

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21549 –**

Auswirkungen des Aufbauplans „Next Generation EU“ auf die Schuldenbremse und die EU-Fiskalregeln

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 2021–2027 den über Schulden zu finanzierenden sog. Aufbauplan „Next Generation EU“ (NGEU) beschlossen. Dieser „historische 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>) könnte durch die erstmalige Finanzierung eines hohen Anteils der EU-Ausgaben über EU-Anleihen weitreichende Auswirkungen auf das in den vergangenen Jahren aufgebaute und ausgebaute System der nationalen und europäischen Fiskalregeln haben und ggf. Anpassungsbedarf implizieren. Allerdings sind hierzu nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller bislang – wie zu weiteren finanzwirtschaftlichen Fragen – Einzelheiten kaum bekannt.

1. Für die Rückzahlung welchen Anteils der im Rahmen von NGEU zu begebenden EU-Anleihen im Volumen von 750 Mrd. Euro muss Deutschland voraussichtlich einstehen?

Zur Finanzierung des Wiederaufbauinstrumentes „Next Generation EU“ (NGEU) wird die EU-Kommission ermächtigt, Anleihen mit einem Wert von maximal 750 Mrd. Euro zu begeben. In welchem Umfang die Europäische Kommission von dieser Befugnis tatsächlich Gebrauch machen wird, ist nicht bekannt, da dies davon abhängt, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten die zur Verfügung stehenden Kredite und Zuschüsse in Anspruch nehmen.

Die Rückzahlung der Anleihen in Bezug auf den Zuschuss-Teil des Wiederaufbauinstrumentes NGEU (390 Mrd. Euro) wird aus dem EU-Haushalt erbracht, so dass diesbezüglich der gleiche Finanzierungsanteil wie für den EU-Haushalt gilt. In der kommenden Finanzperiode wird dieser für Deutschland schätzungsweise rund 24 Prozent betragen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Rückzahlung der Anleihen in Bezug auf den Zuschussteil von NGEU

im Wesentlichen nach dem Jahr 2027 erfolgen wird. Der deutsche Anteil an der Gesamtfinanzierung des EU-Haushalts ab dem Jahr 2028 hängt von vielen, zurzeit noch nicht abschließend bestimmbar Faktoren ab (u. a. vom Ausgang der Verhandlungen zum MFR (Mehrjähriger Finanzrahmen) der nächsten Finanzperioden und von der Wirtschaftsentwicklung).

Die Rückzahlung der Anleihen in Bezug auf den Kredit-Teil des Wiederaufbauinstrumentes NGEU (360 Mrd. Euro) wird vom jeweiligen Mitgliedstaat, der den Kredit in Anspruch genommen hat, getragen.

- a) Gibt es dazu bereits eine klare Vereinbarung des Europäischen Rates, ähnlich einem Tilgungsplan, wie er im Rahmen der deutschen Schuldenbremse für Nachtragshaushalte aufzustellen ist?
- b) Wenn ja, welche Regelungen enthält sie im Einzelnen?
- c) Wenn nein, hat sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür eingesetzt, einen verbindlichen Tilgungsplan ähnlich der Regelung zur deutschen Schuldenbremse zu vereinbaren?

Die Fragen 1a bis 1c werden zusammen beantwortet.

Gemäß der Einigung des Europäischen Rates im Juli 2020 soll der Abbau der Verbindlichkeiten der Union einem gleichmäßigen und vorhersehbaren Pfad folgen und muss bis Ende 2058 abgeschlossen sein. Dies soll auch im neuen Eigenmittelbeschluss verankert werden. Da allerdings noch unbekannt ist, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten die im Rahmen von NGEU zur Verfügung stehenden Kredite und Zuschüsse in Anspruch nehmen werden, kann auch noch kein Plan für eine Rückzahlung aufgestellt werden.

- d) Beabsichtigt die Bundesregierung, für den de lege lata voraussichtlich durch Deutschland durch Beiträge künftig zu bedienenden Teil der EU-Anleihen eine Rücklage im Bundeshaushalt einzurichten, um zu vermeiden, dass die junge Generation über die zwei kreditfinanzierten Nachtragshaushalte des Bundes, die langen Schulschließungen und viele weitere pandemiebedingte Maßnahmen hinaus noch weiter einseitig belastet wird, indem sie in den kommenden Jahrzehnten die im Rahmen von NGEU aufzunehmenden Schulden anteilig tilgen muss (bitte erläutern)?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, eine derartige zweckgebundene Rücklage zu bilden. EU-Beiträge und damit auch etwaige Auswirkungen von NGEU sind Gegenstand der Steuerschätzungen und werden in der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes berücksichtigt.

2. Für die Einführung welcher der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates genannten Steuern und Abgaben als mögliche neue Eigenmittelarten der EU (CO₂-Grenzausgleichssystem, Digitalabgabe, überarbeitetes Emissionshandelssystem, ggf. Finanztransaktionssteuer; vgl. A29.) setzt sich die Bundesregierung ein, welche lehnt sie ab (bitte begründen)?

Eine Positionierung der Bundesregierung zu den potenziellen, neuen Eigenmittelarten wird erfolgen, sobald die EU-Kommission dazu, wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates festgehalten, jeweils einen Regelungsvorschlag vorgelegt hat.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung für den Fall, dass zur Rückzahlung der im Rahmen von NGEU zu begebenden EU-Anleihen neue Eigenmittelararten der EU in Form von Steuern und/oder Abgaben eingeführt werden (vgl. A29. der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats), eine entsprechende kompensatorische Senkung und/oder Abschaffung von deutschen Steuern und/oder Abgaben?

Oder sollen die neuen EU-Abgaben einfach zusätzlich erhoben werden (bitte begründen)?

Die Bundesregierung wird eine Prüfung, ob und in welcher Hinsicht ggf. Änderungen auf nationaler Ebene im Nachgang zur Einführung neuer Eigenmittel erforderlich oder sinnvoll sind, vornehmen, sobald die Europäische Kommission jeweils einen Regelungsvorschlag zu den neuen Eigenmitteln vorgelegt hat und die in der Antwort zu Frage 2 angesprochene Positionierung erfolgt ist.

4. Wie hoch ist nach Einschätzung der Bundesregierung das Risiko, dass nicht sämtliche EU-Anleihen wie vorgesehen getilgt werden können, weil
 - a) die durch NGEU zu vergebenden Darlehen von den Darlehensnehmern nicht fristgerecht bedient werden,
 - b) einzelne Mitgliedstaaten nicht willens oder in der Lage sein werden, ihre Beiträge zur Tilgung der für Zuwendungen verwandten EU-Anleihen zu zahlen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass wie bisher Darlehen fristgerecht bedient und die Eigenmittelverpflichtungen vollständig erfüllt werden.

5. Wie hoch ist das maximale Haftungsrisiko Deutschlands aus den im Rahmen von NGEU zu begebenden EU-Anleihen im Volumen von 750 Mrd. Euro?
6. Gibt es eine absolute Haftungsbeschränkung wie beispielsweise beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), bei dem die Haftung eines Vertragsstaats strikt auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital beschränkt ist (vgl. Bundesgesetzblatt 2012 Teil II Nr. 30 vom 9. Oktober 2012, Seite 1087)?
 - a) Plant die Bundesregierung, eine entsprechende, in den NGEU-Rechtstexten zu verankernde Auslegungserklärung vorzuschlagen, um das Haftungsrisiko Deutschlands zu begrenzen?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammen beantwortet.

Eine Begrenzung der Haftung ergibt sich aus der Konstruktion des EU-Haushaltes und seiner Finanzierung, verstärkt durch ergänzende Regelungen, die im Entwurf des Eigenmittelbeschlusses verankert sind, und Gegenstand der Vereinbarungen des Europäischen Rates im Juli 2020 waren.

So wird die Rückzahlung der Kredite in Bezug auf den Zuschuss-Teil des Wiederaufbauinstrumentes NGEU (390 Mrd. Euro) planmäßig aus dem EU-Haushalt über dessen bewährtes Finanzierungssystem erbracht. Damit ist sichergestellt, dass jeder Mitgliedstaat zur Tilgung der Anleihen über den EU-Haushalt nur gemäß dem jeweils geltenden Anteil an der Eigenmittelfinanzierung beiträgt. Dieser ergibt sich aus dem Eigenmittelbeschluss und gilt für sämtliche Ausgaben im EU-Haushalt, also auch für die Rückzahlung der EU-Anleihen. Auf die Antwort zu Frage 1 wird insoweit verwiesen.

Im unwahrscheinlichen Fall eines Zahlungsverzugs oder -ausfalls eines Mitgliedstaates in Bezug auf den Kredit-Teil von NGEU (360 Mrd. Euro) würden die im Entwurf des Eigenmittelbeschlusses vorgesehenen Verfahren greifen: So müsste die Europäische Kommission zunächst prüfen, ob sie im Rahmen ihres Liquiditätsmanagements zum laufenden Haushalt die zur Bedienung der Anleihen erforderlichen Mittel beschaffen kann. Sollte dies nicht oder nicht in ausreichendem Maße gelingen, wäre die Kommission gehalten, zu versuchen, die Mittel durch Begebung kurzfristiger Anleihen auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. Erst wenn auch dieser Schritt nicht ausreicht, dürfte die Kommission für vorübergehende Eigenmittelzahlungen an die Mitgliedstaaten herantreten: die Anforderung zusätzlicher Mittel muss dabei ausschließlich pro rata (also entsprechend dem Anteil der Mitgliedstaaten an der Finanzierung des Haushaltes) und in ihrer absoluten Höhe begrenzt durch die vorübergehend um 0,6 Prozent angehobene Eigenmittelobergrenze erfolgen. Die zusätzlich von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel müssen so bald wie möglich mit ihren anderweitigen Zahlungsverpflichtungen an die Union verrechnet bzw. ausgeglichen werden. In jedem Fall bleibt es bei den Verpflichtungen des jeweiligen Mitgliedstaates dem EU-Haushalt gegenüber gemäß seinem Anteil an der Eigenmittelfinanzierung.

7. Werden die im Rahmen von NGEU zu vergebenden Darlehen durch die Darlehensnehmer vorrangig oder nachrangig zu bedienen sein (bitte erläutern)?

Nach dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über eine Aufbau- und Resilienzfazilität sollen die Konditionen für die Darlehensvergabe in einem Darlehensvertrag zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat festgeschrieben werden. Diese sind noch nicht bekannt. Der Verordnungsvorschlag selbst sieht keine Vorgaben hinsichtlich eines vor- oder nachrangigen Gläubigerstatus vor. Mittelbindungen oder Zahlungen sollen über die vorgesehene makroökonomische Konditionalität unter bestimmten Umständen ausgesetzt werden können, vor allem, wenn keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur eines übermäßigen Defizits ergriffen wurden. Diese Regelung dient auch dem Gläubigerschutz.

8. Welcher von der EU für die zu platzierenden Anleihen zu zahlender Zins und welche sonstigen Refinanzierungsbedingungen liegt dem Ansatz für Zinszahlungen der EU für den Zeitraum 2021 bis 2027 von insgesamt 12,914 Mrd. Euro (vgl. Nr. 74 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats) zugrunde?

Die Europäische Kommission hat zur Frage der für den Zeitraum von 2021 bis 2027 für die Anleihen insgesamt benötigten Zinsgelder eine Abschätzung vorgenommen: Diese bezieht unter anderem mit ein, wann die Gelder von den Mitgliedstaaten voraussichtlich als Zuschüsse oder Kredite abgerufen werden (und wann die Anleihen daher über die kommenden Jahre am Markt zu platzieren sind); eine Verteilung der Anleihen auf Laufzeiten zwischen drei und 30 Jahren sowie – auf Basis einer vorsichtigen Schätzung basierend auf einer historischen Auswertung – die von der Union am Kapitalmarkt durchschnittlich zu zahlenden Renditen.

9. Wie hoch ist das Zinsänderungsrisiko für die im Rahmen von NGEU zu begebenden EU-Anleihen für den Zeitraum 2028 bis 2058?

Die Europäische Kommission ist nach dem Entwurf zum Eigenmittelbeschluss gehalten, bei der Begebung und dem Management der Anleihen für das Wiederaufbauinstrument NGEU eine nachhaltige und vorsichtige Strategie zu verfolgen. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Aufwendungen für Zins und Tilgung für den EU-Haushalt planbar und möglichst gleichmäßig bis zum Jahr 2058 verteilen. Zu dieser vorsichtigen Strategie gehört auch, eine gewisse Vorsorge im Haushalt zu treffen, um ein eventuelles Zinsänderungsrisiko abzudecken.

10. Welche Laufzeiten sollen die im Rahmen von NGEU zu vergebenden Darlehen von bis zu 360 Mrd. Euro haben?

Nach dem Verordnungsvorschlag der EU-Kommission über eine Aufbau- und Resilienzfazilität sollen die Laufzeiten für die Darlehensvergabe in einem Darlehensvertrag zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat festgeschrieben werden. Die Laufzeit soll dabei die langfristige Natur der vereinbarten nationalen Verwendungszwecke berücksichtigen. Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission enthält keine darüberhinausgehenden Vorgaben zur Laufzeit. Im Entwurf zum Eigenmittelbeschluss ist festgehalten, dass der Abbau der Verbindlichkeiten der Union einem gleichmäßigen und vorhersehbaren Pfad folgen muss und bis Ende 2058 abgeschlossen sein muss.

11. Zu welchen Konditionen insbesondere zu welchem Zins sollen die im Rahmen von NGEU zu vergebenden Darlehen von bis zu 360 Mrd. Euro ausgereicht werden?

Nach dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über eine Aufbau- und Resilienzfazilität sollen die Konditionen für die Darlehensvergabe in einem Darlehensvertrag zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat festgeschrieben werden. Dabei ist die Unterstützung insbesondere an die Umsetzung vereinbarter Reform- und Investitionsvorhaben geknüpft. Die Zinskonditionen sollen nach Aussage der EU-Kommission den Zinskonditionen der Anleihen entsprechen, die die Union zur Finanzierung der Darlehen auf den Kapitalmärkten aufnimmt.

- a) Ist geplant bzw. setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Konditionen hinsichtlich Zins und Gebühren mindestens kostendeckend für Refinanzierung und Darlehensverwaltung durch die Europäische Kommission sein müssen?

Wenn nein, warum nicht?

Nach dem Verordnungsvorschlag der EU-Kommission über eine Aufbau- und Resilienzfazilität werden die Kosten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Darlehen einschließlich der Zinskosten vom betreffenden Mitgliedstaat getragen. Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit, diese Regelung zu ändern.

- b) Ist geplant bzw. setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Konditionen hinsichtlich Zins und Gebühren an die bestehenden Regeln des ESM anzulehnen?

Wenn nein, warum nicht?

- c) Ist geplant bzw. setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass bei nicht planmäßiger (z. B. verzögerter) Erfüllung der Bedingungen für die Darlehensvergabe Zinsaufschläge in Anlehnung an die bestehenden Regeln des ESM erhoben werden können?

Wenn nein, warum nicht?

- d) Ist geplant bzw. setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass bei überplanmäßiger (z. B. schnellerer oder umfassenderer) Erfüllung der Bedingungen für die Darlehensvergabe Zinsabschläge gewährt oder in besonders positiven Fällen Darlehen nachträglich in nicht rückzahlbare Zuwendungen umgewandelt werden können?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 11b bis 11d werden gemeinsam beantwortet.

Dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Aufbau- und Resilienzfazilität liegen unterschiedliche institutionelle Grundlagen, Interventionstatbestände, Funktionsweisen und Zielsetzungen zugrunde. Die Fazilität ist Teil des Wiederaufbaufonds NGEU, der die Maßnahmen und Programme des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU mit Blick auf die außergewöhnliche Lage in Folge der Pandemie zielgerichtet und zeitlich begrenzt verstärkt. Im Falle der Aufbau- und Resilienzfazilität können laut Vorschlag der Europäischen Kommission die Mitgliedstaaten Unterstützung für die Erreichung von Meilensteinen und Zielen in Bezug auf bestimmte Reformen und Investitionen erhalten, die in den jeweiligen Aufbau- und Resilienzplänen festgelegt und vereinbart sind. Bei der Bewertung der Pläne spielen gemäß den Vereinbarungen des Europäischen Rates die Kriterien der Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen sowie Stärkung des Wachstumspotenzials, Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftliche und soziale Resilienz des Mitgliedstaats sowie ein wirksamer Beitrag zur grünen und digitalen Wende eine besondere Rolle. Eine Anwendung bestehender Regeln des ESM ist im Verordnungsvorschlag über eine Aufbau- und Resilienzfazilität dementsprechend nicht ausdrücklich vorgesehen und aufgrund der unterschiedlichen Grundlagen und Zielsetzung der beiden Instrumente aus Sicht der Bundesregierung nicht geboten.

12. Ist nach Ansicht der Bundesregierung der Anteil der im Rahmen von NGEU zu begebenden EU-Anleihen, der für Zuwendungen eingesetzt und der durch Beiträge Deutschlands zurückgezahlt werden soll, im Rahmen der Schuldenbremse als Darlehensaufnahme des Bundes zu werten?
- a) Wenn ja, in welchen Haushaltsjahren sieht die Bundesregierung dadurch in welcher Höhe Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt?
- b) Wenn ja, plant die Bundesregierung, diesen Konsolidierungsbedarf vorrangig durch Steuererhöhungen bzw. neue Steuern oder vorrangig durch Ausgabekürzungen zu erfüllen?
- c) Wenn ja, welche Steuern sollen vorrangig erhöht oder neu eingeführt werden, bzw. in welchen Einzelplänen sollen vorrangig Ausgaben gekürzt werden?

Die Fragen 12 bis 12c werden zusammen beantwortet.

Die Kreditaufnahme der Europäischen Kommission im Rahmen von NGEU ist nicht anteilig als Darlehensaufnahme des Bundes oder Deutschlands zu werten.

Es handelt sich um eine Mittelaufnahme der Europäischen Kommission im Namen der Europäischen Union. Abführungen an die EU, die zur Finanzierung von Haushaltsausgaben der EU, einschließlich der Rückzahlung im Rahmen von NGEU begebenen Anleihen dienen, finanzieren die Mitgliedstaaten gemäß dem jeweils geltenden Eigenmittelbeschluss und dem EU-Haushaltsplan. Die Abführungen an die EU werden auf der Ebene des Bundes für die Schuldenregel voll wirksam.

- d) Wenn nein, liegt nach Ansicht der Bundesregierung darin, dass die EU Schulden aufnehmen dürfen soll, die de lege lata nur die Mitgliedstaaten durch ihre EU-Beiträge bedienen können, in dem durch Deutschland zu bedienenden Umfang eine Umgehung der Schuldenbremse?

Die Bundesregierung sieht in der Finanzierung der europäischen NGEU-Programme durch eine Mittelaufnahme der Europäischen Kommission und deren Rückzahlung durch den EU-Haushalt keine Umgehung der deutschen Schuldenregel. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 12a bis 12c verwiesen.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung angesichts der nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller weitreichenden Änderungen der Schuldenarchitektur in der EU dadurch, dass neben den Mitgliedstaaten nun auch die EU in erheblichem Umfang Schulden aufnehmen dürfen soll, Anpassungen des nationalen und europäischen Regelwerks zur Begrenzung von Staatsschulden zu initiieren (bitte jeweils erläutern)?
- a) Beabsichtigt die Bundesregierung, Vorschläge zur Änderung der deutschen Schuldenbremse dahingehend vorzulegen, dass (soweit das de lege lata noch nicht der Fall ist) künftig EU-Schulden, soweit sie anteilmäßig auf Deutschland entfallen, in die gemäß Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) für die Schuldenaufnahme höchstens zulässigen 0,35 Prozent des strukturellen Bruttoinlandsprodukts einzubeziehen sind?
- b) Beabsichtigt die Bundesregierung, auf EU-Ebene Vorschläge zur Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) dahingehend vorzulegen, dass für alle EU-Mitgliedstaaten künftig EU-Schulden, soweit sie anteilmäßig auf den jeweiligen Mitgliedstaat entfallen, in die gemäß den Regeln des SWP zulässigen Staatsschulden (insbesondere 3-Prozent-Defizit-Kriterium und 60-Prozent-Schuldenstand-Kriterium) einzubeziehen bzw. die zulässigen Staatsschulden insoweit abzusenken sind?
- c) Beabsichtigt die Bundesregierung, auf EU-Ebene Vorschläge zur Änderung des sog. Fiskalvertrags dahingehend vorzulegen, dass für alle Vertragsstaaten künftig EU-Schulden, soweit sie anteilmäßig auf den jeweiligen Vertragsstaat entfallen, in die gemäß den Regeln des Fiskalvertrags zulässigen Staatsschulden (insbesondere 0 Prozent strukturelles Defizit) einzubeziehen bzw. die zulässigen Staatsschulden insoweit abzusenken sind?

Die Bundesregierung beabsichtigt weder Vorschläge zur Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, noch Vorschläge zur Änderung der Regeln gemäß Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes über die Obergrenze der strukturellen Neuverschuldung von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts vorzulegen. Auf die Antwort zu den Fragen 12a bis 12c wird verwiesen.

