

15. Jan. 2021

ABHANDLUNGEN

„Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung

MARTIN NETTESHEIM

Inhalt

A. Erschließung des Fiskalpotentials der EU zur Gewinnung von Unterstützungsmitteln	382
I. Einheitswille in Zeiten der Pandemie	382
II. Grundstruktur von „Next Generation Europe“	386
B. Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses	387
I. Gegenstand der Änderungen	387
1. Ermächtigung zur Kreditaufnahme	387
2. Vorkehrungen für die Rückzahlung	388
3. Erhöhung der Eigenmittelobergrenze	389
II. Unionsrechtlicher Rahmen	391
1. Verschuldungskompetenz der EU	392
2. Eigenmittelbeschluss und Nicht-Eigenmittel	393
3. Grenzen der Verschuldungskompetenz?	397
III. Gesetzliche Absicherung in Deutschland	397
1. Mehrheitserfordernisse beim Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG	398
a) Keine Änderung der vertraglichen Grundlagen	398
b) Aber: vergleichbare Regelung	399
c) Keine Änderung oder Ergänzung des „Inhalts des Grundgesetzes“	399
aa) Politische Wichtigkeit allein nicht maßgebend	400
bb) Erweiterung von EU-Kompetenzen allein nicht maßgebend	400
cc) Keine Verschiebungen im institutionellen Verfassungsgefüge	401
dd) Keine wesentliche Einschränkung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit	402
d) Keine „Ermöglichung einer Inhaltsänderung oder -ergänzung“ des Grundgesetzes	403
2. EU-Verschuldung und haushaltspolitische Gesamtverantwortung	404
3. Bedeutung der Übersicherung von NGEU	405

C. <i>European Union Recovery Instrument</i>	408
I. <i>Struktur</i>	408
II. <i>Unionsrechtliche Kompetenzgrundlage</i>	409
III. <i>Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen</i>	411
1. <i>Bewirtschaftung der aufgenommenen Mittel als externe zweckgebundene Mittel</i>	412
2. <i>EU-Haushaltsverfassungsrecht</i>	413
a) <i>Gebot der Vollständigkeit nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV</i>	413
aa) <i>Back-to-back-Lending</i>	414
bb) <i>Borrowing-to-spend</i>	415
b) <i>Gebot des Haushaltsausgleichs nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV</i>	418
c) <i>Sicherung der Haushaltsdisziplin nach Art. 310 Abs. 4 AEUV</i>	420
3. <i>Demokratieprinzip und Stellung des Haushaltsgesetzgebers</i>	422
IV. <i>Notwendigkeit einer besonderen Absicherung in Deutschland?</i>	424
D. <i>Recovery and Resilience Facility</i>	424
I. <i>Struktur</i>	425
II. <i>Ziele</i>	426
III. <i>Entscheidungsstrukturen</i>	427
IV. <i>Verfassungsrechtliche Einbindung</i>	428
1. <i>Einstandspflicht bei Kreditvergabe im Rahmen von NGEU</i>	429
2. <i>Allgemeine Integrationsverantwortung</i>	432
E. <i>Die EU als Zweckgesellschaft zur Mittelaufnahme und -weiterleitung</i> ..	433
Summary	435

A. *Erschließung des Fiskalpotentials der EU zur Gewinnung von Unterstützungsmitteln*

I. *Einheitswille in Zeiten der Pandemie*

Die „COVID-19“-Pandemie hat in den EU-Mitgliedstaaten enormes Leid verursacht. Die Schutzmaßnahmen haben eine der tiefsten Rezessionen der modernen Geschichte hervorgerufen. Wesentliche Errungenschaften der europäischen Integration, wie die Freiheit des Reisens, mussten vorübergehend ausgesetzt werden. Damit ist aber nur eine Seite des Bildes beschrieben, das sich seit Ausbruch der Pandemie eingestellt hat – die erschütternde Seite. Auf der anderen Seite haben die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Pandemie einen politischen Einheitswillen entwickelt, der in dieser Form vor Monaten noch undenkbar war.

Zunächst schien es, als ob sich die EU-Organe bei der Entwicklung finanzieller Unterstützungsstrukturen in den gewohnten Bahnen bewegen würden:

Die EZB legte neue Ankaufprogramme auf, um den Staaten der EURO-Zone günstige Finanzierungsbedingungen zu gewähren.¹ Sie nahm dabei in Kauf, sich zum Großgläubiger einzelner EURO-Staaten zu entwickeln und in Staateninsolvenzverfahren eine Sperrminorität zu erlangen. Der ESM senkte seine Finanzierungsbedingungen ab und verzichtete auf eine strenge Prüfung der Schuldentragfähigkeit als Bedingung für die Gewährung finanzieller Hilfen.² Die Europäische Investitionsbank stellte Kredithilfen zur Verfügung.³ Der EU-Gesetzgeber schnitt bestehende Fonds so zu, dass solidarische Hilfe in Pandemiezeiten ermöglicht wurde.⁴

Schon im April 2020 änderte sich dann aber das Bild. Die EU-Kommission ließ erkennen, dass sie Unterstützungsleistungen in einem Umfang für nötig hielt, wie er Monate zuvor noch für völlig unvorstellbar erschienen wäre. Sie machte zudem deutlich, dass sie für eine Erschließung des *Fiskalpotentials der EU* eintrat, um die Krise angemessen zu bewältigen – also die Ausgabe von Anleihen im Namen der EU, um die so aufgenommenen Mittel den EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen. Am 2. April 2020 schlug die EU-Kommission ein unionsrechtliches Instrument zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Kurzarbeit vor („SURE“); die Verordnung wurde vom Rat schon am 19. Mai 2020 angenommen.⁵ Sie sieht vor, dass sich die EU im Umfang von EUR 100 Mrd. verschuldet, um Kredite an die EU-Mitgliedstaaten vergeben zu können. Die Darlehen, die die EU im Rahmen des „SURE“-Instruments an die EU-Mitgliedstaaten ausreicht, sollen durch ein System freiwilliger Garantien der EU-Mitgliedstaaten abgesichert werden. Der Einsatz der EU-Fiskalkapazität sollte auf diese Weise gestärkt und unterfüttert werden; diese Absicherung versprach eine (weitere) Verbesserung der Finanzierungsbedingungen der EU. Die Ausgabe von EU-Anleihen zur Finanzierung von Darlehen und EU-Mitgliedstaaten oder Dritte („back-to-back-lending“) war technisch allerdings keine Neuerung. Sowohl die EWG

¹ EZB, Entscheidung vom 24. März 2020, ECB/2020/17 (Pandemic emergency purchase programme (PEPP)).

² ESM-Instrument ECCL Pandemic Crisis Support (PCSI) auf der Basis vorsorglicher ESM-Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (ECCL) (vgl. Erklärung der Eurogruppe vom 8. Mai 2020; Antrag des Bundesministeriums der Finanzen auf Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 4 Abs. 1 des ESM-Finanzierungsgesetzes, BT-Drs. 19/19110).

³ Europäischer Garantiefonds (EGF) (Beschluss des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank vom 26. Mai 2020).

⁴ Verordnung (EG) 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, Abl. L 311/3 (i. d. F. der VO 2020/461 vom 30. März 2020, Abl. L 99/9).

⁵ Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, Abl. 2020 L 159/1.

als auch die EU haben hiervon in der Vergangenheit Gebrauch gemacht.⁶ Die Höhe der aufgenommenen Summe ging aber über alles Bekannte weit hinaus.

Das war aber nur ein erster Schritt. Im Mai 2020 legte die EU-Kommission den kühnen und radikalen Plan vor, die Finanzpotentiale der EU in einer noch vor Kurzem unvorstellbaren Umfang für die Ausgabe von Anleihen auf den Kreditmärkten zu nutzen.⁷ Die EU-Kommission selbst spricht von einem „historischen und einmaligen Vorschlag“⁸. Die EU sollte Anleihen im Umfang von EUR 750 Mrd. ausgeben, um die aufgenommenen Mittel den EU-Mitgliedstaaten als nichtrückzahlbare Zuschüsse, teilweise auch als Darlehen zur Verfügung zu stellen. Das Programm soll an die Seite des regulären EU-Haushalts treten, der im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 fixiert sein wird.⁹ Man muss es als Ausdruck des gewachsenen fiskalischen Selbstbewusstseins der EU ansehen, dass in den Plänen eine Absicherung der aufgenommenen Anleihen durch die EU-Mitgliedstaaten nicht mehr vorgesehen war. Die Rückzahlung der ausgegebenen Anleihen sollte aus dem EU-Haushalt erfolgen – in der Zeit zwischen 2028 und 2058. Die Mittel sollten in verschiedene, teils bestehende¹⁰ und teils neu zu errichtende Fonds¹¹ fließen. Zur Absicherung der Konstruktion sah die EU-Kommission vor, dass die EU-Mitgliedstaaten die Kompetenz zur Ausgabe der Anleihen im Wege der (einstimmigen) Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses begründen – eine Änderung, die der Ratifikation durch die EU-Mitgliedstaaten bedarf.¹² Auf diesem Weg erfolgte eine Selbstbindung der EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen künftiger Mehrjähriger Finanzrahmen sicherzustellen haben, dass die EU über die notwendigen Eigenmittel zur Bedienung der Anleihen verfügt.

⁶ Z. B.: Community Loan Mechanism (S. Piecha, Die europäische Gemeinschaftsanleihe: Vorbild für EFSF, ESM und Euro-Bonds, EuZW 2012, 532; S. Horn/J. Meyer/Chr. Trebesch, Kiel Policy Brief Nr. 136, April 2020, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/215823/1/1694425932.pdf>, Abfrage: 18. 11. 2020).

⁷ EU-Kommission, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, Mitteilung vom 27. Mai 2020, COM(2020) 456 final.

⁸ EU-Kommission (oben Fn. 7), S. 5.

⁹ EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 vom 15. Mai 2018, COM(2018) 322 final/2; EU-Kommission, Geänderter Vorschlag vom 28. Mai 2020, COM(2020) 443 final.

¹⁰ Z. B. Fonds für einen gerechten Übergang; Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) mit einem neuen Solvenzhilfemittel; Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) mit einem neuen Paket „Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe“ („REACT-EU“); Ausbau des Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI).

¹¹ Aufbau- und Resilienzfähigkeit; Programm EU4Health; Programm „InvestEU“.

¹² EU-Kommission, Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 28. Mai 2020, COM(2020) 445 final.

Den EU-Mitgliedstaaten ist es so schon im Ansatz unmöglich, die politische Legitimität der Anleiheausgabe in Frage zu stellen.

Bekanntlich wird über die Frage, ob das Fiskalpotential der EU für die Kreditfinanzierung von Ausgaben erschlossen werden soll, schon seit langem diskutiert. Immerhin hat sich die EU zu einem der größten Wirtschaftsblocke der Welt entwickelt. Die Finanzmärkte wünschen sich schon seit Langem ein sicheres Anlageinstrument, hinter dem die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen. In der Finanzkrise ab 2008 wurden Diskussionen darüber geführt, ob „Eurobonds“ ausgeben werden sollten, die von den Staaten der EURO-Gruppe garantiert werden und zur Deckung des Finanzierungsbedarf der gruppenzugehörigen Staaten dienen sollten.¹³ Verschiedene Ausgestaltungsoptionen wurden damals diskutiert. Für viele EU-Mitgliedstaaten war es allerdings inakzeptabel, unmittelbar für die Fiskalpolitik anderer Staaten zu haften.¹⁴ Nach Ausbruch der „COVID-19“-Pandemie kam erneut die Forderung nach Eurobonds auf.¹⁵ Im März 2020 wandten sich neun EU-Mitgliedstaaten mit der Forderung an den Präsidenten des Rats, Gemeinschaftsanleihen einzuführen. Im April 2020 entschied sich die EU-Kommission dann aber, einen neuen Weg zu gehen – die Aufnahme von Mitteln, die den EU-Mitgliedstaaten nicht nur als Darlehen, sondern auch als verlorene Zuschüsse zugeführt werden. Eine Außenhaftung der EU-Mitgliedstaaten war nicht vorgesehen. Im Innenverhältnis besteht allerdings jedenfalls aus Art. 4 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 311 Abs. 1 AEUV eine Rechtspflicht, der EU die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel zu ermöglichen. Zudem wird der geänderte Eigenmittelbeschluss vorsehen, dass die EU-Mitgliedstaaten bestimmte Nachschusspflichten treffen.¹⁶ Eine unmittelbare (horizontale) Haftung der EU-Mitgliedstaaten für das Finanz- und Wirtschaftsgebaren der jeweils anderen Staaten ist nicht vorgesehen.

¹³ F. Mayer/Chr. Heidfeld, Eurobonds, Schuldentilgungsfonds und Projektbonds: Eine dunkle Bedrohung, ZfRPoL 2012, 129; S. Müller-Franken, Eurobonds und Grundgesetz, JZ 2012, 219; W. Heun/A. Thiele, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, JZ 2012, 973; P. Steinberg/C. Somnitz, Eurobonds als Baustein einer Fiskalunion, Voraussetzungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten unterschiedlicher Varianten, Friedrich-Ebert-Stiftung 2013, <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09673.pdf>, Abfrage: 18.11.2020; P. Sikora, Europa- und verfassungsrechtliche Rechtsfragen der Einführung sogenannter Eurobonds, 2014; H.-B. Schäfer, Eurobonds aus rechtsökonomischer Perspektive, in: Casper u. a. (Hrsg.), Festschrift für Johannes Köndgen zum 70. Geburtstag, 2016, S. 479.

¹⁴ M. Brunnermeier/H. James/J.-P. Landau, The Euro and the battle of ideas, 2016.

¹⁵ F. Giavazzi, Covid Perpetual Eurobonds: Jointly Guaranteed and Supported by the ECB, in: Bénassy-Quéré/Weder di Mauro (Hrsg.), Europe in the time of Covid-19, 2020, S. 235; N. von Oндarza, Germany and EU fiscal solidarity: Renewed calls for Eurobonds but re reluctant government, in: Russack (Hrsg.), EU Crisis Response in Tackling Covid-19: Views from the Member States, 2020, S. 8.

¹⁶ Hierzu unten D. IV.