

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21466 –**

Die Beteiligung des Deutschen Bundestages beim Aufbauplan „Next Generation EU“

Vorbemerkung der Fragesteller

In seiner Außerordentlichen Tagung vom 17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020 hat der Europäische Rat neben einem Grundsatzbeschluss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 den über Schulden zu finanzierenden sog. Aufbauplan „Next Generation EU“ (NGEU) beschlossen. An diesem „historischen EU-Deal“ (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/hinter-den-kulissen-des-eu-gipfels-wir-sind-hier-um-geschaefte-fuer-unser-eigenes-land-zu-machen-a-cacb477d-d9c5-4bc0-a9b8-40b1cc78d249>) haben bisher keine Parlamente mitgewirkt, weshalb die anstehende Beteiligung des Deutschen Bundestages bei der Ratifizierung, aber auch der Kontrolle des Vollzugs von NGEU von hoher Bedeutung ist. Allerdings sind hierzu bislang Einzelheiten kaum bekannt.

1. Für wann strebt die Bundesregierung die Verabschiedung des neuen Eigenmittelbeschlusses im Rat an?

Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft ist im Einklang mit den Vereinbarungen des Europäischen Rates vom Juli 2020, die Arbeiten an allen Rechtsakten schnellstmöglich zu finalisieren. Im Falle des Eigenmittelbeschlusses muss das Europäische Parlament vor einer Beschlussfassung durch den Rat angehört werden. Dies bleibt zunächst abzuwarten, soll nun aber zügig erfolgen.

2. Wann beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf über die Ratifizierung des neuen Eigenmittelbeschlusses vorzulegen, durch den die Schuldenaufnahme befristet als neues Eigenmittel der EU eingeführt werden soll?

Die Bundesregierung beabsichtigt, dem Deutschen Bundestag so bald wie möglich nach der Verabschiedung im Rat einen Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses vorzulegen.

3. Hat die Bundesregierung geprüft, den Eigenmittelbeschluss angesichts der weitreichenden Änderungen der Finanzierungsstruktur der EU ggf. erneut rückwirkend wirksam werden zu lassen, wie es beim aktuellen Eigenmittelbeschluss vom 28. Mai 2015 (Bundesgesetzblatt Teil II Nummer 16 vom 8. Juni 2015, S. 798 ff.) der Fall war und wie es den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zufolge auch diesmal möglich wäre (vgl. Nummer 141)?

Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) soll zeitgleich mit dem Beginn des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR 2021 – 2027) Anwendung finden. Das ist nur möglich, wenn zu diesem Zeitpunkt auch der neue Eigenmittelbeschluss wirksam ist.

Der Entwurf des Eigenmittelbeschlusses sieht in seinem Artikel 9 letzter Satz vor, dass der Beschluss vom 1. Januar 2021 an anzuwenden ist. Eine solche (mögliche) Rückwirkung wurde auch bei früheren Eigenmittelbeschlüssen vereinbart und gewährleistet insbesondere, dass die für eine neue Finanzperiode vereinbarten Finanzierungsregeln einschließlich etwaiger Korrekturen der Beiträge einzelner Mitgliedstaaten für die gesamte Finanzperiode Anwendung finden. Ob eine Rückwirkung tatsächlich notwendig wird, hängt davon ab, wann das letzte Ratifizierungsverfahren des Eigenmittelbeschlusses in den Mitgliedstaaten abgeschlossen sein wird. Die Anleihebegebung kann erst danach beginnen.

4. Hat die Bundesregierung geprüft, ob zur Ratifizierung des neuen Eigenmittelbeschlusses, der die Finanzierungsstruktur der EU und damit die haushaltspolitischen Risiken des Bundes weitreichend ändert und möglicherweise Charakter und Finalität der EU im Kern berührt, eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 i. V. m. Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) erforderlich ist, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Der Eigenmittelbeschluss tritt gemäß Artikel 311 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nach einstimmiger Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. In Deutschland bedarf es dafür nach § 3 Absatz 1 Integrationsverantwortungsgesetz in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 S. 2 Grundgesetz (GG) und Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG eines Vertragsgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates.

Bei dem Aufbauinstrument „Next Generation EU“ auf Basis von Artikel 122 AEUV und der Ermächtigung zur Mittelaufnahme im Eigenmittelbeschluss handelt es sich im Einklang mit diesen Rechtsgrundlagen um eine zeitlich befristete, betragsmäßig begrenzte und allein auf die Bewältigung der aktuellen, in Folge der Pandemie entstandenen Krise ausgerichtete Maßnahme. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Geldbeträgen über Anleihen und deren Einstellung als Einnahmen in den Haushalt der Europäischen Union (EU) stellt eine Kompetenzeräumung für einen in Betrag und Zweck begrenzten und befristeten Einzelfall dar und ist keine Kompetenzübertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten zugunsten der EU. Die Finanzierung der EU aus Eigenmitteln erfolgt weiterhin nach Maßgabe der konkreten Festlegungen des Eigenmittelbeschlusses. Die nationalen Parlamente entäußern sich damit auch nicht ihrer Rechte, darüber zu entscheiden. Dies ist nach Auffassung der Bundesregierung entscheidend für die Wahrung der Budgethoheit des Bundestages. In der Vergangenheit wurde das Gesetz zur Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses mit einfacher Mehrheit beschlossen. Die rechtliche Prüfung ist im Übrigen noch nicht abgeschlossen.

5. Sollten nach Ansicht der Bundesregierung die neuen EU-Abgaben, die laut Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Rückzahlung der Schulden eingeführt werden sollen (CO₂-Grenzausgleichssystem, Digitalabgabe, überarbeitetes Emissionshandelssystem, ggf. Finanztransaktionssteuer; vgl. A29.), zeitlich parallel zur erfolgenden Schuldentrückzahlung automatisch wieder auslaufen?

Wenn nein, warum nicht?

Über die konkrete, auch zeitliche Ausgestaltung der neuen Eigenmittel wird nach Vorlage des jeweiligen Kommissionsentwurfs zu entscheiden sein.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag regelmäßig über die Entwicklung der Anleiheemissionen der EU im Rahmen von NGEU zu unterrichten?

Nach Artikel 3b Absatz 3 des Entwurfs des Eigenmittelbeschlusses muss die EU-Kommission den Rat regelmäßig und umfassend über die Entwicklung der Anleiheemissionen der EU im Rahmen von NGEU unterrichten. Dazu gehören die Erstellung eines Emissionskalenders mit den Terminen und Volumina zu den erwarteten Emissionen für das kommende Jahr sowie die Erstellung einer Übersicht mit den geplanten Tilgungs- und Zinszahlungen. Diese EU-Dokumente wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Einklang mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) übermitteln.

7. Beabsichtigt die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag regelmäßig über die Entwicklung der durch die EU im Rahmen von NGEU vergebenen Darlehen (inklusive der Risiken für die Rückzahlung durch die Darlehensnehmer) zu unterrichten, wie es in den Berichten über die Übernahme von Gewährleistungen nach dem Stabilisierungsmechanismengesetz (StabMechG) und die aktuelle Inanspruchnahme des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) quartalsweise geschieht?

Nach Artikel 7 des Verordnungsvorschlags der Kommission führt die Europäische Kommission die Darlehensvergabe im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), wie auch bei anderen Darlehensinstrumenten der EU, gemäß den Vorgaben der VO (EU, Euratom) 2018/1046 (Haushaltsordnung EU) durch. Nach den Bestimmungen der Haushaltsordnung hat sie dem Rat jährlich umfassend über die den Mitgliedstaaten gewährten Darlehen zu berichten. Gegenüber dem Deutschen Bundestag unterliegt die Bundesregierung insoweit den Unterrichtsverpflichtungen nach dem EUZBBG. Zusätzlich sieht der Entwurf in Artikel 24 einen jährlichen Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung der RRF vor. Auch darüber wird der Deutsche Bundestag entsprechend den Vorgaben des EUZBBG unterrichtet werden.

8. Welchen rechtlichen Charakter haben die Aufbau- und Resilienzpläne (vgl. A18. ff.) nach Ansicht der Bundesregierung (bitte erläutern)?
9. Inwieweit bestehen Teilidentität, Ähnlichkeiten oder Unterschiede zwischen den neuen Aufbau- und Resilienzplänen und den seit Jahren im Europäischen Semester etablierten Nationalen Reformprogrammen (bitte erläutern)?

Fragen 8 und 9 werden zusammen beantwortet.

Die Verhandlungen zur Verordnung über die RRF sind auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen. Zentrale Punkte werden noch diskutiert bzw. müssen noch weiter spezifiziert werden; dies betrifft u. a. die genauen Anforderungen und Kriterien, welche die Maßnahmen der Aufbau- und Resilienzpläne erfüllen müssen.

Die von den MS vorzulegenden Aufbau- und Resilienzpläne sollen grundsätzlich kohärente Pakete aus Reformen und Investitionen darstellen und sollen diesbezüglich zu erreichende Meilensteine und Ziele festlegen. Der Plan muss die zentralen Herausforderungen adressieren, die im Europäischen Semester in den Länderspezifischen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat identifiziert wurden, und effektiv u. a. zur grünen und digitalen Transformation sowie zur langfristigen Stärkung des Wachstumspotenzials, Schaffung von Arbeitsplätzen und zu wirtschaftlicher und sozialer Resilienz beitragen. Berücksichtigungsfähig sind Maßnahmen, die ab dem 1. Februar 2020 eingeleitet wurden.

Die Aufbau- und Resilienzpläne sollen nach gegenwärtigem Verhandlungsstand als Anhänge zu den jeweiligen Nationalen Reformprogrammen (NRP) an die EU-Kommission übermittelt werden, können aber auch schon vorher separat eingereicht werden.

Das Nationale Reformprogramm stellt die Antwort der Bundesregierung auf den Länderbericht für Deutschland der Europäischen Kommission dar. Die Schwerpunkte des NRP 2020 waren die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen und der Stand der Erreichung der Ziele der Europa 2020-Strategie sowie der thematisch zugehörigen UN-Nachhaltigkeitsziele. Das NRP ist jährlich bis spätestens Ende April der Europäischen Kommission vorzulegen und dient als eine der Grundlagen für die Formulierung der neuen länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union an die Mitgliedstaaten.

10. Beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf über die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Erarbeitung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans vorzulegen?
 - a) Wenn ja, welche Art von Beteiligung wird dieser Gesetzentwurf voraussichtlich für den Deutschen Bundestag bei der Aufstellung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans vorsehen?
 - b) Wenn ja, wird die Art der Beteiligung intensiver sein als bei den etablierten Nationalen Reformprogrammen?

Es ist nicht vorgesehen, ein eigenständiges nationales Gesetz über die Beteiligung des Bundestages zum deutschen Aufbau- und Resilienzplan vorzulegen.

11. Wann wird das Bundeskabinett voraussichtlich den ersten deutschen Aufbau- und Resilienzplan beschließen?

Gemäß Verordnungsentwurf müssen die Mitgliedstaaten ihre Aufbau- und Resilienzpläne bis spätestens 30. April 2021 bei der Europäischen Kommission einreichen. Eine Kabinettbefassung wird rechtzeitig vor Vorlage eines Plans erfolgen.

12. Beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf über die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Bewertung der neu ausgearbeiteten Aufbau- und Resilienzpläne der anderen Mitgliedstaaten vorzulegen?

- a) Wenn ja, welche Rolle bei der Abgabe der Stimme des deutschen Vertreters im Rat über die Billigung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne der anderen Mitgliedstaaten wird dieser Gesetzentwurf voraussichtlich für den Deutschen Bundestag vorsehen?
- b) Wenn ja, welche Fristen wird dieser Gesetzentwurf voraussichtlich für die Befassung des Deutschen Bundestages mit den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen der anderen Mitgliedstaaten vorsehen?
- c) Wenn nein, inwiefern ist nach Ansicht der Bundesregierung eine Beteiligung des Deutschen Bundestages über das bestehende Beteiligungsrecht in EU-Angelegenheiten gewährleistet?

Die Verhandlungen über die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität dauern an. Nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020 soll die Billigung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten durch einen Durchführungsrechtsakt des Rates erfolgen. Hierzu würde der Deutsche Bundestag gemäß den Vorgaben des EUZBBG unterrichtet werden mit der Möglichkeit zur Stellungnahme. Einer darüberhinausgehenden, gesetzlichen Regelung bedarf es nach Ansicht der Bundesregierung nicht.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf über die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Aktivierung des sog. Notbremsenmechanismus (vgl. A19.) vorzulegen, mit einzelne Mitgliedstaaten u. U. Auszahlungen von NGEU-Mitteln bei ausbleibender Einhaltung der Auflagen aufhalten können?
 - a) Wenn ja, welche Art von Beteiligung wird dieser Gesetzentwurf voraussichtlich für das Plenum des Deutschen Bundestages bei der Aktivierung des Notbremsenmechanismus vorsehen?
 - b) Wenn ja, welche Art von Beteiligung wird dieser Gesetzentwurf voraussichtlich für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei der Aktivierung des Notbremsenmechanismus vorsehen (z. B. Parlamentsvorbehalt, bindende Stellungnahme, Stellungnahme mit sog. Comply-or-explain-Prinzip)?
 - c) Wenn ja, welche Fristen wird dieser Gesetzentwurf voraussichtlich für die Beteiligung des Haushaltsausschusses vorsehen?
 - d) Wenn ja, wird der Gesetzentwurf vorsehen, dass der deutsche Vertreter im Wirtschafts- und Finanzausschuss der EU erst dann ein zustimmendes Votum zur Erfüllung der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben durch einen anderen Mitgliedstaat abgeben darf, wenn der Haushaltsausschuss in einer regulären Sitzung Gelegenheit hatte, seine Stellungnahme abzugeben?
 - e) Wenn ja, inwieweit wird der Gesetzentwurf von der gesetzlichen Regelung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages beim ESM im Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) abweichen?
 - f) Wenn nein, inwiefern ist nach Ansicht der Bundesregierung eine Beteiligung des Deutschen Bundestages über das bestehende Beteiligungsrecht in EU-Angelegenheiten gewährleistet?
 - g) Wie ist nach Ansicht der Bundesregierung das Tatbestandsmerkmal „ausnahmsweise“ (A19. Absatz 4 Satz 3) auszulegen – wie kann der Europäische Rat schon jetzt wissen, ob nur „ausnahmsweise“ schwerwiegende Abweichungen von der zufriedenstellenden Erfüllung der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben vorliegen werden?

Wie oft ist es dem Deutschen Bundestag nach Ansicht der Bundesregierung gestattet, solche schwerwiegenden Abweichungen festzustellen?

Auch hier ist zunächst auf die andauernden Verhandlungen auf europäischer Ebene zu verweisen. Hinsichtlich der vorgesehenen Befassung mit den Anträgen auf Auszahlung einzelner Tranchen im Wirtschafts- und Finanzausschuss gelten für die Bundesregierung die Unterrichtsverpflichtungen aus dem EUZBBG. Sie unterrichtet zu den Sitzungen des Wirtschafts- und Finanzausschusses und übermittelt dem Deutschen Bundestag alle eingehenden Dokumente. Über Tagungen des Europäischen Rates erfolgt ebenfalls die Unterrichtung nach dem EUZBBG. Die Beteiligung des Deutschen Bundestages ist nach Auffassung der Bundesregierung durch die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährleistet. Es ist nicht beabsichtigt, einen Gesetzentwurf über die Beteiligung des Deutschen Bundestages bei der Aufbau- und Resilienzfazilität vorzulegen.

Eine rechtlich einschränkende Wirkung geht nach Auffassung der Bundesregierung mit der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 17. Bis 21. Juli gewählten Formulierung („ausnahmsweise“) nicht einher.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.