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, anteilmäßig („pro rata“) zu den Einnahmen, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind, die Differenz zwischen den Gesamtguthaben und dem Kassenmittelbedarf vorläufig zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kündigt den Mitgliedstaaten solche Abrufe rechtzeitig im Voraus an. Die Kommission wird mit den nationalen Schuldenverwaltungsstellen und Finanzministerien einen strukturierten Dialog über die Emissions- und Rückzahlungszeitpläne aufbauen. Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken. Ein solcher Abruf erfolgt anteilmäßig zu den Einnahmen, die jeweils im Haushaltsplan für jeden der anderen Mitgliedstaaten veranschlagt sind. Der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, bleibt weiterhin verpflichtet, diesem nachzukommen.

(6) Der jährliche Höchstbetrag an Kassenmitteln, der gemäß Absatz 5 von einem Mitgliedstaat abgerufen werden kann, ist in jedem Fall auf seinen BNE-gestützten relativen Anteil an

der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 6 begrenzt. Zu diesem Zweck berechnet sich der BNE-gestützte relative Anteil als der Anteil am gesamten BNE der Union, wie er sich aus der entsprechenden Spalte des Einnahmentheils des letzten verabschiedeten Jahreshaushalts der Union der Union ergibt.

(7) Jede Bereitstellung von Kassenmitteln gemäß den Absätzen 5 und 6 wird unverzüglich gemäß dem geltenden Rechtsrahmen für den Unionshaushalt ausgeglichen.

(8) Ausgaben, die durch die von den Mitgliedstaaten gemäß Absatz 5 vorläufig bereitgestellten Kassenmittel gedeckt sind, werden unverzüglich in den Unionshaushalt eingesetzt, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Einnahmen so früh wie möglich für die Gutschrift der Eigenmittel auf den Konten durch die Mitgliedstaaten gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 berücksichtigt werden.

(9) Die Anwendung des Absatzes 5 darf nicht dazu führen, dass innerhalb eines Jahres Kassenmittel in einem Umfang abgerufen werden, der die gemäß Artikel 6 angehobenen Eigenmittelobergrenzen nach Artikel 3 überschreitet.

II Eigenmittelbeschuß, Rechnatur und Rang

Der Eigenmittelbeschuß mit der Ermächtigung zur Kreditaufnahme „ausschließlich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise“ ist auf Art. 311 Abs. 3 AEUV gestützt,

Die Ermächtigung der Kommission, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen, steht in dem zu I zitierten Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses.

1. Eigenmittelbeschuß kein Primärrecht

Art. 311 Abs. 3 AEUV ermächtigt den Rat „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschuß“ zu erlassen, „mit dem Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden.“

Die „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“, von der das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses nach Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV abhängig ist, qualifiziert den Eigenmittelbeschuß nicht zu einer Vertragsänderung.

Die Kredite (750 Mrd. Euro), welche die Kommission an den Kapitalmärkten auszunehmen ermächtigt wird, werden in Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses durchgehend als „Mittel“ bezeichnet. Die Ermächtigung der Kommission zu dieser Kreditaufnahme wird allerdings im Eigenmittelbeschuß geregelt und das Verfahren der Ermächtigung folgt dem Art. 311 Abs. 3 AEUV. Art. 1 des Eigenmittelbeschlusses stellt fest:

„Dieser Beschuß enthält die Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Union, damit die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union gewährleistet ist.“

Folglich gehören Ermächtigungen, die nicht der Bereitstellung der Eigenmittel der Union, dienen, nicht in den Beschluß. Artikel 2 des Eigenmittelbeschlusses nennt die Eigenmittelkategorien und die konkrete Methoden für ihre Berechnung:

„1) Folgende Einnahmen stellen in den Unionshaushalt einzusetzende Eigenmittel dar.“

Die Kredite, zu deren Aufnahme Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses die Kommission ermächtigt, werden nicht genannt.

Durch diese Kreditaufnahmebefugnis wird das System der Eigenmittel, nicht nur, aber auch, wenn auch langfristig, so doch nur vorübergehend, aber doch wesentlich geändert. Die rechtliche Einordnung als „neue Kategorie von Eigenmitteln“ hängt nicht von der Vertrags- oder Verfassungsmäßigkeit ab, die in diesem Organstreitverfahren in Streit gestellt wird. Der Rat hat ausweislich der Erwägung 16 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union diese Ermächtigung der Kommission sybillisch „in engem Zusammenhang mit der in diesem Beschluss vorgesehenen Anhebung der Eigenmittelobergrenzen und letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems der Union“ gekennzeichnet und darum auch, nur für den Zeitraum des Kredites, die Eigenmittelobergrenze von 1,40 % des BNE auf 2,0 % des BNE erhöht.

„Die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union zum alleinigen und ausschließlichen Zweck der Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, steht in engem Zusammenhang mit der in diesem Beschluss vorgesehenen Anhebung der Eigenmittelobergrenzen und letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems der Union.“

Weil der Kredit der Sache nach nicht als Eigenmittel eingestuft werden kann, sondern als andere Einnahme, widerspricht die Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 a des neuen Eigenmittelbeschlusses dem ‚Bepackungsverbot‘. Auch insoweit hat die Ermächtigung keine tragfähige Ermächtigungsgrundlage im Arbeitsvertrag.

Absatz 1 des Art. 311 AEUV ist keine Ermächtigungsgrundlage. Als solche wäre sie viel zu unbestimmt, um eine derart große Kreditaufnahme zu tragen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und damit das demokratische Prinzip wären grob verletzt. Das wäre eine rechtswidrige Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union (Ch. Waldhoff, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV. 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV, Rn. 1; M. Niedobitek, in R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl., 2018, Art. 311, Rn. 2; im diesem Sinne BVerfGE 89, 155 (195 f.)).

Die Vertragswidrigkeit des Mißgriffs der Kreditaufnahmeermächtigung in dem Eigenmittelbeschuß wird durch die Vertrags- und Verfassungswidrigkeit dieser Ermächtigung im Eigenmittelbeschuß erhärtet. Eine Ermächtigungsgrundlage für „sonstige Einnahmen“ ist von der Europäischen Union nicht nur nicht genannt, sondern wäre auch nicht gegeben. Art. 122 Abs. 2 AEUV, auf den die Wiederaufbauverordnung gestützt ist und in deren Art. 2 und Art. 3 die Finanzierung des Wiederaufbauinstruments durch die Kreditaufnahme auf Grund der

Ermächtigung im Eigenmittelbeschuß genannt ist, kommt als Rechtsgrundlage für diese Befugnis nicht in Betracht, wie dargelegt werden wird.

Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise stellt in den Vorschriften für den Haushaltsvollzug des Art. 3 in Absatz 1 explizit fest:

„Für den Zweck von Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung stellen 384 400 Mio. EUR zu Preisen von 2018 des in Artikel 2 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung genannten Betrags externe zweckgebundene Einnahmen für die Unionsprogramme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der vorliegenden Verordnung und 5 600 Mio. EUR zu Preisen von 2018 dieses Betrags externe zweckgebundene Einnahmen für die Unionsprogramme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c der vorliegenden Verordnung dar“.

Das sind also keine Eigenmittel.

2. Eigenmittelbeschlusses keine Vertragsänderung

Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses ist keine Vertragsänderung und bezweckt keine Vertragsänderung. Die Grundlagenverträge bleiben unverändert und binden den Rat wie auch das Europäische Parlament wie auch die Mitgliedstaaten bei dem Beschluß und der Zustimmung zu dem Beschluß, „mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel festgelegt werden“. Der Eigenmittelbeschuß ist nicht atypisches primäres Unionsrecht (a. A. Ch. Waldhoff, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV, Rn. 5, ohne nähere Erörterung; auch M. Niedobitek, in: R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV, Rn. 19 mit Hinweisen zur kontroversen Debatte, der aber dem „speziellen Vertragsergänzungsverfahren“ lediglich zugesteht, das primäre Unionsrecht „authentisch zu interpretieren“, also den Eigenmittelbeschuß an das Recht der Grundlagenverträge für gebunden hält.)

Ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV findet nicht statt. Das Beschlußverfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV ist diesem auch nicht gleichwertig. Das „besondere Gesetzgebungsverfahren“ des Rates „nach Anhörung des Parlaments“ (Art. 289 Abs. 2 AEUV) ist nicht das Verfahren des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens. An dem Eigenmittelbeschuß ist der Europäische Rat nicht beteiligt, auch nicht ein Konvent von Vertretern der nationalen Parlamenten, auch nicht eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten haben den Eigenmittelbeschuß nicht zu ratifizieren. Er bedarf lediglich ihrer Zustimmung. Der Eigenmittelbeschuß ist kein völkerrechtlicher Vertrag, den der Bundespräsident namens des Bundes mit auswärtigen Staaten schließt (Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG), der der Ratifikation bedarf. Das Zustimmungsverfahren bestimmt sich nach Art. 23 Abs. 1 GG, wenn dessen Voraussetzungen gegeben sind, sonst genügt die Zustimmung der Bundesregierung.

Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV betrifft nur Änderungen des Dritten Teils des Arbeitsvertrages, das nach Art. 48 Abs. 7 Abs. 1 EUV nur den Titel V des EUV, also allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die

besonderen Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Vorschriften des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens können darum nicht für eine Qualifizierung des Eigenmittelbeschlusses als Vertragsänderung herangezogen werden. Zudem findet nach Art. 353 AEUV Art. 48 Abs. 7 EUV auf Art. 311 Abs. 3 und 4 AEUV keine Anwendung. Die Verordnung, mittels derer der Eigenmittelbeschluß von 2014 geändert worden ist, ist Sekundärrecht. Es ist deswegen nicht weniger verbindlich, aber vermag das Primärrecht der Gründungsverträge nicht zu ändern.

Die Eigenmittelbeschluß kann im Verfahren, das Art. 311 Abs. 3 AEUV vorschreibt, geändert werden. Die Änderungen müssen aber in den Grenzen der primärrechtlichen Gründungsverträge verbleiben. Demgemäß müssen die Eigenmittelbeschlüsse das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot der Gründungsverträge respektieren. Eine Notstandskompetenz der Europäischen Union, wie sie die Begründung sowohl der Verordnung zur Schaffung eines Aufbauminstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie 2020/0111 (NLE) wie auch der Eigenmittelbeschluß 2018/0135 (CNS) herbeizureden versucht, kennt das Primärrecht der Gründungsverträge nicht, schon gar nicht eine solche, der jedes Mittel recht ist, das dem (vermeintlichen) Notstand abzuhelpen verspricht, sei dies irrig oder auch nicht, und somit auch nicht eine Notstandsbefugnis zur Kreditaufnahme, schon gar nicht in der Größenordnung des Wiederaufbauminstruments.

III Ermächtigung zur Kreditaufnahme ohne Rechtsgrundlage und Vertragsverletzung

Die Europäische Union ist nicht befugt, ihre Kommission zur Aufnahme von Krediten zu ermächtigen, schon gar nicht zu Krediten im Umfang von 750 Mrd Euro.

1. Unzureichende Ermächtigungsakte

Eine Ermächtigung zu einer solchen Kreditaufnahme hat keine Rechtsgrundlage in den Verträgen der Europäischen Union, auch nicht in Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und die notwendige Ermächtigung kann auch nicht durch eine Novellierung des Eigenmittelbeschlusses geschaffen werden. Die Ermächtigung ist ultra vires. Damit sind die Zustimmungen der Bundesregierung (des zuständigen Bundesministers) zu dem Eigenmittelbeschluß mit der Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 a zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro und die Einbringung des Gesetzesentwurfs über die Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses durch die Bundesregierung in den Deutschen Bundestag wie auch die Verabschiedung eines solchen Gesetzes durch den Deutschen Bundestag verfassungswidrig. Sie mißachten mit ihrer evident strukturverschiebender Wirkung die Identität des Grundgesetzes, die Souveränität Deutschlands, das demokratische Prinzip, insbesondere die haushaltspolitischen Gesamtverantwortung und auch das Rechtsstaatsprinzip.

Demgemäß entbehren auch die Artikel 2 und 3 der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauminstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie vom 14. Dezember 2020 einer Rechtsgrundlage in den Grundlagenverträgen. Art. 122 AEUV gibt die erforderliche Rechtsgrundlage nicht her, weder dessen Absatz 1 noch dessen Absatz 2. Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 der Verordnung stellen fest, daß das

Aufbauinstrument auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses des Rates von 14. Dezember 2020, bis in Höhe des Betrags von 750 000 000 000 EUR zu Preisen von 2018 finanziert wird.

2. Keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahmen in den Gründungsverträgen

Weder der Vertrag über die Europäische Union (EUV) noch der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält eine Rechtsgrundlage für die kreditäre Finanzierung der Ausgaben der Europäischen Union. Die erforderliche Rechtsgrundlage kann nicht durch den Eigenmittelbeschluß geschaffen werden. Vielmehr ist die Aufnahme von Krediten der Europäischen Union zur Finanzierung der Mitgliedstaaten eine Verletzung der Gründungsverträge. Das bestätigt Art. 17 Abs. 2 der Haushaltsordnung der Europäischen Union:

Artikel 17 Definition und Anwendungsbereich

- (1) Einnahmen und Mittel für Zahlungen sind auszugleichen.
- (2) Die Union und die in den Artikeln 70 und 71 genannten Einrichtungen der Union sind nicht befugt, im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen.“

Art. 309 Abs. 1 S. 1 AEUV spricht ebenfalls gegen eine allgemeine Kreditaufnahmebefugnis der Europäischen Union. Die Europäischen Investitionsbank (EIB) ist befugt, sich des „Kapitalmarktes zu bedienen“. Die EIB hat nach Art. 308 Abs. 1 AEUV eigene Rechtspersönlichkeit. Mitglieder der EIB sind die Mitgliedstaaten (Art. 308 Abs. 2 AEUV). Die EIB ist eine Investitionsbank, für die Kreditaufnahmen zur Erfüllung ihrer vertraglichen Aufgaben geboten sind. Die Agenden, die sich die Europäische Union mit dem Wiederaufbauinstrument anmaßt, sind typische Aufgaben der Investitionsbank, nämlich die, „zu einem ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarktes im Interesse der Union beizutragen (Art. 309 Abs. 1 S. 1, 1. Teilsatz AEUV). Sie ist freilich auf die Gegebenheiten des Kapitalmarktes verwiesen, wenn auch fragwürdig durch ihren besonderen Status am Markt und im Wettbewerb mit den Geschäftsbanken wettbewerbsmäßig begünstigt. Auf den Markt übt die EIB gerade durch ihre marktfremden wirtschaftspolitischen Aufgaben (Konjunkturpolitik, Verteilungspolitik u. a.) erheblichen Einfluß aus. Den Marktbedingungen will die Kommission die Mitgliedstaaten mittels ihres Subventionsinstruments nach Möglichkeit gänzlich entheben. Das ist den Grundsätzen des Binnenmarktes, der durch das Wettbewerbsprinzip gekennzeichnet ist (dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, 2010, S. 258 ff., 294 ff., 351 ff.), zuwider.

3. Covid -19- Krise keine Rechtfertigung der Kreditaufnahme

Die Notwendigkeit, „über Finanzmittel in außerordentlicher Höhe zu verfügen“, „um den Auswirkungen der COVID-19-Krise zu begegnen, ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen“ -- die im Erwägungsgrund 13 b des Eigenmittelbeschlusses herausgestellt ist:

„(13b) Die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass die Union im Falle wirtschaftlicher Schocks über ausreichende finan-

zielle Kapazitäten verfügt. Die Union muss sich zur Erreichung ihres Ziels mit den erforderlichen Mitteln ausstatten. Finanzmittel in außerordentlicher Höhe werden benötigt, um den Auswirkungen der COVID-19-Krise zu begegnen, ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen, in der ihre Haushalte aufgrund der Finanzierung ihrer nationalen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Krise bereits einem enormen Druck ausgesetzt sind. Daher sollte auf Unionsebene eine außergewöhnliche Reaktion erfolgen. Aus diesem Grund ist es angemessen, die Union ausnahmsweise zu ermächtigen, an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel in Höhe von 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen, die ausschließlich für Ausgaben in Höhe von 500 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 und für Darlehen in Höhe von 250 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise verwendet würden.“ - -

verschafft der Europäischen Union keine Rechtfertigung für die Kreditaufnahme. Dafür bedarf es einer Rechtsgrundlage in den Gründungsverträgen, dem Primärrecht. Das Primärrecht enthält nicht nur keine Rechtsgrundlage für eine Kreditaufnahme, keinesfalls für eine Kreditaufnahme in der Höhe des Aufbauinstruments, sondern steht einer Selbstermächtigung der Europäischen Union zu einer solchen Kreditaufnahme, wie sie diese im Eigenmittelbeschluß, beschlossen hat, entgegen. Das ergibt Absatz 3 des Art. 136 AEUV:

4. Sperrwirkung des Art. 136 Abs. 3 AEUV für Kreditfinanzierung der EU

Art. 136 Abs. 3 AEUV

(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Diese Fassung beruht auf dem Beschluß des Europäischen Rates zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist vom 25. März 2011 (ABl. EU L 91/1 vom 6.4.2011), in Kraft getreten am 01.05.2013.

Art. 136 Abs. 3 EUV ist die Rechtsgrundlage des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Artikel 3 ESM-Vertrag Zweck

Zweck des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfemittel angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, indem er Finanzinstrumente begibt oder mit ESM-

Mitgliedern, Finanzinstituten oder sonstigen Dritten finanzielle oder sonstige Vereinbarungen oder Übereinkünfte schließt.

„Artikel 12 ESM-Vertrag Grundsätze

1) Ist dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar, so kann der ESM einem ESM-Mitglied unter strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen Stabilitätshilfe gewähren. Diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen.

(2) Unbeschadet des Artikels 19 kann die ESM-Stabilitätshilfe mittels der in den Artikeln 14 bis 18 vorgesehenen Instrumente gewährt werden.

(3) Ab 1. Januar 2013 enthalten alle neuen Staatsschuldtitel des Euro-Währungsgebiets mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln, die so ausgestaltet sind, dass gewährleistet wird, dass ihre rechtliche Wirkung in allen Rechtsordnungen des Euro-Währungsgebiets gleich ist.“

„Artikel 21 ESM-Vertrag Anleiheoperationen

(1) Der ESM ist befugt, zur Erfüllung seiner Aufgaben an den Kapitalmärkten bei Banken, Finanzinstituten oder sonstigen Personen und Institutionen Kapital aufzunehmen.

(2) Die Modalitäten der Anleiheoperationen werden vom Geschäftsführenden Direktor in Einklang mit den vom Direktorium zu beschließenden detaillierten Leitlinien festgelegt.

(3) Der ESM setzt geeignete Mittel für das Risikomanagement ein, die regelmäßig vom Direktorium überprüft werden.“

Der ESM-Vertrag, ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, ist ausweislich der Art. 3 und Art. 21 Abs. 1 des Vertrages das geeignete Instrument,

„Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“

Freilich müssen die ESM-Mitglieder „schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben“ oder ihnen müssen „solche Probleme drohen“. Zudem darf die „Stabilitätshilfe“ nur bereitgestellt werden, „wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“, und nur „unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen“. Die Tätigkeit des ESM ist näher in den Artikeln 12 ff. ESM-Vertrag geregelt. Der ESM hat einen eigenständigen Haushalt (Art. 26 ESM-Vertrag).

Die Finanzmittel zu mobilisieren ist nicht die Europäische Union, näherhin deren Kommission, befugt und ebensowenig ist die Europäische Union befugt, die Stabilitätshilfe bereitzustellen, sondern der ESM. Die Vertragsparteien des ESM sind die ESM-Mitglieder, Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 136 Abs. 3 AEUV, Art. 1 und Art. 2 ESM-Vertrag). Der ESM ist eine internationale Finanzinstitution (Art. 1 Abs. 1 ESM-Vertrag). Der ESM besitzt volle Rechtspersönlichkeit; er besitzt die uneingeschränkte Rechts- und Geschäftsfähigkeit im näher geregelten Umfang (Art. 32 ESM-Vertrag). Er hat eigene Organe (Art. 5 bis 8 ESM-Vertrag). Die Modalitäten der Anleiheoperationen werden vom Geschäftsführenden Direktor in Einklang mit den vom Direktorium zu beschließenden detaillierten Leitlinien festgelegt (Art. 21 Abs. 2 ESM-Vertrag). Die Anleiheoperationen werden vom ESM selbst durchgeführt.

Mit Art. 136 Abs. 3 AEUV hat die Europäische Union ermöglicht, daß Finanzmittel im Rahmen des Stabilitätsmechanismus gewährt werden dürfen, nicht von der Union selbst, sondern von dem besonderen Stabilitätsmechanismus. Diese Finanzmittel können ausweislich Art. 21 ESM-Vertrag auch „an den Kapitalmärkten bei Banken, Finanzinstituten oder sonstigen Personen und Institutionen“ aufgenommen werden. Diese Vertragsergänzung war erforderlich, weil ohne diese die Kapitalaufnahme der „Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“, zum Zwecke der Finanzhilfe für die „Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“, durch ebendiese Mitgliedstaaten vertragswidrig gewesen wäre. Sie hätte zwar nicht gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV im engeren Sinne verstoßen, aber gegen den Grundsatz der Gründungsverträge, daß die Mitgliedstaaten für ihre Verbindlichkeiten selbst verantwortlich sind und gehalten sind, Defizite durch ihre Haushaltspolitik nach Möglichkeit zu vermeiden. Das folgt geradezu aus Art. 136 Abs. 3 AEUV, der Finanzhilfen erst seit 2013 und nur durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus ermöglicht, die ohne diese Regelung nicht erlaubt gewesen wären. Sie hätten die Gründungsverträge mißachtet. Das ergibt ein Erst-recht-Argument (argumentum a fortiori) auf Grund des Bail-out-Verbots des Art. 125 AEUV, aber auch der Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten Haushaltsdisziplin wahren und „übermäßige öffentliche Defizite“ vermeiden (Art. 126 Abs. 1 AEUV).

5. Kreditaufnahme der EU gegen Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV

Wenn das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV schon die Haftung der Union für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten untersagt und untersagt hat, dann ist und war erst recht die Kreditaufnahme der Union, die erklärtermaßen erfolgt, um die Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, damit diese keine (weiteren) Verbindlichkeiten eingehen müssen, vertragswidrig. Das argumentum a minori ad maius ist zwingend, zumal durch die Kreditaufnahme der Union, die ausschließlich Hilfen für die durch die Corona-Pandemie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten zu finanzieren ermöglichen soll, deren gegebenenfalls sehr aufwendigen oder gar nicht leistbaren Kreditaufnahmen erübrigen soll. Die Vorschrift des Art. 126 AEUV, die die Vermeidung öffentlicher Defizite der Mitgliedstaaten sicherstellen soll, wird dadurch unterlaufen. Auch das ist vertragswidrig.

6. Kreditaufnahme der EU strukturell relevante Vertragsverletzung

Frühere Kreditaufnahmen der Europäischen Union rechtfertigen erneute Vertragsverletzungen nicht, schon gar nicht in dem systemwidrigen und die Unionsstrukturen verändernden Um-

fang von 750 Mrd. Euro. Diese Vertragsverletzung ist offensichtlich und eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen. Sie ist ultra vires (zu den Kriterien BVerfGE 126, 286 (302 ff.); 134, 366 (382 ff. Rn. 22 ff.); 142, 123 (198 ff. Rn. 143 ff.); BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Rnrn. 110, 112, 113, näher Rnrn. 116 ff., 229 ff.). BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Rn. 110:

„Die Voraussetzungen der Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht sind mittlerweile geklärt (vgl. BVerfGE 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 22 ff.>; 142, 123 <198 ff. Rn. 143 ff.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 140 ff.). Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und innerhalb des Kompetenzgefüges zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen führt. Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen liegt vor, wenn die Kompetenzüberschreitung im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt (vgl. BVerfGE 126, 286 <304>). Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1783 <1788 Rn. 30>), für Deutschland also ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>; 142, 123 <201 f. Rn. 151>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 153)“.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist augenfällig, grob und strukturwidrig mißachtet. Sie wird nicht durch den Eigenmittelbeschluß, in dem sich die Union zu dieser Kreditaufnahme ermächtigt, gerechtfertigt. Der Eigenmittelbeschluß ist keine Vertragsänderung. Er muß sich als Rechtsakt der Europäischen Union in den Grenzen der Gründungsverträge bewegen.

7. Kein finanzwirtschaftliches Solidaritätsprinzip der EU statt strenger ESM-Auflagen

Entgegen dem Erwägungsgrund 5 der Verordnung des Rates (EU) 2020/2094 des Rates zur Schaffung des Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie kennen die Gründungsverträge kein finanzwirtschaftliches Solidaritätsprinzip. Ein solches ist in Art. 3 Abs. 3 Unterabs 3 EUV gerade nicht genannt. Die Wirtschaftspolitik ist vielmehr dem „Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet (Art. 119 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 120 S. 2 AEUV). Finanzhilfen der Union für Mitgliedstaaten widersprechen einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, allemal Finanzhilfen in dem außerordentlichen Umfang von 750 Mrd. Euro.

In ihrer Begründung des Vorschlages für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie zu 2. beschwört dem zuwider die Kommission den „Geist der Solidarität“, u. a.:

„Nur durch eine solche konzertierte Aktion im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten kann in Krisenzeiten gewährleistet werden, dass Erträge in ausreichender Höhe mobilisiert werden, um ein wirksames Eingreifen der Union in den am stärksten betroffenen Gebieten oder Wirtschaftszweigen zu ermöglichen.“

Für die Mitgliedstaaten der Union kommen Finanzhilfen nur nach dem Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus für ESM-Mitglieder in Betracht. Das ist ausweislich des Art. 3 ESM-Vertrag der Zweck des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Sinn der Änderung des Arbeitsvertrages der Europäischen Union durch Art. 136 Abs. 3 AEUV. Die Voraussetzungen der Finanzhilfen für die ESM-Mitglieder sind recht eng und wegen der „strengen Auflagen“ durchaus eine Einschränkung der Souveränität für die ESM-Mitglieder, die der Hilfe bedürfen. Aber das rechtfertigt keinesfalls die Maßnahme, mittels des Wiederaufbauinstruments die Inanspruchnahme des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu erübrigen, der zwar die Finanzhilfe von gewissen Vorgaben abhängig macht, diese aber nicht näher qualifiziert. Allein dieser Mangel an Bestimmtheit zieht die Rechtsstaatlichkeit der Verordnung in Zweifel. Es ist offenkundig, daß der Wiederaufbauinstruments systemverändernd durch wesentliche Erleichterung des Zugangs zu Finanzhilfen den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu umgehen erlaubt und bezweckt. Zudem ändert er systemverändernd offenkundig die Machtstrukturen der Europäischen Union, deren Organe, zumal die Kommission, die Finanzmittel zuteilen werden und nicht der Europäische Stabilitätsmechanismus. Dessen Verfahren ist nicht nur schwerfällig, sondern bei jeder Stabilitätshilfe, jeder Auszahlung einer Tranche, hat die Bundesregierung den Haushaltsausschuss zu beteiligen und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen. (§ 5 Abs. 3 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG). Es ist augenfällig, daß Hilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, schon lange nicht mehr in Anspruch genommen worden sind. Hilfsmaßnahmen durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus haben in den betroffenen Mitgliedstaaten zu politischen Verwerfungen geführt, zumal in Griechenland. Hilfsbedürftige Staaten verzichten lieber auf die Hilfsmaßnahmen nach dem ESM-Vertrag, als die politische Destabilisierung zu riskieren, insbesondere Italien. Folge waren die vertrags- und verfassungswidrigen Staatsfinanzierungen durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB) mittels des PSPP („Public Sector Purchase Programme) vom 4. März 2015 ((EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100); BVerfGE 146, 216 ff., Vorlagebeschuß; BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Schlußurteil) und des PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme (Pandemie-Notfallankaufprogramm), (dazu K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 30 ff.; ders., Organklage der Fraktion der Alternative für Deutschland gegen die Bundesregierung und gegen den Deutschen Bundestag vom 26. August 2020 wegen der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages anlässlich des Pandemie-Notfallankaufprogramms (PEPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP, im Umfang

von insgesamt 1.350 Mrd. €; 750 Mrd. Beschluß (EU) 2020/440 der Europäischen Zentralbank; 600 Mrd. Aufstockungsbeschluß der Europäischen Zentralbank), Akz. 2 BvE 7/20). Folge ist auch das Wiederaufbauinstrument, das Gegenstand dieser Organklage ist. All diese vertrags- und verfassungswidrigen Maßnahmen vermeiden den souveränitätswidrigen Eingriff in die politische Selbstbestimmung der betroffenen Völker durch „strenge Auflagen“, sprich durch Vorschriften für deren staatliche Hoheit. Dadurch gewinnen diese Maßnahmen nicht an Rechtllichkeit, weil die Staatsfinanzierung weder den Zentralbanken noch der Europäischen Union gestattet ist.

8. Wiederaufbauinstrument keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme

Kreditaufnahme ist nicht durch das Wiederaufbauinstrument der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, das auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122 gestützt ist“, gerechtfertigt.

Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV geben keine Rechtsgrundlagen für die Kreditaufnahme der Union. Das wird unten dargelegt. Die Ausgaben des Aufbauinstituts sollen mit dem Kredit, den an den Finanzmärkten aufzunehmen dem Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses die Kommission ermächtigt, finanziert werden. Es ist darzulegen, daß dieser Hinweis in Art. 2 der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung des Aufbauinstruments, „gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122“, keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme herzugeben vermag.

„Artikel 2

Finanzierung des Instruments und Mittelzuweisung

(1) Das Instrument wird auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses bis in Höhe des Betrags von 750 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 finanziert.

Für die Zwecke der Durchführung im Rahmen der spezifischen Unionsprogramme wird der in Unterabsatz 1 genannte Betrag auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr angepasst. Für Mittel aus Verpflichtungen gilt dieser Deflator für die jährlichen Tranchen.“

Artikel 2 des Wiederaufbauinstruments stellt zwar in Absatz 1 die Finanzierung des Instruments klar, schafft aber selbst nicht die Ermächtigung für die Kreditaufnahme. Diese soll erst Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses begründen. So ist es dann auch versucht worden, freilich vertragswidrig und jedenfalls in Deutschland entgegen dem Grundgesetz. Das ergibt sich zunächst, wie gesagt, daraus, daß Art. 122 AEUV keine Rechtsgrundlage für eine Kreditaufnahmeermächtigung hergibt, etwa als „sonstige Einnahmen“, und bestätigt diesen Befund zugleich. Selbst die Verbindlichkeit des Wiederaufbauinstruments der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 würde, wenn erkannt wird, daß die Änderung

des Eigenmittelbeschlusses vertragswidrig ist und jedenfalls in Deutschland keine Anwendung finden kann, die Kreditaufnahme nicht ermöglichen.

Das Wiederaufbauinstrument vermag auch der Änderung des Eigenmittelbeschlusses im Sinne des Art. 5 Abs. 1 a keine eigenständige Rechtfertigung zu geben, schon weil die Einführung des Wiederaufbauinstruments auf der Grundlage des „Art. 122 AEUV“ in einem noch weniger souveränitätsschonenden Verfahren erfolgt ist als es die Änderung des Eigenmittelbeschlusses erfordert, nämlich auf Vorschlag der Kommission durch Ratsbeschluß. Ein solcher Ratsbeschluß kann nach Art. EUV mit qualifizierter Mehrheit ergehen. Demgegenüber muß der Ratsbeschluß nach Art. 311 Abs. 3 AEUV einstimmig erfolgen und bedarf außerdem der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Ausschließlich Art. 311 Abs. 3 AEUV ermöglicht es, der Union Finanzmittel, nämlich Eigenmittel, zu verschaffen, wenn die Union nicht auf Grund anderen Rechtsgrundlagen „sonstige Einnahmen“ hat.

9. Finanzierungsregelung des Kredits im Eigenmittelbeschluß keine Rechtsgrundlage für die Kreditaufnahme

In den Artikeln 6 und 9 Absätze 4 bis 9 regelt der Eigenmittelbeschluß die Finanzierung der Rückzahlung des Kredits im Volumen von 750 Mrd. Euro durch die Mitgliedstaaten. Insbesondere wird für diesen Zweck die Eigenmittelobergrenze von 1,4 % des BIP der Mitgliedstaaten auf 2,0 % des BIP erhöht (Art. 6). Weiterhin werden die Mitgliedstaaten zu bestimmten Zahlungen auf Abruf verpflichtet (Art. 9 Absätze 4 bis 9). Schließlich wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet, die Finanzierungskosten zu tragen, wenn einzelne Mitgliedstaaten den Abrufen ihrer Zahlungspflichten nicht folgen (Art. 9 Abs. 5). Diese Art der Gesamtschuld kann auch die gesamten Tilgungskosten umfassen (Art. 9 Abs. 5 Sätze 4 und 5). Diese Verpflichtung würde vor allem Deutschland treffen, was die haushaltspolitische Verantwortung des Deutschen Bundestages gänzlich aushebeln würde.

Aus diesen Regelungen der Rückzahlung des Kredits meinen einige Stimmen, auch die der Kommission, folgern zu können, daß damit auch die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zu Recht eine Grundlage in dem Eigenmittelbeschluß habe. Das ist abwegig. Aus der Verpflichtung zur Rückzahlung eines Kredits, die sich zudem über mehr als 30 Jahre erstreckt, ergibt sich keine Ermächtigung, den Kredit aufzunehmen. Im Gegenteil, die rechtmäßige Kreditaufnahme ist die Voraussetzung der Tilgungspflichten.

IV Fiskalpakt, Regelungen, Zweck und Wirkung

1. Rang und Textauszüge

Der Fiskalpakt wurde im Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart. Er wurde als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, weil die erwünschte Änderung des Unionsvertrages nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gefunden hätte, nämlich nicht die des Vereinigten Königreiches und der Tschechischen Republik. Am 29. Juni 2012 hat der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz zu dem Fiskalpakt beschlossen. Der Bundesrat hat am 29. Juni 2012 mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt.

Der Fiskalpakt hat als völkerrechtlicher Vertrag unter den Vertragspartner wie die Gründungsverträge der Europäischen Union den Rang des Primärrechts.

Auf den Text des Fiskalpaktes und dessen Begründung wird weitgehend verwiesen. Nur hier bedeutsame Regelungen werden zitiert:

ZWECK UND ANWENDUNGSBEREICH

ARTIKEL 1

(1) Mit diesem Vertrag kommen die Vertragsparteien als Mitgliedstaaten der Europäischen Union überein, die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessern sollen und dadurch zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt beitragen.

(2) Auf die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, findet dieser Vertrag in vollem Umfang Anwendung. Für die anderen Vertragsparteien gilt er in dem in Artikel 14 festgelegten Umfang und unter den dort genannten Voraussetzungen.

KOHÄRENZ MIT DEM UNIONSRECHT UND VERHÄLTNIS ZUM UNIONSRECHT

ARTIKEL 2

(1) Dieser Vertrag wird von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, insbesondere mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, und mit dem Recht der Europäischen Union, einschließlich dem Verfahrensrecht, wann immer der Erlass von Sekundärgesetzgebung erforderlich ist, angewandt und ausgelegt.

(2) Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er lässt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt.

FISKALPOLITISCHER PAKT

ARTIKEL 3

(1) Die Vertragsparteien wenden zusätzlich zu ihren sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebenden Verpflichtungen und unbeschadet dieser Verpflichtungen die in diesem Absatz festgelegten Vorschriften an:

a) Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.

b) Die Regel unter Buchstabe a gilt als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, entspricht. Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden. Die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung werden dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt entsprechend auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient und die eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen einschließt.

c) Die Vertragsparteien dürfen nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen.

d) Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann die Untergrenze des in Buchstabe b angegebenen mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen.

e) Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen.

(2) Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam. Die Vertragsparteien richten auf nationaler Ebene den in Absatz 1 Buchstabe e genannten Korrekturmechanismus ein und stützen sich dabei auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der – auch unter außergewöhnlichen Umständen – zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen betreffen. Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.

(3) Für die Zwecke dieses Artikels gelten die Begriffsbestimmungen, die in Artikel 2 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt sind. Zusätzlich dazu gelten für die Zwecke dieses Artikels die folgenden Begriffsbestimmungen:

a) "Jährlicher struktureller Saldo des Gesamtstaats" ist der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen.

b) "Außergewöhnliche Umstände" sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

ARTIKEL 4:

Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (sc. der Stabilitäts- und Wachstumspakt) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden

2. Illusionärer Zweck

Der Fiskalpakt bezweckt, die Maßstäbe des Maastricht-Vertrages für die Haushaltsdisziplin durchzusetzen, nämlich ein jährliches Haushaltsdefizit von nur 3% des BIP und einen Staatsschuldenstand von nicht mehr als 60 % des BIP (jetzt Art. 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Februar 1992, 12. Protokoll zum Maastricht-Vertrag, nach Novellierung 10. Protokoll zum Lissabon-Vertrag). Das ist nicht gelungen, schon gar nicht durch Rezessionspolitik. Weder die vom Maastricht-Vertrag den Euro-Staaten vorgeschriebene Haushaltsdisziplin ist eingehalten oder durchgesetzt worden noch die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997. Die Wettbewerbsfähigkeit schwacher Volkswirtschaften läßt sich im globalen Markt nur durch Abwertung, Zölle oder Kosten-, also Lohnsenkung (innere Abwertung¹), durch Schutz der entwick-

¹ Ganz so eine Erklärung französischer Persönlichkeiten gegen den tabuisierten Euro, der wegen seiner Überbewertung den Niedergang der Wirtschaft und des Lohn- und Rentenniveaus Frankreichs mit sich gebracht habe, *Guy Berger* u. a., Die Existenz des Euros - Hauptursache für die ‚Gelbwesten‘, in: *Zeit-Fragen*, Nr. 29/30 vom 18. Dezember 2018, S. 3, sie empfehlen statt unergiebigere Versuche den Euro zu retten, die monetäre Abwertung eines neuen Franc, in den die Staatsschulden nach der *lex-monetae*-Regel umgerechnet würden.

lungsbedürftigen Volkswirtschaft und durch, wenn nötig, kreditierte Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen und in die Maschinen stärken, nicht aber in der kapitalistischen Illusion des unions- und gar weltweiten Freihandels, zumal des grenzenlosen und entgrenzten freien Kapitalverkehrs².

Die Vertragstechnik des Fiskalpaktes nutzt die Möglichkeiten der „verstärkten Zusammenarbeit“ eines Teils der Mitgliedstaaten der Union nach Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV und des Art. 136 Abs. 1 AEUV, der Regelungen zur „verstärkten Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin“ der Euro-Staaten vorzuschreiben erlaubt. Nach diesen Vertragsregelungen müssen die Grundlagen der Union durch die besonderen Regelungen unberührt bleiben.

Der Fiskalpakt läßt die „Grundlagen der Union“ unberührt, weil er diese weder ändern konnte noch ändern wollte. Die Grundlagenverträge bleiben unberührt. Das betont Art. 2 Abs. 1 des Fiskalpaktes. Absatz 2 des Art. 2 des Fiskalpaktes macht explizit die Verbindlichkeit des Fiskalpaktes von seiner Vereinbarkeit mit den „Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union“ abhängig:

„(2) Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er läßt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt.“

Art. 1 stellt heraus, daß der Fiskalpakt bezweckt, „die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessern sollen und dadurch zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt beitragen.“ „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei“ soll nach in Art. 3 Abs. 1 lit a des Fiskalpaktes ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen.

Der Fiskalpakt vereinbart größtmögliches Sparen aller Vertragsparteien, um den Haushaltsdefiziten entgegenzuwirken. Er ist ein Sparpakt. Er steht der Verschuldung der Mitgliedstaaten entgegen. Das macht Art. 3 Abs. 1 des Fiskalpaktes besonders deutlich. Die Agenda, die mit dem Fiskalpakt verfolgt wird, sind, schlagwortartig formuliert, die Schuldenbremsen. Die Vorgaben des Absatz 1 sollen nach näherer Regelung des Absatzes 2 des Art. 3 des Fiskalpaktes vorzugsweise in die Verfassungen der Vertragspartner geschrieben werden, jedenfalls mit dauerhafter Verbindlichkeit versehen werden oder „deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert“ werden. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. c und lit. e dürfen die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen,

„ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder

² Dazu kritisch K. A. Schachtschneider, *Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung*, S. 111 ff., 430 ff., 624 ff.

ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“,

vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen. Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus, der die betroffene Vertragspartei verpflichtet, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen. Nach Art. 4 des Fiskalpaktes soll eine Vertragspartei, deren Schuldenstand über den Referenzwert von 60 % ihres Bruttoinlandsprodukts hinausgeht, dieses Defizit nach näherer Regelung dieser Vorschrift um ein Zwanzigstel jährlich verringern.

Art. 5 des Fiskalpaktes vereinbart für eine Vertragspartei, die gemäß den Grundlagenverträgen Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, nach näherer Regelung ein Überwachungsverfahren des Rates und der Kommission über ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits, dessen Inhalt und Form im Recht der Europäischen Union festgelegt werden. Die Artikel 6, 7 und 8 des Fiskalpaktes regeln Verfahrensfragen zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits. Zur Erzwingung der vereinbarten Haushaltsdisziplin können Vertragsparteien nach näherer Regelung den Gerichtshof der Europäischen Union damit befassen, daß eine Vertragspartei den Verpflichtungen nach Artikel 3 Absatz 2, Korrekturmaßnahmen gegen das übermäßige Defizit, nicht nachgekommen ist. Letztlich kann der Gerichtshof die verklagte Vertragspartei, die seinem Urteil nicht nachgekommen ist, mit einem Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld belegen, der/das den Umständen angemessen ist und nicht über 0,1 % ihres Bruttoinlandsprodukts hinausgeht. Dieser Fiskalpakt mit dem Überwachungsverfahren und den finanziellen Möglichkeiten, die Haushaltsdisziplin zu erzwingen, ist niemals wirksam geworden. Das war nicht anders zu erwarten.

Nach Art. 9 des Fiskalpaktes verpflichten sich die Vertragspartner, „gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert“. „Zu diesem Zweck leiten die Vertragsparteien in Verfolgung des Ziels, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken, in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein. Durch Verschuldung wird nicht „zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beigetragen und wird die Finanzstabilität nicht gestärkt. Nach Art. 10 des Fiskalpaktes sind die Vertragsparteien bereit, in Angelegenheiten, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind, wann immer dies angemessen und notwendig ist, von den in Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und – ohne dabei den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – von der in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union und in den Artikeln 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Verstärkten Zusammenarbeit aktiven Gebrauch zu ma-

chen. Dazu gehört auch, die Finanzhilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Anspruch zu nehmen, freilich unter „strengen Auflagen“. Art 136 Abs. 3 AEUV ist am 25. März 2011 (ABl. EU L 91/1 vom 6.4.2011), beschlossen worden und am 1. Mai 2013 Kraft getreten. Der Stabilitätsmechanismus war somit schon Teil der Währungspolitik der Europäischen Union, als der Fiskalpakt am 2. März 2012 geschlossen wurde, wenn auch noch nicht in Kraft war. Der Fiskalpakt ist ein Element der Verstärkten Zusammenarbeit, den die Vertragsparteien bereit waren und sind, „aktiven Gebrauch zu machen“, um das „reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets“ zu gewährleisten.

3. Bindung des Staatenverbundes Europäische Union an den Fiskalpakt

a) Pflichten des Staatenverbundes und der Mitgliedstaaten

An diese verpflichtenden Regelungen des Fiskalpaktes und damit an dessen Sparagenda sind nicht nur die Vertragsparteien gebunden, sondern allen voran der Staatenverbund, dessen Mitglieder alle Vertragsparteien waren und sind, die Europäische Union, jedenfalls alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, wie Art. 1 Abs. 2 S. 1 des Fiskalpaktes klarstellt. Der Fiskalpakt gilt nach Art. 2 Abs. 2 insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Der Fiskalpakt lässt zwar „die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt“, ist aber in das gesamte Vertragswerk der Union eingebettet. Damit kann seine Sparagenda nur ihren Sinn und Zweck genügen, wenn die Union keine allgemeine Befugnis zur Kreditaufnahme und zur Weitergabe der durch die Kreditaufnahme erlangten Mittel an die Mitglieder des Fiskalpaktes hat, weder als Kredite, die die Schulden der kreditierten Mitglieder des Paktes entgegen dem Fiskalpakt erhöht, noch als Zuschüsse, weil auch die dafür verwendeten Mittel aus der Kreditaufnahme der Europäischen Union die Verschuldung der Vertragsparteien des Fiskalpaktes, die Euro-Staaten also, wenn auch mittelbar, erhöht, auch durch die Erhöhung der Einlagen für die Eigenmittel der Union von 1,4 % des BIP auf 2,0 % des BIP (Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses) bis der Kredit, der für die Finanzierung des Wiederaufbauinstruments aufgenommen wurde, beglichen ist (Art. 6 Eigenmittelbeschluss). Die Verschuldung der Union ist eine Verschuldung ihrer Mitgliedstaaten, jedenfalls eine finanzielle Belastung, zudem in großer Höhe. Die Zahlungspflichten, die den Mitgliedstaaten aus der Kreditaufnahme der Europäischen Union erwachsen, sind im Eigenmittelbeschluss näher geregelt (Art. 6, 9 und 10 des Eigenmittelbeschlusses). Wesentlich ist, daß es Zahlungspflichten der Mitgliedstaaten sind, die ihre gemeinsame Union, der Staatenverbund, abwickelt.

b) Europäische Union als Staatenverbund ohne Staatscharakter

Die Europäische Union ist (bisher) kein Staat im existentiellen Sinne verfaßter Bürgerlichkeit, der um des Rechts willen die Gebietshoheit und vor allem die Verfassungshoheit oder auch nur die sogenannten drei Staatsgewalten inne hätte. Wegen dieses von der „Souveränität“ her definierten Staatsbegriffs (BVerfGE 89, 155 (188 ff.)) hält das Bundesverfassungsgericht daran fest, der Europäischen Union den Staatscharakter abzusprechen (BVerfGE 89, 155 (188)); so ständig seit BVerfGE 22, 293 (296)), insoweit zu Recht. Demzufolge begreift das Gericht die Europäische Union als „Union der Völker Europas“, als „Verbund demokratischer Staaten“, kurz und vor allem als „Staatenverbund“ (BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.); 123, 267 LS. 1, Rn. 229,

233, 294).

Die Europäische Union ist eine Form der der völkerrechtlichen Zusammenarbeit souveräner Staaten. Was die Union tut, tun mittels der Union die Mitgliedstaaten. Die Europäische Union hat „Rechtspersönlichkeit“ (Art. 47 EUV), ist also rechtsfähig (Art. EUV), aber diese Rechtsfähigkeit ist lediglich eine Rechtstechnik, um die Verbindlichkeit der Handlungen der Union zu erleichtern. Die Europäische Union übt Hoheit der Mitgliedstaaten gemeinschaftlich aus, soweit ihr die Hoheitsrechte übertragen sind. Sie hat keine eigenständige Existenz als Staat. Ihre Organe sind gemeinschaftliche Organe der Mitgliedstaaten, in deren staatliche Organisation integriert.

Die Gemeinschaftsverträge wie die Unionsverträge haben weder eine „von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten deutlich geschiedene, supranationale, öffentliche Gewalt“ (BVerfGE 22, 293 (295 f.)) geschaffen, noch eine „einheitliche und originäre, europäische öffentliche Gewalt“³, noch eine „außerstaatliche Hoheitsgewalt“⁴ oder eine „Gemeinschaftsgewalt“ (BVerfGE 89, 155 (187))⁵, aber auch keine „Hoheitsgewalt“ oder „von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedene öffentliche Gewalt“ (BVerfGE 89, 155 (175)). Es ist somit auch kein „neuer Hoheitsträger entstanden, der über eigene Hoheitsrechte verfügt“, gar über eine „autonome supranationale Hoheitsgewalt“⁶, die die Europäische Union zu befähigen vermöchte, aus einer personalen Staatseigenschaft Kredite aufzunehmen. Die Verträge verschaffen der Union überhaupt keine eigenständige Gewalt, sondern integrieren deren Organe in die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten. Sie organisieren die gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt in der Weise, daß von den mitgliedstaatlichen Verfassungsgesetzen geregelte Allzuständigkeit, insbesondere die Zwangsbefugnisse zur Verwirklichung des Rechts, den Völkern als den existentiellen Staaten, die allein originäre Hoheit haben, verbleiben. Die Hoheit erwächst der Souveränität der Bürger als deren Freiheit, die durch den Staat mit seinen Gesetzen des Rechts Wirklichkeit findet (dazu K. A. Schachtschneider, *Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre*, 2015, S. 289 ff., 321 ff.). Die Unionsorgane sind staatlich und im institutionellen Sinne Staatsorgane, nämlich gemeinschaftliche Organe der Mitgliedstaaten, Teil von deren staatlicher Organisation. Der Gewaltbegriff in den zitierten Formulierungen kann somit nur die hoheitlichen Funktionen meinen, welche die Union aufgrund der übertragenen Hoheitsrechte wahrnimmt, Funktionen ohne Zwangsrechte. Gemeint ist der funktionale Gewaltbegriff, der auch die Legislative und die Judikative als staatliche Gewalt versteht. Staatsgewalt hat nur ein Volk. Eine Gebietshoheit, welche Zwangsbefugnisse einschließt, hat die Union nach wie vor nicht (vgl. Art. 88 Abs. 3 S. 2 AEUV für Europol). Sie wäre notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes Kriterium eines Staa-

³ So P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23 (1966), S. 54 ff., 57, 59; i.d.S. auch H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, § 9, 61, S. 232; gegen die Originarität der Rechtsetzungsgewalt P. Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, HStR Bd. VII, 1992, § 183, Rdn. 38.

⁴ So Ch. Tomuschat, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*, GG, Zweitbearbeitung 1981, Rdn. 8 zu Art. 24.

⁵ So Th. Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, Rdn. 615 ff., S. 228 ff. ("autonome Gemeinschaftsgewalt"), Rdn. 893, S. 337.

⁶ D. König, *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranke des Art. 23 des Grundgesetzes*, 2000, S. 61, 566.

tes im existentiellen Sinne. Ohne Gebietshoheit im engeren Sinne der Zwangsbefugnis ist die Rechtlichkeit des Gemeinwesens nicht sichergestellt, so daß das Gemeinwesen kein Rechtsstaat und damit kein Staat wäre (K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre*, 1994, S. 545 ff.). Auch Zwangsbefugnisse können gemeinschaftlich ausgeübt werden, wie die militärische Zusammenarbeit, insbesondere die der NATO, zeigt, aber das Verteidigungsbündnis schafft keinen Staat im existentiellen Sinne, dessen Dogmatik vielmehr die normale Lage erfassen muß.

Das Volk hat, zum Staat verfaßt, existentielle Staatseigenschaft. Die steht in keiner Weise zur Disposition der Politik der Volksvertreter. Wenn diese neugestaltet, etwa aus den einzelstaatlichen europäischen Völkern ein Volk der Unionsbürger geschaffen werden soll, müssen sich alle beteiligten Völker dafür durch Volksabstimmungen öffnen (so auch BVerfGE 123, 267, Rn. 179, 228, 263). Die funktionale Staatlichkeit kann nach Art. 23 Abs. 1 GG zur gemeinsamen Ausübung Organen der Europäischen Union übertragen werden (K. A. Schachtschneider, *Souveränität*, 2015, S. 24 ff., 479 ff.). Die Hoheit bleibt dabei die der Völker. Sie verlieren diese nicht. Die Europäische Union hat kein Volk (BVerfGE 123, 267, Rn. 346 ff.). Sie ist eine Organisation der Völker ihrer Mitgliedstaaten mit gemeinschaftlichen Organen der Völker.

Die gemeinschaftliche Staatlichkeit ist die Staatsgewalt der Mitgliedstaaten, die gemeinschaftlich ausgeübt wird. Das Bundesverfassungsgericht spricht davon, daß die Mitgliedstaaten „die Europäische Union gegründet“ hätten, „um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben“ (BVerfGE 89, 155 (188 f.)). Der Union wird nicht etwa Staatsgewalt oder gar Souveränität übertragen⁷, sondern die gemeinschaftliche Ausübung der Hoheitsrechte überantwortet. Trotz des Wortlauts des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, der es dem Bund erlaubt, „Hoheitsrechte zu übertragen“, kann das nur eine Ausübungsbefugnis bewirken, weil die Staatsgewalt als Souveränität die Freiheit der Bürger ist (K. A. Schachtschneider, *Souveränität*, S. 275 ff., 321 ff.), die schlechterdings nicht veräußert werden kann, schon gar nicht vom Staat. Im übrigen kann ein Mitgliedstaat auch die Union verlassen und damit die Ausübung seiner Hoheitsrechte wieder in die eigenen Hände nehmen, wie das die Briten gemacht haben. Das wäre nicht möglich, wenn er diese auf einen anderen Träger öffentlicher Gewalt gewissermaßen dinglich übertragen hätte. Die „Gesetze“ der Union sind in die Rechtsordnung jedes Mitgliedstaates integriert, die Organe der Union gehören zur Organisation jedes Mitgliedstaates, als Gemeinschaftsorgane. Die Rechtsakte der gemeinschaftlichen Organe sind darum Rechtsakte jedes Mitgliedstaates. Die vornehmlich in den Unionsverträgen formulierte (materiale und funktionale) "Verfassung" der Union ist Teil der Verfassungsordnung jedes einzelnen Mitgliedstaates. Das Unionsrecht, sowohl das primäre als auch das sekundäre, ist Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung, jedenfalls nach deutschem Verfassungsrecht, nicht etwa eine eigenständige andere Rechtsordnung (a. A. noch BVerfGE 22, 293 (296); 31, 145 (173 f.); 37, 339 (367); 58, 1 (27); nicht eindeutig BVerfGE 89, 155 (175): "... Akte einer besonderen, von der

⁷ So aber etwa U. Di Fabio, *Das Recht offener Staaten*, S. 94, wie fast alle, die nicht wissen, was Souveränität ist. Unklar BVerfGE 37, 271 (277 ff.); 73, 339 (374 ff.); klar zur Souveränitätsübertragung BVerfGE 75, 223 (242 ff.), Gemeinschaft „kein souveräner Staat im Sinne des Völkerrechts“, auf sie kann „weder die territoriale Souveränität noch die Gebiets- und Personalhoheit der Mitgliedstaaten übertragen worden“.

Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation ...")⁸.

Die Union hat somit keine Befugnisse, die nicht auch die Mitgliedstaaten haben. Wenn die Mitgliedstaaten keine Kredite aufnehmen dürfen, darf es auch die Union nicht. Eine solche Befugnis können ihr die Mitgliedstaaten nicht übertragen.

Rechtens kann es in Deutschland keine originäre europäische öffentliche Gewalt geben, aber auch keine europäischen Rechtsakte, die ihre Legalität nicht aus dem Willen der Deutschen gemäß dem Verfassungsgesetz Deutschlands herleiten, sondern über dem Recht Deutschlands stehen. Logisch ist die ‚Unionsverfassung‘ der Verträge in die Verfassung der Völker, in Deutschland also in das Grundgesetz, integriert. Eine von der Verfassung der Völker unabhängige, also insofern eigenständige europäische Staatsgewalt, ein Staat Europa im existentiellen Sinne also, setzt eine europäische Verfassung voraus, welche nicht nur eine europäische Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungshoheit sowie eine europäische Gebietshoheit, sondern auch eine europäische Verfassungshoheit schafft und damit die deutschen Hoheiten, insbesondere die deutsche Verfassungshoheit, aufheben oder doch bundesstaatlich einschränken würde. Diese Entwicklung wird vorangetrieben. Ein Verfassungsgesetz der Europäischen Union würde das Grundgesetz als höchstes Gesetz Deutschlands und als das Verfassungsgesetz, das Deutschland zum Staat (im existentiellen Sinne) verfaßt, ablösen oder zumindest einschränken. Deutschland wäre entweder kein Staat (im existentiellen Sinne) mehr oder würde seine existentielle Staatseigenschaft und damit seine Souveränität mit der Europäischen Union teilen⁹.

Die Europäische Union ist nach wie vor trotz der neuen Verfassungsgrundlage in Art. 23 GG eine zwischenstaatliche Organisation, wie diese Art. 24 GG ermöglicht hatte und weiterhin ermöglicht, also ein internationales Gebilde. Sie verbindet Nationen. Diese Verbindung ist sehr intensiv und hat seit langem funktional die Intensität eines Bundesstaates. Aber die Union ist kein existentieller Staat, vor allem weil sie nicht die Organisation eines souveränen Unionsvolkes ist, das sie legitimieren oder besser legalisieren könnte. Sie ist darum nicht souverän und hat auch an der Souveränität der Völker nicht teil. Sie ist in die Organisation der Mitgliedstaaten integriert und ist damit in die Ausübung der Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten einbezogen, nicht anders als andere Staatsorgane der Völker, freilich in Gemeinschaft mit den anderen Unionsvölkern. Mittels der Union üben die völkervertraglich verbundenen Völker einen Teil ihrer Staatsgewalt gemeinschaftlich im Rahmen der begrenzten Einzelermächtigungen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV) aus. Die nationalen Bürgerschaften verwirklichen auf diese Weise im gemeinschaftlichen Interesse ihre Freiheit als ihre Souveränität. Diese Dogmatik wird nicht davon berührt, daß die Befugnisse der Union sowie deren Handhabung „weit“ (BVerfGE 111, 307 (319) und tiefgehend in die Souveränität der Bürger eingreift.

Das Bundesverfassungsgericht sieht den „Souveränitätsvorbehalt“ „weit zurückgenommen“

⁸ H. P. Ipsen, Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, HStR, Bd. VII, § 181, Rdn. 58, spricht von "unterschiedlichen Rechtsmassen der nationalen Rechtsordnungen und der Gemeinschaftsordnung verschiedenen Geltungsgrundes".

⁹ Dazu K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer "Verfassung für Europa", in: ders., W. Hankel/ J. Starbatty Hrsg., Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling, 2003, S. 279 ff.

(BVerfGE 111, 307 (319)) und nimmt mit dem Wort „weit“ dem Souveränitätsprinzip so gut wie jede Bestimmtheit. Wie weit, von woher und wohin eigentlich? Räumliche Metaphern sind in der Rechtslehre wenig hilfreich.

Zu den Randnummer 248 f. des Lissabon- Urteils ((BVerfGE 123, 267 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen:

„Die von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG erlaubte Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union umfasst neben der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft auch eine politische Union. Politische Union meint die gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums. Dies ist in der europäischen Friedens- und Einigungsidee insbesondere dort angelegt, wo es um die Koordinierung grenzüberschreitender Lebenssachverhalte geht und um die Gewährleistung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraumes, in dem sich Unionsbürger frei entfalten können (Art. 3 Abs. 2 EUV- Lissabon)“.

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“.

Es gibt völkerrechtliche Verpflichtungen allgemeiner Art und aus besonderen Verträgen. Dazu gehören auch die Gründungsverträge der Europäischen Union. Diese haben bisher kein Unionsvolk geschaffen und können das ohne Zustimmung der Völker durch Referenden nicht (BVerfGE 123, 267, Rn. 179, 224, 263). Ohne Unionsvolk gibt es keinen neuen Träger der Staatsgewalt und somit keine Souveränität der Europäischen Union. Die Formel „politische Union“ geht allerdings zu weit, weil das Politische alles Staatliche umfaßt. Deutschland hat keinerlei Hoheit, Staatsgewalt oder Souveränität durch die europäische Integration eingebüßt. Das erweist sich vor allem in dem jederzeitigen Recht, die Union zu verlassen, im Austrittsrecht, von dem sich das Bundesverfassungsgericht gegen die allgemeine Meinung und gegen die Ideologie der Unum-

kehrbarkeit der Integration im Maastricht-Prozeß 1993 hat überzeugen lassen (BVerfGE 89, 155 (190)) und das jetzt in Art. 50 EUV steht und mit einem gewissen Verfahren ausgestattet ist. Richtig spricht das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 123, 267, Rn. 233, 299, 329 f.) die vor mir „ständige Freiwilligkeit der Mitgliedschaft“ in einer völkerrechtlichen Organisation genannte Rechtslage als Prinzip „umkehrbarer Selbstbindung im Staatenverbund“ an.

Der Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und der Grad der politischen Verselbständigung bei der Wahrnehmung der übertragenen Hoheitsrechte ist Kriterium des Verlustes an demokratischem Legitimationsniveau (BVerfGE 123, 267, Rn. 262). Die Europäische Union ist funktional ein vertraglicher Bundesstaat, ein echter Bundesstaat, der auf Vertrag, nicht wie Deutschland auf einem Verfassungsgesetz beruht. Sie ist aber kein existentieller Staat. Sie hat auch keine eigenständige Legitimation oder gar Legalität und vermag eine solche mangels eines Volkes auch nicht hervorzubringen¹⁰. Die Europäische Union ist funktional, wenn auch noch nicht institutionell, ein Staat, aber ohne Legitimation als Staat.

Die Übertragung der Hoheitsrechte auf die Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG (früher nach Art. 24 Abs. 1 GG), die nur zur gemeinschaftlichen Ausübung der „Souveränität“ übertragen werden (so schon das Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (188 f.); jetzt in diesem Sinne das Lissabon-Urteil, BVerfGE 123, 267, Rn. 233, 248; vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 66 ff., u.ö.; ders., Souveränität, S. 479 ff.), darf allenfalls in engen Grenzen der Verantwortbarkeit und Voraussehbarkeit der nationalen Parlamente erfolgen. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt fünf Begrenzungen der Geltung von Unionsrecht in Deutschland: Rechtsakte der Gemeinschaft dürfen erstens den Wesensgehalt der Grundrechte nicht verletzen und damit den „unabdingbaren Grundrechtsstandard“ mißachten, den das Bundesverfassungsgericht in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof im Grundrechtsschutz zu verantworten meint (BVerfGE 89, 155 (174 f.); BVerfGE 102, 147 (163)). Der Europäische Gerichtshof soll „den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantieren“, so daß das Bundesverfassungsgericht „sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsstandards (...) beschränken“ könne (BVerfGE 89, 155 (174 f.); so schon BVerfGE 73, 339 (387)). Zweitens sollen die Rechtsakte die Strukturprinzipien der deutschen Verfassung nicht beeinträchtigen dürfen (BVerfGE 37, 271 (279); 73, 339 (376)), zumal jetzt Art. 23 Abs. 1 S. 1 und 2 GG die Übertragung von Hoheitsrechten nur für die Entwicklung einer Europäischen Union erlaubt, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ und im übrigen „dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (vgl. BVerfGE 89, 155 (187 f.), nicht explizit). Das Gericht hat im Beschluß vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04, Rdn. 36) vom "weit zurückgenommenen Souveränitätsvorbehalt" nach Art. 23 Abs. 1 GG gesprochen. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, die genannten Strukturprinzipien, etwa das weitgefächerte Rechtsstaatsprinzip, zu verletzen. Drittens dürfen die Rechtsakte nicht das Prinzip der begrenzten und bestimmaren Ermächtigung der Union und der Gemeinschaften mißachten, also ultra vires

¹⁰ Zum Ganzen K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Lissabon, Homepage KASchachtschneider.de, downloads.

ergehen, so daß „die deutschen Staatsorgane aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert wären, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden“ (BVerfGE 89, 155 (187 ff., 191 ff.); 123, 267, Rnm. 241, 339 f., 343)). Die Union und ihre Gemeinschaften würden die ihnen eingeräumten Hoheitsrechte überschreiten, also ihre Befugnisse verletzen, wenn sie viertens das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 2 Abs. 2 EUV und Art. 5 Abs. 2 EGV (jetzt Art. 5 Abs. 1 EUV) mißachten. Das Subsidiaritätsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht für die Union und für die Europäische Gemeinschaft als „verbindlichen Rechtsgrundsatz“ erkannt und als Kompetenzausübungsschranke eingestuft (BVerfGE 89, 155 (189, 193, 210 ff.)). Fünftens schließlich hat das Bundesverfassungsgericht das gemeinschaftsrechtliche Mehrheitsprinzip „gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme“ in die Grenzen der Verfassungsprinzipien und der „elementaren Interessen der Mitgliedstaaten“ gewiesen (BVerfGE 89, 155 (184)). Auch dieses Rechtsprinzip, das den dahingehenden Luxemburger Kompromiß von 1966 verallgemeinert und verbindlich macht, ist von den Gerichten zu beachten. Die „elementaren Interessen“ Deutschlands haben die zuständigen deutschen Organe zu definieren, vor allem also die Legislative. Wenn diese jedoch versagt oder irrt, haben die Gerichte dieses Prinzip wie alle anderen Rechtsprinzipien zu verantworten, weil Deutschland seine elementaren Interessen nicht der mehrheitlichen Disposition der Union oder deren Gemeinschaften überantworten durfte und darum rechtens derart zu handhabende Hoheitsrechte nicht übertragen hat.

Die Mißachtung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist eine Verletzung nicht nur des demokratischen Prinzips, sondern auch der existentiellen Staatlichkeit und damit der inneren und äußeren Souveränität des Volkes. Das Bundesverfassungsgericht stellt im Lissabon-Urteil (Rn. 228) an sich richtig klar:

„Integration setzt den Willen zur gemeinsamen Gestaltung und die Akzeptanz einer autonomen gemeinschaftlichen Willensbildung voraus. Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft verlangt aber weder eine der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung noch den Verzicht auf die eigene Identität. Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten“.

„Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren *noch* (Hervorhebung von mir) verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird“. „Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben“ (Rn. 275 des Lissabon-Urteils).

Das Gericht sieht aber die Grenze der Ermächtigungen der Union beinahe als erreicht an. „Noch“ würden dem Deutschen Bundestag „eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem

Gewicht“ verbleiben (Rn. 275). Die angestrebte und weitgehend verwirklichte Fiskal- und Sozialunion überschreitet verfassungswidrig die Grenze zum Bundesstaat.

Wenn die gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt auf Grund der übertragenen Hoheitsrechte die Grenzen existentieller Staatlichkeit oder eben der Souveränität nicht einhält, wird die Ausübung der Staatsgewalt, die das Bundesverfassungsgericht mit der Souveränität verbindet, staats- und souveränitätswidrig, zumal demokratiewidrig ausgehöhlt. Wenn diese „Souveränität“ nur noch das Recht ist, die Europäischen Union zu verlassen, ist sie angesichts der Lage und der Machtverhältnisse in Deutschland, Europa und in der Welt so gut wie wertlos. Der Austritt Deutschlands aus der Europäischen Union oder auch nur aus dem Euro-Verbund dürfte schwere internationale Verwerfungen nach sich ziehen. Der Bundeskanzler Helmut Kohl hat sibyllinisch die Währungsunion als eine Frage von Krieg und Frieden bezeichnet, sicher besser informiert als das deutsche Volk. Die Feindstaatenklauseln in der Charta der Vereinten Nationen, die manche wegen der realen Friedenslage als obsolet ansehen, bleibt ein Stachel im Fleisch der deutschen Souveränität (K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 452 ff.).

Die Bürgerschaften müssen um der Freiheit als der Souveränität willen allemal die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Verwaltung in ihren Händen halten. Nur eine Koordination der Ausübung der Staatsgewalt, welche die eigenständige demokratische Willensbildung der Völker wahrt, ist mit der Souveränität vereinbar. Das ist die gemeinschaftliche Ausübung durch die Unionsorgane nicht, solange deren Befugnisse übermäßig weit sind, schon gar nicht die „Regierung“ der Europäischen Zentralbank durch ebenso willkürliche wie verbotene Staatsfinanzierung (BVerfGE 89, 155 ff., Rn. 147; 134, 366 (392 ff.), Rn. 36 ff., 55 ff., 150, 142, 123 ff., Rn. 198 ff.; BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Rn. 179 ff.; selbst EuGH, 16. 06. 2015 - C-62/14, Rn. 86, 98 ff., 102, NJW 2015, 2013 ff.; K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 30 ff.).

Bereits die geradezu gigantischen Verschuldungsangebote der EZB, zuletzt durch das PEPP, stehen im klaren Widerspruch zu den Spardiktaten des Fiskalpaktes. Das grundsätzliche Verbot der Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 GG läßt es nicht zu, daß anstelle Deutschlands die Europäische Union Kredite im exorbitantem Umfang aufnimmt, um die Mitgliedstaaten zu finanzieren. Eine solche Befugnis würde die eigenständige Staatsgewalt der Union voraussetzen, wenn man so will, ihre Souveränität, der Sache nach ein Volk, existentielle Staatseigenschaft. Die hat sie, wie dargetan nicht. Darum kann sie ohne explizite Ermächtigung keine Kredite aufnehmen, auch nicht um die (vermeintliche) Not zu lindern. Selbst für die Abwendung wirtschaftlicher Not hat sie keine allgemeine Befugnis, sondern nur eine sehr begrenzte aus Art. 122 Abs. 2 AEUV, die aber nicht eingreift. Eine Notstandsbefugnis haben die Staaten, selbst wenn diese nicht im der Verfassungsgesetz stehen sollte, nämlich aus der Verfassung, die mit den Menschen geboren ist. Aber, wie ausgeführt, die Union ist kein Staat und darf sich nicht anmaßen, ein Staat zu sein.

V Rechtliche Vorgaben kreditärer Wirtschafts-und Finanzpolitik

1. Kreditaufnahmeverbote Deutschlands

Deutschland hat die Kreditaufnahmeverbote für den Bund und die Länder, die der Fiskalpakt für die Euroländer vorgeschrieben hat, schon im Zuge der Föderalismusreform 2009 in das Grundgesetz geschrieben. Diese Politik der Verschuldungsvermeidung war gewissermaßen ‚Vorbild‘ für die Wirtschafts- und Währungsunion der EU, weil vor allem die deutschen Regierungen, zumal die wenig fachkundigen Finanzminister, nach der Finanzkrise 2008/2009 in den Verschuldungsverboten den Schlüssel zur wirtschaftlichen Stabilität, insbesondere zur Preisniveaustabilität, gesehen haben. Neuerdings sucht man das ‚Heil‘ in fast grenzenlosen Geldmengenerweiterung und Nullzinsen, sprich in Geldschwämme. Ob diese Politik sich bewährt, weiß niemand, aber sie ist vertrags- und verfassungswidrig. Das läßt sich den Unionsverträgen und dem Grundgesetz entnehmen. Die sind verbindlich und müssen im Rechtsstaat eingehalten werden.

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Nach Art. 115 Abs. 2 GG in der seit 2011 anzuwendenden Fassung sind demgemäß „Einnahmen und Ausgaben (sc. des Bundes) grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. „Diesem Grundsatz ist“ nach Satz 2 „entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0, 35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (2018 3.339 Bill. Euro, 2019 3.436 Bill. Euro) nicht überschreiten“. Das wäre im Jahre 2018 ein Kreditrahmen von etwa 11.7 Mrd. Euro, im Jahre 2019 von etwa 12.03 Mrd. Euro. Mit der Kreditaufnahme ist (verfassungsrechtlich bedenklich) die Nettokreditaufnahme gemeint. Im Jahre 2010 betrug die Neuverschuldung vergleichsweise 70 Mrd. Euro, im Jahr 2011 dank guter Konjunktur (nach der vorhergehenden Rezession) 17, 3 Mrd. Euro. Art. 143 d Abs. 1 S. 5 GG hat dem Bund erlaubt, in den Jahren 2011 bis 2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG abzuweichen. Die Länder dürfen nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG „keine Einnahmen aus Krediten zulassen“, d. h. Netto-Neukredite. Das gilt für die Länder ab dem Haushaltsjahr 2020 (Art. 143 d Abs. 1 S. 4 GG). Die Anordnung unpopulärer Maßnahmen wie Schuldensperren wird möglichst in die fernere Zukunft verschoben. Die Gegenwart erzwingt eine Ausnahme, heißt es gern. So wurde wegen der Corona-Pandemie die Schuldenbremse des Bundes auf Grund des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ausgesetzt (Überschreitung der Kreditobergrenzen)¹¹. Die Konjunktur erlaubt nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG ohnehin besondere Regelungen, wie auch „Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Die jährlichen Haushalte sollten aber so aufgestellt werden, daß bereits im Haushaltsjahr 2016 diese Vorgabe erfüllt wurde (Art. 143 d Abs. 1 S. 7 GG). Die tatsächliche Entwicklung kann auch geldwirtschaftlich schnell in eine andere Richtung gehen als in den Zeiten der Nullzinspolitik und guter Konjunktur. Freilich wird eher eine lange Dauer der Niedrigzinspolitik erwartet¹². Allein eine schon aus Grün-

¹¹ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020), Entwurf vom 23. März 2020, Drucksache 19/18100; Beschluß des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/18108; Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 24. März 2020, Drucksache 19/18109.

¹² Ruth Berschens u. a., Comeback der Schulden. Das gefährliche Vergessen, Handelsblatt, 28./29./30. Juni 2019, Nr. 122, S. 55.

den der Inflationsbekämpfung notwendige Zinsanhebung der EZB um 100 Basispunkte (1 %) würde die derzeitigen (31. August 2020) Zinslasten Deutschlands um fast 21 Mrd. Euro erhöhen. Mittels Steuern, Beiträgen und Gebühren sind derartige zusätzliche Kosten schwer zu decken. Die Schuldensperre kann ebenso einfach, wie sie in das Grundgesetz geschrieben wurde, auch wieder aus diesem gestrichen werden. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat ist für die Regierungsmehrheiten in den beiden Häusern, die keine hinreichend mächtige Opposition hat, kein Hindernis.

Die Corona-Pandemie hat die Illusion, weitere Defizite könnten vermieden und Schulden gar gesenkt werden, unerwartet, aber radikal auch für Deutschland enttäuscht. Mittels Staatsanleihen monetär kreditierte Finanzmittel werden im Eurosystem auch Deutschlands in die Billionen Euro gehen, freilich gestützt auf die Ausnahmebefugnis des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG für die „außergewöhnliche Notsituation“ der Pandemie. Ob diese sich der „Kontrolle des Staates entzieht“, obwohl der Staat die Notsituation durch kleinteilige Vorschriften steuert, ist zweifelhaft, soll hier aber nicht erörtert werden.

2. Schuldenbremsen Deutschlands und Fiskalpakt der EU

Wenn man mit dem Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, daß der Fiskalpakt Deutschland und damit auch die Länder Deutschlands im Rahmen des Prinzips der „umkehrbaren Selbstbindung“ (BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 (350, Rn. 233)) verpflichtet und demzufolge auch Art. 109 Abs. 3 GG wie auch die novellierten Art. 115 GG und Art. 143 d GG den Bund und die Länder Deutschlands binden, ist zu vermerken, daß weder Art. 109 Abs. 3 GG noch die Art. 115 Abs. 2 GG und Art. 143 d GG dem Fiskalpakt genügen. Der primärrechtliche Fiskalpakt wird auch von Deutschland mißachtet. Aber er gehört zu den Vertragsregelungen, welche die Europäische Union zu beachten hat. Er steht, wie schon ausgeführt, der Kreditaufnahme gemäß der Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses entgegen.

Art. 3 Abs. 1 lit b des Fiskalpaktes, der oben zu II 1 zitiert ist, fingiert die Einhaltung der Kreditgrenzen.

Absatz 2 des Artikels 3, der ebenfalls oben zu II 1 zitiert ist, ist der Pferdefuß des illusorischen Vertragswerkes. Er ordnet an die Regelungen in Absatz 1 des Art. 3 des Fiskalpaktes, nämlich in „Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“, in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen möglichst wirksam zu machen.

Die Parteien sollen weitere nationale Korrekturmechanismen nach den Grundsätzen der Kommission einrichten, um der Regelung des Absatz 1 gerecht werden zu können.

Ein weiterer Schwachpunkt des Vertrages aus der Sicht seines Zwecks ist der auch oben zu II 1 zitierte Artikel 4, der das Verfahren der Haushaltsdisziplin nach Art. 126 AEUV für die Defizit- und Schuldengrenzen des Fiskalpaktes vorsieht.

Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143 d Abs. 1 GG regeln für Deutschland den jährlichen Defizitabbau und verstehen das als die Rückführung der Nettokreditaufnahme.

Wenn allerdings alle Haushaltslagen, in denen die aufgetürmten Verbindlichkeiten nicht bezahlt werden können, als „außergewöhnliche Notsituationen“ eingestuft werden, wie das praktiziert wird, wäre die Schuldenbremse ausgehebelt. Das widerspräche freilich der normativen Vorgabe, daß die Notsituation sich der Kontrolle des Staates entziehen muß. Die wachsenden Sozialausgaben sind Verantwortung des Staates, nämlich irgeleiteter Zuwanderungs- und Sozialpolitik. Jedem Haushaltspolitiker dürfte klar sein, daß die Kosten dieser Politik nicht finanzierbar sein werden, wenn das ESZB und die EZB ihre Politik der Kreditschwemme beenden und dadurch oder auch aus Gründen der weltwirtschaftlichen Entwicklung und/oder der Auswirkungen des Rückstandes deutscher Investitionen und des Rückfalles deutscher Wettbewerbsfähigkeit die Finanzierungskraft Deutschlands schwindet. Außerdem würde ein solches Verständnis des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG die Schuldenbremse dementieren.

Zusätzlich sei darauf hingewiesen, daß Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143 d Abs. 1 S. 4 GG den Ländern abgesehen von den Ausnahmelagen der anormalen Konjunktur und der Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, Einnahmen aus Krediten verbietet. Einnahmen aus Krediten sind nicht nur solche, die zu Nettoneuverschuldungen führen. Das ist eine interessierte Restriktion des Begriffs des Kredits in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, die weder im Wortlaut noch im Zusammenhang der Regelung eine Stütze findet. Sie will lediglich nach der Rückzahlung von Krediten neue Einnahmen der Länder aus Krediten ermöglichen. Das aber will die Regelung des Grundgesetzes unterbinden. Wenn der Verfassungsgeber das so hätte regeln wollen, hätte er es auch so formulieren müssen. Der Begriff Nettoneuverschuldung ist schließlich nicht neu. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat das bei dem umfassenden Begriff belassen. Somit sind auch Einnahmen aus Krediten verboten, die zurückgezahlte Kredite zu ersetzen bezwecken, entgegen allen wohlmeinenden Kommentierungen.

VI Art. 122 AEUV keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme der Union für finanziellen Beistand der Mitgliedstaaten

1. Begrenzte Funktion und Text

Art. 122 AEUV trägt die Maßnahme der Europäischen Union nicht, weder dessen Absatz 1 noch dessen Absatz 2.

Art. 122 AEUV ist weder im Absatz 1 noch im Absatz 2 eine Notstandskompetenz. Diesem Artikel bemüht sich die Kommission, die Befugnis zu „außergewöhnlichen befristeten Maßnahmen zur Unterstützung des Aufbaus und der Resilienz in der gesamten Union“ abzugewinnen. In den Erwägungsgründen der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie, die die Kommission undifferenziert auf Art. 122 AEUV stützt, heißt es zu 5:

In der durch COVID-19 verursachten außergewöhnlichen Situation, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht, ist ein kohärentes und einheitliches Vorgehen auf Unionsebene erforderlich. Um eine weitere Verschlechterung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage sowie des sozialen Zusammenhalts zu verhindern und eine nachhaltige und robuste Erholung der Wirtschaftstätigkeit zu fördern, sollte im Geiste der Solidarität zwischen den

Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches und koordiniertes Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung eingerichtet werden, insbesondere für jene Mitgliedstaaten, die besonders stark betroffen sind.

Art. 122 AEUV lautet:

„1) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

(2) Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

2. Art. 122 Absatz 1 AEUV

Absatz 1 des Art. 122 AEUV gibt dem Rat die Befugnis auf Vorschlag der Kommission, „über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen“. Die Maßnahmen bedürfen gegebenenfalls der Finanzierung oder sind Finanzierungen. Dafür kommen nur die Eigenmittel der Union in Betracht. Hinreichende sonstige Mittel hat die Union nicht. Die Befugnis des Art. 122 Abs. 1 AEUV umfaßt weder die Befugnis, andere Einnahmen der Union zu generieren, noch die zur Änderung des Eigenmittelbeschlusses, die ihre Ermächtigung und ihr Verfahren in Art. 311 Abs. 3 AEUV hat. Die Befugnis ermächtigt zu „der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“, die möglichst die Wirtschaftslage verbessern, „insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten“. Das kann die Finanzierung solcher Maßnahmen einschließen, aber nicht die Versorgung der Union mit den dafür erforderlichen Finanzmitteln. Das bedürfte einer Vertragsänderung.

Gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich“ bestehen nicht. Die Wirtschaftslage ist durch die Maßnahmen zur Abwehr der Gefahren durch das Corona-Virus Sars Covid 19 verbesserungsbedürftig, aber dieses Tatbestandsmerkmal allein rechtfertigt nicht die Beschaffung der finanziellen Mittel durch Kreditaufnahme. Art. 122 Abs. 1 AEUV ist keine allgemeine Ermächtigung zur Krisenbewältigung mit jedweden Mitteln. Für eine solche Ermächtigung zur Notstandsbeiwältigung ist die Bestimmung viel zu unbestimmt. Sie wäre auch ultra vires, weil nicht einmal Deutschland eine solche Notstandsregelung hat und folglich ein dahingehendes Hoheitsrecht zur gemeinschaftlichen Ausübung nicht auf die Europäische Union übertragen kann. Die Europäische Union versucht, sich mittels des Hinweises auf die Ermächtigungsvorschriften des Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV selbst zu ermächtigen und begründet das mit ständigen Hinweisen auf die

Notwendigkeit des Wiederaufbauinstruments. Das ist keine tragfähige Begründung aus dem Vertrag. Die Union ist zu dieser Notmaßnahme nicht befugt.

Die spezielle Ermächtigung des Absatzes 2 des Art. 122 AEUV erlaubt es, unter den dort genannten besonderen Voraussetzungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Daraus ist zu schließen, daß ein finanzieller Beistand auf der Grundlage des Absatz 1 des Art. 122 AEUV nicht vorgesehen ist (so auch EuGH Rs C – 370/12, Pringle, Rn. 116, folgend U. Häde, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV, Rn. 6).

Im Übrigen steht die Verpflichtung der Europäischen Union zu einer Schuldenvermeidungspolitik der Kreditaufnahme, zudem in der außerordentlichen Größenordnung des Wiederaufbauinstruments, diametral entgegen. Das ist **oben zu** bereits dargelegt.

3. Art. 122 Absatz 2 AEUV

Auf Absatz 2 des Art. 122 AEUV läßt sich die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (2020/0111 (NLE)) entgegen Art. 2 Abs. 1 und auch Art. 3 der Verordnung auch nicht stützen:

„Artikel 2 Finanzierung des Instruments und Mittelzuweisung

1. Das Instrument wird auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses bis in Höhe des Betrags von 750 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 finanziert.“

Artikel 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses ist zu I zitiert.

Der Finanzbedarf des Wiederaufbauinstruments scheint die Kreditaufnahme mittels der Änderung des Eigenmittelbeschlusses rechtfertigen zu sollen. Das mißlingt. Art. 122 Abs. 2 AEUV trägt das Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (2020/0111 (NLE)) nicht.

Es gab vor dem Vertrag von Lissabon verschiedentlich Kreditaufnahmen der europäischen Union. Die Kreditaufnahme der Europäischen Union, um finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten zu finanzieren, ist seit dem Lissabon-Vertrag auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt worden. Das war von vornherein rechtlich fragwürdig. Seit der Ergänzung des Arbeitsvertrages durch Art. 136 Abs. 3 AEUV durch den Beschluß des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 25. März 2011 (ABl. EU L 91/1 vom 6. April 2011), in Kraft getreten am 1. Mai 2013, ist es keinesfalls mehr mit den Gründungsverträgen verträglich.

Auf Grund der Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe vom 7. Mai 2010 hatte der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN-Rat) die Schaffung eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt: aus dem

auf eine EU-Verordnung gestützten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), gestützt auf Art. 122 Abs. 2 AEUV, einerseits und aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), einer auf zwischenstaatlicher Vereinbarung der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe beruhenden Zweckgesellschaft, einer Aktiengesellschaft nach luxemburgischen Recht, zur Gewährung von Darlehen und Kreditlinien, andererseits, den temporären Schutzmechanismus, beschlossen.

Um auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die Leistung finanziellen Beistands über die Zweckgesellschaft (EFSF) zu schaffen, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 21. Mai 2010 das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (im Folgenden: Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz, BGBl I, S. 627), das vom Bundesrat noch am gleichen Tag gebilligt und am 22. Mai 2010 verkündet wurde.

4. Rechtsprechung

a) Bundesverfassungsgericht

Der temporäre Stabilitätsmechanismus, der der Rettung des Euro diene, war in die Euro-Politik der Europäischen Union eingebettet und wurde auch als solcher vom Bundesverfassungsgericht behandelt und an Art. 23 GG gemessen, obwohl der EFSF rechtstechnisch keine Institution der Europäischen Union war, sondern ein Fonds, den die Mitglieder der Euro-Gruppe mittels der Zweckgesellschaft eingerichtet haben. Diese Praxis hat das Bundesverfassungsgericht beibehalten:

„Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen, sind an Art. 23 Abs. 1 GG zu messen“ (Leitsatz 2 zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020, 2 BvR 739/17).

Diese Regelungen und Vereinbarungen des temporären Stabilitätsmechanismus waren (u. a.) Gegenstand des Verfassungsgerichtsverfahrens 2 BvR 987/10 (auf Grund meines Erweiterungsschriftsatz vom 5. Juli 2010). Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 (BVerfG, - 2 BvR 987/10 -, BVerfGE 129, 124 – 186, zu den Rnrn 103 ff, 120 ff., wesentliche Ausführungen gemacht, auf die verwiesen wird. Die zu den Randnummern 104, 120, 121, 122, 124, 127, 128, 129, 137 seien zitiert:

104 Die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zählen zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schließt es aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch Fesselung des Haushaltsgesetzgebers so zu entleeren, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330> jeweils zur Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages auf die europäische Ebene). Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von

Bund und Ländern (insbesondere Art. 109 Abs. 3 und Abs. 5, Art. 109a, Art. 115 GG n.F., Art. 143d Abs. 1 GG, BGBl I 2009 S. 2248) klargestellt, dass eine verfassungsrechtliche Bindung der Parlamente und damit eine fühlbare Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit notwendig ist, um langfristig die demokratische Gestaltungsfähigkeit für das Gemeinwesen zu erhalten. Der Wahlakt wäre entwertet, wenn der Deutsche Bundestag nicht länger über diejenigen Gestaltungsmittel zur Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben und zum Gebrauch seiner Befugnisse verfügte, für deren Inanspruchnahme seine Handlungsmacht durch die Wähler legitimiert wird.

120 Der Prüfungsmaßstab bestimmt sich durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Das Wahlrecht gewährleistet als grundrechtsgleiches Recht die Selbstbestimmung der Bürger, garantiert die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>; 123, 267 <340>, dort zur Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes). Der Gewährleistungsgehalt des Wahlrechts umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert (vgl. BVerfGE 123, 267 <340>).

121 1. Das Wahlrecht ist verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.

122 a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>). Zum einen dient das Budgetrecht als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiert der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie (BVerfGE 55, 274 <302 f.>). Im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplanes beteiligten Verfassungsorganen kommt dem gewählten Parlament eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplanes liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Diese besondere Stellung findet auch darin Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat berechtigt und verpflichtet sind, nach Art. 114 GG den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren (vgl. BVerfGE 45, 1 <32>; 92, 130 <137>).

124 b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Mit ihrer Öffnung für die internationale Zusammenarbeit, Systeme kollektiver Sicherheit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst dann, wenn solche Bindungen erheblichen Umfang annehmen,

wird das Budgetrecht nicht in einer mit dem Wahlrecht rügefähigen Weise verletzt. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es darauf an, ob der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzuges und könnte nicht mehr die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts wahrnehmen.

127 Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt. Zu diesem Grundsatz stehen Gewährleistungsermächtigungen, mit denen die Zahlungsfähigkeit anderer Mitgliedstaaten abgesichert werden soll, in einem erheblichen Spannungsverhältnis. Es ist zwar in erster Linie Sache des Bundestages selbst, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar sind (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <142 f.>). Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der - einmal in Gang gesetzt - seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist. Würde der Bundestag in erheblichem Umfang zu Gewährleistungsübernahmen pauschal ermächtigen, könnten fiskalische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen, unter Umständen massiven Einschränkungen der nationalen politischen Gestaltungsräume führen.

128 Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Die den Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <356 ff.>) findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts.

129 b) Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus. Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen (BVerfGE 89, 155 <199 ff.>; 97, 350 <373>). Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 89, 155 <205>). Die Verträge laufen dabei nicht nur hinsichtlich der Währungsstabilität mit den Anforderungen des Art. 88 Satz 2 GG, gegebenenfalls auch des Art. 14 Abs. 1 GG, parallel, der die Beachtung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und das vorrangige Ziel der Preisstabilität zu dauerhaft geltenden Verfassungsanforderungen einer deutschen Beteiligung an der Währungsunion macht (vgl. Art. 127 Abs. 1, Art. 130 AEUV). Auch weitere zentrale Vorschriften zur Ausgestaltung der Währungsunion sichern unionsrechtlich verfassungsrechtliche Anforderungen des Demokratiegebots. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank, das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel) und die Stabilitätskriterien für eine tragfähige Haushaltswirtschaft (Art. 123 bis 126, Art. 136 AEUV). Ohne dass es hier auf die Auslegung dieser Bestimmungen im Einzelnen ankäme, lässt sich ihnen doch entnehmen, dass die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte für die gegenwärtige Ausgestaltung der Währungsunion konstitutiv ist, und dass eine die Legitimationsgrundlagen des Staatenverbundes überdehnende Haftungsübernahme für finanzwirksame Willensentschlüsse anderer Mitgliedstaaten - durch direkte oder indirekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden - verhindert werden soll.

137 a) Schon die geltenden Rechtsgrundlagen der Währungsunion, auf die beide angegriffenen Gesetze keinen Einfluss nehmen können, lassen einen Automatismus, durch den sich der Deutsche Bundestag seiner Haushaltsautonomie entäußern könnte, nicht zu. Alle rechtlichen wie tatsächlichen Auswirkungen der beiden angegriffenen Gesetze, insbesondere diejenigen der in ihnen angelegten weiteren Vollzugsschritte, werden maßgeblich beeinflusst durch die vertragliche Konzeption der Währungsunion. Deren Entwicklung ist voraussehbar normiert und parlamentarisch verantwortbar (vgl. BVerfGE 89, 155 <204>; 97, 350 <372 f.>; 123, 267 <356>). Das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht (BGBl II 1992 S. 1253; mittlerweile in der Fassung des Vertrags von Lissabon, BGBl II 2008 S. 1038) gewährleistet nach wie vor verfassungsrechtlich hinreichend bestimmt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland keinem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren Automatismus einer Haftungsgemeinschaft unterwirft (vgl. BVerfGE 89, 155 <203 f.>). Faktische Veränderungen, die die Verbindlichkeit dieses rechtlichen Rahmens in Frage stellen könnten, sind verfassungsgerichtlich derzeit nicht feststellbar; dies gilt auch mit Blick auf die aktuelle Diskussion über Änderungen im Anreizsystem der Währungsunion.

Die Problematik der Kreditaufnahme der Europäischen Union als solche hat das Gericht nicht aufgegriffen.

b) Europäischer Gerichtshof (Pringle)

Hinzuweisen ist auch auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-370/12, betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Supreme Court (Irland) mit Entscheidung vom 31. Juli 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 3. August 2012, in dem Verfahren Thomas Pringle gegen Government of Ireland, Ireland, The Attorney General (EuGH, Rs. C-370/12(Pringle), Urteil des Gerichtshofs vom 27. November 2012).

Das Gericht hat klargestellt, daß Art. 122 Abs. 2 AEUV „keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus“ ist. Rn. 65:

65 „Zwar verleiht Art. 122 Abs. 2 AEUV der Union die Zuständigkeit für die Gewährung eines punktuellen finanziellen Beistands für einen Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. Jedoch stellt, wie der Europäische Rat im vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/199 hervorhebt, Art. 122 Abs. 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus der durch diesen Beschluss ins Auge gefassten Art dar. Sowohl der permanente Charakter des ins Auge gefassten Mechanismus als auch die Tatsache, dass seine Tätigkeiten auf die Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt abzielen, erlauben es nicht, eine solche Maßnahme der Union auf der Grundlage der genannten Bestimmung des AEU-Vertrags vorzunehmen.“

Auch mit der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122, will der Rat ähnlich dem Stabilitätsmechanismus ESM, der Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens des Europäischen Gerichtshofs war, die wirtschaftliche Stabilität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wiederherstellen und stärken, wenn der äußere Anlaß auch die Corona-Pandemie ist. Art. 122 Abs. 2 AEUV ist jedoch keine allgemeine Notstandskompetenz der Union. Es geht der Union wieder um die finanzielle Unterstützung der hochverschuldeten Staaten, deren Schuldentragfähigkeit und damit Kreditfähigkeit so gut wie ruiniert ist. Es ist schließlich nicht auszuschließen, daß die Staatsfinanzierung, die die Europäische Zentralbank mittels des Pandemic Emergency Purchase Programme, das Pandemie-Notfallankaufprogramm (PEPP) betreibt, jedenfalls für Deutschland am Bundesverfassungsgericht und damit insgesamt scheitert. Es ist auch nicht undenkbar, daß der Europäische Gerichtshof dem Recht gemäß judiziert, wenn die Rechtsfragen dieser vertragswidrigen Staatsfinanzierung (BVerfGE 146, 216 ff., Vorlagebeschluß; BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Schlußurteil; zum PEPP K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 30 ff.; ders., Organklage der Fraktion der

Alternative für Deutschland gegen die Bundesregierung und gegen den Deutschen Bundestag vom 26. August 2020 wegen der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages anlässlich des Pandemie-Notfallankaufprogramms (PEPP), ihm zur Entscheidung unterbreitet werden.

Die richtige Argumentation gegen die Anwendbarkeit des Art. 122 Abs. 2 AEUV für Stabilitätsmaßnahmen, die der Kreditaufnahme bedürfen, hat der Gerichtshof in den weiteren Ausführungen, insbesondere zu den Randnummern 69, 96, dargelegt und zu Recht auf Art. 136 Abs. 3 AEUV hingewiesen:

„69 Die genannten Mitgliedstaaten dürfen sich jedoch bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten in diesem Bereich nicht über die Beachtung des Unionsrechts hinwegsetzen (vgl. Urteil vom 15. Januar 2002, Gottardo, C-55/00, Slg. 2002, I-413, Randnr. 32). Die strengen Auflagen, denen die Gewährung einer Finanzhilfe nach Abs. 3 von Art. 136 AEUV – der Bestimmung, auf die sich die Änderung des AEU-Vertrags bezieht – unterliegt, soll aber gewährleisten, dass beim Einsatz dieses Mechanismus das Unionsrecht, einschließlich der von der Union im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen, beachtet wird.

96 Nach den Art. 3 und 12 Abs. 1 des ESM-Vertrags soll der ESM nämlich nicht die Preisstabilität gewährleisten, sondern den Finanzierungsbedarf der ESM-Mitglieder, d. h. der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, decken, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM weder zur Festsetzung der Leitzinssätze für das Euro-Währungsgebiet noch zur Ausgabe von Euro-Münzen oder -Banknoten befugt, denn die von ihm gewährte Finanzhilfe muss in vollem Umfang und unter Beachtung von Art. 123 Abs. 1 AEUV aus eingezahltem Kapital oder durch die Begabe von Finanzinstrumenten finanziert werden, wie Art. 3 des ESM-Vertrags es vorsieht.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Pringle (Rechtssache C-370/12) stützt die Kritik an dem Versuch der Europäischen Union, gestützt auf Art. 122 AEUV und den novellierten Eigenmittelbeschluß die Mittel, die sich für die Finanzierung des Wiederaufbauinstruments benötigt, durch Aufnahme von Krediten, gar im Umfang von 750 Mrd. Euro, zu beschaffen.

5. Ein Mitgliedstaat, nicht alle Mitgliedstaaten, als Tatbestandsmerkmal des Art. 122 Abs. 2 AEUV

Art. 122 Abs. 2 AEUV ermöglicht, „einem Mitgliedstaat“, wenn dieser „von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist“, „einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren“. Die Vorschrift spricht vom „durch die Bedrohung „betroffenen Mitgliedstaat“. Das könnten auch mehrere betroffene Mitgliedstaaten sein, nicht aber die Union insgesamt als Union. Wenn die Union sich insgesamt durch Kreditauf-

nahme finanzieren will, ist das kein „finanzieller Beistand der Union“ mehr, sondern eine allgemeine Selbstfinanzierung.

6. Naturkatastrophe oder außergewöhnliches Ereignis

Voraussetzung des finanziellen Beistandes der Union ist, daß „ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist“.

Als tragende Tatbestandsmerkmale der Ausnahmeregelung von dem grundsätzlichen Verbot der finanziellen Hilfe der Union für einen Mitgliedstaat in Art. 123 AEUV, aber auch in Art. 124 AEUV und insbesondere Art. 125 AEUV, sind die Begriffe Naturkatastrophe und außergewöhnliche Ereignisse, die sich seiner (sc. des Mitgliedstaates) Kontrolle entziehen, restriktiv zu interpretieren.

a) Die Corona-Pandemie keine Naturkatastrophe

Die Feststellung einer Naturkatastrophe setzt einen Begriff einer Naturkatastrophe voraus, unter den die vorfindlichen Fakten subsumiert werden können. Eine Naturkatastrophe ist eine weitverbreitete Krankheit nicht ohne weiteres. Die Weltgesundheitsorganisation hat wegen der Verbreitung der durch das Corona-Virus Sars Covid 19 ausgelösten Krankheiten eine Pandemie festgestellt. Auch eine Pandemie ist als solche keine Naturkatastrophe.

Die Corona-Pandemie ist in der Europäischen Union, zumal in Deutschland, keine Massenerkrankung, allenfalls birgt sie die Gefahr einer Massenerkrankung. Diese Gefahr wehren die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jedenfalls Deutschland, hinreichend durch Schutzmaßnahmen ab. Die Zahl der tödlichen Erkrankungen, die mangels genauer Untersuchungen (kaum Obduktionen) niemand kennt, ist nicht höher, eher niedriger als in anderen Infektionswellen, etwa mit Grippeviren. Die Testungen, die eine Ansteckung mit dem Virus Sars Covid 19 ausweisen sollen, sind unsicher. Die Ansteckungen haben eher selten Corona-Krankheiten zur Folge. Groß ist die Angst der Bevölkerung, die tagtäglich durch die sehr emotionalisierte Berichterstattung der Medien geschürt wird. Fraglos ist die Gefahr der Erkrankung ernst zu nehmen. Die Verbreitung macht eine Krankheit zur Naturkatastrophe allenfalls, wenn die Verbreitung unabwendbar ist, nachdem die Krankheit irgendwo in der Welt, unausweichlich für die Menschheit oder Teile der Menschheit, ausgebrochen ist. Davon kann bei der sogenannten Corona-Virus-Pandemie keine Rede sein. Die Menschen und ihre Staaten hätten die Ausbreitung der Krankheit verhindern können, vielleicht sogar deren Entstehung. China hat die Weltöffentlichkeit, insbesondere die Weltgesundheitsorganisation, auf das Virus Sars Covid 19 erst lange Zeit nach Feststellung von Krankheiten auch mit tödlichem Ausgang aufmerksam gemacht. Viele Staaten, auch Deutschland, haben auf die Nachricht nur zögerlich reagiert. Es ist nicht auszuschließen, daß das Virus ein chinesisches Laborprodukt ist. Den meisten Staaten und den bei weitem meisten der Menschen ist es weitgehend oder ganz gelungen, die Gefahr des Virus abzuwehren, obwohl das Virus auch ihr Territorium erreicht hat. Die Ansteckung mit dem Corona-Virus Sars Covid 19 und die Erkrankung durch das Virus ist kein Naturgesetz. Man kann dem entgehen. Es sind wesentlich, wenn nicht ausschließlich die Verhaltensweisen der Menschen, deren mangelnde Vorsicht, die zur Verbreitung des Virus

führen. Die Maßnahmen etwa in Deutschland erreichen trotz erheblicher Inkonsequenz immer noch die weitgehende Eindämmung der Ausbreitung der Ansteckungen mit dem Corona-Virus Sars Covid 19. Die Gefahr dieses Virus liegt wesentlich im Verhalten der Menschen. Nichts anders gilt für die Mutanten des Corona-Virus Sars Covid 19, wie B. 1.1 7. und B.1.351, trotz deren höheren Ansteckungsintensität.

Naturkatastrophen sind beispielsweise große Überschwemmungen (Oderüberflutung), Erdbeben, große Waldbrände, wie kürzlich in Brasilien und den USA (vgl. W. Erbgut/M. Schubert, in: M. Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 35, Rn. 38; H. Siekmann, daselbst, Art. 109, Rn. 77), Meteoriteneinschläge, Tsunamis mit Überschwemmungswirkung, Vulkanausbrüche, Kaltzeiten, die zur Eiszeit führen können, Warmzeiten, die zu Dürren und Wüsten, aber auch zu Eisschmelzen und Überschwemmungen führen können, und anderes, nicht aber durch Menschen verbreitete Viruskrankheiten und die Defizite der staatlichen Abwehrmaßnahmen gegen die Infektionsgefahren.

Das Grundgesetz kennt den Begriff der Naturkatastrophe in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1. Nach dem Erlass des Bundesministeriums der Verteidigung zu den Hilfsleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe (VMBl. 1988, 279 sub. 2) sind Naturkatastrophen Schädigungen oder unmittelbar drohende Gefahrenzustände von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (Erdbeben-, Flut- oder Schneekatastrophen). Das Bundesverfassungsgericht hat in BVerfGE 115, 118 ff., Rn. 102, ausgeführt:

„Für Naturkatastrophen wird jedoch in Übereinstimmung mit der Hilfeleistungsrichtlinie des Bundesministers der Verteidigung (vgl. Abschnitt A Nr. 2 der Richtlinie vom 8. November 1988) allgemein davon ausgegangen, dass unter diesen Begriff auch unmittelbar drohende Gefahrenzustände fallen (vgl. etwa Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. II, 1998, Art. 35 Rn. 24; Gubelt, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 4./5.Aufl. 2001, Art. 35 Rn. 25; von Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., Bd. 2, 2005, Art. 35 Rn. 70), von ihm also auch Gefahrenlagen erfasst werden, die, wenn ihnen nicht rechtzeitig entgegengewirkt wird, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Eintritt des jeweils drohenden schädigenden Ereignisses erwarten lassen. Für besonders schwere Unglücksfälle kann schon deshalb nichts anderes gelten, weil sich diese nicht immer scharf von Naturkatastrophen abgrenzen lassen und auch hier die Übergänge von der noch drohenden Gefahr zum schon erfolgten Schadenseintritt im Einzelfall fließend sein können. Auch der Sinn und Zweck des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG, den Bund zu einer effektiven Hilfeleistung im Aufgabenbereich der Länder zu befähigen, spricht dafür, beide Katastrophenursachen in zeitlicher Hinsicht gleich zu behandeln und in beiden Fällen mit der Hilfeleistung nicht abzuwarten, bis die zum Schadensereignis führende Gefahrenentwicklung ihren Abschluss gefunden hat.“

In der Begründung der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 und des Beschlusses zur Änderung des Eigen-

mittelbeschlusses 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 wird wiederholt von einer „Notlage“, einer „Ausnahmesituation“, einer „besonderen Ausnahmesituation“, gar von einer „historischen Ausnahmesituation“ und auch von einer „außergewöhnlichen Notsituation“ gesprochen, der das Wiederaufbauinstrument abhelfen solle, aber nicht einmal von einer „Naturkatastrophe“.

Zudem muss sich die Naturkatastrophe nach Art. 122 Abs. 2 AEUV „der Kontrolle des Mitgliedstaates entziehen“. Wortlaut und Grammatik der Vorschrift ergibt wegen der pluralisch genutzten Begriffe „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ nicht eindeutig, dass diese beiden Voraussetzungen eines finanziellen Beistandes sich auch auf den Tatbestand der „Naturkatastrophen“ beziehen. Aber der Sinn der Regelung ergibt diese Auslegung, zumal eine Naturkatastrophe, die ein Staat zu kontrollieren vermag, den Charakter einer Naturkatastrophe jedenfalls in diesem Staat einbüßt.

b) Die Corona-Pandemie kein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. AEUV

Der Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 AEUV formuliert als Tatbestandsvoraussetzung eines finanziellen Beistandes der Union „außergewöhnliche Ereignisse“ wie auch „Naturkatastrophen“ in einer Mehrheit oder Vielheit. Das muß wohl als redaktionelle Schwäche der Vertragspartner angesehen werden. Auch eine Naturkatastrophe oder ein außergewöhnliches Ereignis dürfte genügen, um, wenn die anderen Voraussetzungen verwirklicht sind, die Union zu einem finanziellen Beistand zu berechtigen.

Der Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses, das sich seiner (sc. des Mitgliedstaates) Kontrolle entzieht“ ist so gut wie unbestimmt und gibt einen überaus großen, nach rechtsstaatlichen Anforderungen zu großen Beurteilungsspielraum. Ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle eines Staates entzieht, kann in den unterschiedlichsten Gegebenheiten bestehen. Das Ereignis muß, abgesehen von den weiteren Tatbestandsmerkmalen der Ausnahmeregelung, außergewöhnlich sein. Derartige Ereignisse können wirtschaftliche Schocks, schwere wirtschaftliche Abschwünge, Finanzkrisen sein, aber auch Kriege und Seuchen, die die finanziellen Möglichkeiten eines Mitgliedstaats übersteigen. Das außergewöhnliche Ereignis muß sich aber der Kontrolle des Mitgliedstaates entziehen. Außerdem muß der Mitgliedstaat durch das „außergewöhnliche Ereignis, das sich seiner Kontrolle entzieht“, „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht sein“. Das sind wiederum denkbar offene Begriffe. Die vielen (sog.) unbestimmten Rechtsbegriffe dieser Ermächtigungsvorschrift für finanziellen Beistand der Europäischen Union, lösen rechtsstaatliche Bedenken aus, die der Anwendung dieser Ermächtigung für den Rat entgegenstehen.

Die Corona-Pandemie ist zwar eine Seuche, die bisher nicht bekannt war. Aber sie ist unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kein außergewöhnliches Ereignis, schon gar nicht ein solches, das sich der Kontrolle des Staates entzieht. Auf die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten kommt es aber an, weil der schwierigen Lage durch das Ereignis mittels finanziellen Beistandes der Union abgeholfen werden soll.

Die Krankheit durch das Virus Corona Sars Covid 19 hat bisher nicht mehr oder nicht wesentlich mehr Menschenleben gefordert als die häufigen Grippewellen. Das kann den Maßnahmen

der Länder zu danken sein, die recht und schlecht bemüht sind, die Ansteckungen zurückzudrängen. Deutschland jedenfalls hat recht wirksame Maßnahmen getroffen und die Ausbreitung der Krankheit in Grenzen gehalten. Die Krankenhäuser sind nicht überlastet. Es geht also. Andere Länder und auch andere Mitgliedstaaten haben mit ihren Maßnahmen noch mehr Schutzwirkung gegen die Corona- Krankheit entfaltet. Wenn Mitgliedstaaten weniger wirksame Maßnahmen getroffen haben oder die Mißachtung der Anordnungen hingenommen haben, rechtfertigt das nicht die Annahme, daß die Voraussetzung des Art. 122 Abs. 2 AEUV verwirklicht sind; denn es ist erwiesen, daß sich das Ereignis nicht der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht.

Zu dem Tatbestandsmerkmal des „außergewöhnlichen Ereignisses“ in Art. 122 Abs. 2 AEUV mache ich in der Verfassungsklage gegen den Eigenmittelbeschluß und die Aufbauinstrument nähere Ausführungen.

Wegen des Corona-Virus Sars Covid 19 ist außer den erkrankten Menschen jedenfalls in Deutschland noch niemand in Not geraten, wenn auch die Lebensverhältnisse sich für viele Menschen drastisch verändert haben. Das ist in den anderen Mitgliedstaaten nicht wesentlich anders. Viele der erkrankten Menschen sind gegebenenfalls in Lebensgefahr oder in Gefahr, dauerhaft Schäden an ihrer Gesundheit zu erleiden. Aber sie finden in Deutschland und in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine gute, wenn nicht sehr gute medizinische Versorgung, die die Krankheit meist zu bewältigen vermag. Krankheiten, die zum Tode führen, sind die Normalität des menschlichen Lebens. Alle Menschen sterben. Wenn auch das deutsche Gesundheitswesen und das Gesundheitswesen anderer Mitgliedstaaten noch verbessert werden kann, so ist die Lage doch kein außergewöhnliches Ereignis, das sich einer Kontrolle entzieht. Notsituationen und damit außergewöhnliche Ereignis bestanden jedenfalls in Deutschland nach den beiden Weltkriegen, ganz zu schweigen von der Not der Kriege selbst. Viele Menschen sind in den Nachkriegsjahren verhungert oder gestorben, weil es keine Medikamente gab. Den Menschen geht es in Deutschland und auch in den andren Mitgliedstaaten auch nach eigenen Bezeugungen überwiegend gut, jedenfalls durch die Corona-Pandemie nicht wesentlich schlechter als vorher ohne diese. Sie sind nicht in außergewöhnlichen Schwierigkeiten, auch nicht wenn sie statt Arbeitsentgelt Kurzarbeitergeld beziehen. Nicht gut geht es freilich den Kranken und Sterbenden. Aber die gibt es immer, ohne dass deswegen eine Notsituation als ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Staates entzieht, ausgerufen wird. Auch Insolvenz von Unternehmen schafft kein solches Ereignis, allenfalls einen Verlust des Unternehmens und Arbeitslose, die vom Gemeinwesen hinreichend alimentiert werden. Noch haben die Menschen in der Europäischen Union, jedenfalls in Deutschland hinreichende Kaufkraft, um ihr Leben ohne Not zu führen. Schließlich hat jeder, der sich in Deutschland befindet, sei es legal oder illegal, grundrechtlich gesicherten Anspruch auf das lebensnotwendige Existenzminimum (BVerfGE 125, 175 ff., Rnm. 132 ff.). Ähnlich ist es in den anderen Mitgliedstaaten der Union. Wenn Deutschland mit der Corona-Pandemie recht gut zurechtkommt, erweist das, daß die Corona-Pandemie, auch wenn sie die Länder der Union unterschiedlich hart trifft, kein außergewöhnliches Ereignis ist, das sich der Kontrolle des Staates entzieht.

Das außergewöhnliche Ereignis muß sich zudem nach Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht nur der Kontrolle des Staates entziehen, sondern dieser Staat muß auch von Schwierigkeiten betroffen sein oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht werden. Das Ereignis muß somit vor allem die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen oder bedrohen, wenn ausnahmsweise die Europäische Union finanziellen Beistand leisten dürfen soll. Wenn Sachmittel fehlen, ist es eine Frage des Geldes, daß diese am globalen Markt beschafft werden können. Die Produktivität der Unternehmen weltweit ist so gut wie unbegrenzt.

Die Corona-Virus-Pandemie entzieht sich nicht der Kontrolle des Staates. Deutschland jedenfalls hat wie mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten der Union die Gefahr durch das Virus im Griff, jedenfalls könnte das Virus bereits aus Deutschland eliminiert sein, wenn die Bundesregierung, zumal der Bundesgesundheitsminister, die richtigen Abwehrmaßnahmen rechtzeitig und wirksam getroffen hätten. Die Beispiele anderer Staaten, die von der Corona-Virus-Pandemie nicht weniger betroffen waren als Deutschland, erweisen die Möglichkeit, wirksamer als Deutschland und auch andere europäische Staaten, etwa Frankreich, die Gefahren durch das Corona-Virus Sars Covid 19 abzuwehren und die Gefahr zu bannen, insbesondere Südkorea, Japan, Taiwan, Neuseeland, Australien, nach eigenen Bekundungen auch China.

Abwehrmaßnahmen sind jedenfalls in Deutschland hinreichend wirksam getroffen, so dass die Gefahr eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des Staates entzieht, sich nicht verwirklicht hat.

Zahlungspflichten des Staates, die ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Staates entzieht, und Deutschland dadurch von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, so daß es der finanziellen Hilfe der Europäischen Union bedarf, sind nicht entstanden. Das gilt mehr oder weniger auch für andere Mitgliedstaaten, deren Rechtssysteme sich nicht wesentlich von dem Deutschlands unterscheiden. Dazu mache ich ebenfalls in der Verfassungsklage gegen den Eigenmittelbeschluß und die Aufbauinstrument nähere Ausführungen.

Eine allgemeine Pflicht zur Förderung der Wirtschaft wegen deren Verluste durch Lock-downs läßt sich angesichts der Abwehrrpflichten gegen die Corona-Virus-Pandemie und aus Entschädigungspflichten wegen der Abwehrmaßnahmen nicht begründen.

Selbst wenn die Corona-Pandemie als ein außergewöhnliches Ereignis relevante Schwierigkeiten in Mitgliedstaaten ausgelöst hätte oder diese mit gravierenden finanzielle Schwierigkeiten ernstlich bedroht hätte, würden sich diese Ereignisse nicht der Kontrolle des Staates entziehen, weil zum einen die Länder Abwehrmaßnahmen treffen können und treffen, die die Ansteckungsgefahren relevant gemindert haben und mindern, und zum anderen keine Entschädigungsansprüche durch die Abwehrmaßnahmen auslösen, die Mitgliedstaaten der Union derart finanziell überfordern, daß sie ohne Kreditaufnahme nicht bewältigt werden können, so daß sie deswegen eines finanziellen Beistandes der Union bedürfen. Zudem würde die staatliche Finanzlage mangels notstands begründeter Entschädigungspflichten nicht erheblich beeinträchtigt. Es wäre auch zu bedenken, ob überhaupt von finanziellen Schwierigkeiten gesprochen werden kann, wenn der Staat notwendige Abwehrmaßnahmen gegen eine Ansteckungsgefahr trifft, die ihn zu Entschädigungszahlen verpflichten. Schließlich könnten die Zahlun-

gen solange unterbleiben, bis sie ohne Vernachlässigung vordringlicher Pflichten geleistet werden können. Ein Gesetz könnte die Stundung oder sogar die Niederschlagung der Entschädigungsansprüche anordnen. Ultra posse nemo obligatur. Wie gesagt, es bestehen aber keine relevanten Entschädigungsansprüche.

Wenn allerdings alle Haushaltslagen, in denen aufgetürmte Verbindlichkeiten nicht beglichen werden können, als „außergewöhnliche Ereignisse, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“, eingestuft würden, würde die Schuldenbremse auch des Fiskalpaktes ausgehebelt. Die wachsenden Sozialausgaben liegen in der Verantwortung der Staaten. Jedem Haushaltspolitiker dürfte klar sein, dass die Kosten der überzogenen Sozialpolitik nicht finanzierbar sein werden, wenn das ESZB und die EZB ihre Politik der staatsfinanzierenden Kreditschwemme (dazu K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 25 ff.) beenden und dadurch oder auch aus Gründen der weltwirtschaftlichen Entwicklung und/oder der Auswirkungen des Rückstandes der Investitionen und des (weiteren) Rückfalles der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Finanzierungskraft schwindet.

7. Quintessens: Keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Art. 122 Abs. 2 AEUV

Die Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise ist undifferenziert „auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122 AEUV“ gestützt. Art. 122 Abs. 2 AEUV ermächtigt die Europäische Union nicht, Kredit aufzunehmen, um dem Mitgliedstaat, der „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist, finanziellen Beistand gewähren zu können. Die Union kann dafür nur Finanzmittel einsetzen, über die sie verfügt. Das ist die herrschende Meinung zu Art. 122 Abs. 2 AEUV (etwa U. Häde, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV. Rn. 9, auch Art. 143, Rn. 9; ders., Finanzausgleich, 1996, S. 463 ff.; U. Kempen in: R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 143, Rn. 6). Darum hat die Union durch Beschluß des Rates den Eigenmittelbeschluß geändert und sich in Art. 5 Abs. 1 a des novellierten Beschlusses ermächtigt, „ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union“ einen Kredit von 750 Mrd. Euro „an den Kapitalmärkten“ aufzunehmen.

V Verletzung der Identität des Grundgesetzes durch Ermächtigung der EU zur Kreditaufnahme

Die vertragswidrige Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro durch Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses, um das Wiederaufbauinstrument der Europäischen Union, das in der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise geregelt ist, ist mit der Identität des Grundgesetzes unvereinbar. Deutschland jedenfalls würde mit einer Ermächtigung der Union zu einer solchen, zudem außerordentlich hohen, Kreditaufnahme die Identität des Grundgesetzes verletzen, zu der das Sozial(staats)prinzip gehört und damit die Stabilität des Finanzwesens ein-

schließlich der Sparsamkeit und somit der Schuldenbremsen, die eine Belastung zukünftiger Generationen mit hohen Schulden verbietet, aber auch das demokratische Prinzip, zu dem die Haushaltshoheit der Parlamente gehört, die durch hohe Schulden mit langfristigen Tilgungszeiten verfassungswidrig geschmälert wird. Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 3 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 regelt:

„Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der in Absatz 1 dieses Artikels genannten außerordentlichen und befristeten Ermächtigung der Kommission zur Mittelaufnahme ergeben, sind bis spätestens 31. Dezember 2058 vollständig zurückzuzahlen“.

Der Zeitraum von 37 Jahren belastet Generationen des Deutschen Volkes und von Vertretern des Deutschen Volkes und ist von dem gegenwärtigen Deutschen Bundestag nicht verantwortbar.

Deutschland trägt 21 % der Kosten der Europäischen Union und 27 % des Wiederaufbauinstruments und wird zusätzlich in Anspruch genommen, wenn andere Mitgliedstaaten Verpflichtungen aus dem Eigenmittelbeschuß nicht erfüllen. Zunächst werden die Beiträge der Mitgliedstaaten für die Union drastisch erhöht. Das trifft Deutschland am stärksten, weil es das höchste BIP hat. Art 6 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 bestimmt:

„Die in Artikel 3 Absätze 1 und 2 jeweils festgelegten Obergrenzen werden ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der in Artikel 5 genannten Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben, bis alle derartigen Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2058. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.“

Mit den Krediten, die die Union zur Finanzierung des Wiederaufbauinstruments aufnimmt, werden die bedürftigen Mitgliedstaaten unterstützt. Weil Deutschland allein schon durch Anhebung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte seines BIP den höchsten Anteil der Kosten des Wiederaufbauinstruments trägt, wird es mehr als alle anderen Mitgliedstaaten zur der Finanzierung der Haushalte der unterstützten Mitgliedstaaten herangezogen. Das ist Finanzausgleich, der nicht nur mit Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV nicht vereinbar ist, sondern vor allem nicht mit der Souveränität Deutschlands. Eine Finanzunion ist wesentlich Element eines Bundesstaates. Sie kommt für einen Staatenverbund nicht in Betracht. Die Finanzierung dritter Staaten ist mit dem Staatsprinzip unvereinbar. Eine Ermächtigung zu einer derartigen Finanzierung fremder Staaten hat Deutschland der Union nicht übertragen und darf Deutschland nicht auf die Union übertragen, weil dieser Schritt zum Bundesstaat, wenn auch zunächst nur funktional, nicht institutionell, ein neues Verfassungsgesetz Deutschlands voraussetzt, das nur durch das Deutsche Volk mittels einer Volksabstimmung geschaffen werden kann (BVerfGE 123, 267, Rnrrn. 179, 228, 263; dazu II, 3 b).

Die finanzielle Beistand der Union für Mitgliedstaaten, die „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ sind, ist der Sache nach Übernahme der Schulden dieser Mitgliedstaaten und damit mittels des Aufbauinstruments der Union

Übernahme der Schulden durch andere Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland. Das ist die durch Art. 125 Abs. 1 AEUV untersagte Haftung sowohl durch die Union wie durch Mitgliedstaaten. Dieser Schritt führt die Europäische Union weiter an einen Bundestaat heran, dessen Entwicklung von den Zustimmungen jedenfalls Deutschlands zu den Gründungsverträgen nicht gedeckt ist.

Deutschland wird durch das Wiederaufbauinstrument über seinen üblichen Anteil an den Kosten der Union hinaus in Anspruch genommen werden. Art. 9 Abs. 5 Sätze 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses regeln:

„Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken. Ein solcher Abruf erfolgt anteilmäßig zu den Einnahmen, die jeweils im Haushaltsplan für jeden der anderen Mitgliedstaaten veranschlagt sind. Der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, bleibt weiterhin verpflichtet, diesem nachzukommen.“

Das ist angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren und Jahrzehnten und der hohen Verschuldung der meisten Mitgliedstaaten, etwa Italiens, aber auch Spaniens, Griechenlands und Frankreichs, mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags und damit das demokratische Prinzip werden dadurch mißachtet und verletzt.

Fazit

Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses mißachtet die Integrationsverantwortung der Staatssorgane Deutschlands aus Art. 23 GG in Verbindung mit Art. 38 GG und Art. 20 GG, die Souveränität Deutschlands, das demokratische Prinzip des Grundgesetzes, insbesondere die haushaltspolitische Gesamtverantwortung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, und wegen der Rechtlosigkeit der Kreditaufnahme der Europäischen Union das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes.

Berlin, den 21. März 2021



Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

8478 Zu 1. Ergänzung

19. Wahlperiode

Ergänzung
der Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 22. März 2021

zum Entwurf der Bundesregierung des
Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes – ERatG
(BT-Drucksache 19/26821)

sowie

zum Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion
zur Änderung des Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG
(BT-Drucksache 19/26877)

auf Anforderung zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Lars Feld**
Albrecht-Ludwigs-Universität Freiburg
Walter Eucken Institut

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME ANHAND DER FRAGEN DER CDU/CSU-BUNDESTAGSFRAKTION FÜR DIE ANHÖRUNG DES HAUSHALTAUSSCHUSSES ZUM EIGENMITTELBESCHLUSS DER EUROPÄISCHEN UNION

Lars P. Feld
(Universität Freiburg und Walter Eucken Institut)

1. Wie hoch schätzen Sie die makroökonomischen Effekte des Aufbauinstruments „Next Generation EU“ für Wachstum und Beschäftigung in Europa und in Deutschland?

Grundsätzlich erscheint es naheliegend, die Effekte des Aufbauinstruments in einem makroökonomischen Modell abzuschätzen. Damit dies glaubwürdig geschehen kann, müsste das Modell allerdings die Volkswirtschaften aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und das Programm „Next Generation EU“ detailliert abbilden. Die Verteilung der Zahlungen über die Zeit, ihre Aufteilung in Zuschüsse und Kredite, ihre Verwendung gemäß den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, die zukünftige Finanzierung über neue Eigenmittelinstrumente, die Verteilung der Tilgung und eine Reihe weiterer Charakteristika des Programms müssten dazu bekannt und im Modellrahmen abbildbar sein. Dies halte ich derzeit für unmöglich, schlicht weil diese Informationen nicht umfassend vorliegen. Daher ist es vorzuziehen, sich solcher Quantifizierungen zu enthalten und stattdessen eine *qualitative Einschätzung* vorzunehmen.

In einer Antwort auf die Frage nach Wachstum und Beschäftigung sollten die kurzfristigen und langfristigen Effekte des Aufbauinstruments unterschieden werden. Kurzfristig hat dieses Programm einen stabilisierenden konjunkturellen Effekt auf Wachstum und Beschäftigung, wenn (1) Zusätzlichkeit sichergestellt ist, (2) die Mittel zeitgerecht, also noch in der Corona-bedingten wirtschaftlichen Krisenlage, und (3) sinnvoll eingesetzt werden. In der langen Frist hängen die Effekte davon ab, dass (4) gesamtwirtschaftliche Produktivität und Potentialwachstum gestärkt werden und (5) mit dem Programm Strukturreformen verbunden werden, die es erlauben, den initialen Impuls des Aufbauinstruments in eine neue Wachstumsdynamik münden zu lassen.

Die *Zusätzlichkeit der Maßnahmen* betrifft einerseits die Frage, inwiefern mit dem Aufbauinstrument lediglich bereits angekündigte Konjunkturprogramme von Mitgliedstaaten finanziert werden. Im Grunde erscheint dies trivial: Für den gesamtwirtschaftlichen Fiskalimpuls in der EU als ganzer zählt die Summe der nationalen Fiskalimpulse und des europäischen Fiskalimpulses durch das Aufbauinstrument. In dem

Maße, in welchem der nationale Fiskalimpuls aufgrund des Aufbauinstruments reduziert wird, also ein Verdrängungseffekt entsteht, reduziert sich der konjunkturelle Stimulus.

Ganz so trivial ist die Frage der Zusätzlichkeit andererseits aber nicht. Die Entscheidung zu einer Aufbau- und Resilienzfazilität wurde im Frühjahr 2020 in einer Situation getroffen, in der unsicher war, wie sehr die Corona-Pandemie die Volkswirtschaften der EU treffen würde und ob die Mitgliedstaaten genügend fiskalischen Spielraum haben würden, um der Krise effektiv zu begegnen. Dahingehend waren Zweifel angebracht angesichts der bereits hohen Staatsverschuldung, mit der einige Länder im Euro-Raum in die Krise gestartet waren. Es sollte das Abgleiten in eine erneute Schuldenkrise durch eine europäische Fiskalpolitik verhindert werden. Damit diese nicht den nationalen Staatsschulden zugerechnet wird und daher hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen ohne Wirkung geblieben wäre, musste eine Möglichkeit gefunden werden, Zuschüsse zu gewähren und somit einen Fiskaltransfer zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten.

Schon mit der Entscheidung zu einer solchen Aufbau- und Resilienzfazilität trat daher eine Stabilisierungswirkung zusätzlich zu den bereits getroffenen und angekündigten nationalen fiskalpolitischen Maßnahmen ein. Es wurde das Signal einer gemeinsamen wirtschaftspolitischen Antwort der EU auf die Corona-Krise an die Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere die Finanzmarktakteure gesendet, die keine Staatsschuldenkrise aufkommen ließ. Zudem komplementierte „Next Generation EU“ die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Mit ihren Anleihekaufprogrammen, dem Public Sector Purchase Programme (PSPP) und dem Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), sichert sie die Refinanzierung der Mitgliedstaaten über die Sekundärmärkte ab. Somit ergibt sich eine Zusätzlichkeit zur Geldpolitik.

Ob die Mittel *zeitgerecht* verwendet werden, erscheint vor diesem Hintergrund zweitrangig. Für den konjunkturellen Effekt kommt es in allererster Linie auf die Stabilisierung der Erwartungen der Wirtschaftsakteure an. Dies kommt der EU und Deutschland in gleicher Weise zugute. Die Entscheidung zu einer Aufbau- und Resilienzfazilität wurde zeitgerecht getroffen, die Fazilität wurde in der für den nächsten Eigenmittelbeschluss der EU vorgesehenen Zeit im Detail ausgearbeitet und wird nun auf den Weg gebracht, bevor der konjunkturelle Aufschwung an Nachhaltigkeit gewinnen kann. Die Maßnahme ist somit konjunkturell wirksam, bevor sie überhaupt umgesetzt ist und die Mittel ausgezahlt werden können, lediglich weil Erwartungen stabilisiert werden. Hinsichtlich der Finanzwirksamkeit des Instruments sind jedoch Zweifel angebracht, ob die Mittel zeitgerecht eingesetzt werden. Sobald die Corona-Pandemie beendet ist, wird der wirtschaftliche Aufschwung wieder an Fahrt gewinnen. Da ein Großteil des Aufbauinstruments in öffentliche Investitionsprojekte fließen soll, die notorisch lange Planungs-, Bewilligungs- und Umsetzungszeiten beanspruchen, könnte

ein guter Teil des Programms prozyklisch wirken. Gleichwohl ist die Zuversicht, die ein solches Szenario unterstellt, nicht für alle Mitgliedstaaten der EU gleichermaßen ausgeprägt, sodass das Programm den Aufschwung in nennenswertem Ausmaß stützen dürfte.

Das Kriterium einer *sinnvollen Verwendung der Mittel* verbindet die Analyse der kurzfristigen mit derjenigen der langfristigen Auswirkungen von „Next Generation EU“. Wie zuvor deutlich geworden ist, sind Erwartungen wesentlich für den Stabilisierungseffekt staatlicher Finanzpolitik. Müssen die Marktteilnehmer davon ausgehen, dass die getroffenen Maßnahmen lediglich ein Strohfeuer darstellen, bleibt der Stabilisierungseffekt möglicherweise aus, vermindert sich jedenfalls und die erhoffte Multiplikatorwirkung stellt sich nicht ein. Daher wird in der ökonomischen Literatur immer wieder auf die Bedeutung von öffentlichen Investitionen für die Konjunkturpolitik abgestellt, so schildernd dieser Investitionsbegriff in der Realität sein mag und so sehr es in diesem Bereich zu Verschwendung kommen mag.

Jedenfalls ist das Petitum der ökonomischen Literatur in den Rahmenbedingungen für „Next Generation EU“ berücksichtigt. Die Mittel sollen vor allem für öffentliche Investitionen und dabei insbesondere in den für die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung als besonders bedeutsam identifizierten Bereichen der Digitalisierung und des Klimaschutzes eingesetzt werden. Dabei dominiert die Vorstellung, dass die jeweilige Infrastruktur gestärkt, Forschung und Entwicklung in diesen Bereichen intensiviert und dadurch der Strukturwandel beschleunigt werden. Zudem grenzt sich „Next Generation EU“ von den Strukturfonds der EU dadurch ab, dass eine Verbindung mit nationalen Strukturreformen hergestellt und dadurch die Kontrolle der Mittelverwendung intensiviert wird.

Die Rahmenbedingungen, mit denen „Next Generation EU“ daherkommt, sind somit geeignet das *Produktionspotential* der europäischen Volkswirtschaften zu *erhöhen* und dadurch längerfristige Wachstumseffekte zu erzielen. Gleichwohl ist dies nicht selbstverständlich. Im internationalen Vergleich muss den Mitgliedstaaten der EU eine vergleichsweise geringe Innovationskraft attestiert werden. Die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft hängt vor allem von der Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmen ab, zu investieren und Risiken zu übernehmen, sowie nicht zuletzt vom Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Dies schlägt sich in der *Produktivitätsentwicklung* eines Landes nieder.

Das Produktivitätswachstum ist in allen entwickelten Volkswirtschaften in den vergangenen Dekaden zurückgegangen. Allerdings sind diese Entwicklungspfade zwischen den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Während die deutsche Stundenproduktivität nahe an das Niveau der USA, welche die Innovationsführerschaft mehr oder weniger innehaben, heranragt und dies vor der Corona-Krise nahezu mit Vollbeschäftigung einherging, erreicht Frankreich ein ähnlich hohes

Produktivitätsniveau nur bei einer relativ hohen strukturellen Arbeitslosigkeit. Vor allem aber ist das Produktivitätswachstum Italiens schon vor dem Eintritt des Landes in die Europäische Währungsunion schwach und in den Jahren seither kaum feststellbar. Allenfalls findet sich in vereinzelt Jahren ein schwaches Plus. Die italienische Produktivität befindet sich seit über 20 Jahren in der Seitwärtsbewegung.

Der Erfolg von „Next Generation EU“ hängt somit davon ab, ob eine Trendwende in der Produktivitätsentwicklung der besonders stark von der Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten erreicht wird. Die Gründe für die schwache Produktivitätsentwicklung, vor allem in Italien, sind hinlänglich bekannt. Beispielhaft sei auf den Länderbericht Italien des Internationalen Währungsfonds aus dem Jahr 2017 verwiesen. Der neue italienische Finanzminister Daniele Franco hat schon vor seiner Ernennung eine eigene umfangreiche Analyse vorgelegt. Die zu treffenden *Strukturreformen* müssen in allererster Linie eine Antwort auf die Frage finden, warum Unternehmen in Italien kein Wachstum erzielen. Die Hemmnisse dafür müssen beseitigt werden.

In ähnlicher Weise lässt sich die Analyse für die anderen EU-Mitgliedstaaten durchführen, und eine solche Analyse wird immer fündig, insbesondere auch in Deutschland. Anders gewendet hängt der längerfristige Erfolg von „Next Generation EU“ davon ab, dass ehrgeizige Strukturreformen umgesetzt werden. Und auf den längerfristigen Erfolg kommt es an. Die EU kann es sich nicht leisten, dass manche Mitgliedstaaten vor der nächsten Rezession mit noch höheren Staatsschuldenquoten als heute dastehen, ohne einen glaubwürdigen Konsolidierungspfad vorweisen zu können. Die notwendige Konsolidierung ist in allererster Linie über Wirtschaftswachstum zu erreichen. Daher verbindet „Next Generation EU“ die zu gewährenden Finanzmittel richtigerweise mit dem Anspruch an Strukturreformen. Diese durchsetzen kann die EU gleichwohl nicht. Sie ist auf die „ownership“ der Mitgliedstaaten in der Reformpolitik angewiesen.

2. Ist die Finanzierung über eine europäische Schuldenaufnahme angemessen, oder wären andere Finanzierungsmöglichkeiten vorzuziehen gewesen?

Dies lässt sich nicht ohne Berücksichtigung der tatsächlichen finanzpolitischen Lage in den Mitgliedstaaten der Währungsunion im Frühjahr 2020 beantworten. Hätten alle Mitgliedstaaten der Währungsunion – kontrafaktisch – Staatsschuldenquoten unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vorweisen können, wäre eine Aufbau- und Resilienzfazilität nicht notwendig gewesen, und jeder Mitgliedstaat hätte in eigener finanzpolitischer Verantwortung expansive Fiskalpolitik betreiben können. Die Situation im Frühjahr 2020 entsprach diesem so günstigen Szenario jedoch nicht. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, wiederum vor allem Italien, war mit einer bereits hohen Staatsschuldenquote in die Corona-Krise geraten. Zwar reagierte die EZB rasch mit einem neuen

Anleihekaufprogramm und sicherte so die Refinanzierung der Mitgliedstaaten der Währungsunion über die Sekundärmärkte ab. Ob dies aber zu einer hinreichenden Beruhigung geführt hätte, darf bezweifelt werden. Die EZB hätte irgendwann an die Grenze der monetären Staatsfinanzierung stoßen können, wenn sie in der Stabilisierungsaufgabe alleine geblieben wäre.

Vor diesem Hintergrund war eine europäische fiskalpolitische Antwort nötig, und sie musste so ausgestaltet sein, dass die Mitgliedstaaten im Urteil der Finanzmärkte keine ungünstigen Effekte auf die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen durch eine höhere Staatsverschuldung hinnehmen mussten. Dies ließ sich nur durch in einem bestimmten Ausmaß gewährte Zuschüsse erreichen. Da die EU über keine Rücklagen oder Fonds verfügt, aus denen diese Mittel hätten finanziert werden können, war eine weitergehende Verschuldung notwendig, als sie bislang der EU eingeräumt wurde.

Die gewählte Lösung ist im Vergleich zu den im vorigen Jahr diskutierten Alternativen günstiger. Eine Alternative bestünde in Form von gemeinschaftlichen Anleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung (sog. Euro-Bonds). Da jeder Haftungsgeber dabei im Außenverhältnis in voller Höhe der Anleihe gegenüber Gläubigern haftet hätte, wäre dies nicht nur anreiztheoretisch problematisch gewesen. Die Refinanzierung eines einzelnen Haftungsgebers im Innenverhältnis wäre notorisch streitanfällig. Zudem könnten einzelne Mitgliedstaaten dadurch rasch überfordert sein. Eine andere Alternative hätte in einer zwischenstaatlichen Lösung bestanden, wie man sie im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gefunden hat. Dies würde aber wohl zu einer Zurechnung der Verschuldung auf die Mitgliedstaaten führen.

Ohne alle Alternativen durchdeklinieren zu wollen, ist die gewählte Lösung realistischerweise am ehesten vertretbar und insofern angemessen. Die mit der Konstruktion der Europäischen Währungsunion konsistente Lösung einer Finanzpolitik in ausschließlich nationaler Verantwortung war in der Situation des Frühjahrs 2020 nicht verfügbar.

3. Droht der Einstieg in eine dauerhafte europäische Schuldenunion?

Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen. Die Diskussion um die Einrichtung einer Fiskalkapazität auf EU-Ebene wird schon lange nicht nur in Fachkreisen geführt. Die EU-Kommission und die EZB haben dies, unterstützt vom Internationalen Währungsfonds, mehrfach gefordert. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, vor allem Frankreich, Italien und Spanien haben sich hinter diese Forderung gestellt. Selbst der Bundesfinanzminister bezeichnete die Aufbau- und Resilienzfazilität als Einstieg in eine europäische Fiskalkapazität. Verbunden mit echten europäischen Anleihen, die nun in größerem Umfang zur Verfügung stehen und als sichere Anleihen fungieren, wird der Druck von Seiten der Fi-

nanzmärkte enorm sein, um zu einer dauerhaften Verschuldungsmöglichkeit auf EU-Ebene zu kommen. Somit schwinden die politischen Widerstände gegen eine verschuldungsfinanzierte Fiskalkapazität.

Aus deutscher Sicht ist zu beachten, dass diese europapolitische Entscheidung, wie viele zuvor, voraussichtlich verfassungsrechtlich angefochten werden wird. Daher ist sicherzustellen, dass der Deutsche Bundestag rechtzeitig und umfassend über den Eigenmittelbeschluss, insbesondere über das Aufbauinstrument, informiert ist und die Durchführung von „Next Generation EU“ kontinuierlich und umfassend begleitet. Für eine europäische Fiskalkapazität verbunden mit einer dauerhaften Verschuldungsmöglichkeit der EU droht eine verfassungsändernde Mehrheit notwendig zu sein. Wäre der vorliegende Gesetzentwurf als Einstieg in ein solches System zu verstehen, könnte gegebenenfalls die einfache Mehrheit der Regierungsfractionen nicht ausreichen. Es ist daher meines Erachtens zwingend erforderlich, dass es sich um eine temporäre Maßnahme handelt.

4. Welche Risiken sehen Sie für den Bundeshaushalt durch die Tilgung der gemeinsamen europäischen Kredite bis 2058?

Die finanzpolitische Bindungswirkung des Eigenmittelbeschlusses für den Bundeshaushalt ist begrenzt. Für die zukünftig zu treffenden Entscheidungen ist mit höheren an die EU abzuführenden Beiträgen zu rechnen. Dies ist angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU zu erwarten gewesen. Hinzu kommt die Entscheidung für ein neues Eigenmittelinstrument (sog. Plastikabgabe). Weitere Eigenmittelinstrumente befinden sich in der Prüfung. Dies schränkt die Verwendung von Mitteln im Bundeshaushalt ceteris paribus ein. Diese Einschränkungen sind allerdings heute schon bekannt oder kalkulierbar. Werden die neuen Eigenmittelinstrumente nach der Prüfung nicht eingesetzt, müssen die Tilgungszahlungen aus dem EU-Haushalt kommen, sodass ggf. die Zahlungen aus dem EU-Haushalt an die Mitgliedstaaten geringer ausfallen.

5. Teilen Sie die Kritik des Bundesrechnungshofs, dass es zu Haftungsrisiken kommen kann?

Im Unterschied zu anderen zuvor diskutierten Lösungen ist das Haftungsrisiko für den Bund begrenzt. Für die zu begebenden Anleihen haftet der EU-Haushalt. Hinter dem EU-Haushalt stehen die Mitgliedstaaten mit ihrem jeweiligen auf ihrer Wirtschaftskraft beruhenden Anteil. Dies kommt einer teilschuldnerischen Haftung nahe, wobei diese allenfalls indirekt greift, etwa beim Austritt eines Mitgliedstaats aus der EU oder gar bei ihrer Abwicklung. Dies wäre aber mit ungleich höheren Risiken verbunden. Jedenfalls ist das gewählte Finanzierungskonstrukt mit kalkulierbaren Risiken verknüpft – ganz im Unterschied zu gemeinsamen Anleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung. Insofern teile ich die Einschätzung des Bundesrechnungshofs in dieser Hinsicht nicht.