

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/26821 –**

**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)**

A. Problem

Der Rat der Europäischen Union hat am 14. Dezember 2020 den Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Union angenommen. Dieser Beschluss soll an die Stelle des Beschlusses des Rates 2014/335/EU, Euratom vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union treten.

Der Beschluss basiert auf der Einigung der Staats- und Regierungschefs bei der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020. Er setzt die Schlussfolgerungen um, die die Einnahmeseite des dort beschlossenen Finanzpakets betreffen. Der Europäische Rat fand vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie statt, die die Europäische Union und die Mitgliedstaaten vor eine historische Herausforderung stellt. Mit dem zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR 2021–2027) und dem temporären Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) wurde dabei ein Paket von Maßnahmen vereinbart, das einen verlässlichen, angemessenen und zukunftsgerichteten Rahmen für die Aufgaben und Herausforderungen der EU-Haushalte in den nächsten Jahren schafft und über die EU-Haushalte auch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie in den Mitgliedstaaten eindämmt und mildert. Der Eigenmittelbeschluss regelt die wesentlichen Grundlagen der Finanzierung dieser Maßnahmen.

B. Lösung

Gegenüber dem bisherigen Eigenmittelbeschluss werden bezüglich der Eigenmittelfinanzierung des EU-Haushaltes einige Anpassungen vorgenommen, die infolge des Austritts des Vereinigten Königreiches und der Auswirkungen der Pandemie auf das EU-Bruttonationaleinkommen erforderlich werden. Als Beitrag zu einer angemesseneren Lastenteilung in der Finanzperiode 2021 bis 2027 werden

Korrekturen der Eigenmittelverpflichtungen zugunsten einiger Mitgliedstaaten vorgenommen, darunter auch Deutschland. Zudem wird ab 2021 eine neue Eigenmittelkategorie in Form einer so genannten Plastik-Abgabe eingeführt.

Zur Finanzierung des Aufbauinstrumentes NGEU wird auf Basis von Artikel 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Europäische Kommission im Eigenmittelbeschluss ermächtigt, Mittel bis zu einem Betrag von 750 Mrd. EUR in Preisen von 2018 am Kapitalmarkt aufzunehmen. Die Aufnahme dieser Kredite am Kapitalmarkt und entsprechend auch die ersten Auszahlungen aus dem Aufbauinstrument NGEU an die Mitgliedstaaten können erst beginnen, wenn der neue Eigenmittelbeschluss in Kraft getreten ist. Das erfordert, dass er in allen Mitgliedstaaten entsprechend den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben ratifiziert wurde. Die der Europäischen Kommission übertragene Befugnis zur Mittelaufnahme ist im Eigenmittelbeschluss hinsichtlich ihrer Höhe, der Dauer und ihrem Zweck klar begrenzt. Die generierten Mittel werden über die Instrumente und Programme des MFR für Ausgaben verwendet sowie als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben – allerdings nur zur Verwendung im Rahmen des Aufbauinstrumentes NGEU zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise. Die Rückzahlung der Kredite, die zur Finanzierung von Ausgaben aufgenommen wurden, erfolgt aus dem EU-Haushalt.

Der auf Artikel 311 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union und auf Artikel 106a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) gestützte Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Gemäß § 3 Absatz 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes bedarf der Eigenmittelbeschluss daher der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Eigenmittelbeschluss bildet die wesentliche, rechtliche Grundlage für die Ermittlung der Eigenmittelverpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des Unionshaushaltes und damit der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Die tatsächlichen Abführungen eines Mitgliedstaates sind auf dieser Grundlage maßgeblich von der Höhe des im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festgestellten Ausgabevolumens sowie von der Wirtschaftsentwicklung abhängig.

Die traditionellen Eigenmittel, die insbesondere die Zolleinnahmen umfassen, werden von den Mitgliedstaaten erhoben und nach Einbehalt einer sogenannten Erhebungskostenpauschale in Höhe von zukünftig 25 % direkt an den Unionshaushalt weitergeleitet.

Neben den traditionellen Eigenmitteln wird der Unionshaushalt aus drei weiteren Quellen finanziert werden: aus den Eigenmitteln auf Basis der Mehrwertsteuer (sogenannte MwSt-Eigenmittel), einer neuen Abgabe der Mitgliedstaaten auf Basis der Menge nichtrecycelten Kunststoffverpackungsabfalls (der sogenannten Plastik-Abgabe) und den Eigenmitteln auf Basis des Bruttonationaleinkommens (sogenannte BNE-Eigenmittel). Diese drei Eigenmittelarten der Europäischen Union werden aus dem Steueraufkommen des Bundes aufgebracht. Die BNE-Eigenmittel werden weiterhin die wichtigste Finanzierungsquelle des EU-Haushaltes bleiben und im Rahmen des MFR 2021–2027 voraussichtlich rund 73 % der Eigenmittelzahlungen ausmachen.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 zum Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027 würden sich die Gesamtabführungen an Eigenmitteln durch die Bundesrepublik Deutschland nach dem neuen Eigenmittelbeschluss unter Annahme der vollen Ausschöpfung der jährlichen Obergrenzen des Finanzrahmens wie folgt entwickeln (in Mrd. EUR, Angaben in laufenden Preisen)*:

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
38,0	38,0	38,2	39,7	41,0	42,4	43,1

* Annahmen: neuer EMB ab 01.01.2021; 2021 Haushaltsentwurf KOM; 2022-27 Haushaltsvolumen gem. ER-Einigung

Da die Höhe der deutschen Abführungen von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, insbesondere von der Entwicklung des Bruttonationaleinkommens in allen Mitgliedstaaten, handelt es sich bei den hier aufgeführten Zahlen nur um eine Momentaufnahme. Aktualisierte Prognosen der deutschen Eigenmittelabführungen unter Einbeziehung aller relevanten Faktoren werden halbjährlich im Rahmen der Steuerschätzung veröffentlicht.

Den Ländern und Gemeinden entstehen keine Kosten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Da keine Informationspflichten eingeführt werden, entstehen auch keine Bürokratiekosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung bleibt im Ganzen betrachtet in etwa unverändert: durch die Einführung einer Abgabe der Mitgliedstaaten auf Basis der

Menge nichtrecyclten Kunststoffverpackungsabfalls steigt der Erfüllungsaufwand der nationalen Verwaltung zunächst geringfügig an; durch die Vereinfachung des MwSt-Eigenmittels verringert er sich dagegen wieder.

Mit dem Eigenmittelbeschluss wird ein neues Eigenmittel eingeführt, das 0,80 EUR/Kilogramm nichtrecyclten Kunststoffverpackungsabfalls pro Jahr beträgt. Nach Maßgabe von Artikel 6a der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle muss die Menge der in den Verkehr gebrachten Kunststoffverpackungen und die Menge, die davon recycelt wurde, an die Europäische Kommission übermittelt werden. Die Berechnung des Eigenmittels wird auf diesen statistischen Daten aufsetzen und die errechnete Menge des nichtrecyclten Kunststoffverpackungsabfalls pro Jahr in Deutschland lediglich mit 0,80 EUR/Kilogramm multiplizieren. Der zusätzlich entstehende Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist entsprechend gering einzuschätzen.

Auf der anderen Seite wird das MwSt-Eigenmittel vereinfacht: Ausgangspunkt für die Berechnungen bleiben weiterhin die Mehrwertsteuereinnahmen des Mitgliedstaates. Um hieraus eine für die EU harmonisierte Bemessungsgrundlage zu erhalten, werden die Einnahmen dividiert durch einen gewogenen mittleren Satz (GMS), welcher die verschiedenen Mehrwertsteuersätze und Anwendungsbereiche innerhalb der EU berücksichtigt. Der GMS stellt dabei den durchschnittlichen Mehrwertsteuersatz aller steuerpflichtigen Umsätze des Mitgliedstaates dar und basiert auf aufwendigen Berechnungen. Mit dem Eigenmittelbeschluss muss der GMS nun nicht mehr jährlich berechnet werden, sondern wird für den Zeitraum des MFR auf Basis der Daten für das Jahr 2016 festgeschrieben. Gleichzeitig müssen zukünftig Ausgleichsbeträge nur noch für Vertragsverletzungen und territoriale Anwendungsbereiche ermittelt werden, die Berechnung des Mehrwertsteuer-Eigenmittels wird damit erheblich erleichtert.

F. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht keine Kosten für Wirtschaftsunternehmen. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26821 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 24. März 2021

Der Haushaltsausschuss

Peter Boehringer
Vorsitzender

Eckhardt Rehberg
Berichterstatter

Dennis Rohde
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatterin

Anja Hajduk
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Eckhardt Rehberg, Dennis Rohde, Peter Boehringer, Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Anja Hajduk

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/26821** in seiner 212. Sitzung am 25. Februar 2021 beraten und dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat beteiligte sich gutachtlich.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage/n

Der Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union ist gestützt auf Artikel 311 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und auf Artikel 106a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. Danach erlässt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Europäischen Union festgelegt werden. Dieser Beschluss tritt gemäß Artikel 311 Absatz 2 Satz 3 AEUV erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Mit dem Gesetz soll die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Eigenmittelbeschluss erteilt werden und damit von Seiten der Bundesrepublik Deutschland die Voraussetzung geschaffen werden, dass der Eigenmittelbeschluss in Kraft treten kann.

Aus Gründen der Rechtsklarheit ist der Tag, an dem der Eigenmittelbeschluss nach seinem Artikel 12 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses sowie des gutachterlich beteiligten Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26821 in seiner 88. Sitzung am 24. März 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf anzunehmen.

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der **Parlamentarische Beirat** für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 70. Sitzung mit dem 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-Drs. 19/26821) befasst. Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Mit dem Eigenmittelbeschluss wird eine neue Eigenmittelkategorie, die sogenannte Plastik-Abgabe, eingeführt. Sie wird berechnet auf Basis des Gewichts der im jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen, nicht-recyclerten Verpackungsfälle aus Kunststoff. Auf diese Weise soll der Unionshaushalt dazu beitragen, einen Anreiz zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen, zur Förderung des Recyclings und zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft zu schaffen.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Sustainable Development Goals (SDG) und Indikatoren:

- Leitprinzip 1 - Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,
- Leitprinzip 2 - Global Verantwortung wahrnehmen,
- Leitprinzip 4 - Nachhaltiges Wirtschaften stärken,
- SDG 8 - Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum,
- SDG 12 - Nachhaltige/r Konsum und Produktion,
- Indikator 8.1 - Ressourcenschonung: Gesamtrohstoffproduktivität,
- Indikator 12.1.b - Energieverbrauch und CO₂-Emissionen des Konsums.

Der Gesetzentwurf zum Eigenmittelbeschluss zur Einführung einer neuen Eigenmittelkategorie beschreibt zwar ausführlich die Wirkungsabsichten der sog. Plastik-Abgabe, nimmt aber keinerlei Bezug auf die damit in Verbindung stehenden Auswirkungen auf verschiedene Ziele und Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Der Gesetzentwurf entspricht den:

- Leitprinzip 1 - Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,
- Leitprinzip 2 - Global Verantwortung wahrnehmen sowie
- Leitprinzip 4 - Nachhaltiges Wirtschaften stärken.

Ebenso besteht Bezug auf die Ziele

- SDG 8 - Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum mit Indikatorenbereich 8.1 Ressourcenschonung,
- SDG 12 - Nachhaltige/r Konsum und Produktion mit Indikator 12.1.b – Energieverbrauch und CO₂-Emissionen des Konsums.

Prüfbitte:

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung fragt beim federführenden Bundesminister der Finanzen nach, warum der o.g. Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht hergestellt wurde und welche konkreten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich zu erwarten sind. Der federführende Ausschuss wird über die Antwort des zuständigen Bundesministeriums informiert und gebeten, die Prüfbitte und Antwort der Bundesregierung in den Bericht aufzunehmen.

Das Bundesministerium der Finanzen beantwortete in seinem Antwortschreiben vom 15. März 2021 an den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung die Prüfbitte zur Plastik-Abgabe wie folgt:

„Der EU-Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 führt mit der sogenannten EU-Plastik-Abgabe eine neue Eigenmittelkategorie zur Finanzierung des EU-Haushaltes ein. Die Abgabe wird auf der Grundlage der pro Jahr im betreffenden Mitgliedstaat angefallenen Menge nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet. Die Abgabe beträgt 0,80 Euro pro Kilogramm. Die Plastik-Abgabe wird ab dem Jahr 2021 die Beiträge auf Basis des Bruttonationaleinkommens (sogenannte BNE-Eigenmittel) in der entsprechenden Höhe mindern bzw. ersetzen.“

Der Eigenmittelbeschluss sieht keine rechtliche und administrative Umsetzung der Plastik-Abgabe auf nationaler Ebene vor. Die Frage etwaiger Schlussfolgerungen auf nationaler Ebene bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Gesamteuropäisch betrachtet ist der EU-Eigenmittelbeschluss dem Grunde nach geeignet, einen Beitrag für nachhaltige Entwicklung zu leisten. Mögliche Bezüge zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie die erwarteten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung könnten erst im Zuge möglicher, derzeit aber nicht absehbarer, nationaler Maßnahmen ermittelt werden.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 91. Sitzung am 22. März 2021 eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen auf Drucksachen 19/26821 und 19/26877 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

Prof. Dr. Lars Feld, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Clemens Fuest, ifo Institut

Céline Gauer, Task Force Aufbau und Resilienz (RECOVER) des Generalsekretariats der Europäischen - Kommission

Lucas Guttenberg, Hertie School

Klaus-Heiner Lehne, Europäischer Rechnungshof

Dr. Thu Nguyen, Hertie School

Prof. Dr. Karl-Albrecht Schachtschneider

Dr. Margit Schratzenstaller, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Susanne Wixforth, Deutscher Gewerkschaftsbund

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll (Protokoll-Nummer 19/91) einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen (Drucksachen 19(8)8478, 19(8)8478zu und 19(8)8478zu 1. Erg.) ist der Öffentlichkeit zugänglich.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung hat der Haushaltsausschuss den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26821 in seiner 93. Sitzung am 24. März 2021 abschließend beraten.

Die **Fraktionen von CDU/CSU und SPD** betonten, dass der Deutsche Bundestag mit der Ratifizierung des EU-Eigenmittelbeschlusses die Finanzierung des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU von 2021 bis 2027 (MFR) und des zeitlich begrenzten und einmaligen Aufbauinstruments „Next Generation EU“ (NGEU) billige. Mit einem Volumen des MFR von 1,0743 Billionen Euro und des Aufbauinstruments von bis zu 750 Milliarden Euro, darunter bis zu 390 Milliarden Euro für Zuschüsse und bis zu 360 Milliarden Euro für Kredite, verfüge die EU über ein Ausgabevolumen von rund 1,8 Billionen Euro für die nächsten Jahre. Die Europäische Kommission werde ermächtigt, zur Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU einmalig und zeitlich begrenzt zur Abfederung der Corona-bedingten wirtschaftlichen Schäden, Kredite im Umfang von bis zu 750 Milliarden Euro am Finanzmarkt aufzunehmen. Eine dauerhafte Schuldenaufnahme auf europäischer Ebene zur Finanzierung operativer Haushaltsausgaben der EU sei im Rahmen dieses Eigenmittelbeschlusses nicht zulässig. Die Eigenmittel-Obergrenze für Mittel für Zahlungen werde von bisher 1,2 auf 1,4 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten sowie temporär zur Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU bis 2058 um weitere 0,6 Prozentpunkte auf 2,0 Prozent des BNE der Mitgliedstaaten angehoben. Zudem werde eine neue Eigenmittel-Kategorie auf Basis der Menge nicht-recycelten Kunststoffverpackungsabfalls (der sogenannten Plastik-Abgabe) eingeführt.

Die Koalitionsfraktionen stellten fest, dass die Rechtsgrundlage für den Eigenmittelbeschluss Artikel 311 Absatz 3 des Europäischen Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sei. Das Aufbauinstrument stütze sich auf die Ausnahmeklausel für den Fall außergewöhnlicher und gravierender wirtschaftlicher Schwierigkeiten in der Union gemäß Artikel 122 AEUV. Der Eigenmittelbeschluss müsse von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In der Bundesrepublik Deutschland sei gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG ein Bundesgesetz erforderlich, das der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.

Die Koalitionsfraktionen forderten mit dem gemeinsamen Antrag „Zusätzliche Berichtspflichten der Bundesregierung zum EU-Aufbauinstrument „Next Generation EU“ die Bundesregierung auf, dem Deutschen Bundestag regelmäßig, zeitnah und umfassend über den Entwicklungsstand des Aufbauinstruments „Next Generation EU“ zu berichten. Die Berichte (halbjährlich bzw. jährlich) sollten dem Deutschen Bundestag zusätzlich zu den bisherigen Unterrichtungen nach EUZBBG überblicksartig und jeweils ergänzt um eine Bewertung der Bundesregie-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

rung ein Gesamtbild der Einnahmen und Ausgaben des Aufbauinstruments, insbesondere der europäischen Kreditaufnahme, der geplanten und tatsächlichen Mittelverwendung der Aufbau- und Resilienzfazilität, den Entscheidungen im Wirtschafts- und Finanzausschuss bzw. im Europäischen Rat sowie den Sachstand bei den neuen Eigenmittel-Arten vermitteln. Der Deutsche Bundestag solle auf Grundlage der Berichte in der Lage sein, die zweckgemäße Verwendung der Mittel sachgerecht beurteilen zu können.

Aus Sicht der **Fraktion der AfD** verletze der Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020, mit dem der Eigenmittelbeschluss novelliert und in Artikel 5 Absatz 1 a die Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme eingeführt wurde, die Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag sowie deren haushaltspolitische Gesamtverantwortung und nicht zuletzt die Identität des Grundgesetzes, die Souveränität Deutschlands, das demokratische Prinzip und das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes. Zur Wahrung all dieser Verantwortungen und Prinzipien seien Bundestag und Bundesregierung verpflichtet.

Der Eigenmittelbeschluss bringe abgesehen von der Verpflichtung Deutschlands zur Zahlung der auf Deutschland entfallenden Tilgungskosten erhebliche Haftungsrisiken für Deutschland (Artikel 9 Absatz 4 und 5 des Beschlusses). Wenn die anderen Mitgliedstaaten ihre Tilgungsbeiträge nicht erbringen, müsse Deutschland dafür einstehen (gemeinschaftliche Haftung). Dies bringe die haushaltspolitische Gesamtverantwortung von Bundesregierung und Bundestag in Bedrängnis. Indem eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten erklärt werde, gerate der Bundestag in die Rolle des reinen Nachvollzugs und entäußere sich in Teilen seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung. Dies sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig.

Die im Eigenmittelbeschluss vorgesehene Kreditermächtigung sei vertragswidrig. Eine Kreditaufnahme der EU sei in den Verträgen nicht nur nicht vorgesehen, es gebe auch Gegenvorschriften, allen voran Artikel 136 Absatz 3 AEUV, welcher den ESM legitimiere und extra eingeführt worden sei (werden musste), weil die anderen Artikel (insbesondere 310 und 122 AEUV) eben keine Ermächtigung für Kredite hergeben hätten. Artikel 136 Absatz 3 verlange aber strenge Auflagen und die Einbindung des ESM, was nicht gegeben sei. Da es sich bei den NGEU-Mitteln zudem um Sonstige Einnahmen gemäß Artikel 311 Absatz 2 handle, sei die gewählte Rechtsgrundlage des Eigenmittelbeschlusses Artikel 311 Absatz 3 ungeeignet.

Artikel 122 sehe finanziellen Beistand für einen Mitgliedstaat vor, nicht aber Beistand für alle, und erst recht nicht kreditfinanzierten Beistand. Die EU-Verträge würden insgesamt kein Gebot der Solidarität kennen. Dieses finde sich gerade nicht in den Verträgen. Die Gründungsverträge sähen sich vielmehr dem Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet. Artikel 122 Absatz 2 AEUV ermächtige die Europäische Union nicht, Kredite aufzunehmen, um dem Mitgliedstaat, der „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ sei, finanziellen Beistand gewähren zu können. Die Europäische Union könne dafür nur Finanzmittel einsetzen, über die sie verfüge.

Die gemeinschaftliche Haftung für die NGEU-Kredite bedeute einen Verstoß gegen Artikel 125 AEUV. Wenn das Bail-out-Verbot des Artikel 125 Absatz 1 Satz 1 schon die Haftung der Union für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten untersage, dann sei erst recht die Kreditaufnahme der Union, die erklärtermaßen erfolge, um die Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, damit diese keine (weiteren) Verbindlichkeiten eingehen müssten, vertragswidrig. Die in Artikel 9 Absatz 4 und 5 des Eigenmittelbeschlusses angelegte gemeinschaftliche Haftung sei zudem ein offener Verstoß gegen Artikel 125 Absatz 1 Satz 2 AEUV. Der Wortlaut der Vorschrift ermögliche auch temporäre Haftungsübernahmen für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten nicht.

Die Bundesregierung hätte aus diesen Gründen das in Frage stehende Gesetz gar nicht erst in den Bundestag einbringen dürfen. Sie habe es zudem versäumt, angesichts der offensichtlichen Vertragswidrigkeiten Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gemäß Artikel 263 AEUV zu erheben, um das Recht wiederherzustellen oder zumindest die Rechtslage zu klären. Der Deutsche Bundestag habe es ebenfalls versäumt, die Bundesregierung zu einer Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gemäß Artikel 263 AEUV aufzufordern. Hierin liege ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip begründet.

Die **Fraktion der Freien Demokraten** führte aus, die Zukunft der Europäischen Union hänge maßgeblich davon ab, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie meistern würden. Dabei sei ein moderner, flexibler und wirkungsstarker Haushalt entscheidend, der die Union nach innen und außen handlungsfähig mache. Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 umfasse

für die nächsten sieben Jahre ein Volumen von 1.074 Milliarden Euro und werde zusätzlich durch das Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) in Höhe von 750 Mrd. Euro (jeweils in Preisen von 2018) ergänzt.

Das vorliegende Gesamtpaket aus MFR, NGEU und EU-Eigenmittelbeschluss sei ein nach hartem Ringen erzielter europäischer Kompromiss der 27 EU-Mitgliedstaaten und ein wichtiges Signal für die Handlungsfähigkeit der EU. Durch die ebenso vernünftige wie sparsame Verhandlungslinie der „Frugal Four“ (Niederlande, Schweden, Dänemark, Österreich) plus zusätzlich insbesondere Finnlands seien die ursprünglichen Vorschläge von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Macron in entscheidenden Punkten zielgenauer und nachhaltiger gemacht worden. Namentlich durch das Engagement der Regierungen der Niederlande und Finnlands sei 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 sei es zu verdanken, dass die Vergabe der Mittel an deutliche strengere Konditionalitäten (Reformen und Rechtsstaatlichkeit) und Kontrollmechanismen geknüpft werde. Überdies erfolge die Auszahlung jetzt nur „nach Fortschritt“ und nicht automatisch.

Kritikwürdig sei die Art und Weise der Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU durch Kreditaufnahme der Europäischen Kommission an den Kapitalmärkten. Der Bundesrechnungshof sehe hierin einen Weg eröffnet, um die Fiskalregeln und damit elementare Prinzipien für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion zu umgehen. Jedoch sei es erneut dem Drängen der Frugal Four plus Finnland zu verdanken, dass ein Kompromiss erreicht worden sei, wonach dieses Instrument strikt einmalig, automatisch auslaufend und ausschließlich aus zukünftigen EU-Haushalten zu tilgen ist.

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung sei nun ein zielorientierter, wirkungsstarker und überprüfbarer Einsatz der Mittel. Dazu gehöre auch die noch ausstehende Erstellung eines verbindlichen Tilgungsplans einschließlich einer stetigen Rückführung des Garantievolumens.

Die FDP-Fraktion wies darauf hin, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt implizit davon ausgehe, dass sich nur die Mitgliedstaaten nennenswert verschulden, und dass er deshalb die Verschuldung der EU nicht mit einbeziehe. Da jedoch die Schuldentragfähigkeit der EU insgesamt dadurch, dass im Rahmen von NGEU eine zusätzliche Ebene Schulden aufnehme, nicht steige, müssten die Fiskalregeln an die neue Konstellation angepasst werden.

Zur Absicherung der Darlehen für das Aufbauinstrument NGEU werde 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 die FDP-Fraktion 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, könnten 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 nach Ansicht der FDP-Fraktion den Bürgerinnen und Bürgern transparent kommunizieren müssen.

Um der Dimension und dem Einzelfallcharakter des Aufbauinstruments NGEU Rechnung zu tragen, wäre es nach Ansicht der FDP-Fraktion geboten gewesen, einen Gesetzentwurf gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 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.

Die FDP-Fraktion forderte die Bundesregierung auf, sich auf allen Ebenen in der EU dafür einzusetzen, dass die Aufnahme einer anleihebasierten Finanzierung in den Eigenmittelbeschluss nur ausnahmsweise, zeitlich begrenzt und automatisch auslaufend für das Aufbauinstrument NGEU erfolge und keinesfalls darüber hinaus verlängert werde; dass das Aufbauinstrument NGEU eindeutig und ausschließlich (Artikel 122 AEUV) der Überwindung der Notlage und der Wiederankurbelung der Wirtschaft, insbesondere durch Reformen, diene; dass die Tilgung der Anleihen noch vor 2028 innerhalb des MFR 2021-2027 einsetze und eine vollständige Tilgung der Verbindlichkeiten bis spätestens 2058 gewährleistet sei; dass die NGEU-Anleihen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts anteilig auf die Defizit- und Schuldenstandskriterien der Mitgliedstaaten angerechnet werden, so dass die Transparenz über die Gesamtverschuldung in der EU gewahrt bleibe und die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden nicht aus dem Blick gerate; dass nicht in Anspruch genommene Mittel aus NGEU nicht umgewidmet

oder verlängert werden dürften, sie bei Nichtinanspruchnahme automatisch verfallen müssten und für nicht beantragte Mittel gar nicht erst EU-Anleihen begeben werden dürften; dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten einen verbindlichen Rückzahlungsplan inklusive der Aufteilung der Tilgungslasten für die im Rahmen des Aufbauprogramms aufgenommenen Schulden erstellten; dass die Europäische Kommission das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihres Schuldenmanagements informiere; und dass die Bundesregierung frühzeitig vor den Verhandlungen zum nächsten MFR (2028-2034) darauf hinwirke, dass die künftige EU-Finanzierung weder über Eurobonds noch über anderweitige Kreditaufnahme für EU-Eigenmittel erfolge.

Darüber hinaus forderte die FDP-Fraktion die Bundesregierung auf, 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 sei der Bundestag darüber hinaus unverzüglich gesondert zu unterrichten.

In der Gesamtabwägung werde der Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes nur dadurch ausnahmsweise zustimmungsfähig, dass es sich bei der Finanzierung durch Kreditaufnahme gemäß Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses um „außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise“ handle. Hieraus lasse sich juristisch keine zukünftige oder allgemeine Verschuldungskompetenz ableiten. Die Mittel dürften ausschließlich zur Finanzierung des Aufbauinstruments dienen. Eine Verstetigung der Kreditfinanzierung für Eigenmittel der EU müsse ausgeschlossen sein. Denn nur bei strikter Einmaligkeit, die nicht durch eine zukünftige Ausweitung oder Verlängerung konterkariert werde, sei eine Ratifizierung mit einfacher statt Zweidrittelmehrheit verfassungsrechtlich gerade noch zu rechtfertigen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** im Deutschen Bundestag begrüßte den Beschluss auf europäischer Ebene, die Auswirkungen der Corona-Pandemie mit einem Aufbauprogramm auf Basis eines erweiterten EU-Haushaltes zur Unterstützung besonders betroffener Staaten zu bekämpfen. Das Recht, eigene Mittel auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen, sei bereits als Grundlage des SURE-Programms zur Unterstützung von Mitgliedstaaten für die Gewährung von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld in die Praxis umgesetzt worden. Weitere Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen seien notwendig, um den Mitgliedstaaten bei Investitionen in das Gesundheitssystem, die Infrastruktur sowie für Überbrückungszahlungen an Beschäftigte, die von der Krise besonders betroffen seien, zu helfen.

Zu kritisieren sei hier, dass der Anteil der Zuschüsse zu gering und der Anteil der als Darlehen bereit gestellten Mittel zu hoch sei. Damit könnten insbesondere hoch verschuldete Staaten abgeschreckt werden, die Mittel in Anspruch zu nehmen, wenn sie befürchten müssten, dass die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Bezug auf die nationalen Schuldenquoten wieder in Kraft treten und mit Sanktionen verbunden sein könnten. Die Koppelung der Zahlungen an die Vorlage von nationalen Aufbau- und Resilienzplänen auf Grundlage der Länderempfehlungen des Europäischen Semesters sei ebenfalls kritisch zu beurteilen. Der Entwurf des deutschen Plans beinhalte beispielsweise keine Maßnahmen für bezahlbare Wohnkosten und höheres Lohnwachstum, welche die EU-Kommission noch 2019 von Deutschland gefordert hatte. Andere Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters seien kritischer zu sehen, wobei nicht klar sei, welche Bedingungen in Bezug auf die nationalen Aufbaupläne die EU-Kommission für die Auszahlung konkret stellen werde.

Die Rückzahlung der aufzunehmenden Mittel solle mit neuen Eigenmitteln der EU abgesichert werden. Außer der bereits beschlossenen Plastik-Abgabe seien die neuen Steuerarten aber nur Vorschläge und der Zeitplan zur Einführung viel zu langfristig. Die Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer und die Abstimmungen dazu gebe es schon seit der letzten Finanzkrise, die Kommission wolle aber erst Mitte 2024 dazu konkrete Vorschläge unterbreiten. Eine EU-weite Besteuerung großer Digitalkonzerne, die besonders von der Krise profitiert haben, müsse umgehend eingeführt werden und nicht erst 2023, zumal auch hier die genaue Ausgestaltung unklar sei.

Risiken für den Bundeshaushalt in Bezug auf die Haftung für Anleihen der EU bestünden in der Praxis nicht, da länger andauernde Ausfälle der EU-Beitragszahlungen von Seiten eines Mitgliedstaates auch mit der Aussetzung von Zahlungen an diesen Staat beantwortet werden würden. Außerdem handle es sich im vorgesehenen Zeitraum für die Zahlung von Zins und Tilgung im Rahmen der nächsten EU-Haushalte bis 2058 um jährliche Summen, die in Relation zum gesamten Haushaltsvolumen relativ klein seien und im Notfall mit Anpassungen der Ausgaben ausgeglichen werden könnten.

Aus Sicht der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** habe die Corona-Pandemie die schlimmste Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst. Zugleich habe die EU erkannt, dass sie diese Krise nur gemeinsam bewältigen könne und das europäische Wiederaufbauprogramm „Next Generation EU“ (NGEU) im Umfang von 750 Mrd. Euro beschlossen, das die Mitgliedstaaten beim Wiederaufbau unterstütze, indem es Zukunftsinvestitionen – den digitalen und ökologischen Wandel - fördere. Das Programm stocke den EU-Haushalt für die kommenden sieben Jahre auf insgesamt 1,8 Billionen Euro auf und sei die richtige Antwort auf die enormen Herausforderungen, vor denen Europa durch die Corona-Pandemie stehe. Die Aufstockung werde durch die Aufnahme gemeinsamer Anleihen möglich. Das sei ein historischer Meilenstein und Ausdruck europäischer Solidarität. Diesen Schritt unterstütze die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausdrücklich – ebenso wie die Entscheidung, den europäischen Wiederaufbau digital und ökologisch zu gestalten.

Die Bundesregierung sei gefordert, den ökologischen und digitalen Wandel verbindlich in ihrem nationalen Plan zum Aufbauinstrument umzusetzen. Sie müsse neue Zukunftsinvestitionen in Gesundheitsschutz, die Verkehrs- und Energiewende und die Digitalisierung anstoßen. Die bloße Umwidmung von Teilen des alten nationalen Konjunkturprogramms sei aus Sicht der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unzureichend.

Eine nachvollziehbare und transparente Überprüfung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans müsse aus Sicht der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht nur durch die EU-Kommission, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof sichergestellt sein, sondern auch durch den Deutschen Bundestag.

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verbinde ihre Zustimmung zum ERatG mit der Erwartung, dass der Fahrplan zur Einführung neuer Eigenmittel strikt eingehalten werde. Neue Einnahmequellen seien für den EU-Haushalt von zentraler Bedeutung. Sie seien vonnöten, um die EU-Kredite für NGEU zurückzuzahlen, mittelfristig den mit den wachsenden Aufgaben Europas wachsenden EU-Haushalt auskömmlich mitzufinanzieren und nach Ablauf von NGEU einen stabilisierenden Eurozonenhaushalt einzurichten. Das Wiederaufbauinstrument solle verstetigt werden, um das zentrale Problem der Wirtschafts- und Währungsunion - das Fehlen einer haushaltspolitisch relevanten Ergänzung zur gemeinsamen Geldpolitik - endlich zu lösen.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26821 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Berlin, den 24. März 2021

Eckhardt Rehberg
Berichtersteller

Dennis Rohde
Berichtersteller

Peter Boehringer
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatte

Anja Hajduk
Berichterstatte