

Entschließungsantrag

der Abgeordneten **Otto Fricke, Michael Georg Link, Christian Dürr, Alexander Graf Lambsdorff, Ulla Ihnen, Karsten Klein, Christoph Meyer, Bettina Stark-Watzinger, Thomas Hacker, Konstantin Kuhle, Gerald Ullrich, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katja Hessel, Dr. Gero Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Pascal Kober, Ulrich Lechte, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Frank Sitta, Hermann Otto Solms, Benjamin Strasser, Stephan Thomae, Johannes Vogel (Olpe) und der Fraktion der FDP**

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/26821, 19/27901 –

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)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Zukunft der Europäischen Union hängt maßgeblich davon ab, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie meistern werden. Dabei ist ein moderner, flexibler und wirkungsstarker Haushalt entscheidend, der die Union nach innen und außen handlungsfähig macht. Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 umfasst für die nächsten sieben Jahre ein Volumen von 1.074 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) und wird zusätzlich durch das Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) in Höhe von 750 Mrd. Euro (in Preisen von 2018) ergänzt.

Für die Finanzierung des EU-Haushalts und des Aufbauinstruments NGEU hat der Rat am 14.12.2020 ein neues Eigenmittelsystem beschlossen. Die Eigenmittelobergrenze wird dauerhaft von 1,2 % auf 1,4 % des EU-BNE angehoben. Zur Finanzierung des Aufbauinstruments wird die Europäische Kommission erstmals ermächtigt, im Namen

der Union Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro am Kapitalmarkt aufzunehmen. Die Tilgung dieser Schulden soll spätestens 2028 beginnen und sich bis 2058 strecken. Die Rückzahlung soll über künftige EU-Haushalte, Einnahmen aus neuen Eigenmitteln und Rückzahlung durch die Mitgliedstaaten, die Kredite erhalten haben, erfolgen. Zur Absicherung der Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen wird die Eigenmittelobergrenze zeitlich begrenzt bis 2058 zusätzlich um 0,6 % des EU-BNE angehoben. Einnahmen aus neuen EU-Eigenmitteln wie eine Abgabe auf nicht-recycelte Plastikabfälle sollen für die Rückzahlung der Mittel des Aufbauinstruments NGEU genutzt werden. Darüber hinaus sind Vorschläge für die Einführung weiterer Eigenmittel, wie ein CO₂-Grenzausgleichs-Mechanismus und eine Digitalabgabe, in Planung.

Das vorliegende Gesamtpaket aus MFR, NGEU und EU-Eigenmittelbeschluss ist ein nach hartem Ringen erzielter europäischer Kompromiss der 27 EU-Mitgliedstaaten und ein wichtiges Signal für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Durch die ebenso vernünftige wie sparsame Verhandlungslinie der „Frugal Four“ (Niederlande, Schweden, Dänemark, Österreich) plus zusätzlich insbesondere Finnlands wurden die ursprünglichen Vorschläge von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Macron, der Europäischen Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel, in entscheidenden Punkten zielgenauer und nachhaltiger gemacht. Namentlich durch das Engagement der Regierungen der Niederlande und Finnlands ist es gelungen, den Anteil an nicht-rückzahlbaren Zuschüssen von 500 Milliarden Euro, wie ursprünglich von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, auf 390 Milliarden Euro zu verringern. Dem Engagement der Frugal Four und Finnlands ist es zu verdanken, dass die Vergabe der Mittel an deutliche strengere Konditionalitäten (Reformen und Rechtsstaatlichkeit) und Kontrollmechanismen geknüpft wird als ursprünglich im Merkel/Macron-Vorschlag vorgesehen. Überdies erfolgt die Auszahlung jetzt nur „nach Fortschritt“ und nicht automatisch. Darüber hinaus wird der Auszahlungsschlüssel an aktuelleren und geeigneteren Kennzahlen ausgerichtet, die die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Mitgliedstaaten widerspiegeln sollen.

Kritikwürdig ist die Art und Weise der Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU durch Kreditaufnahme der Europäischen Kommission an den Kapitalmärkten. Der Bundesrechnungshof sieht hierin einen Weg eröffnet, um die Fiskalregeln und damit elementare Prinzipien für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion zu umgehen. Jedoch ist es erneut dem Drängen der Frugal Four plus Finnland zu verdanken, dass ein Kompromiss erreicht wurde, wonach dieses Instrument strikt einmalig, automatisch auslaufend und ausschließlich aus zukünftigen EU-Haushalten zu tilgen ist. Die drohende Einführung von Eurobonds konnte auf diese Weise verhindert werden, ebenso wie die Einführung von EU-Eigenmitteln in Form von dauerhaft dem EU-Haushalt zustehenden EU-Steuern.

II. Der Deutsche Bundestag erklärt:

1. Mit einer Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses stimmt der Deutsche Bundestag dem Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2021 bis 2027 und dem temporären Aufbauinstrument NGEU zu. In der Gesamtbewertung stärkt das Aufbauinstrument die Handlungsfähigkeit der EU und gibt ihr die Mittel in die Hand, die Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung ist ein zielorientierter, wirkungsstarker und überprüfbarer Einsatz der Mittel. Dazu gehört auch die noch ausstehende Erstellung eines verbindlichen Tilgungsplans einschließlich einer stetigen Rückführung des Garantievolumens.

2. Die Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU durch Kreditaufnahme wird nur dadurch ausnahmsweise zustimmungsfähig, dass es sich gemäß Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses um „außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise“ handelt. Hieraus lässt sich juristisch keine zukünftige oder allgemeine Verschuldungskompetenz ableiten. Die Mittel dürfen ausschließlich zur Finanzierung des Aufbauinstruments dienen. Eine Verstetigung der Kreditfinanzierung muss für Eigenmittel der EU ausgeschlossen sein.
3. Das Aufbauinstrument gründet sich laut Kommission und Bundesregierung auf Art. 122 AEUV, der es ermöglicht, Mitgliedstaaten in Krisenfällen Finanzhilfe zu gewähren, und auf Art. 311 AEUV in Verbindung mit dem Eigenmittelbeschluss als Rechtsgrundlage für die Anleihermächtigung. Die Normen erfordern, dass die Vergabe der Mittel aus dem Aufbauinstrument eng an die tatsächlichen Erfordernisse zur unmittelbaren Bewältigung der negativen Folgen der Covid-19-Pandemie geknüpft wird. Die Mittel müssen daher zeitnah eingesetzt werden und eindeutig der Überwindung der Notlage und insgesamt der Ankurbelung der Wirtschaft dienen.
4. Um die Schulden zügig zurückzuführen und nachfolgende Generationen nicht zu belasten, sollten die Tilgungszahlungen noch vor 2028 innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 einsetzen. Die Rückzahlung muss nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erfolgen und eine stetige und vorhersehbare Verringerung und vollständige Tilgung der Verbindlichkeiten bis spätestens 2058 gewährleisten.
5. Da die Fiskalregeln in der EU (Stabilitäts- und Wachstumspakt) bislang implizit davon ausgehen, dass sich nur die Mitgliedstaaten nennenswert verschulden, beziehen sie die Verschuldung der EU nicht mit ein. Da jedoch die Schuldentragfähigkeit der EU insgesamt dadurch, dass im Rahmen von NGEU eine zusätzliche Ebene Schulden aufnimmt, nicht steigt, müssen die Fiskalregeln an die neue Konstellation angepasst werden.
6. Zur Absicherung der Darlehen für das Aufbauinstrument NGEU wird die Eigenmittelobergrenze bis zum Jahr 2058 zusätzlich um 0,6 % des EU-BNE angehoben. Da mit der Rückzahlung der aufgenommenen Mittel die entsprechenden finanziellen Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten abnehmen, hätte es der Deutsche Bundestag begrüßt, wenn von der EU eine verbindliche schrittweise Absenkung der Eigenmittelobergrenze festgeschrieben und dadurch die im Zeitablauf zunehmende Übersicherung der NGEU-Anleihen vermieden worden wäre. Im extrem unwahrscheinlichen und präzedenzlosen Fall, dass andere EU-Mitgliedstaaten als Schuldner oder als Beitragszahler zum EU-Haushalt ausfallen, können die verbleibenden Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen dazu verpflichtet werden, bis zur speziellen Eigenmittelobergrenze von 0,6 Prozent ihres nationalen BNE für die EU-Anleihen zu haften. Diesen Sachverhalt hätte die Bundesregierung den Bürgerinnen und Bürgern transparent kommunizieren müssen.
7. Für die EU als Ganzes ebenso wie für die einzelnen Mitgliedstaaten sind BNE-Abführungen die am besten geeignete, weil zielgenaue, faire und transparente Eigenmittelquelle. Mit der Einführung und Planung neuer Eigenmittelkategorien wie der „Plastiksteuer“ oder dem CO₂-Grenzausgleichs-Mechanismus hingegen entsteht ein Flickenteppich von Eigenmitteln, die, obwohl sie in ihrem Kern ökologische Lenkungswirkung haben sollen, finanzpolitischen Zielen dienen. Unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit wird Finanzpolitik betrieben. Auf der einen Seite wird die ökologische Wirkung dadurch geschwächt, dass die Einnahmen nicht z. B. für Recycling und Kreislaufwirtschaft eingesetzt werden. Auf der anderen Seite sind diese Eigenmittel aus finanzpolitischer Sicht nur kurzfristig ertragreich, da

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

die Einnahmen im ökologischen Idealfall mit zunehmender Entfaltung der Lenkungswirkung von Jahr zu Jahr geringer werden.

8. Um der Dimension und dem Einzelfallcharakter des Aufbauinstruments NGEU Rechnung zu tragen, wäre es nach Ansicht des Deutschen Bundestages geboten gewesen, einen Gesetzentwurf gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG in den Bundestag einzubringen und somit den Eigenmittelbeschluss mit einer Zweidrittelmehrheit beschließen zu lassen. Dies hätte der Debatte, dass verfassungsrechtlich eine Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen wäre, von vornherein die Grundlage entzogen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich auf allen Ebenen in der EU dafür einzusetzen,

1. dass die Aufnahme einer anleihebasierten Finanzierung in den Eigenmittelbeschluss nur ausnahmsweise, zeitlich begrenzt und automatisch auslaufend für das Aufbauinstrument NGEU erfolgt und keinesfalls darüber hinaus verlängert wird;
2. dass das Aufbauinstrument NGEU eindeutig und ausschließlich (Art. 122 AEUV) der Überwindung der Notlage und der Wiederankurbelung der Wirtschaft, insbesondere durch Reformen, dient. Die Mittelvergabe muss anhand klar definierter, überprüfbarer Kriterien erfolgen. Darüber hinaus muss die Mittelvergabe an Mitgliedstaaten ausdrücklich an das Einhalten rechtsstaatlicher Prinzipien geknüpft werden. Die Mittelverwendung muss dahingehend bewertet und kontrolliert werden. Die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten sind genau zu prüfen und Auszahlungen an Fortschritte zu binden;
3. dass die Tilgung der Anleihen noch vor 2028 innerhalb des MFR 2021-2027 einsetzt. Die Rückzahlung muss nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erfolgen und eine stetige und vorhersehbare Verringerung und vollständige Tilgung der Verbindlichkeiten bis spätestens 2058 gewährleisten. Die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze in Höhe von 0,6 Prozent des BNE soll schrittweise entsprechend der rückgezahlten Mittel zurückgeführt werden. Die Bundesregierung sollte bereits jetzt in einer Protokollnotiz ankündigen, dass sie im Zuge der Verhandlungen zum folgenden MFR 2028-2034 eine entsprechende Zurückführung der Eigenmittelobergrenze vorschlagen wird;
4. dass die NGEU-Anleihen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts anteilig auf die Defizit- und Schuldenstandskriterien der Mitgliedstaaten angerechnet werden, so dass, wie von der Deutschen Bundesbank und dem Bundesrechnungshof angeregt, die Transparenz über die Gesamtverschuldung in der EU gewahrt bleibt und die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden nicht aus dem Blick gerät;
5. dass nicht in Anspruch genommene Mittel aus NGEU nicht umgewidmet oder verlängert werden dürfen, sie bei Nichtinanspruchnahme automatisch verfallen müssen und für nicht beantragte Mittel gar nicht erst EU-Anleihen begeben werden dürfen;
6. dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten einen verbindlichen Rückzahlungsplan inklusive der Aufteilung der Tilgungslasten für die im Rahmen des Aufbauprogramms aufgenommenen Schulden erstellen;
7. dass die Europäische Kommission das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihres Schuldenmanagements informiert;
8. dass die Bundesregierung frühzeitig vor den Verhandlungen zum nächsten MFR (2028-2034) gemeinsam mit den Frugal Four und Finnland sowie anderen gleichgesinnten EU-Mitgliedern darauf hinwirkt, dass die künftige EU-Finanzierung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weder über Eurobonds noch über anderweitige Kreditaufnahme für EU-Eigenmittel erfolgt.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung aufgefordert, den Deutschen Bundestag frühzeitig, mindestens halbjährlich und umfassend in Angelegenheiten des Mehrjährigen Finanzrahmens und des Aufbauinstruments NGEU zu unterrichten. Im Falle wesentlicher Änderungen oder Entwicklungen ist der Bundestag darüber hinaus unverzüglich gesondert zu unterrichten.

Berlin, den 23. März 2021

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.