

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Vorbemerkungen	7
2 Ausgangspunkt und Ziel des Berichts	8
3 Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds	9
3.1 Wiederaufbaufonds führt zu schuldenfinanzierten Transfers.....	9
3.2 Stellungnahme des BMF	12
3.3 Abschließende Würdigung.....	12
4 Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion	13
4.1 Prinzipien nach den Europäischen Verträgen.....	13
4.2 Schrittweise Veränderung der Haushalts- und Finanzarchitektur.....	13
4.3 Mitgliedstaaten können sich selbst am Kapitalmarkt refinanzieren.....	14
4.4 Stellungnahme des BMF	15
4.5 Abschließende Würdigung.....	15
5 Haftungsrisiken reduzieren	16
5.1 Mitgliedstaaten haften gemeinschaftlich für die Tilgung der EU-Anleihen	16
5.2 Würdigung und Empfehlung.....	16
5.3 Stellungnahme des BMF	17
5.4 Abschließende Würdigung.....	17

	Seite
6	Fiskalregeln auf den Wiederaufbaufonds anwenden 20
6.1	Keine Fiskalregeln für EU-Anleihen..... 20
6.2	Würdigung und Empfehlungen 22
6.3	Stellungnahme des BMF 22
6.4	Abschließende Würdigung..... 23
7	Regelkonformes Verhalten und eigene Anstrengungen einfordern 25
7.1	Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte schon vor der Pandemie fraglich..... 25
7.2	Würdigung und Empfehlung 29
7.3	Stellungnahme des BMF 29
7.4	Abschließende Würdigung..... 29
8	Wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherstellen 31
8.1	Überwachung der Maßnahmen im Europäischen Semester 31
8.2	Würdigung und Empfehlung..... 31
8.3	Stellungnahme des BMF 32
8.4	Abschließende Würdigung..... 32
9	Fazit 33

0 Zusammenfassung

Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschlossen, einen sogenannten Wiederaufbaufonds einzurichten. Der Fonds soll ein Volumen von 750 Mrd. Euro haben und über EU-Anleihen – also über Schulden der Europäischen Union – finanziert werden. Die Mittel werden dann über EU-Programme an die Mitgliedstaaten weitergereicht, und zwar nicht nur als Darlehen, sondern mit 390 Mrd. Euro mehrheitlich auch als nicht-rückzahlbare Zuschüsse.

Aktuell ist davon auszugehen, dass Deutschland mit mehr als 65 Mrd. Euro der größte Nettozahler im Wiederaufbaufonds ist. Daneben kommen weitere Haftungsrisiken in Milliardenhöhe auf Deutschland zu.

Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über die mit dem Wiederaufbaufonds verbundenen möglichen Fehlentwicklungen sowie die Risiken für den Bundeshaushalt zu informieren. Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

0.1 Erstmals in ihrer Geschichte wird die Europäische Union über EU-Anleihen erhebliche Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen und den Mitgliedstaaten als Zuschüsse zur Verfügung stellen. Die EU-Anleihen werden dabei nicht unmittelbar von den Empfängern der Zuschüsse, sondern über den EU-Haushalt getilgt. Im Ergebnis organisiert der Wiederaufbaufonds schuldenfinanzierte Transfers zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem haftet der EU-Haushalt für alle EU-Anleihen des Fonds. Aller Erfahrung nach verstetigen sich in Krisenzeiten eingeführte Instrumente regelmäßig. Dabei wird häufig vernachlässigt, dass mit diesen Instrumenten mitunter Kosten und Risiken verbunden sind, deren Übernahme zwar in der jeweiligen Krise, nicht aber auf Dauer zu rechtfertigen ist. Mit dem Kriseninstrument Wiederaufbaufonds könnte daher eine weitere dauerhafte fiskalische Integration in der Europäischen Union einhergehen, die mit erheblichen Konsequenzen für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion verbunden wäre.

Das BMF hat erklärt, dass der Wiederaufbaufonds eine „*außergewöhnliche Reaktion auf diese vorübergehenden, aber extremen Umstände*“ sei. Der Krisenbezug und die Befristung würden ausdrücklich in den entsprechenden Rechtstexten verankert. Diese Vorgaben und Regelungen könnten nur durch eine Änderung des sogenannten Eigenmittelbeschlusses angepasst werden, wofür neben der Einstimmigkeit im Rat der Europäischen Union auch die Zustimmung der Mitgliedstaaten erforderlich sei.

Das BMF weist insoweit richtigerweise darauf hin, dass der Wiederaufbaufonds nur dann zu einer Dauerlösung werden kann, wenn die Mitgliedstaaten dem zustimmen. Damit bestätigt es aber das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Risiko einer Verstetigung von Kriseninstrumenten. Denn auch in der Vergangenheit haben die Mitgliedstaaten diese Verstetigung am Ende immer mitgetragen. Vor diesem Hintergrund wäre es – insbesondere mit Blick auf die Risiken einer gemeinschaftlichen Kreditaufnahme – zweckmäßiger und sicherlich auch transparenter gewesen, den Mitgliedstaaten die Zuschüsse direkt über den EU-Haushalt zu gewähren. Einer Finanzierung über EU-Anleihen hätte es hierfür nicht bedurft. (Nummern 3 und 4)

0.2 Der EU-Haushalt soll für die Schulden des Wiederaufbaufonds garantieren. Im Ergebnis haften die Mitgliedstaaten damit für diese Schulden gemeinschaftlich über ihre künftigen Beiträge zum EU-Haushalt. Sollte ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen können oder wollen, müssen die übrigen Staaten für dessen Anteil an den Schulden einstehen, ohne dass es einer erneuten Einwilligung ihrerseits bedarf. Ein solches Haftungsregime setzt die falschen Impulse und schwächt die Wirtschafts- und Währungsunion.

Das BMF hat erwidert, die Mitgliedstaaten müssten nicht direkt für ausstehende Verbindlichkeiten anderer Staaten einstehen. Denn die EU-Kommission wäre für den Fall, dass Zahlungen ausblieben, zuerst verpflichtet, innerhalb des EU-Haushalts nach der erforderlichen Liquidität zu suchen. In einem nächsten Schritt könne sie fällige EU-Anleihen kurzfristig umschulden. Erst wenn diese vorgelagerten Schritte nicht ausreichen, könne die EU-Kommission noch fehlende Mittel bei den übrigen Mitgliedstaaten anfordern.

Das BMF bestätigt damit im Ergebnis, dass die EU-Kommission beim Ausfall eines Mitgliedstaates doch immer auf Mittel der übrigen Staaten zurückgreift. D. h., sobald ein Staat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt, werden in letzter Konsequenz die übrigen Staaten herangezogen, ohne dass es dann einer erneuten Einwilligung ihrerseits bedarf. (Nummer 5)

- 0.3 Die Mitgliedstaaten haben sich verbindliche Fiskalregeln gegeben, um ihre öffentlichen Defizite und Schuldenstände zu begrenzen. Für Schulden der Europäischen Union gibt es solche Regeln nicht. Der Wiederaufbaufonds eröffnet den Staaten damit einen Weg, sich auf EU-Ebene unter Umgehung der Fiskalregeln zu verschulden. Um dies zu verhindern, sollten die aus den Schulden des Fonds resultierenden Rückzahlungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten auf deren jeweilige nationale Schuldenstände angerechnet werden. Dann könnten die Fiskalregeln greifen und disziplinierend wirken.

Das BMF hat mitgeteilt, dass es sich bei den EU-Anleihen um Schulden der Europäischen Union handle. Diese Schulden seien daher nicht auf die Schuldenstände der Mitgliedstaaten anzurechnen. Dabei hat es darauf hingewiesen, dass auch das unabhängige Statistische Amt der Europäischen Union diese Einstufung vorgenommen habe.

Im Kern geht es hier nicht nur und auch nicht vorrangig um eine Frage der Finanzstatistik, sondern vielmehr darum, wem die Schulden faktisch zuzurechnen sind. Da die Mitgliedstaaten letztlich über ihre künftigen Beiträge an den EU-Haushalt dafür einstehen müssen, wäre es folgerichtig, sie auf die nationalen Schuldenstände anzurechnen. Das wäre auch zweckmäßig, da den Mitgliedstaaten andernfalls ermöglicht würde, die Fiskalregeln und damit elementare Prinzipien der Wirtschafts- und Währungsunion zu umgehen. Dies hätte erhebliche negative Konsequenzen für die Union. (Nummern 4 und 6)

- 0.4 Die EU-Anleihen für die Zuschüsse sollen im Zeitraum 2028 bis 2058 über den EU-Haushalt getilgt werden. Allerdings ist derzeit noch offen, welcher Anteil auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfällt, da dies erst Gegenstand künftiger Verhandlungen über die Finanzierung der Europäischen Union sein wird. Der EU-Haushalt soll zudem für alle Schulden des Wiederaufbaufonds garantieren. Hierzu soll die sogenannte Eigenmittelobergrenze erhöht werden. Dadurch kann die Europäische Union über den EU-Haushalt bei den Mitgliedstaaten auf ein enormes Garantievolumen von mindestens 4 000 Mrd. Euro zurückgreifen. Dies entspricht einem Vielfachen des tatsächlich benötigten Volumens und ist in diesem Umfang nicht erforderlich. Es könnte zudem Spekulationen über eine bereits angelegte Ausweitung der Verschuldung auf EU-Ebene befeuern. Daher sollte diese Obergrenze deutlich zurückgeführt werden. Zudem sollten die voraussichtlichen Lasten für die Mitgliedstaaten zur Tilgung der EU-Anleihen schon jetzt in einem verbindlichen Tilgungsplan festgelegt werden.

Das BMF hat erklärt, dass die Eigenmittelobergrenze vorsorglich erhöht werde, damit die Europäische Union in der Lage sei, ihren Zahlungsverpflichtungen jederzeit und unter allen Umständen nachzukommen. Den Berechnungen der EU-Kommission liege der hypothetische Fall zugrunde, dass in jedem Jahr der maximale Rückzahlungsbetrag zu leisten sei und sich Konjunktur und Zinsen negativ entwickelten. Da noch offen sei, in welchem Umfang der Wiederaufbaufonds Darlehen oder Zuschüsse ausreichen werde und hierfür Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen müsse, könne kein abschließender Plan für die Tilgung der EU-Anleihen aufgestellt werden.

Die EU-Kommission geht in ihren Berechnungen von falschen Voraussetzungen aus. Denn für die Frage, ob die Europäische Union ihren Zahlungsverpflichtungen aus den EU-Anleihen jederzeit nachkommen kann, ist nicht entscheidend, wie viel sie in einem Jahr zurückzahlen darf, sondern wie viel sie voraussichtlich zurückzahlen muss. Tatsächlich darf die EU-Kommission in einem Jahr nicht mehr als den für die Berechnungen herangezogenen maximalen Rückzahlungsbetrag tilgen, weniger ist aber durchaus möglich und erlaubt. Hinzu kommt, dass eine Berechnung, die in jedem Jahr das Eintreten aller Risiken unterstellt, nicht vorsorglich, sondern unrealistisch ist, insbesondere dann, wenn die betrachteten Risiken – wie im vorliegenden Fall – negativ korrelieren. Richtig ist hingegen, dass der tatsächliche Mittelbedarf und die Zahlungsströme, insbesondere für die als Darlehen ausgereichten Mittel, derzeit nicht absehbar sind. Dies gilt jedoch nicht für die als Zuschüsse vorgesehenen Mittel. (Nummern 3, 5 und 6)

- 0.5 Solidarität setzt das Einhalten gemeinsamer Regeln, das Entstehen für in eigener Verantwortung liegende Versäumnisse sowie das Ausschöpfen der Möglichkeiten zur Selbsthilfe voraus. Dies ist beim Wiederaufbaufonds zumindest zweifelhaft. So haben einige Staaten die Fiskalregeln über Jahre hinweg nicht eingehalten und sich dadurch praktisch selbst geschwächt. Überdies ist nicht vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten alle zumutbaren Möglichkeiten zur Selbsthilfe ausschöpfen, z. B. indem sie die Belastungen der Pandemie zunächst national auf mehr starke Schultern verteilen.

Das BMF hat das Prinzip der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten bei der Fiskalpolitik betont. Beim Wiederaufbaufonds handle es sich indes um ein Instrument der gelebten europäischen Solidarität. Ziel sei, den Auswirkungen der Pandemie frühzeitig entgegenzusteuern, um dauerhafte strukturelle

Schäden insbesondere in den stark betroffenen Volkswirtschaften zu verhindern. Alle Mitgliedstaaten würden zudem erhebliche eigene Anstrengungen zur Bewältigung der Pandemie unternehmen und eigene Maßnahmen zu einem überwiegenden Teil auch selbst finanzieren. Der Wiederaufbaufonds würde diese Maßnahmen unterstützen und ergänzen.

Zu Recht weist das BMF hier auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihre eigene, mitgliedstaatliche Fiskalpolitik hin. Folgerichtig wäre es, diese Eigenverantwortung auch mit Blick auf die Bewältigung der Pandemiefolgen einzufordern und darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten künftig für ausreichende finanzielle Reserven sorgen, um im Krisenfall konjunkturpolitische Maßnahmen ergreifen und eine nationale Stabilisierungspolitik betreiben zu können. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof es für geboten, sich auf die Einhaltung der Fiskalregeln zurückzubedenken, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten zu sichern. Ziel sollte sein, die Resilienz und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union insgesamt zu stärken und sich für künftige Krisen zu wappnen. (Nummern 4, 7 und 8)

- 0.6 Die Mittel des Wiederaufbaufonds sollen über verschiedene EU-Programme ausgereicht werden. Ziel ist, ein höheres Wirtschaftswachstum zu erreichen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu stärken sowie Arbeitsplätze zu schaffen. Im sogenannten Europäischen Semester sollen die Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Umsetzung ihrer Reformen berichten. Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung im Wege von EU-Programmen ist bisher nicht überzeugend belegt. Zudem setzen die Mitgliedstaaten die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester weit überwiegend nicht oder nicht richtig um.

Das BMF hat erklärt, dass es der Überwachung der Mittelverwendung eine hohe Bedeutung beimesse. Dabei biete der Wiederaufbaufonds die Gelegenheit, die Umsetzungsbilanz des Europäischen Semesters zu verbessern. So setze sich das BMF dafür ein, dass die länderspezifischen Empfehlungen ein „*hohes Maß an Verbindlichkeit*“ erhielten und bringe sich regelmäßig aktiv in die Diskussionen zur Weiterentwicklung des Europäischen Semesters ein. Ziel sei, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Strukturreformen zu stärken.

Auch wenn das BMF beim Wiederaufbaufonds auf einen wirksamen Mitteleinsatz achten und zur Weiterentwicklung des Europäischen Semesters beitragen möchte, bleibt der Bundesrechnungshof vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit vergleichbaren Förderprogrammen skeptisch. (Nummer 8)

- 0.7 Aufgrund der COVID-19-Pandemie sind die staatlichen Strukturen, die Unternehmen, die Gesundheits- und Sozialsysteme sowie die Bürgerinnen und Bürger überall auf der Welt zum Teil enormen Belastungen ausgesetzt. Die Pandemie stellt Wirtschaft und Gesellschaft auch in der Europäischen Union vor beispiellose Herausforderungen. Zwar sind alle Mitgliedstaaten von der Pandemie betroffen. Einige Staaten verfügen jedoch weder über tragfähige öffentliche Finanzen noch über widerstandsfähige staatliche Strukturen, um die aus ihrer Sicht erforderlichen insbesondere konjunkturpolitischen Maßnahmen ergreifen zu können. Der Ruf nach einer solidarischen europäischen Antwort ist daher nachvollziehbar.

Ob und inwieweit der Wiederaufbaufonds die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen und damit Teil der Antwort auf diese Herausforderungen sein kann, erscheint indes fraglich. Die negativen Erfahrungen aus den bisherigen EU-Programmen wecken jedenfalls erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und damit auch daran, dass die angestrebten Ziele erreicht werden.

Wenn zudem die Mitgliedstaaten in einigen Jahren feststellen, dass Hunderte Milliarden Euro zwar ausgegeben, die strukturellen Defizite aber nicht beseitigt wurden, dürfte die Bereitschaft sinken, die offenen Rechnungen zu übernehmen, zumal sich die im Moment finanziell stärkeren Staaten dann sicherlich auch mit den Folgekosten ihrer nationalen Rettungsmaßnahmen auseinandersetzen müssen. Sollte zudem der wirtschaftliche Aufschwung ausbleiben, könnte dies den Zusammenhalt in der Europäischen Union nachhaltig beeinträchtigen. Auch deshalb hätte die konkrete Verteilung der Lasten vor Ausgabe der Mittel geklärt werden müssen.

Schwerer wiegen jedoch die langfristigen Risiken im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme. Denn der Wiederaufbaufonds höhlt das Prinzip der Eigenverantwortung aus. Zudem eröffnet das bereits beschlossene enorme Garantievolumen den Mitgliedstaaten einen Weg, auf EU-Ebene unter Umgehung der Fiskalregeln Schulden aufzunehmen und sich diese Mittel über EU-Programme als Zuschüsse zuzuweisen. Hinzu tritt ein Haftungsregime, das unsolidarische nationale Politiken befördern könnte. Insgesamt besteht damit die Gefahr, dass mit dem Wiederaufbaufonds ein Weg

eingeschlagen wird, der die Europäische Union als Rechts- und Solidargemeinschaft schwächen und damit langfristig den Wesenskern sowie die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden könnte.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Einführung des Wiederaufbaufonds politisch gewünscht und beschlossen ist. Die Bundesregierung sollte jedoch sicherstellen, dass die gemeinschaftliche Kreditaufnahme unter Umgehung der Fiskalregeln – angesichts der damit verbundenen erheblichen Risiken – in der Europäischen Union nicht zu einer Dauerlösung wird. (Nummer 9)

1 Vorbemerkungen

Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation den Ausbruch der COVID-19-Erkrankung offiziell zu einer Pandemie. Zu diesem Zeitpunkt war auch die Europäische Union bereits erheblich betroffen. Alle Mitgliedstaaten erließen teils umfangreiche Einschränkungen des öffentlichen Lebens, um einen drohenden exponentiellen Anstieg der Anzahl schwer Erkrankter und eine damit einhergehende Überlastung der Gesundheitssysteme zu verhindern. In der Folge kam es zu einem gravierenden Einbruch der Wirtschaftsleistung, der nach wie vor anhält und noch nicht überwunden ist. Die ökonomischen Folgen der Pandemie waren und sind dabei weniger auf die regional unterschiedliche Anzahl der Infizierten als auf die infolgedessen beschlossenen Einschränkungen des öffentlichen Lebens zurückzuführen.

Bereits vor der COVID-19-Pandemie hoch verschuldete Mitgliedstaaten können auf die ökonomischen Herausforderungen nur eingeschränkt reagieren. So können sie z. B. nationale Maßnahmen zum Schutz wirtschaftlicher Strukturen nur in geringerem Maße umsetzen, da diese regelmäßig schuldenfinanzierte Ausgabensteigerungen erfordern. Einschränkungen der staatlichen Handlungsfähigkeit sind hier also vor allem auf Defizite und Schwachstellen zurückzuführen, die bereits vor der Pandemie bestanden.

In einigen Mitgliedstaaten sind Schuldentragfähigkeit und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit – nunmehr verschärft durch die Pandemie und ihre Folgen – besonders bedroht. Von verschiedenen Seiten wurde daher europäische Solidarität gefordert. Vor diesem Hintergrund entwickelte die EU-Kommission einen Vorschlag, der de facto umfangreiche schuldenfinanzierte Transfers zwischen den Mitgliedstaaten vorsah.¹

Auf dem EU-Gipfel im Juli 2020 einigte sich der EU-Rat² auf ein Paket, das den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union mit spezifischen krisenbezogenen Maßnahmen verbinden sollte.³ Als Reaktion auf die Pandemie wurde die Einrichtung eines Wiederaufbaufonds⁴ beschlossen. Dabei sollten die Befugnisse der EU-Kommission zur Kreditaufnahme für diesen Fonds in Höhe, Dauer und Umfang klar begrenzt sein.

Nach Zustimmung des EU-Parlaments hat der Rat der Europäischen Union (Rat) am 17. Dezember 2020 die Verordnung zur Festlegung des MFR für die Jahre 2021 bis 2027 angenommen. Danach sollen dem EU-Haushalt über den Gesamtzeitraum 1 074,3 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Hinzu kommen weitere 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbaufonds.

In einem nächsten Schritt steht nun die Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses der Europäischen Union (Eigenmittelbeschluss) in allen Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften an.⁵

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie vom 28. Mai 2020, COM(2020) 441 final.

² Mitglieder des EU-Rates sind die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten, der Präsident des EU-Rates sowie die Präsidentin der EU-Kommission.

³ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen vom 21. Juli 2020, EUCO 10/20.

⁴ Der Wiederaufbaufonds ermöglicht schuldenfinanzierte Ausgaben, die den regulären EU-Haushalt im Zeitraum 2021 bis 2027 ergänzen sollen. Die EU-Kommission verwendet hierfür die Bezeichnung „Aufbauinstrument“ bzw. „Next Generation EU (NGEU)“.

⁵ In Deutschland: 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. Februar 2021.

2 Ausgangspunkt und Ziel des Berichts

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Deutsche Bundestag auch mit Blick auf internationale oder europäische Verpflichtungen der Ort bleiben, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben des Bundes entschieden wird.⁶ Berichte des Bundesrechnungshofes zu eben diesen Verpflichtungen sowie den damit verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt sollen die Transparenz fördern und so die parlamentarische Finanzkontrolle stärken. Ziel dieser Kontrolle ist, die Selbstgestaltungsfähigkeit Deutschlands als demokratischer Verfassungsstaat und das demokratische Wahlrecht seiner Bürgerinnen und Bürger zu wahren.

Ausgangspunkt für diesen Bericht ist die auf dem EU-Gipfel am 21. Juli 2020 erzielte Einigung. Im Dezember 2020 wurde diese Einigung in verschiedenen Rechtstexten⁷ verankert. Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass einzelne Details zum Wiederaufbaufonds, insbesondere die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten, noch offen sind. Die wesentlichen Linien sind allerdings schon jetzt klar erkennbar.

Mit diesem Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über die mit dem Wiederaufbaufonds möglicherweise verbundenen Konsequenzen. Ausgehend von der politischen Entscheidung, in der Europäischen Union Solidarität zu üben, informiert er insbesondere über die möglichen Risiken der mit dem Fonds vorgesehenen gemeinschaftlichen Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt und gibt daraus abgeleitete Empfehlungen für noch anstehende Beratungen und Verhandlungen. Übergeordnetes Ziel der Berichterstattung ist, die Europäische Union als Rechts- und Solidargemeinschaft zu stärken und langfristig die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion zu wahren. Der Bericht geht daher auch auf mögliche Fehlentwicklungen und Fehlanreize ein, die dieses Ziel gefährden könnten.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

⁶ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, BVerfGE 129, 124 (178) (zur Griechenlandhilfe Euro-Rettungsschirm, EFS).

⁷ Beschluss (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 sowie 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.

3 Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds

Erstmals in ihrer Geschichte wird die Europäische Union ermächtigt, in erheblichem Umfang Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen und die Mittel als nicht-rückzahlbare Zuschüsse an die Mitgliedstaaten weiterzuleisten. Die Tilgung der Kredite soll über den EU-Haushalt erfolgen. Weil Zuschuss und Rückzahlungsbetrag für den einzelnen Mitgliedstaat in der Regel unterschiedlich hoch sind, organisiert der Wiederaufbaufonds schuldenfinanzierte Transfers.

3.1 Wiederaufbaufonds führt zu schuldenfinanzierten Transfers

Der Wiederaufbaufonds soll ein Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro haben und über EU-Anleihen finanziert werden. Damit wird die Europäische Union erstmals in ihrer Geschichte ermächtigt, Kredite aufzunehmen, um den EU-Haushalt aufzustocken. Neu ist auch, dass die Europäische Union einen Teil dieser kreditfinanzierten Mittel nicht als Darlehen, sondern als nicht-rückzahlbare Zuschüsse an die Mitgliedstaaten weiterreicht.

Um die EU-Anleihen abzusichern, soll die sogenannte Eigenmittelobergrenze⁸ um 0,6 % des EU-Bruttonationaleinkommens (EU-BNE) erhöht werden. Dieser zusätzliche „Headroom“⁹ soll als Garantie dienen und so lange erhalten bleiben, bis alle EU-Anleihen zurückgezahlt wurden, längstens bis zum Jahr 2058. Die Rückzahlung soll ab dem Jahr 2028 beginnen¹⁰ und im Jahr 2058 abgeschlossen sein.

Von den im Wiederaufbaufonds insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln sollen 390 Mrd. Euro als Zuschüsse und 360 Mrd. Euro als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben werden (vgl. Abbildung 1).¹¹ Die Mittel sollen verschiedenen EU-Programmen zugewiesen werden.

Die als Darlehen ausgereichten Mittel sollen von den jeweiligen Empfänger-Mitgliedstaaten selbst zurückgezahlt werden. De facto übernehmen sie in dieser Höhe damit auch die Tilgung der EU-Anleihen. Bei den als Zuschüssen ausgereichten Mitteln erfolgt die Rückzahlung der EU-Anleihen hingegen über den EU-Haushalt. Allerdings ist derzeit noch offen, welcher Anteil auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfällt, da dies Gegenstand der Verhandlungen über die Finanzierung der Europäischen Union ab dem Jahr 2028 sein wird.

⁸ Die Eigenmittelobergrenze legt den Höchstbetrag an Eigenmitteln fest, den die Europäische Union bei den Mitgliedstaaten zur Finanzierung ihres Haushalts abrufen kann. Sie wird als Prozentsatz des EU-Bruttonationaleinkommens im Eigenmittelbeschluss für die Geltungsdauer des jeweiligen MFR festgelegt.

⁹ Der „Headroom“ bezeichnet die Differenz zwischen Eigenmittelobergrenze und dem Ausgabenumfang, der im EU-Haushalt unmittelbar durch Eigenmittel abgedeckt ist.

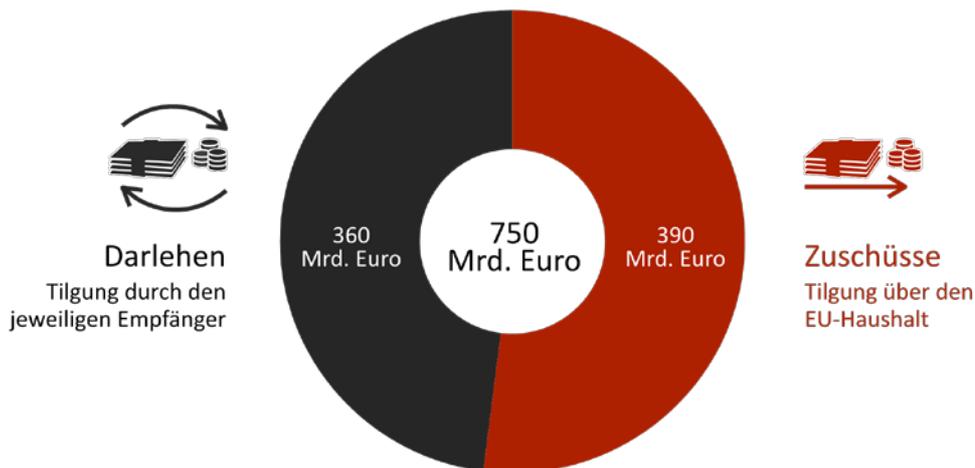
¹⁰ Für Zinszahlungen im Zeitraum 2021 bis 2027 vorgesehene, aber nicht ausgegebene Beträge sowie zusätzliche Einnahmen aus neuen EU-Eigenmitteln können unter bestimmten Voraussetzungen für Rückzahlungen vor dem Jahr 2028 genutzt werden.

¹¹ Beträge im Zusammenhang mit dem Wiederaufbaufonds werden in diesem Bericht grundsätzlich in konstanten Preisen des Jahres 2018 angegeben.

Abbildung 1

Mehr als die Hälfte der Fondsmittel sollen als Zuschüsse ausgezahlt werden

Die insgesamt im Wiederaufbaufonds zur Verfügung stehenden 750 Mrd. Euro teilen sich auf in 390 Mrd. Euro für Zuschüsse und 360 Mrd. Euro für Darlehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: EU-Rat, EU-Kommission.

Die EU-Kommission beabsichtigt, die Einführung neuer EU-Eigenmittel vorzuschlagen und die Einnahmen hieraus für die Rückzahlung der EU-Anleihen zu verwenden. In einem ersten Schritt wurde zum 1. Januar 2021 bereits die sogenannte Plastikabgabe eingeführt. Diskutiert werden darüber hinaus u. a. eine grenzüberschreitende CO₂-Abgabe, eine Digitalabgabe sowie die Verwendung von Einnahmen aus dem Emissionshandel.

Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt in der ersten Spalte die erwartete Verteilung von Zuschüssen auf die EU-Mitgliedstaaten. In der zweiten Spalte sind die erwarteten Rückzahlungsverpflichtungen aus den für die Zuschüsse aufgenommenen EU-Anleihen aufgeführt. Die dritte Spalte zeigt die daraus resultierende Nettoposition der Mitgliedstaaten: Liegt der Anteil der Zuschüsse über dem Rückzahlungsbetrag, ist der Mitgliedstaat Nettoempfänger, umgekehrt Nettozahler. Deutschland ist mit 65,9 Mrd. Euro aus heutiger Sicht der größte Nettozahler.

Die Tabelle zeigt damit auf, in welchem Umfang der Wiederaufbaufonds einen schuldenfinanzierten Transfer von den Nettozahlern zu den Nettoempfängern organisiert. Da vorgesehen ist, dass alle Mitgliedstaaten Zuschüsse erhalten und sich abhängig von ihrem Anteil am EU-Haushalt an deren Rückzahlung beteiligen sollen, beträgt der Nettoeffekt insgesamt lediglich 144,9 Mrd. Euro. D. h., dass mit dem Wiederaufbaufonds zwar 390 Mrd. Euro an Zuschüssen „bewegt“ werden, der tatsächliche Vorteil für alle Nettoempfänger (Nettovorteil) hieraus beläuft sich jedoch auf weniger als 145 Mrd. Euro.

Tabelle 1

Verteilung der Zuschüsse und Rückzahlungsverpflichtungen aus dem Wiederaufbaufonds
(in absoluten Zahlen^c)

	Zuschuss ^a	Rückzahlung ^b	Nettoposition	
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Spanien	73,8	36,2	37,6	Nettoempfänger
Italien	81,7	49,1	32,6	
Griechenland	20,3	5,2	15,1	
Polen	28,8	16,0	12,8	
Rumänien	17,2	6,8	10,4	
Portugal	16,4	6,2	10,2	
Kroatien	7,4	1,5	5,9	
Bulgarien	7,5	1,8	5,7	
Slowakei	7,3	2,7	4,6	
Ungarn	7,8	4,4	3,4	
Tschechien	8,4	6,0	2,4	
Litauen	3,0	1,5	1,5	
Lettland	2,3	0,9	1,4	
Zypern	1,2	0,6	0,6	
Estland	1,3	0,9	0,4	
Slowenien	1,9	1,6	0,3	
Malta	0,3	0,4	-0,1	Nettozahler
Luxemburg	0,1	1,4	-1,3	
Finnland	2,9	6,7	-3,8	
Österreich	3,7	9,6	-5,9	
Irland	1,6	7,9	-6,3	
Schweden	4,6	11,0	-6,4	
Dänemark	1,9	8,4	-6,5	
Belgien	6,4	17,4	-11,0	
Niederlande	7,0	22,0	-15,0	
Frankreich	46,7	69,4	-22,7	
Deutschland	28,4	94,3	-65,9	
Nettoeffekt			+/- 144,9	
Summe	390,0	390,0	0	

Erläuterungen:

- a Eigene Berechnung unter der Annahme, dass der Verteilungsschlüssel der gesamten Zuschüsse dem Verteilungsschlüssel der Aufbau- und Resilienzfazilität¹² entspricht.
b Berechnet auf Basis des erwarteten Anteils am EU-Haushalt im Zeitraum 2021 bis 2027.
c Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: EU-Kommission, BMF; Eigene Berechnungen.

¹² Die Aufbau- und Resilienzfazilität bildet das Kernstück des Wiederaufbaufonds. Mit insgesamt 672,5 Mrd. Euro fließen fast 90 % der Fondsmittel in dieses Instrument.

3.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass die Mittel des Wiederaufbaufonds nicht als Transfers an die Mitgliedstaaten weitergereicht würden. Stattdessen handele es sich um eine Mittelaufnahme zugunsten von EU-Programmen. Auch die Verteilung von Zuschüssen und Rückzahlungsverpflichtungen stehe noch nicht endgültig fest. Es hat zudem darauf hingewiesen, dass die Rangfolge der Mitgliedstaaten innerhalb der Gruppe der Nettozahler und Nettoempfänger anders wäre, wenn die jeweiligen Beträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder zur Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten gesetzt würden.

3.3 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen des BMF zur Frage der Transfers überzeugen nicht. Denn mit dem Wiederaufbaufonds werden Zuschüsse und Rückzahlungsverpflichtungen in unterschiedlicher Höhe auf die Mitgliedstaaten verteilt und auf diesem Wege Transfers zwischen den Mitgliedstaaten organisiert. Der „Umweg“ über die EU-Programme ändert nichts daran, dass es sich hier um Transfers handelt. Der Fachterminus „Transfer“ ist zudem bei bereits bestehenden EU-Programmen als Einkommensübertragung ohne äquivalente wirtschaftliche Gegenleistung gebräuchlich und wird so in der Literatur¹³ und auch von der EU-Kommission¹⁴ verwendet.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Verteilung der Zuschüsse erst im Jahr 2022 endgültig feststehen wird, sobald absehbar ist, wie hoch der Rückgang der Wirtschaftsleistung infolge der COVID-19-Pandemie tatsächlich ausgefallen ist. Über die Verteilung der Rückzahlungsverpflichtungen wird zudem erstmals in einigen Jahren verhandelt. Naturgemäß können die in Tabelle 1 ausgewiesenen Zahlen daher lediglich die erwartete Verteilung nach jetzigem Stand abbilden. Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof diese Zahlen für realistisch.

Richtig ist hingegen, dass sich die Rangfolge der Mitgliedstaaten in Tabelle 1 bei einer Darstellung der Zahlen relativ zum BIP oder zur Bevölkerungszahl ändern würde. Aber auch dann bliebe Deutschland einer der größten Nettozahler. Und natürlich bliebe ein Mitgliedstaat, der in absoluten Zahlen Nettozahler ist, dies auch bei relativer Betrachtungsweise. Gleiches gilt für einen Nettoempfänger.

¹³ Siehe z. B. Berthold Busch (2018), Kohäsionspolitik in der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Neuorientierung, IW-Analysen Nummer 121.

¹⁴ Die Kohäsionspolitik der EU und ihr Beitrag zu Beschäftigung und Wachstum in Europa, Gemeinsames Dokument der Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Juli 2013.

4 Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion

Aller Erfahrung nach verstetigen sich in Krisenzeiten auf EU-Ebene eingeführte Instrumente regelmäßig. Dabei wird häufig vernachlässigt, dass mit diesen Instrumenten mitunter Kosten und Risiken verbunden sind, deren Übernahme zwar in der jeweiligen Krise, nicht aber auf Dauer zu rechtfertigen ist. Mit dem Wiederaufbaufonds könnte eine weitere dauerhafte fiskalische Integration in der Europäischen Union einhergehen, die mit erheblichen Konsequenzen für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion verbunden wäre.

4.1 Prinzipien nach den Europäischen Verträgen

Die Mitgliedstaaten sind für ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik selbst verantwortlich (Prinzip der Eigenverantwortung)¹⁵. Regelungen zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken sowie der Stabilitäts- und Wachstumspakt¹⁶ sollen sicherstellen, dass die Staaten national für solide öffentliche Haushalte sorgen. Dabei sollen insbesondere die beiden folgenden Elemente die von einer unsoliden Finanzpolitik ausgehenden Ansteckungsgefahren verringern und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion sichern:

- Von den Mitgliedstaaten einzuhaltende Referenzwerte für das Defizit und den Schuldenstand der öffentlichen Hand sollen tragfähige Staatsfinanzen sicherstellen.
- Die sogenannte Nichtbeistandsklausel¹⁷ soll eine gegenseitige Haftung für Schulden in der Europäischen Union ausschließen und so Fehlanreize vermeiden („no bail-out“).

Wird die Nichtbeistandsklausel strikt eingehalten, muss jeder Mitgliedstaat davon ausgehen, dass er die Folgen seines Handelns selbst zu tragen hat. Es ist dann in seinem Interesse, innerstaatlich solide zu haushalten. Kann er hingegen im Krisenfall ohne Weiteres mit der Hilfe anderer Mitgliedstaaten rechnen, ist der Anreiz groß, sich über Gebühr zu verschulden und im Zweifel auf die Unterstützung durch die Gemeinschaft zu bauen („moral hazard“¹⁸).

4.2 Schrittweise Veränderung der Haushalts- und Finanzarchitektur

Krisen in der Europäischen Union und im Euro-Währungsgebiet führten in der Vergangenheit regelmäßig dazu, dass neue Instrumente eingeführt wurden. So legte das Eurosystem¹⁹ erstmals im Juli 2009 ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren auf, um die in eine schwere Krise geratenen Finanzmärkte zu stützen. In den Jahren danach folgten neue Ankaufprogramme, bestehende wurden wiederholt aufgestockt und das Gesamtvolumen immer weiter erhöht, so auch im Zuge der COVID-19-Pandemie. Der Wertpapierbestand des Eurosystems aus Ankaufprogrammen wird bis Mitte 2021 auf voraussichtlich 4,3 Billionen Euro steigen.²⁰

Daneben wurden im Jahr 2010 der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als temporäre Rettungsschirme geschaffen. Beim EFSM hafteten die Mitgliedstaaten für etwaige Ausfälle indirekt über ihren Anteil am EU-Haushalt, bei der EFSF unmittelbar über nationale Garantien. Die Hilfsprogramme wurden dabei auch über den Kapitalmarkt, also über Anleihen, refinanziert.

Im Jahr 2012 richteten die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einen dauerhaften Rettungsschirm ein. Der ESM gewährt seinen Mitgliedern im Falle einer Krise Finanzhilfen, wenn dies für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Hierzu nimmt er in der Regel über Anleihen Mittel am Kapitalmarkt auf und reicht sie als Stabilitätshilfen an die von

¹⁵ Das Prinzip der Eigenverantwortung ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips (Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) i. d. F. des Vertrags von Lissabon). D. h.: Die Mitgliedstaaten sind für die Konsequenzen der Entscheidungen in den Bereichen, in denen sie selbstbestimmt handeln können, auch selbst verantwortlich.

¹⁶ Entschließung des EU-Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Amsterdam am 17. Juni 1997, Amtsblatt C 236 vom 2. August 1997.

¹⁷ Artikel 125 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

¹⁸ Der Begriff „moral hazard“ (moralisches Risiko) bezeichnet ein moralisch fragwürdiges – also ein nachlässiges, leichtsinniges oder risikoreiches – Verhalten aufgrund von Fehlanreizen, z. B. weil die negativen Folgen dieses Verhaltens einem anderen oder aber der Allgemeinheit aufgebürdet werden können.

¹⁹ Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, bilden das Eurosystem.

²⁰ DIW-Wochenbericht Nummer 24/2020, S. 452.

einer Krise betroffenen Mitglieder weiter. Dabei soll der ESM seinen Mitgliedern Hilfen grundsätzlich nur unter strengen Auflagen gewähren.

Der ESM verfügt über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Jedes Mitglied haftet für Verluste des ESM bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Die Darlehenskapazität des ESM liegt bei 500 Mrd. Euro. Bis zu diesem Gesamtvolumen kann der ESM den Mitgliedern Stabilitätshilfen gewähren. Die Überdeckung²¹ von 40 % soll eine hohe Bonität des ESM gewährleisten und es ihm ermöglichen, sich günstig am Kapitalmarkt zu refinanzieren.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Euro-Währungsgebiets haben also bereits im Anschluss an die Finanzkrise wiederholt Anleihen begeben, für die sie gemeinsam haften. Jedoch wurden die aufgenommenen Mittel bisher stets als Kredite an die Mitgliedstaaten weitergereicht. Die Rückzahlung musste durch die Darlehensnehmer erfolgen.

Beim Wiederaufbaufonds sollen die am Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel jedoch überwiegend als Zuschüsse vergeben werden. Dies wird mit einer bereits hohen Verschuldung einiger Mitgliedstaaten begründet. Eine weitere Kreditaufnahme könnte – so die Erklärung – die Refinanzierungskosten dieser Staaten stark ansteigen lassen und deren Zugang zum Kapitalmarkt gefährden.

Einzelstaatliche Garantien zur Absicherung der Rückzahlung sind nicht vorgesehen. Vielmehr tritt die Europäische Union als Emittentin der EU-Anleihen am Kapitalmarkt auf und nutzt den EU-Haushalt als Garantie. Zur Tilgung der aufgenommenen Mittel werden neben den Beiträgen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt auch neue EU-Eigenmittel in Betracht gezogen.

Aller Erfahrung nach verstetigen sich auf EU-Ebene in Krisenzeiten einmal eingeführte Instrumente eher, als dass ihre Anwendung auf den Krisenfall beschränkt bleibt. Auch die angestrebte Tilgung der EU-Anleihen durch neue EU-Eigenmittel legt nahe, dass mit dem Wiederaufbaufonds dauerhafte fiskalische Integrationschritte verbunden sein könnten.

4.3 Mitgliedstaaten können sich selbst am Kapitalmarkt refinanzieren

EU-Kommission und Rat stellten bereits im März 2020 klar, dass bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Flexibilität voll ausgeschöpft werden soll und aktivierten die sogenannte allgemeine Ausweichklausel (Ausweichklausel).²² Die Ausweichklausel ermöglicht es, von den normalerweise geltenden Haushaltsverpflichtungen abzuweichen. Dadurch werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die notwendigen haushaltspolitischen Maßnahmen zu ergreifen, um auf die Situation angemessen zu reagieren.

Daneben legte die Europäische Zentralbank (EZB) im März 2020 das eigenständige Pandemie-Notfallankaufprogramm PEPP²³ auf.²⁴ PEPP hat ein Gesamtvolumen von 1 850 Mrd. Euro und ist zunächst bis März 2022 befristet. Als flexible Reaktion auf die außergewöhnliche und akute Wirtschaftskrise soll es die geldpolitischen Ziele der EZB wahren. PEPP wird – zusätzlich zu den bereits bestehenden Ankaufprogrammen – die Liquidität an den Kapitalmärkten noch einmal deutlich erhöhen.

Gleichwohl hielten EU-Kommission und Rat es für erforderlich, den Mitgliedstaaten im Wege des Wiederaufbaufonds zusätzlich insgesamt 750 Mrd. Euro in Form von Zuschüssen und Darlehen zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedstaaten sollen Zuschüsse erhalten, die bezogen auf ihr jeweiliges BIP aus dem Jahr 2019 in einer Bandbreite von 0,5 bis 13,6 % liegen. Insgesamt belaufen sich die Zuschüsse dabei auf weniger als 3 % des BIP der Europäischen Union.

²¹ Beim ESM liegt eine Überdeckung vor, da das Haftungskapital der Mitgliedstaaten (also das Stammkapital) höher als die maximal als Darlehen ausgereichten Stabilitätshilfen ist (also die Darlehenskapazität).

²² Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt COM(2020) 123 final vom 20. März 2020. Der ECOFIN-Rat stimmte dem Ersuchen der EU-Kommission am 23. März 2020 zu.

²³ Pandemic Emergency Purchase Programme.

²⁴ Beschluss (EU) 2020/440 der EZB vom 24. März 2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2020/17).

4.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat die Bedeutung des fiskalpolitischen Regelwerks als einen Grundpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion betont und die Ausführungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Aus seiner Sicht gelte es, negative Ansteckungsgefahren durch eine nicht-nachhaltige Finanzpolitik einzelner Mitgliedstaaten zu vermeiden.

Mit Blick auf die Rettungsschirme hat das BMF erklärt, dass die Haftungsregeln mit dem Übergang von der EFSF zum ESM verbessert worden seien. Denn anders als bei der EFSF führten mögliche Verluste beim ESM nicht mehr sofort und unmittelbar zu Ansprüchen der Kapitalgeber an die Mitgliedstaaten. Ein weiterer Vorteil sei zudem, dass beim ESM das maximale Haftungsrisiko für einen Mitgliedstaat unter allen Umständen auf seinen jeweiligen Anteil am Kapital des ESM begrenzt sei.

Das BMF hat zudem darauf hingewiesen, dass der Wiederaufbaufonds bereits in den Schlussfolgerungen des EU-Gipfels im Juli 2020 als „*außergewöhnliche Reaktion auf diese vorübergehenden, aber extremen Umstände*“ bezeichnet worden sei. Der Krisenbezug und die zeitliche Begrenzung würden ausdrücklich in den entsprechenden Rechtstexten verankert. Hinzu komme, dass auch die Ermächtigungsgrundlage selbst auf den Ausnahmecharakter des Wiederaufbaufonds als Instrument des Krisenmanagements hindeute.

All diese Vorgaben und Regelungen könnten – so das BMF – nur durch eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses angepasst werden, wofür neben der Einstimmigkeit im Rat auch die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich sei.

4.5 Abschließende Würdigung

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass sich die EFSF und der ESM hinsichtlich der Haftungsmechanismen unterscheiden. Das ist jedoch nicht der ausschlaggebende Punkt. Entscheidend ist vielmehr die Erkenntnis, dass in Krisenzeiten geschaffene temporäre Instrumente und Mechanismen zu einem dauerhaften Bestandteil der Europäischen Finanzarchitektur werden können, und dass genau dies in der Vergangenheit wiederholt zu beobachten war. Bei einer solchen späteren Verstetigung ursprünglicher Kriseninstrumente wird häufig vernachlässigt, dass mit dem jeweiligen Instrument mitunter Kosten und Risiken verbunden sind, deren Übernahme zwar in der jeweiligen Krise, nicht aber auf Dauer zu rechtfertigen ist, also z. B. Transfers, Haftungsrisiken oder Fehlanreize.

Das BMF weist zu Recht auf den oft ins Feld geführten Ausnahmecharakter des Wiederaufbaufonds hin. Zutreffend ist auch die Einschätzung des BMF, dass der mit dem Wiederaufbaufonds beschrittene Weg nur dann zu einer Dauerlösung werden kann, wenn die Mitgliedstaaten dem zustimmen. Damit bestätigt das BMF aber das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Risiko. Denn auch in der Vergangenheit haben die Mitgliedstaaten die Verstetigung der Kriseninstrumente am Ende immer mitgetragen.

Die Ausweichklausel gestattet es den Mitgliedstaaten, ihren Mittelbedarf für die aus ihrer Sicht notwendigen COVID-19-Maßnahmen selbst zu decken und hierfür neue Schulden aufzunehmen. Tatsächlich ist derzeit – auch wegen des Ankaufprogramms PEPP – nicht zu beobachten, dass Mitgliedstaaten den Zugang zum Kapitalmarkt verlieren. Mit Blick auf die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten wäre dies der vorzugswürdigere Weg gewesen.

Hinzu kommt, dass der Zuschuss für den einzelnen Mitgliedstaat in Relation zum BIP zum Teil sehr gering ist. Noch deutlicher wird dies bei einer Nettobetrachtung. Denn tatsächlich liegt der Nettovorteil aus den Zuschüssen für alle Empfänger bei insgesamt weniger als 145 Mrd. Euro. Da diese Mittel über einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren abfließen sollen, ist der jährlich zur Verfügung stehenden Betrag nochmal deutlich niedriger.

Wenn schon Transfers das Mittel der Wahl sein sollen, so wäre es – insbesondere wegen der Risiken einer gemeinschaftlichen Kreditaufnahme – zweckmäßiger und sicherlich auch transparenter gewesen, den Mitgliedstaaten die Zuschüsse direkt über den EU-Haushalt zu gewähren. Einer Finanzierung über EU-Anleihen hätte es hierfür nicht bedurft.

5 Haftungsrisiken reduzieren

Sollte ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen aus dem Wiederaufbaufonds nicht mehr nachkommen können oder wollen, haften in letzter Konsequenz die übrigen Mitgliedstaaten, ohne dass es dann einer erneuten Einwilligung ihrerseits bedarf. Ein solches Haftungsregime setzt die falschen Impulse und schwächt die Wirtschafts- und Währungsunion, da es ein unsolides und unsolidarisches Verhalten begünstigt.

5.1 Mitgliedstaaten haften gemeinschaftlich für die Tilgung der EU-Anleihen

Eine Änderung des Primärrechts ist zur Einrichtung des Wiederaufbaufonds nicht vorgesehen. Damit muss sich die Berechtigung der Europäischen Union, diesen Fonds einzurichten und Schulden zu seiner Finanzierung aufzunehmen, aus dem geltenden Primärrecht ergeben. Die EU-Kommission sowie das BMF sehen in Artikel 310 Absatz 1 und 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) i. V. m. Artikel 122 AEUV eine Kompetenzgrundlage.

Nach Artikel 310 Absatz 1 AEUV ist der jährliche Haushaltsplan der Europäischen Union in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Artikel 311 AEUV fordert, dass der EU-Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln zu bestreiten ist. Die Schuldenaufnahme für den Wiederaufbaufonds lässt nach Auslegung des Rechtsdienstes des Rates den vertraglich geforderten Haushaltsausgleich unberührt, da die Mittel den jeweiligen EU-Programmen als externe zweckgebundene Einnahmen zugewiesen werden. Sie würden damit „*nicht innerhalb des Haushalts*“ zur Verfügung gestellt.²⁵

Die Kreditaufnahme ist nach dieser Rechtsauffassung aber auch langfristig haushaltsneutral, da über die gesamte Laufzeit hinweg gewährleistet sei, dass die Europäische Union den Schuldendienst vollständig aus Eigenmitteln bestreiten könne. Denn der Verschuldung stehe – so der Rechtsdienst des Rates – ein konkreter, gleichwertiger Vermögenswert gegenüber, nämlich die von den Mitgliedstaaten abgegebenen Zusagen, den Schuldendienst zu tragen. Die Mitgliedstaaten müssten diese Schulden bis zum Jahr 2058 begleichen, und zwar über ihre Beiträge zum EU-Haushalt. Mit der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses würden sie hierfür eine „*unwiderrufliche, definitive und durchsetzbare Garantie*“ abgeben.²⁶

Wie hoch die hieraus erwachsenden Belastungen für die Mitgliedstaaten im Einzelnen sein werden, steht noch nicht fest. Dies wird Gegenstand der Verhandlungen über den künftigen MFR ab dem Jahr 2028 sein. Erst dann soll mit der Rückzahlung begonnen werden.²⁷

5.2 Würdigung und Empfehlung

Die Schaffung einer Verschuldungsmöglichkeit für die Europäische Union zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds führt zu einer substanziellen Änderung der europäischen Haushalts- und Finanzarchitektur. Denn bislang wurde – auch von Seiten der EU-Kommission²⁸ – das Primärrecht so interpretiert, dass die Europäische Union den nach Artikel 310 Absatz 1 AEUV geforderten Haushaltsausgleich nicht durch die Aufnahme von gemeinschaftlichen Schulden herbeiführen oder aber ihren Haushalt auf diese Weise „verstärken“ darf.

In dieser Neuausrichtung sieht der Bundesrechnungshof eine Überdehnung des geltenden Primärrechts. Ob diese bereits die Grenze zur Unzulässigkeit überschreitet, mag hier dahingestellt bleiben. Zumindest setzt die Eröffnung einer Verschuldungsmöglichkeit in der vorgesehenen Art und Weise die bislang geltenden Grundregeln faktisch außer Kraft. Angesichts der Tragweite dieser Neuausrichtung wäre hier eine eindeutige, bewusste und von dem Willen und der Zustimmung aller Mitgliedstaaten getragene Erweiterung des Primärrechts der transparentere und sicherlich auch rechtlich stabilere Weg gewesen.

²⁵ Council of the European Union, Opinion of the legal service vom 24. Juni 2020, Proposals on Next Generation EU, 9062/20, Nummer 30 ff, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf>.

²⁶ Council of the European Union, Opinion of the legal service vom 24. Juni 2020, Proposals on Next Generation EU, 9062/20, Nummer 38 ff.

²⁷ Für Zinszahlungen im Zeitraum 2021 bis 2027 vorgesehene, aber nicht ausgegebene Beträge sowie zusätzliche Einnahmen aus neuen EU-Eigenmitteln können unter bestimmten Voraussetzungen für Rückzahlungen vor dem Jahr 2028 genutzt werden.

²⁸ „(...) as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of Article 310 AEUV is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt“, zitiert nach Council of the European Union, Opinion of the legal service vom 24. Juni 2020, Proposals on Next Generation EU, 9062/20, Nummer 21.

Denn der Wiederaufbaufonds organisiert nicht nur indirekte Transfers zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 1). Er etabliert auch ein Haftungsregime, bei dem Mitgliedstaaten gegenseitig für ausstehende Verbindlichkeiten eintreten müssen, ohne dass es im haftungsauslösenden Moment einer erneuten Einwilligung ihrerseits bedarf. Sie haften dabei für die Schulden des Fonds über ihre künftigen Beiträge zum EU-Haushalt, und zwar nicht nur für die als Zuschüsse, sondern auch für die als Darlehen ausgereichten Mittel. Hinzu kommt, dass dieses Haftungsregime bis zur vollständigen Rückzahlung aller EU-Anleihen des Fonds, also bis zum Jahr 2058, in Kraft bleibt.

Sollte ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen können oder wollen, müssen die übrigen Mitgliedstaaten für dessen Anteil an den Schulden eintreten. Theoretisch können sie dabei in voller Höhe für die Schulden aus dem Wiederaufbaufonds gegenüber der Europäischen Union haftbar gemacht werden. Faktisch handelt es sich daher um eine Vergemeinschaftung von Schulden.

Ein solches Haftungsregime – also die Verpflichtung, für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten eintreten zu müssen – soll nach Artikel 125 AEUV aber grundsätzlich vermieden werden. Denn es könnte die Mitgliedstaaten dazu verleiten, weniger solide zu haushalten und damit falsche Impulse setzen. Das Ergebnis wäre dann womöglich eine weniger robuste und in Krisenzeiten weniger resiliente Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Bundesregierung sollte in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene daher darauf hinwirken, dass

- die Rückzahlung der EU-Anleihen aus dem Wiederaufbaufonds schon jetzt in einem verbindlichen Tilgungsplan festgelegt wird, der auch Regelungen für den Umgang mit neuen EU-Eigenmitteln enthält sowie
- die Konsequenzen im Falle eines Zahlungsverzugs oder -ausfalls einzelner Mitgliedstaaten geregelt werden, z. B. indem etwaige Zahlungen aus dem EU-Haushalt an eben diese Staaten eingefroren und zur Tilgung ihres Anteils an den EU-Anleihen herangezogen werden.

5.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass noch offen sei, in welchem Umfang der Wiederaufbaufonds tatsächlich Darlehen oder Zuschüsse ausreichen werde und hierfür über EU-Anleihen Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen müsse. Daher könne auch kein abschließender Plan für die Tilgung der EU-Anleihen aufgestellt werden. Die EU-Kommission werde jedoch durch den Eigenmittelbeschluss verpflichtet, einen Plan für die Emission der EU-Anleihen sowie für die damit verbundenen voraussichtlichen Zins- und Tilgungszahlungen zu erstellen. Dieser Plan sei an das EU-Parlament und den Rat zu übermitteln sowie regelmäßig zu aktualisieren.

Das BMF hat zudem erwidert, dass es im Zusammenhang mit der Einrichtung des Wiederaufbaufonds keine Überdehnung des Primärrechts sehe. Auch müssten die Mitgliedstaaten nicht direkt für ausstehende Verbindlichkeiten anderer Staaten eintreten. Denn die EU-Kommission wäre für den Fall, dass Zahlungen ausblieben, zuerst verpflichtet, innerhalb des EU-Haushalts nach der erforderlichen Liquidität zu suchen. In einem nächsten Schritt könne sie EU-Anleihen mit kurzer Laufzeit am Kapitalmarkt begeben. Erst wenn dies nicht ausreichen sollte, könne die EU-Kommission noch fehlende Mittel bei den Mitgliedstaaten anfordern, und zwar entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am EU-Haushalt. Die finanziellen Verpflichtungen des nicht zahlenden Mitgliedstaates blieben dabei bestehen.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass – insbesondere für die als Darlehen vorgesehenen Mittel – der tatsächliche Mittelbedarf und die Zahlungsströme derzeit noch nicht absehbar sind, weil dies maßgeblich von den Darlehenskonditionen abhängt, die mit den jeweiligen Mitgliedstaaten vereinbart werden. Das gilt jedoch nicht für die als Zuschüsse vorgesehenen Mittel. Denn hier ist davon auszugehen, dass das mögliche Gesamtvolumen von 390 Mrd. Euro auch ausgeschöpft wird. Zudem ist klar geregelt, dass die Rückzahlung der EU-Anleihen in den Jahren 2028 bis 2058 erfolgen soll.

Daher hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, die Rückzahlung der EU-Anleihen schon jetzt in einem verbindlichen Tilgungsplan zu regeln, aufrecht. Es muss klar sein, wie sich die Lasten aus den EU-Anleihen anteilig auf die Mitgliedstaaten und die einzelnen Jahre verteilen sollen, und zwar bevor die Zuschüsse ausbezahlt werden. Andernfalls könnten diese Fragen die Verhandlungen über künftige EU-Haushalte überschatten, mit der Gefahr, dass die Lasten immer weiter in die Zukunft verschoben oder im Gegenzug andere wichtige Vorhaben der Europäischen Union blockiert werden. Der von der EU-Kommission vorzulegende Tilgungsplan

erfüllt diese Anforderung nicht. Denn er ist unverbindlich und dient in erster Linie der Information des EU-Parlaments und des Rates. Damit beugt er den Gefahren nicht vor.

Auch die Einlassungen des BMF zur Haftungsreihenfolge überzeugen nicht (vgl. Abbildung 2). Denn die EU-Kommission greift beim Ausfall eines Mitgliedstaates in letzter Konsequenz immer auf Mittel der übrigen Staaten zurück. Sobald ein Mitgliedstaat beispielsweise aus der Europäischen Union austritt und seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommt, leistet er auch keine Beiträge mehr zum EU-Haushalt. Die Suche nach Liquidität im EU-Haushalt endet für die EU-Kommission damit immer bei Mitteln, die nur die übrigen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Der Rückgriff auf EU-Anleihen mit kurzer Laufzeit stellt lediglich eine Umschuldung dar und verschafft der EU-Kommission einen zeitlichen Spielraum. Die Zins- und Tilgungsleistungen müssten auch hier wiederum von den verbliebenen Mitgliedstaaten erbracht werden.

Abbildung 2

Haftungsregime des Wiederaufbaufonds führt zu einer Vergemeinschaftung von Schulden

Sobald ein Mitgliedstaat seinen Anteil an den Schulden des Wiederaufbaufonds nicht zahlt, greift die EU-Kommission über eine vorgegebene Haftungsreihenfolge mittelbar oder unmittelbar immer auf die finanziellen Ressourcen der übrigen Mitgliedstaaten zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: EU-Kommission, BMF.

Kurzum: Kommt ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nach, werden die übrigen Mitgliedstaaten über die gesamte Haftungsreihenfolge hinweg anteilig herangezogen, ohne dass es zu diesem Zeitpunkt einer erneuten Einwilligung ihrerseits bedarf.

6 Fiskalregeln auf den Wiederaufbaufonds anwenden

Die Fiskalregeln gelten weder für den EU-Haushalt noch für die EU-Anleihen des Wiederaufbaufonds. Der Fonds eröffnet den Mitgliedstaaten damit einen Weg, sich auf EU-Ebene – theoretisch unbegrenzt – zu verschulden und sich diese Mittel als Zuschüsse zuzuweisen. Das viel zu hohe Garantievolumen von mindestens 4 000 Mrd. Euro könnte Spekulationen über eine solche Ausweitung der Verschuldung befeuern und Begehrlichkeiten wecken.

6.1 Keine Fiskalregeln für EU-Anleihen

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich verbindliche Fiskalregeln gegeben, um ihre öffentlichen Defizite und Schuldenstände zu begrenzen. Artikel 126 AEUV bildet hierfür die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwachen EU-Kommission und Rat die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand von zwei Referenzwerten, den sogenannten Maastricht-Kriterien:

- Der öffentliche Schuldenstand (Schuldenstandsquote) darf einen Wert von 60 % des BIP nicht überschreiten.
- Das öffentliche Defizit (Defizitquote) darf nicht mehr als 3 % des BIP betragen.

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt haben sich die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben.

Die im Grundgesetz verankerte nationale Schuldenregel untersagt Bund und Ländern grundsätzlich die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung des jährlichen Haushalts. Sie dürfen damit – bis auf wenige Ausnahmen²⁹ – keine neuen Schulden machen, um eine Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen auszugleichen.

Eine mit den Fiskalregeln vergleichbare Regelung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin gibt es weder für den EU-Haushalt selbst noch für den Wiederaufbaufonds. Derzeit ist auch nicht vorgesehen, die für den Fonds aufgenommenen Schulden in irgendeiner Form auf die nationalen Schuldenstände der Mitgliedstaaten anzurechnen und sie auf diesem Wege bei den Fiskalregeln zu berücksichtigen. Aus Sicht des BMF können die Schulden nicht dem Bund zugerechnet und damit auch nicht bei der nationalen Schuldenregel berücksichtigt werden.

Für die Europäische Union gelten die zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds über die EU-Anleihen aufgenommenen Mittel als haushaltsneutral, da der Verschuldung ein entsprechender Vermögenswert gegenübersteht: Der Rechtsdienst des Rates geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten durch die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze eine Zahlungsgarantie abgeben. Die Europäische Union besitze dadurch eine unwiderrufliche, endgültige und durchsetzbare Forderung gegenüber den Mitgliedstaaten.³⁰

Zu dieser Frage hat sich auch die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) geäußert. Sie weist mit Blick auf die Schulden der EU-Ebene darauf hin, dass letztlich die Mitgliedstaaten hierfür einstehen müssten. Daher sollten diese Schulden für analytische Zwecke berücksichtigt, und je nach Fragestellung auch den einzelnen Mitgliedstaaten zugeordnet werden. Als Verteilungsschlüssel biete sich dabei der Anteil eines Staates am EU-BNE an, da davon auszugehen sei, dass dieser Wert auch künftig für die Festlegung des jeweiligen Finanzierungsanteils am EU-Haushalt herangezogen werde. Deutschland wäre damit rund ein Viertel der EU-Schulden zuzuordnen.³¹

Um die Schulden des Wiederaufbaufonds abzusichern, soll die Eigenmittelobergrenze um 0,6 % des EU-BNE erhöht werden. Bereits in einem konservativen Szenario³² erhalte die Europäische Union dadurch bis zum Jahr

²⁹ Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, darf die Obergrenze der nach der Schuldenregel zulässigen Neuverschuldung überschritten werden (Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz). Der Deutsche Bundestag hat mit Blick auf die COVID-19-Pandemie von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht.

³⁰ Council of the European Union, Opinion of the legal service vom 24. Juni 2020, Proposals on Next Generation EU, Nummer 43.

³¹ Bundesbank, „Zur Aussagekraft nationaler Fiskalkennzahlen bei Verschuldung auf der europäischen Ebene“; in: Monatsbericht Dezember 2020, S. 39 ff.

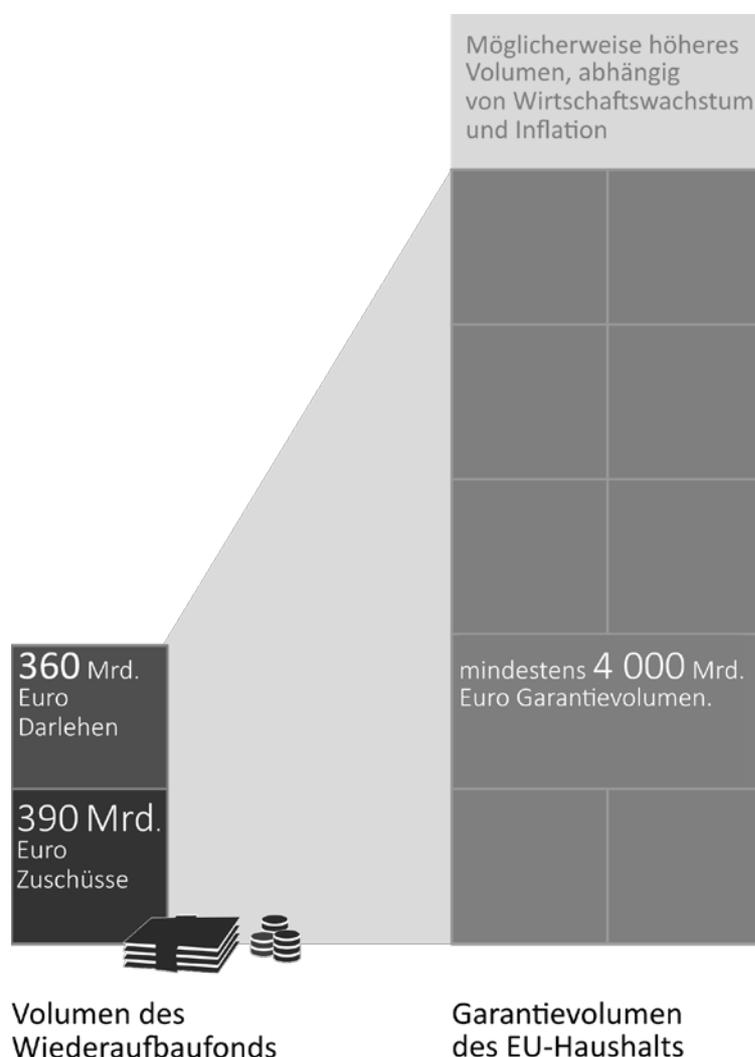
³² In diesem Szenario wird für die Mitgliedstaaten von einem realen Nullwachstum ausgegangen. Die Wachstumsrate des BIP entspräche dann der von der EZB angestrebten Inflationsrate von 2 %. Dies ist ökonomisch unrealistisch.

2058 ein Garantievolumen von 4 000 Mrd. Euro.³³ Gemessen am Gesamtvolumen des Wiederaufbaufonds entspräche dies bereits einer Überdeckung von 430 %. Da nur die als Zuschüsse ausgereichten 390 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt getilgt werden sollen, liegt die Überdeckung tatsächlich bei 930 %. Das bedeutet: Um in den Jahren 2028 bis 2058 einen Betrag von 390 Mrd. Euro tilgen zu können, wird der Europäischen Union – konservativ gerechnet – ein Tilgungsspielraum des zehnfachen Volumens eröffnet.

Abbildung 3

Garantien der Mitgliedstaaten überzogen

Das Garantievolumen deckt das 10-fache der EU-Anleihen für Zuschüsse und mehr als das 5-fache aller EU-Anleihen ab. Es ist in diesem Umfang nicht erforderlich und könnte Begehrlichkeiten wecken, es für andere Zwecke einzusetzen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: EU-Kommission, BMF.

³³ Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union – Drucksache 19(21)112 vom 26. Oktober 2020 (Öffentliche Anhörung, Stellungnahme Prof. Dr. Heinemann), S. 10 ff.

6.2 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mit dem Wiederaufbaufonds einen Weg etablieren, der es ihnen ermöglicht, sich außerhalb der Regeln zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu verschulden. Zwar sind die Befugnisse der EU-Kommission zur Kreditaufnahme derzeit begrenzt. Wenn aber das geltende Primärrecht – so jedenfalls die Einschätzung von EU-Kommission und BMF – aus sich heraus diese Konstruktion zulässt, besteht künftig immer die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten einen etwaigen Mittelbedarf auf EU-Ebene mithilfe von EU-Anleihen decken wollen. Denn theoretisch könnten sie sich auf diesem Wege – vorbehaltlich einer Zustimmung der nationalen Parlamente sowie der Finanzierungsbereitschaft der Kapitalmärkte – unbegrenzt verschulden und die Fiskalregeln damit praktisch aushebeln.

Zweckmäßig wäre es daher, die aus den Schulden des Wiederaufbaufonds resultierenden Rückzahlungsverpflichtungen der jeweiligen Mitgliedstaaten mit Blick auf die Fiskalregeln auf deren nationale Schuldenstände anzurechnen. Dies drängt sich nach der Argumentation des Rechtsdienstes des Rates auch auf, wonach die Mitgliedstaaten unwiderrufliche, endgültige und durchsetzbare Zahlungsgarantien abgeben, für die Schulden über ihre Beiträge zum EU-Haushalt aufzukommen. Hinzu kommt, dass damit automatisch die Fiskalregeln greifen und disziplinierend wirken würden. Andernfalls würde die gewählte Konstruktion zu einer Aushöhlung der Fiskalregeln führen.

Daneben ist das vorgesehene Garantievolumen der Höhe nach kritisch zu bewerten. Während beim ESM eine Überdeckung von 40 % als ausreichend erachtet wird, um dem ESM eine hohe Bonität zu sichern, soll beim Wiederaufbaufonds ein Vielfaches dessen erforderlich sein. Diese hohe Überdeckung könnte Spekulationen über eine möglicherweise bereits angelegte Ausweitung der Verschuldung auf EU-Ebene befeuern und damit Fehlanreize setzen. Hinzu kommt, dass die Überdeckung auch dazu verleiten könnte, den Tilgungsbeginn hinauszuzögern.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass

- der Wiederaufbaufonds als einmalige, außergewöhnliche Reaktion auf die Krise verstanden und eine Ausweitung der Verschuldung oder die Nutzung vergleichbarer Instrumente vertraglich ausgeschlossen werden,
- die aus den Schulden des Wiederaufbaufonds resultierenden Rückzahlungsverpflichtungen der jeweiligen Mitgliedstaaten mit Blick auf die Fiskalregeln auf deren nationale Schuldenstände angerechnet werden sowie
- die vorgesehene Erhöhung der Eigenmittelobergrenze und damit auch das Garantievolumen deutlich zurückgeführt wird.

6.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass der Ausnahmecharakter des Wiederaufbaufonds in den einschlägigen rechtlichen Grundlagen eindeutig und hinreichend verankert sei. Zudem sehe es in der Anhebung der Eigenmittelobergrenze – anders als der Bundesrechnungshof – keine Überdeckung, sondern eine vorsorgliche Planung. Die Erhöhung solle sicherstellen, dass die Europäische Union jederzeit und unter allen Umständen ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten nachkommen kann.

Das BMF hat dabei auf die Ausführungen der EU-Kommission verwiesen. Danach decke die erhöhte Eigenmittelobergrenze die vorgesehenen maximalen Rückzahlungsbeträge für alle EU-Anleihen (also auch für die als Darlehen ausgereichten Mittel), für eventuelle Zahlungsausfälle bei den an die Mitgliedstaaten weitergereichten Darlehen sowie für etwaige Risiken mit Blick auf die Entwicklung des Wirtschaftswachstums oder der Zinsen.

Den Berechnungen der EU-Kommission liege also der hypothetische Fall zugrunde, dass in jedem Jahr Verbindlichkeiten in Höhe des maximalen Rückzahlungsbetrags abzudecken seien und sich zugleich die Konjunktur und die Zinsen negativ entwickelten. Es handele sich somit um „*ein außergewöhnliches Worst-Case-Szenario*“, für das die Europäische Union vorsorge. Die EU-Kommission gehe unter diesen Annahmen davon aus, dass sie 62,5 Mrd. Euro pro Jahr zurückzahlen müsse. Zudem plane sie weitere 20 Mrd. Euro pro Jahr als Risikopuffer ein. Im Ergebnis rechne die EU-Kommission daher mit einem jährlichen Rückzahlungsbetrag von 82,5 Mrd. Euro.

Daneben hat das BMF mitgeteilt, dass ein Vergleich der Absicherungen von Wiederaufbaufonds und ESM in die Irre führe. Denn beim ESM könne jederzeit auf den gesamten Haftungsbetrag zurückgegriffen werden. Demgegenüber werde mit der erhöhten Eigenmittelobergrenze ein jährlicher Maximalbetrag festgelegt, der von den Mitgliedstaaten abgerufen werden könne. Auch deswegen habe die EU-Kommission hier vorsichtiger kalkulieren müssen.

Etwaige Spekulationen über eine möglicherweise bereits angelegte Ausweitung der Verschuldung auf EU-Ebene hat das BMF als unbegründet zurückgewiesen. Denn der neue Eigenmittelbeschluss sehe ausdrücklich vor, dass die erhöhte Eigenmittelobergrenze ausschließlich zur Deckung der Schulden des Wiederaufbaufonds genutzt werden dürfe. Dieser Eigenmittelbeschluss könne im Rat nur einstimmig geändert werden und bedürfe danach zudem der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich einer Anrechnung der Schulden des Wiederaufbaufonds auf die nationalen Schuldenstände der Mitgliedstaaten hat das BMF mitgeteilt, dass auch das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) die EU-Anleihen als Schulden der Europäischen Union und nicht als Schulden der Mitgliedstaaten einstufte. Dabei wies es auf die Unabhängigkeit der Statistikbehörde hin.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMF und insbesondere die Erläuterungen zu den Berechnungen der EU-Kommission zur Kenntnis. Diese Berechnungen stützen sich jedoch auf falsche Voraussetzungen. Denn für die Frage, ob die Europäische Union ihren Zahlungsverpflichtungen aus den EU-Anleihen jederzeit nachkommen kann, ist nicht entscheidend, wie viel sie in einem Jahr zurückzahlen darf³⁴, sondern wie viel sie voraussichtlich zurückzahlen muss.

Letzteres hängt in erster Linie davon ab, wann die EU-Anleihen fällig werden. Und dies kann die EU-Kommission – auch wegen ihrer hohen Bonität – maßgeblich beeinflussen. Denn die EU-Kommission legt in ihrer Portfoliostrategie das Volumen, die Laufzeiten und den Emissionszeitpunkt der EU-Anleihen selbst fest. Zudem entscheidet sie, wann sie EU-Anleihen tilgt oder nur umschuldet. Und aus all diesen Entscheidungen leiten sich die jährlichen Rückzahlungsbeträge ab, die im Einzelfall deutlich niedriger sein können, als der in den Schlussfolgerungen des EU-Gipfels vom Juli 2020 vereinbarte maximal zulässige Betrag. Eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze, ausgerichtet an dem jährlich maximal zulässigen Rückzahlungsbetrag, führt damit zu einem strukturell überhöhten Garantievolumen.

Hinzu kommt, dass eine Berechnung, die in jedem Jahr das Eintreten aller betrachteten Risiken unterstellt, nicht vorsorglich, sondern unrealistisch ist, zumal die Risiken hier sogar negativ korrelieren. So wäre z. B. bei einer Abschwächung der Konjunktur eher mit einem Rückgang der Zinsen zu rechnen, und nicht mit einem Anstieg. Die Berechnungen der EU-Kommission können damit eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze in dem vorgesehenen Umfang nicht begründen. Dies lässt sich auch wie folgt verdeutlichen:

Die EU-Kommission möchte über einen Zeitraum von 30 Jahren zusätzlich auf 82,5 Mrd. Euro³⁵ pro Jahr aus Eigenmitteln zurückgreifen dürfen, um die EU-Anleihen des Wiederaufbaufonds zu tilgen. Dieser jährliche Betrag würde aber ausreichen, um die EU-Anleihen für alle Zuschüsse innerhalb von weniger als 5 Jahren zurückzuzahlen. Selbst wenn zusätzlich auch alle Darlehen – anders als vereinbart – aus dem EU-Haushalt getilgt würden, wäre dies in weniger als 10 Jahren erledigt. Daher bleibt offen, warum die EU-Kommission ein so hohes Garantievolumen anstrebt und auch erhalten soll.

Den Einwand des BMF hinsichtlich einer mangelnden Vergleichbarkeit von Wiederaufbaufonds und ESM teilt der Bundesrechnungshof nicht. Denn in beiden Fällen soll die Überdeckung dazu dienen, dem Kapitalmarkt glaubhaft zu signalisieren, dass die Schulden zurückgezahlt werden können, weil die Mitgliedstaaten in der Summe sogar für einen deutlich höheren Betrag eintreten. Im Kern geht es also darum, für beide Instrumente eine hohe Bonität und damit günstige Refinanzierungsbedingungen – mithin niedrige Zinskosten – zu sichern. Deswegen ist ein Vergleich in dieser Frage naheliegend.

³⁴ Nach den Schlussfolgerungen des EU-Gipfels vom Juli 2020 dürfen die Rückzahlungen in einem Jahr den Betrag von 7,5 % von 390 Mrd. Euro (**Zuschüsse**) **nicht übersteigen**. Eine Begrenzung oder Vorgabe für die Rückzahlung der als **Darlehen** ausgereichten Mittel enthalten die Schlussfolgerungen **nicht**.

³⁵ Der tatsächliche Betrag dürfte weit höher sein, da in einem Zeitraum von über 30 Jahren davon auszugehen ist, dass zumindest das nominale BIP inflationsbedingt wächst. D. h.: Selbst bei einem realen Nullwachstum – was an sich schon sehr pessimistisch wäre – würde sich das Garantievolumen in diesem Zeitraum erheblich erhöhen.

Auch die Einlassungen des BMF zur Frage, wem die Schulden des Wiederaufbaufonds zuzurechnen sind, überzeugen nicht. Dies ist nicht nur und auch nicht vorrangig eine Frage der Finanzstatistik. Im Kern geht es vielmehr darum, wem die Schulden faktisch zuzurechnen sind, weil er letztlich dafür einstehen muss. Und auch die Bundesbank sieht die Mitgliedstaaten hier in der Pflicht.

Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für bedenklich, dass den Mitgliedstaaten auf diese Weise ein Weg eröffnet wird, die Fiskalregeln und damit elementare Prinzipien für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion zu umgehen. Denn dies wäre mit Fehlanreizen verbunden, die langfristig erhebliche negative Konsequenzen für die Union insgesamt haben könnten.

Kurzum: Die aus den Schulden des Wiederaufbaufonds resultierenden Rückzahlungsverpflichtungen sollten den jeweiligen Mitgliedstaaten zugerechnet werden. Denn sie müssen die Zins- und Tilgungsleistungen hierfür aus ihren nationalen öffentlichen Haushalten bedienen und über ihre künftigen Beiträge an den EU-Haushalt dafür einstehen. Zugleich wäre damit sichergestellt, dass die Fiskalregeln wirken. Darüber hinaus sollte die erhöhte Eigenmittelobergrenze deutlich zurückgeführt werden. Ein Garantievolumen in dieser Höhe ist nicht erforderlich. Durch eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses könnte dieses Garantievolumen anderweitig genutzt und z. B. mit neuen Instrumenten verknüpft werden. Eine vorsorgliche Reduzierung erscheint geboten, auch um solche Begehrlichkeiten gar nicht erst zu wecken.

7 Regelkonformes Verhalten und eigene Anstrengungen einfordern

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität müssen die Mitgliedstaaten zunächst alle eigenen Möglichkeiten ausschöpfen, z. B. indem sie etwaige Belastungen national auf mehr starke Schultern verteilen, bevor sie den finanziellen Beistand der Union in Anspruch nehmen. Zudem müssen sie grundsätzlich selbst für ausreichend finanzielle Reserven sorgen, um im Krisenfall konjunkturpolitische Maßnahmen ergreifen und eine nationale Stabilisierungspolitik betreiben zu können. Diese Eigenverantwortung sicherzustellen war und ist Kern und Zweck der Fiskalregeln. In der Vergangenheit haben die Staaten die Fiskalregeln jedoch vielfach nicht eingehalten, oft über mehrere Jahre hinweg.

7.1 Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte schon vor der Pandemie fraglich

Die Schlussfolgerungen des EU-Gipfels vom 21. Juli 2020 sehen vor, dass die Mitgliedstaaten Aufbau- und Resilienzpläne (Reformpläne) erstellen, in denen sie ihre Reform- und Investitionsagenda darlegen. Sodann soll die EU-Kommission die mitgliedstaatlichen Reformpläne bewerten und dem Rat anschließend zur Billigung vorlegen. Auf dieser Grundlage sollen die Mittel des Wiederaufbaufonds ausgezahlt werden. Es ist nicht vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten zunächst alle nationalen Möglichkeiten ausschöpfen, um ihren finanziellen Handlungsspielraum zu erhöhen, z. B. indem sie Vermögenswerte veräußern³⁶ oder aber Steuern und Abgaben erhöhen.

Ein gewichtiges Argument für die beabsichtigte Einrichtung des Wiederaufbaufonds ist, dass einige Mitgliedstaaten aufgrund ihrer hohen Staatsschulden und angesichts der beispiellosen Krise finanzielle Unterstützung benötigten. Dementsprechend zählen insbesondere hoch verschuldete Staaten zu den betragsmäßig größten Nettoempfängern. Bei diesen Staaten liegen die Schuldenstandsquoten deutlich über dem nach den Fiskalregeln zulässigen Wert von 60 % des BIP (vgl. Abbildung 4). Sie haben die Fiskalregeln oftmals über viele Jahre hinweg nicht eingehalten.³⁷

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten die Fiskalregeln seit der Einführung des Euro im Jahr 1999 vielfach verfehlt haben,

- bei der Schuldenstandsquote in weit mehr als der Hälfte der Fälle (59 %) und
- bei der Defizitquote in 109 Fällen (40 %), davon in 13 Fällen über drei oder mehr Jahre in Folge.³⁸

Gleichwohl hat der Rat in keinem Fall Sanktionen ausgesprochen.

³⁶ Gemeint sind hier insbesondere solche Vermögenswerte, die für die Erfüllung staatlicher Kernfunktionen nicht zwingend erforderlich sind, z. B. Goldreserven.

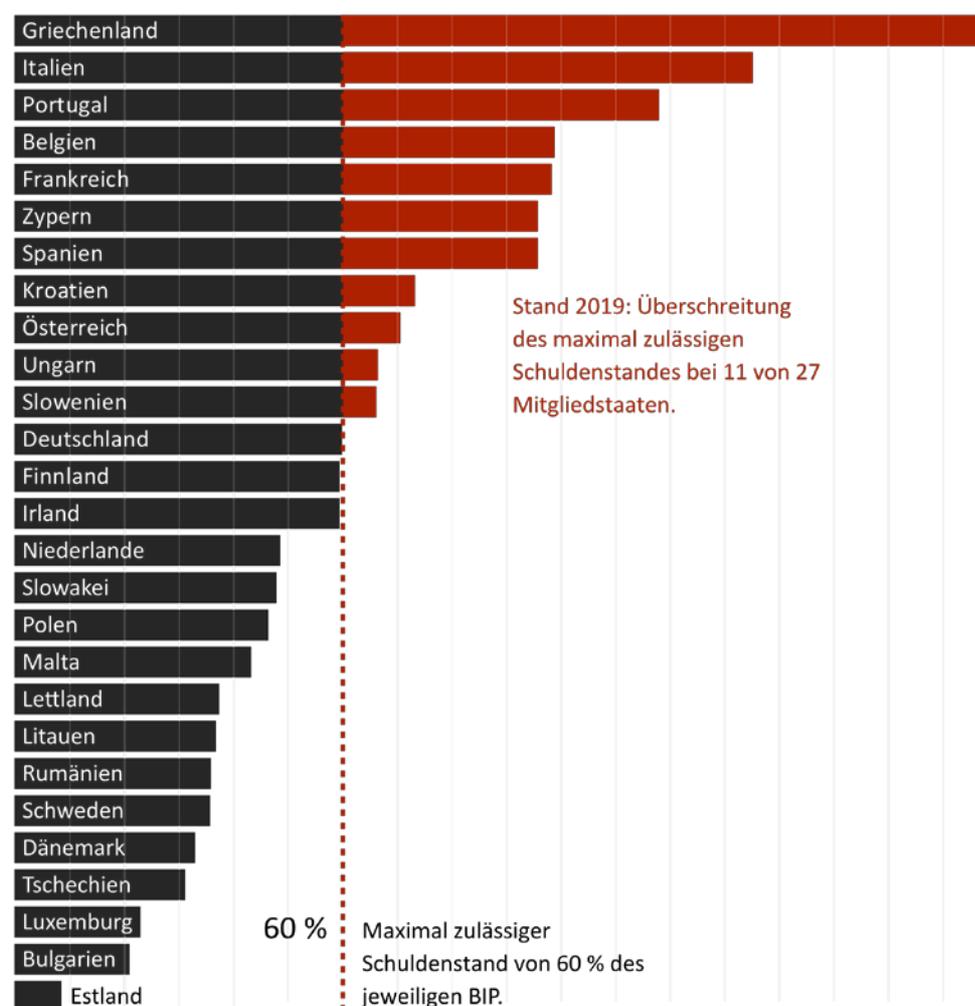
³⁷ Bundesbank, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln“; in: Monatsbericht Juni 2017, S. 29 ff.

³⁸ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO über die angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 19/60 vom 15. November 2017, S. 14 ff. sowie Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) für den Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 19/5330 vom 2. November 2018, S. 10 f.

Abbildung 4

In einigen Mitgliedstaaten waren die Schulden schon Ende 2019 hoch

Nach den Fiskalregeln ist ein maximaler Schuldenstand von 60 % des BIP erlaubt. 11 der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union³⁹ haben diesen Wert schon vor der Pandemie überschritten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle:

Destatis, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Schuldenstandsquoten der Mitgliedstaaten, Bruttoschulden (konsolidiert) in % des BIP.

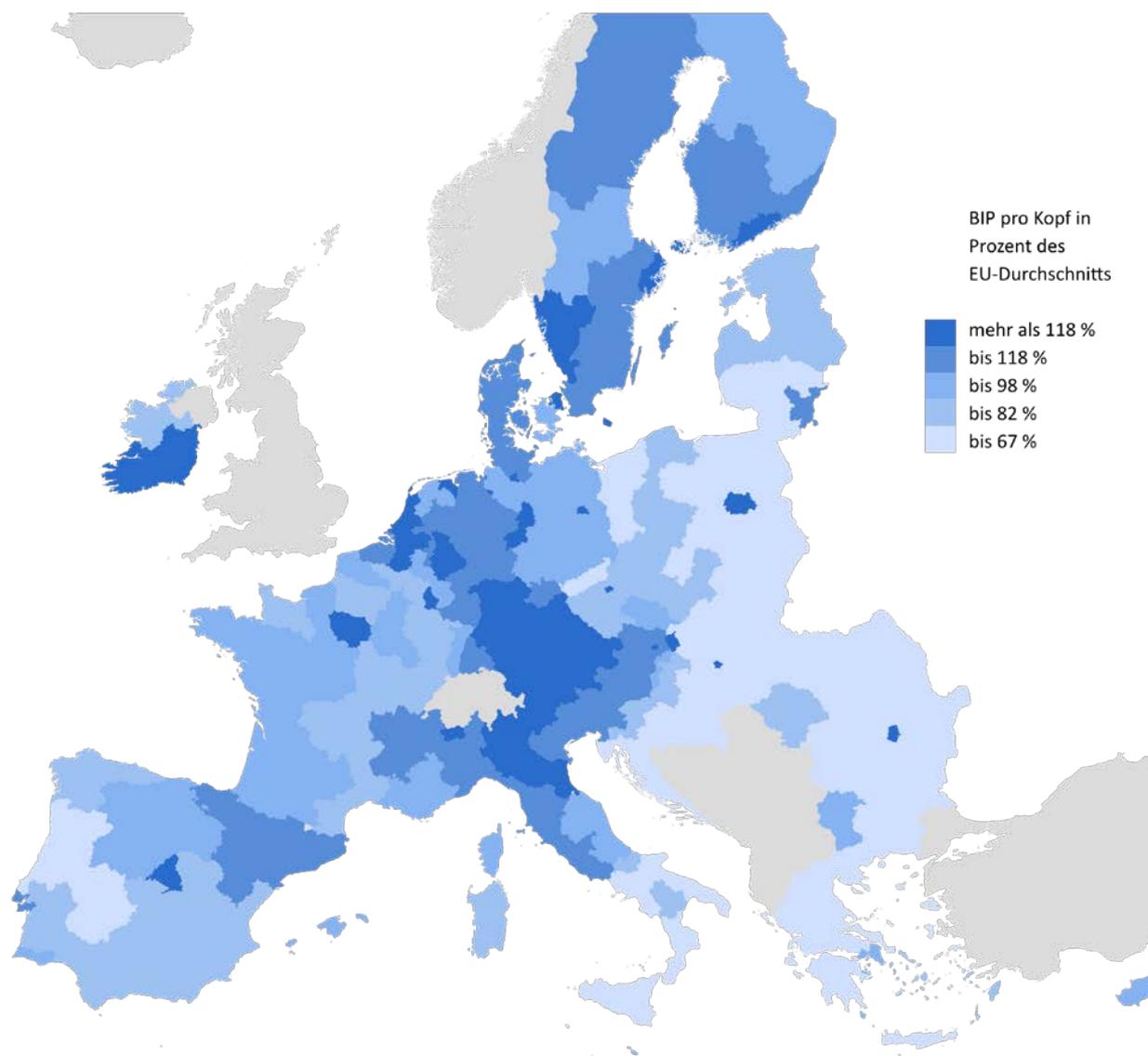
Die Staatsschuldenquote allein lässt jedoch keine Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft oder gar die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger in dem jeweiligen Staat zu. Hierfür spielen verschiedene andere Faktoren, wie die Wirtschaftsleistung oder die Vermögenssituation der Unternehmen und der privaten Haushalte eine wichtige Rolle.

³⁹ Das Vereinigte Königreich ist am 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten. In dieser Abbildung wird daher auf eine Darstellung der Werte für das Vereinigte Königreich verzichtet.

Abbildung 5

Die Wirtschaftsleistung kann sich je nach Region deutlich unterscheiden

Im Jahr 2018 waren regional erhebliche Unterschiede beim kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf⁴⁰ innerhalb der Mitgliedstaaten⁴¹ – auch in Deutschland – zu beobachten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Eurostat, Regionale Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards pro Kopf in Prozent des EU-Durchschnitts.

⁴⁰ Für aussagekräftige Vergleiche zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten wird das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards ausgedrückt. Hierdurch werden Preisniveauunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ausgeglichen. Das durchschnittliche BIP pro Kopf der Europäischen Union erhält einen Index von 100. Ist der Indexwert einer Region/eines Mitgliedstaates größer als 100, so hat diese Region/dieser Staat ein BIP pro Kopf über dem EU-Durchschnitt (und umgekehrt).

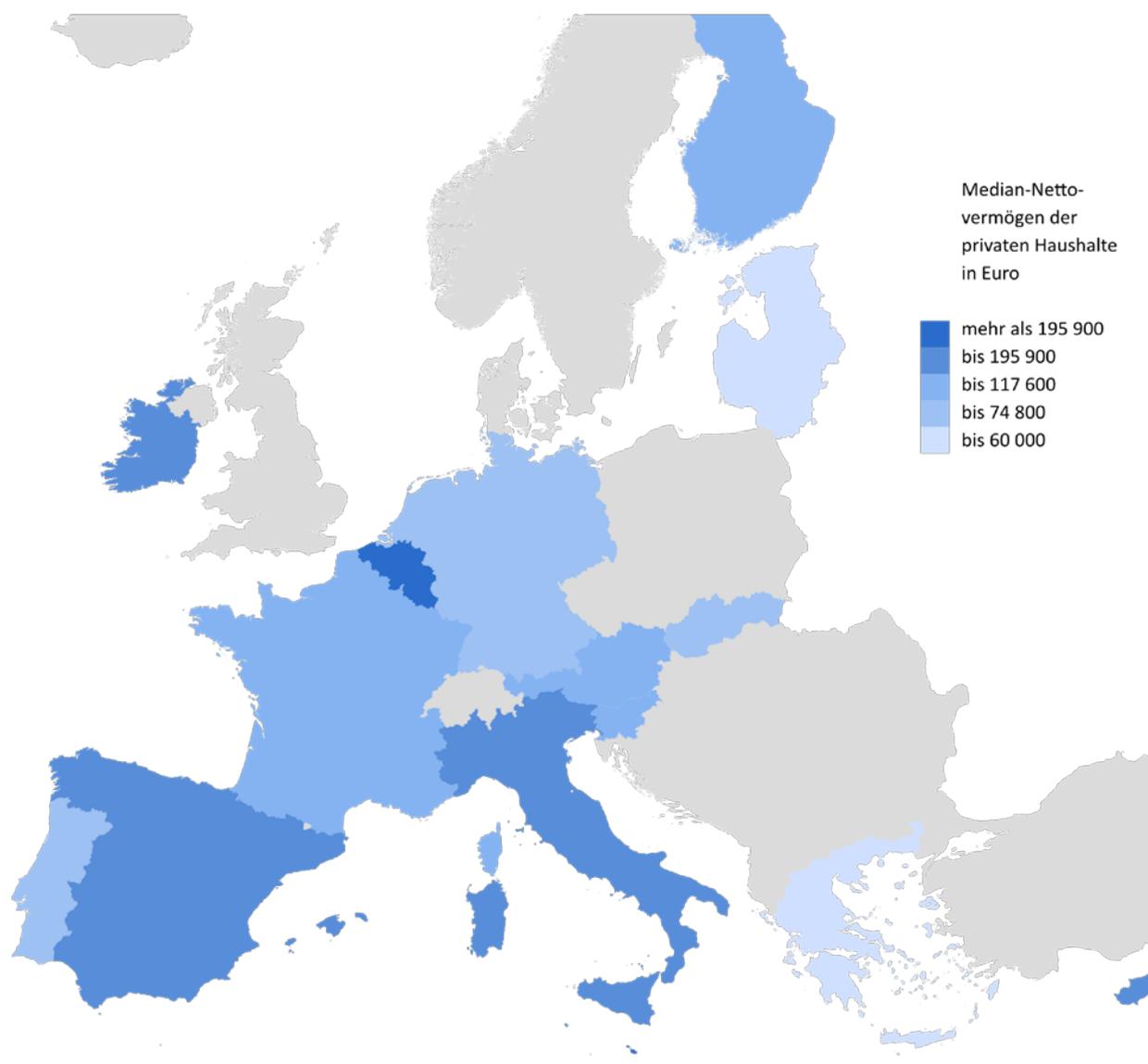
⁴¹ Das Vereinigte Königreich ist am 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten. In dieser Abbildung wird daher auf eine Darstellung der Werte für das Vereinigte Königreich verzichtet.

Hinsichtlich der Wirtschaftsleistung sind tatsächlich selbst innerhalb der Mitgliedstaaten zum Teil erhebliche regionale Unterschiede beim kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf zu beobachten (vgl. Abbildung 5). Aber auch die Vermögen der mittleren privaten Haushalte unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat zum Teil deutlich (vgl. Abbildung 6). So lag das Median-Nettovermögen der privaten Haushalte in Deutschland im Jahr 2017 bei 70 800 Euro und war damit im Euro-Währungsgebiet vergleichsweise niedrig.

Abbildung 6

Die Vermögen der mittleren privaten Haushalte unterscheiden sich zum Teil erheblich

Im Jahr 2017 lag das Median-Nettovermögen der privaten Haushalte in Deutschland bei 70 800 Euro und war damit im Euro-Währungsgebiet vergleichsweise niedrig.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: EZB, Household Finance and Consumption Survey, Median-Nettovermögen der privaten Haushalte.

7.2 Würdigung und Empfehlung

Der Wiederaufbaufonds ist als europäische Antwort im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten angelegt. Solidarität setzt jedoch das Einhalten von gemeinsamen Regeln, das Entstehen für in eigener Verantwortung liegende Versäumnisse sowie das Ausschöpfen aller Möglichkeiten zur Selbsthilfe voraus. Vor diesem Hintergrund ist die Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds kritisch zu bewerten.

Nach geltendem Recht sind die Mitgliedstaaten im Kompetenzgefüge der Europäischen Union für ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik selbst zuständig. Wenn also Schuldentragfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit in einem Mitgliedstaat in Frage stehen, so liegt dies in erster Linie in der Verantwortung des jeweiligen Staates. Grundsätzlich muss jeder Mitgliedstaat selbst für ausreichend finanzielle Reserven sorgen, um im Krisenfall konjunkturpolitische Maßnahmen ergreifen und eine nationale Stabilisierungspolitik betreiben zu können. Diese Eigenverantwortung sicherzustellen war und ist Kern und Zweck der von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossenen, für alle verbindlichen Fiskalregeln.

Verstößt ein Mitgliedstaat – teilweise sogar über Jahre hinweg – signifikant gegen die Fiskalregeln, so nimmt er in Kauf, dass die Basis für europäische Gemeinschaft und Solidarität erodiert, und damit auch die Bereitschaft, in Krisenzeiten füreinander einzustehen. Ein solches Verhalten ist in einer regelbasierten Gemeinschaft, wie der Europäischen Union selbst, unsolidarisch. Wird in einer akuten Krise dennoch finanzielle Hilfe gewährt, ohne diese Hilfe mit Reformauflagen zu verknüpfen, könnte dies langfristig zu vornehmlich national orientierten Politiken führen und damit die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden.

Alle Mitgliedstaaten sind von der COVID-19-Pandemie betroffen und müssen erhebliche finanzielle Mittel aufbringen, um national die Belastungen aufzufangen und den Rückgang der Wirtschaftsleistung abzumildern. Dabei deuten die vorliegenden Daten in einer Gesamtschau darauf hin, dass auch in Mitgliedstaaten mit einer hohen Staatsschuldenquote die privaten Haushalte vermögend und die Wirtschaftsleistung regional hoch sein können. Aus Gründen der Subsidiarität wären diese innerstaatlichen Potenziale auszuschöpfen, bevor auf die Hilfen der Staatengemeinschaft zurückgegriffen wird.

Die Bundesregierung sollte in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass

- die Mitgliedstaaten alle zumutbaren eigenen Möglichkeiten ausschöpfen, um national die Belastungen aufzufangen und den Rückgang der Wirtschaftsleistung abzumildern,
- EU-Kommission und Mitgliedstaaten nach der Pandemie unverzüglich zum Stabilitätskonsens zurückkehren sowie
- die Fiskalregeln als ein wesentliches Element für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion gestärkt werden.

7.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass der Bundesrechnungshof zu Recht das Prinzip der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten betone. Beim Wiederaufbaufonds handele es sich indes um ein Instrument der gelebten europäischen Solidarität. Ziel sei, den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie frühzeitig entgegenzusteuern, um dauerhafte strukturelle Schäden insbesondere in den stark betroffenen Volkswirtschaften zu verhindern. Alle Mitgliedstaaten würden zudem erhebliche eigene Anstrengungen zur Bewältigung dieser außergewöhnlichen Krise unternehmen und die Maßnahmen zu einem ganz überwiegenden Teil auch selbst finanzieren. Der Wiederaufbaufonds würde diese Maßnahmen unterstützen und ergänzen.

Darüber hinaus hat das BMF betont, dass die Mitgliedstaaten für die Steuerpolitik selbst verantwortlich seien. Ihnen obliege es, über die Besteuerungsstruktur in dem jeweiligen Staat zu entscheiden.

7.4 Abschließende Würdigung

Richtigerweise erkennt auch das BMF das Prinzip der Eigenverantwortung an und hält eigene Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Pandemie für notwendig. Der Bundesrechnungshof vermisst jedoch das klare Bekenntnis, dass die Mitgliedstaaten zunächst alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Selbsthilfe ausschöpfen müssen, bevor sie die solidarische Hilfe der Staatengemeinschaft in Anspruch nehmen können.

Die Potenziale der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften – im Einklang mit dem Rechtsrahmen der Europäischen Union – zu nutzen, um stabile und leistungsfähige nationale öffentliche Haushalte sowie die Funktionsfähigkeit und Resilienz staatlicher Strukturen zu sichern, ist Grundbedingung für starke Mitgliedstaaten und ein starkes Europa. Die Europäische Union kann diese Bemühungen solidarisch unterstützen, aber weder unionsrechtlich noch faktisch ersetzen.

8 Wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherstellen

Die Mittel des Wiederaufbaufonds sollen über EU-Programme an die Mitgliedstaaten weitergereicht werden. Der Erfolg einer Förderung auf diesem Wege ist bisher jedoch nicht überzeugend belegt. Daher bestehen Zweifel, dass ein wirksamer und wirtschaftlicher Mitteleinsatz sichergestellt ist und die mit dem Fonds verbundenen langfristigen Ziele erreicht werden können.

8.1 Überwachung der Maßnahmen im Europäischen Semester

Die Mittel des Wiederaufbaufonds sollen über die EU-Programme des MFR vergeben werden. Ziel ist, ein höheres Wirtschaftswachstum zu erreichen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu stärken sowie Arbeitsplätze zu schaffen. Zudem sollen die Investitionen einen Beitrag zur grünen und digitalen Wende leisten. Mehr als 322 Mrd. Euro sind dabei allein für Investitionen in Beschäftigung und Wachstum vorgesehen und sollen die Kohäsionspolitik⁴² der Europäischen Union stärken. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten Reformpläne erstellen.

Für die im Wege des Wiederaufbaufonds aufgestockten EU-Programme müssen die rechtlichen Verpflichtungen bis Ende 2023 eingegangen werden, Zahlungen dürfen bis Ende 2026 geleistet werden. Es ist möglich, lediglich Zuschüsse abzurufen. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, Projekte auch anteilig durch eigene Mittel oder aber aus Darlehen des Wiederaufbaufonds zu finanzieren.

Die Vorgaben zur Verwendung der Mittel richten sich nach den Vorschriften für die jeweiligen EU-Programme. Um die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen, sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters⁴³ vierteljährlich über die Fortschritte bei der Umsetzung ihres jeweiligen Reformplans berichten.

Der Europäische Rechnungshof hat zuletzt in einem Sonderbericht⁴⁴ festgestellt, dass die Mitgliedstaaten in den Jahren 2011 bis 2018 nur jede vierte (26 %) länderspezifische Empfehlung aus dem Europäischen Semester vollständig oder substantiell umgesetzt haben. In weniger als der Hälfte der Fälle (44 %) waren zumindest einige Fortschritte zu verzeichnen. Bei fast einem Drittel (30 %) gab es lediglich begrenzte oder gar keine Fortschritte. Im Ergebnis haben die Mitgliedstaaten drei Viertel der länderspezifischen Empfehlungen damit nicht oder nicht richtig umgesetzt.

Dies deckt sich mit verschiedenen Analysen, die hinsichtlich der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik⁴⁵ und des Erfolgs der mit dem Europäischen Semester überwachten EU-Förderpolitik ein bestenfalls gemischtes Ergebnis attestieren. Dabei gibt es Hinweise darauf, dass Finanzhilfen der Europäischen Union insbesondere in den Mitgliedstaaten erfolgreich wirken, die über adäquate institutionelle Strukturen verfügen.⁴⁶

8.2 Würdigung und Empfehlung

Kern des Problems ist nicht fehlende Liquidität in der Krise, sondern fehlende Solidität der öffentlichen Haushalte in einigen Mitgliedstaaten (vgl. Nummer 7.2). Dieses Problem wird der Wiederaufbaufonds nicht lösen. Im Gegenteil: Der Fonds eröffnet den Nettoempfängern die Möglichkeit, die nationalen Kosten der COVID-19-Pandemie zumindest anteilig der Staatengemeinschaft aufzubürden. Daneben könnten einige Mitgliedstaaten den Fonds auch als Präzedenzfall betrachten, der den Weg bereiten soll, um künftige EU-Haushalte schuldenfinanziert zu verstärken (vgl. Nummer 6.2). Beides würde Fehlanreize setzen und damit die Stabilität der

⁴² Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union zielt darauf ab, wirtschaftliche, soziale und territoriale Ungleichgewichte zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen in der Europäischen Union abzubauen, indem Wachstum und Beschäftigung in strukturschwachen Regionen gefördert werden. Etwa ein Drittel der EU-Haushaltsmittel wird hierfür eingesetzt.

⁴³ Das Europäische Semester ist ein jährlicher Zyklus, in dessen Verlauf die EU-Kommission und der Rat die Wirtschafts- und Haushaltspolitik innerhalb der Union aufeinander abstimmen, um die wirtschaftliche und soziale Tragfähigkeit zu verbessern.

⁴⁴ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 16/2020, Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden.

⁴⁵ Darvas und Leandro (2015), <https://www.econstor.eu/handle/10419/126693>, Bruegel Policy Contribution, Issue 19. Darvas, Collin, Mazza and Midoes (2019), Effectiveness of cohesion policy: Learning from the project characteristics that produce the best results, European parliament research report, forthcoming.

⁴⁶ Becker, Egger und von Ehrlich (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), S. 29-77.

Wirtschafts- und Währungsunion langfristig gefährden. Darüber hinaus ist der Erfolg einer Förderung im Wege von EU-Programmen bisher nicht überzeugend belegt.

Hinzu kommt, dass der Wiederaufbaufonds – anders als der ESM – die finanziellen Hilfen weder mit strengen Reformauflagen verknüpft (vgl. Nummer 4.2) noch eine anteilige Finanzierung der geförderten Projekte durch eigene Mittel verlangt. Im Ergebnis können die Mitgliedstaaten daher vergleichsweise einfach auf die Mittel des Fonds zugreifen. Wird eine solche Praxis verstetigt, könnte dies die Fortschritte, die insbesondere mit der Einrichtung des ESM erzielt wurden, konterkarieren. Denn die Mitgliedstaaten dürften diesen Weg künftig vorziehen und eher darauf verzichten, Stabilitätshilfen des ESM in Anspruch zu nehmen, bei denen sie im Gegenzug womöglich strenge Reformauflagen akzeptieren müssten.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof es für geboten, sich auf die Einhaltung der Fiskalregeln zurückzubedenken, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten zu sichern. Ziel sollte sein, die Resilienz und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union insgesamt zu stärken und sich für künftige Krisen zu wappnen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Einführung des Wiederaufbaufonds politisch gewünscht und beschlossen ist. Wenn schon Transfers als Antwort auf die Herausforderungen der Pandemie dienen sollen, so sollte doch zumindest innerhalb des Wiederaufbaufonds auf das bewährte Prinzip der Eigenverantwortung gesetzt sowie ein wirksamer und wirtschaftlicher Mitteleinsatz sichergestellt werden. Hierzu müssten – ausgehend von den Erfahrungen aus der Kohäsionspolitik und mit dem Europäischen Semester – die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass

- die Hilfen des Wiederaufbaufonds mit Reformauflagen verknüpft werden, die auf eine Verbesserung der strukturellen Defizite abzielen,
- die Mitgliedstaaten ihre Projekte anteilig aus eigenen Mitteln oder Darlehen des Fonds finanzieren, um die Reichweite des Fonds zu erhöhen und einen wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu fördern,
- eine effektive Kontrolle der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung sichergestellt wird.

8.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass die Maßnahmen des Wiederaufbaufonds nicht nur auf eine kurzfristige wirtschaftliche Erholung, sondern insbesondere auf langfristige strukturelle Verbesserungen abzielen. Der Überwachung der Mittelverwendung messe das BMF daher große Bedeutung bei. Der Fonds biete die Gelegenheit, die vom Bundesrechnungshof kritisierte Umsetzungsbilanz des Europäischen Semesters zu verbessern. Das BMF setze sich dafür ein, dass die länderspezifischen Empfehlungen ein „*hohes Maß an Verbindlichkeit*“ erhielten und bringe sich aktiv in die Diskussionen zur Weiterentwicklung des Europäischen Semesters ein. Ziel sei, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Strukturreformen zu stärken. Hinzu komme, dass beim Wiederaufbaufonds Vorkehrungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union getroffen worden seien. Eine klassische Kofinanzierung sei allerdings nicht vorgesehen.

8.4 Abschließende Würdigung

Auch wenn das BMF beim Wiederaufbaufonds auf einen wirksamen Mitteleinsatz achten und zur Weiterentwicklung des Europäischen Semesters beitragen möchte, bleibt der Bundesrechnungshof vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit vergleichbaren Förderprogrammen und dem Verzicht auf eine Kofinanzierung skeptisch, zumal das Europäische Semester auch nicht reformiert wurde.

9 Fazit

Aufgrund der COVID-19-Pandemie sind die staatlichen Strukturen, die Unternehmen, die Gesundheits- und Sozialsysteme sowie die Bürgerinnen und Bürger überall auf der Welt zum Teil enormen Belastungen ausgesetzt. Die Pandemie stellt Wirtschaft und Gesellschaft auch in der Europäischen Union vor beispiellose Herausforderungen. Alle Mitgliedstaaten sind von der Pandemie betroffen. Einige Staaten verfügen jedoch weder über tragfähige öffentliche Finanzen noch über widerstandsfähige staatliche Strukturen, um die aus ihrer Sicht erforderlichen insbesondere konjunkturpolitischen Maßnahmen ergreifen zu können. Der Ruf nach einer solidari-schen europäischen Antwort ist daher nachvollziehbar.

Ob und inwieweit der Wiederaufbaufonds die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen und damit Teil der Antwort auf diese Herausforderungen sein kann, erscheint indes fraglich. Die negativen Erfahrungen aus den bisherigen EU-Programmen wecken jedenfalls Zweifel an der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und damit auch daran, dass die angestrebten langfristigen Ziele erreicht werden.

Wenn zudem die Mitgliedstaaten in einigen Jahren feststellen, dass Hunderte Milliarden Euro zwar ausgegeben, die strukturellen Defizite aber nicht beseitigt wurden, dürfte die Bereitschaft sinken, die offenen Rechnungen zu übernehmen. Dies gilt umso mehr, als dass sich die im Moment finanziell stärkeren Staaten dann sicherlich auch mit den Folgekosten ihrer nationalen Rettungsmaßnahmen auseinandersetzen müssen. Sollte zudem der wirtschaftliche Aufschwung ausbleiben, könnte dies den Zusammenhalt in der Europäischen Union nachhaltig beeinträchtigen. Auch deshalb hätte die konkrete Verteilung der Lasten vor Ausgabe der Mittel geklärt werden müssen.

Schwerer wiegen jedoch die langfristigen Risiken im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme. Denn der Wiederaufbaufonds höhlt das Prinzip der Eigenverantwortung aus. Zudem eröffnet das bereits beschlossene enorme Garantievolumen den Mitgliedstaaten einen Weg, auf EU-Ebene – unter Umgehung der Fiskalregeln – Schulden aufzunehmen und sich diese Mittel über EU-Programme als Zuschüsse zuzuweisen. Hinzu tritt ein Haftungsregime, das national orientierte Politiken befördern könnte. Insgesamt besteht die Gefahr, dass mit dem Wiederaufbaufonds ein Weg eingeschlagen wird, der die Europäische Union als Rechts- und Solidargemeinschaft schwächen und damit langfristig den Wesenskern sowie die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden könnte.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Einrichtung des Wiederaufbaufonds politisch gewünscht und beschlossen ist. Die Bundesregierung sollte jedoch sicherstellen, dass die gemeinschaftliche Kreditaufnahme unter Umgehung der Fiskalregeln – angesichts der damit verbundenen erheblichen Risiken – in der Europäischen Union nicht zu einer Dauerlösung wird.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 23. Februar 2021 beschlossen.

Bonn, den 11. März 2021

Kay Scheller

Präsident

