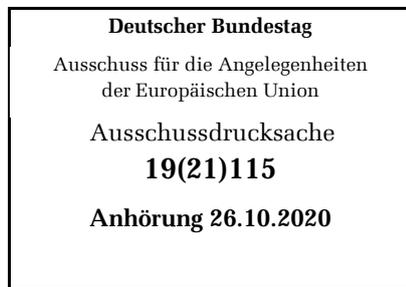


©



Prof. Dr. Dirk Meyer
Institut für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Ordnungsökonomik
Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr Hamburg
22043 Hamburg
E-Mail: dirk.meyer@hsu-hh.de



22. Okt. 2020

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2020

Eigenmittelsystem der EU¹

Ergebnisse für die eiligen Leser

- Der geänderte Vorschlag für das Eigenmittelsystem der EU fokussiert auf einer Kreditkompetenz der EU zugunsten von Next Generation EU. Die damit verbundenen Strukturbrüche führen in Richtung einer Fiskalunion mit Transfercharakter. (Kap. 1)
- In der jüngeren Geschichte hat die EU schon mehrmals gemeinschaftsgarantie-ähnliche Kreditinstrumente eingesetzt, um akute Finanz-/Währungskrisen zu bewältigen. (Kap. 2)
- Ein geänderter Eigenmittelbeschluss (Art. 311 Abs. 2 u. 3 AEUV) bedarf eines einstimmigen Beschlusses des Rates. Dieser verleiht der Souveränität der Mitgliedstaaten über die Finanzausstattung der EU Ausdruck – die folglich auch eine Verschuldungskompetenz wollen können. Der Bundestag und der Bundesrat müssen gemäß Art. 23 u. 73 GG diese Zustimmungsgesetze annehmen – das Zustimmungsquorum ist juristisch strittig. (Kap. 3)
- Next Generation EU hat mit Art. 122 AEUV eine fragwürdige Legitimationsgrundlage. Damit steht auch der Vorschlag zu einem geänderten Eigenmittelbeschluss infrage. (Kap. 4)
- Im Falle einer ‚Liquiditätsklemme‘ wird die Anhebung der Eigenmittelobergrenze zu einer Quasi-Garantie der Mitgliedstaaten. Deutschland würde jährlich mit kalkuliert bis zu ca. 32,65 Mrd. Euro haften. (Kap. 5)
- Gefahren bestehen in einer zukünftigen Kreditkompetenz als Regelfall, einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung und einem Reformaufschub sowie in einer ‚Corona-Super-Bazooka‘ als Kombination von NGEU und ESZB-Anleihekaufprogrammen. (Kap 6)
- Als Alternativen zu einem kreditfinanzierten NGEU werden eine einmalige Vermögensabgabe auf nationaler Basis, ESM-Hilfen sowie eine Kreditbesicherung mit staatlichem Sondervermögen vorgeschlagen. (Kap. 7)

¹ (a) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (Ratsdok.-Nr. 8357/18) und (b) des geänderten Vorschlags für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (Ratsdok.-Nr. 8140/20 sowie Ratsdok. 8357/18).

Die Beschlüsse des Europäischen Rates v. 17. bis 21 Juli 2020 umfassen einen neuen *Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)* für den Zeitraum 2021 bis 2027 im Gesamtumfang von 1.074,3 Mrd. Euro und einen *Sonderhaushalt ‚Next Generation EU‘ (NGEU)* in Höhe von 750 Mrd. Euro.² Das Aufbauinstrument NGEU knüpft (a) an sechs bereits laufende EU-Programme und -Fonds an, die mit 77,5 Mrd. Euro in Form verlorener Zuschüsse erweitert werden sollen. Zentral ist (b) die neue *Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF)*, die auf der Basis von Art. 122 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als Krisenfonds mit 672,5 Mrd. Euro ausgestattet werden soll. Davon sind 360 Mrd. Euro als Kredite und 312,5 Mrd. Euro als verlorene Zuschüsse vorgesehen. Zur Bereitstellung der notwendigen Finanzierung ist ein *geändertes Eigenmittelsystem* erforderlich, das im Folgenden thematisiert wird.³

1 Next Generation EU – Strukturbrüche führen in Richtung einer Fiskalunion mit Transfercharakter

Der *geänderte Vorschlag eines Eigenmittelsystems* umschließt den neuen mehrjährigen Finanzrahmen und damit zum einen den ‚ordentlichen‘ EU-Haushalt für den Zeitraum 2021 bis 2027 sowie zum anderen den Sonderhaushalt NGEU. Neben der Einstimmigkeits-Legitimation durch den Rat wird die verfassungsrechtliche Einbindung der Mitgliedstaaten notwendig (Art. 311 Abs. 2 AEUV), so auch die Beteiligung des Bundestages. Damit wird jedoch nicht nur über das neue Eigenmittelsystem entschieden, sondern zugleich auch über das zugrunde liegende NGEU. Deshalb wird eingangs eine Analyse der politischen Neuausrichtung der Europäischen Union (EU) durch dieses Krisenprogramm vorgenommen. Das Aufbauinstrument enthält verschiedene *Elemente eines Strukturbruches* zu dem bislang geltenden EU-Regelwerk:

- Der befristete Krisenmechanismus umfasst *alle EU-Mitgliedstaaten*, nicht nur die der Eurozone, wie dies die bisherigen fiskalischen Rettungsschirme der Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) taten.⁴
- NGEU gründet auf der ‚*EU-Katastrophenschutzrechtsklausel*‘ (Art. 122 AEUV) und nicht auf Art. 136 Abs. 3 AEUV, „um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“. Allerdings dürften die Hilfen für Italien, Spanien, Portugal und Griechenland

² Siehe hierzu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (2020) sowie Europäische Kommission (2020a), dies. (2020b).

³ Siehe Europäische Kommission (2018) sowie Rat der Europäischen Union (2020a) für einen geänderten Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union.

⁴ Eine Ausnahme bildet der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der ein EU-Instrument der Kreditvergabe auf der Grundlage des Art. 122 AEUV mit einem Umfang von 60 Mrd. Euro war. Der EFSM vergab Kredite ausschließlich an die Euro-Mitgliedstaaten und refinanzierte sich am Kreditmarkt.

im Vordergrund stehen, die sonst u.U. aufgrund überaus hoher Schuldenstandsquoten den Zugang zum freien Kapitalmarkt verlieren könnten.

- Auf eine *Konditionierung* der Hilfen wie auch auf eingehende *Kontrollen*, wie sie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) auf der Basis von Art. 136 Abs. 3 AEUV für die Mitgliedstaaten der Eurozone vorsieht, wird weitgehend verzichtet.⁵
- Erstmals nimmt die Europäische Union (EU) *in erheblichem Umfang* (750 Mrd. Euro) *Kredite* auf, die durch *Quasi-Garantien* aller Mitgliedstaaten abgesichert sind. Hierzu ist die *Eigenmittelverordnung* gemäß Art. 311 AEUV in einem Gesetzgebungsverfahren entsprechend anzupassen.⁶
- Zur Tilgung der Kredite sind neben zukünftigen – eher unrealistischen – Haushaltskürzungen, Sonderzuführungen der Mitgliedstaaten und neu: auch *EU-Steuern* (Finanztransaktions- und Recyclingsteuer, CO₂-Grenzausgleichssystem und Digitalabgabe) geplant. Eigene Steuern setzen die Ausstattung der EU mit einer eigenständigen *Steuerhoheit* voraus.
- Die Gelder des Krisenmechanismus werden von der EU-Kommission verwaltet, wobei die Kommissare für Wirtschaft (Paolo Gentiloni) sowie Haushalt und Verwaltung (Johannes Hahn) im Zentrum stehen. Der von der EU-Kommission und Frankreich anvisierte *Europäische Finanzminister* als Leiter eines *Europäischen Währungsfonds* wird im Ansatz institutionalisiert. Die Balance zwischen den Mitgliedstaaten und der EU wird damit in Richtung einer *Fiskalunion mit Transferaufgaben* verschoben.

Der *RRF-Wiederaufbaufonds*, insbesondere seine Finanzierung über EU-Kredite und das Zuschuss-/Umverteilungselement in Höhe von 390 Mrd. Euro, ist vornehmlich einigen hochverschuldeten Eurostaaten geschuldet. Diese haben in der Vergangenheit teils die EU-Schuldenregeln missachtet und es besteht das Risiko, dass sie bei nationaler Kreditfinanzierung in dem angestrebten Volumen den Kapitalmarktzugang verlieren könnten. So werden Ende 2020 Schuldenstandsquoten für Griechenland von 196,4 %, für Italien von 158,9 %, und für Portugal von 131,6 % prognostiziert.⁷ Durch diesen neuen ‚*EU-Schirm*‘ können insofern akut drohende

⁵ Zwar kann jeder Mitgliedstaat im EU-Rat Bedenken vorbringen, doch bleiben die Konsequenzen völlig offen. Die EU-Kommission prüft lediglich in ähnlichen Strukturen wie der weitgehend wirkungslosen Haushaltssteuerung des Europäischen Semesters und verzichtet auf ein ‚Mikromanagement‘. Die mangelnde Effektivität der Kontrollen im Rahmen des Europäischen Semesters hebt auch der Europäische Rechnungshof (2020), S. 25 f. in seinem jüngsten Sonderbericht hervor. Lediglich 26 % der Empfehlungen der EU-Kommission seien in der Vergangenheit voll oder substantiell umgesetzt worden.

⁶ Der EU-Eigenmittelbeschluss ermöglicht zudem einen deutlich höheren Verschuldungsspielraum, als es zur Finanzierung des Wiederaufbauprogramms notwendig wäre. Vgl. hierzu Heinemann (2020), S. 27 ff.

⁷ Siehe European Commission (2020), Tab. 56 B.

Staatsinsolvenzen abgewendet, der Forderung Italiens nach einer Umgehung des ESM mit konditionierten Hilfen Rechnung getragen sowie eine sonst wohl notwendige Aufstockung des ESM umgangen werden.

2 Europäische Kreditfinanzierungen sind – auch historisch – gängige Praxis

In der jüngeren Geschichte hat die EU schon mehrmals gemeinschaftsgarantie-ähnliche Kreditinstrumente („Eurobonds“) eingesetzt, um akute Finanz-/Währungskrisen zu bewältigen.⁸

(a) Öl-Anleihe (1976)

Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 vereinbarten die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einen engen Währungsverbund im Rahmen der sog. Währungsschlange. Der gleichzeitige Ölpreisschock im Herbst 1973 führte zu teils erheblichen Zahlungsbilanzproblemen einiger Staaten. In Reaktion auf drohende Währungsungleichgewichte entstand 1974 eine Diskussion um Zahlungsbilanzhilfen zwischen den EWG-Staaten. 1975 beschloss der Rat die Grundsätze einer Gemeinschaftsanleihe in Höhe von maximal drei Mrd. US-Dollar bei einer Laufzeit von mindestens fünf Jahren. Die Inanspruchnahme war ähnlich den Hilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Konditionierung an ein Stabilisierungsprogramm geknüpft. Die EWG-Staaten garantierten die Anleihen gemäß ihren Quoten am Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand der EWG-Mitgliedstaaten (1971). Emissionsbank war die Europäische Investitionsbank (EIB). Erst 1976 wurde dieses Instrument mit Anleihen zugunsten von Italien (1.000 Mio. US-Dollar) und Irland (300 Mio. US-Dollar) aktiviert.⁹

(b) Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) (2010)

Der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ist ebenfalls aus der Not geboren.¹⁰ Gegründet auf „außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner [gemeint: Mitgliedstaat] Kontrolle entziehen“ (Art. 122 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) wurde mit dem Grundsatz gebrochen, dass sich die EU nicht selbst verschulden darf. Um den drohenden Staatsbankrott Irlands (2010) und Portugals (2011) abzuwenden, wurde die EU-Kommission mit der EFSM-Verordnung – in ihrer Ausrichtung zeitlich befristet – ermächtigt, Darlehen auf dem freien Kapitalmarkt aufzunehmen oder eine Kreditlinie zu gewähren

⁸ Vgl. Meyer (2020a), S. 2-5 u. ders. (2020b), S. 37 f.

⁹ Vgl. im Detail Council Decision of 15 March 1976 (76/322/EEC) i.V.m. Verordnung (EWG) Nr. 397/75 des Rates vom 17. Februar 1975 über Gemeinschaftsanleihen. Siehe auch Deutscher Bundestag (2020c), S. 1 f sowie Kruse (1980), S. 235.

¹⁰ Vgl. Hufeld (2021), Rn. 111 ff.

(Art. 2 Abs. 1 EFSM-VO). Die EU garantiert und haftet mit ihren Haushaltsmitteln (Eigenmitteln). Insofern sind nicht nur die Eurostaaten, sondern alle EU-Mitglieder in die Folgen eines Zahlungsausfalles (rechtlich: nicht Haftung) einbezogen. In diesem Fall würden die EU-Mitgliedstaaten über ihre Zuführung zu den Eigenmitteln des EU-Haushaltes bzw. über geminderte Zugriffe auf die Programme des Struktur- oder des Landwirtschaftsfonds betroffen sein. Insgesamt wurden Kredite in Höhe von 48,5 Mrd. Euro an Irland und Portugal mit einer Laufzeit von drei Jahren vergeben, womit der EFSM-Rahmen von maximal 60 Mrd. Euro nicht ausgeschöpft wurde.

Ganz wesentlich sind jedoch die in der EFSM-VO eingezogenen Grenzen.¹¹ So ist die „Höhe der ausstehenden Darlehen [...] auf den bei den Mitteln für Zahlungen bis zur Eigenmittelobergrenze vorhandenen Spielraum begrenzt“ (Art. 2 Abs. 2 EFSM-VO). Die Deckelung durch die Eigenmittelobergrenze entspringt dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs, der nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 und 314 Abs. 10 AEUV einzuhalten ist. Ein konditioniertes Sanierungsprogramm (Art. 3 EFSM-VO) soll die Finanzierungsfähigkeit des hilfenehmenden Staates wiederherstellen.

(c) Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) (2012)

Der ESM ist im Gegensatz zum EFSM als dauerhafter Krisenmechanismus zur Stabilisierung des Euro angelegt, der auf der eingefügten Rechtsnorm des Art. 136 Abs. 3 AEUV beruht.¹² Als ein weiterer Unterschied ist der ESM eine internationale Finanzinstitution mit eigener Rechtspersönlichkeit auf völkerrechtlicher Basis, deren Mitgliedschaft auf Staaten der Eurozone beschränkt ist. Zu seinen Finanzinstrumenten zählen vorsorglich gewährte Kreditlinien, Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten sowie Darlehen und Käufe von Staatsanleihen, deren Bewilligung als Konditionierung an ein Auflagenprogramm und dessen regelmäßige Überprüfung gebunden ist.

Anders als bei seiner Vorgängerinstitution der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) erfolgt die Sicherung der ESM-Anleihen nicht über mitgliedstaatliche Bürgschaften, sondern über das *ESM-Stammkapital* in Höhe von 704,8 Mrd. Euro. Durch eine Übersicherung, die einen günstigen Kreditzins möglich macht, wird ein Finanzhilfenvolumen von maximal 500 Mrd. Euro (einschließlich der Operationen des EFSF) realisiert. Von dem genehmigten Stammkapital des ESM sind 80,5 Mrd. Euro von den Mitgliedstaaten eingezahlt. In Höhe des Stammkapitals *haften* die Mitgliedstaaten *quotal* in Höhe des EZB-Kapitalschlüssels. Zwar bleibt die

¹¹ Vgl. Streinz (2018), Rn. 28 f. sowie Smulders u. Keppenne (2015), Rn. 20-29.

¹² Vgl. im Folgenden ausführlich Rathke (2019), S. 289 ff.; Hufeld (2021), Rn. 156 ff. u. Wenz-Temming (2015), S. 365 ff. Zur deaktivierten Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) siehe Hufeld (2021), Rn. 151 ff.

„Haftung eines jeden ESM-Mitglieds [...] unter allen Umständen auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital [...] begrenzt“ (Art. 8 Abs. 5 ESM-Vertrag). Sollte ein Mitgliedstaat das genehmigte, aber nicht eingezahlte Kapital nicht leisten, erhöht sich jedoch der Kapitalabruf und damit der Haftungsanteil der übrigen Staaten automatisch bis zur jeweiligen Höchstgrenze.¹³ Bei einem Finanzierungs-/Haftungsanteil am ESM von 26,4 Prozent beträgt das maximale Haftungsrisiko für Deutschland 190 Mrd. Euro. Insofern ist auch hier ein *gesamtschuldnerisches* Element der Haftung für Kredite angelegt.

(d) Temporary Support mitigating Unemployment Risks in Emergency (SURE)

Nach den ECOFIN-Beschlüssen v. 9. April 2020 bietet die EU-Kommission ein Kreditinstrument SURE an, das von der Struktur dem EFSM durchaus ähnlich ist.¹⁴ So wird SURE ebenfalls mit Art. 122 AEUV (‘Katastrophenschutzrecht’) begründet. Um die sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie insbesondere in Staaten mit erschwertem Kreditzugang bewältigen zu helfen, soll SURE als eine *gemeinschaftliche Kreditfazilität* in Höhe von 100 Mrd. Euro geschaffen werden. Sie soll speziell Kurzarbeiter-Regelungen in EU-Staaten über Kredite finanzieren. Hierzu begibt die EU-Kommission Anleihen auf dem freien Kapitalmarkt. Im Unterschied zum EFSM sind die Mitgliedstaaten *Garantiegeber* und *haften* anteilig gemäß ihrem Bruttoinlandsprodukt – bei Ausfall eines Mitgliedes de facto auch für dessen Anteil *quasi gesamtschuldnerisch*. Als eine Art geplante Insolvenzverschleppung kann die Regelung eines ‚Roll over‘ gedeutet werden: Bei einer Nicht-Bedienung soll der Kredit prolongiert werden. Die Garantien beruhen auf *freiwilligen, unwiderruflichen* Zusagen. Kredite werden auf Antragstellung eines Mitgliedes und Prüfung durch die Kommission dem EU-Rat zur Beschlussfassung vorgelegt. Eine spezielle Bedürftigkeitsprüfung oder Konditionierung gibt es nicht. Die Kredite können in unbegrenzter Höhe an den jeweiligen Staat vergeben werden, wobei drei Staaten maximal 60 Prozent der Mittel ausschöpfen dürfen.

3 Rechtliche Einbindung einer Kreditfinanzierung

Nach dem geltenden Eigenmittelbeschluss zählen Kredite nicht zu den EU-Eigenmitteln.¹⁵ Auch gemäß Art. 17 Abs. 2 Haushalts-Ordnung (HaushaltsO) darf sich die EU nicht selbst verschulden.¹⁶ Sodann ist der ‚Haushaltsplan ... in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen‘

¹³ Vgl. Rathke (2019), S. 310 f.

¹⁴ Siehe Europäische Kommission (2020c).

¹⁵ Siehe Rat der Europäischen Union (2014), Art. 2 Beschluss 2014/335/EU, Euratom; auch Deutscher Bundestag (2020a), S. 14.

¹⁶ Da die HaushaltsO Sekundärrecht darstellt und nach herrschender Auslegung des Art. 311 Abs. 2 AEUV ein Eigenmittelbeschluss den Rang von Primärrecht inne hat (‘dynamische Vertragsänderung’), bestände hier Vorrang. Zudem könnte auf der Basis von Art. 122 AEUV ein normativer Notstandsvorrang für eine Kreditfinanzierung begründet werden.

(Art. 310 Abs. 1 AEUV). Nur im Vorgriff auf zukünftige Eigenmittel-Einnahmen wäre eine Ausnahme denkbar. Allerdings „erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union [...] finanziert werden können“ (Art. 310 Abs. 4 AEUV). Bei einem 750 Mrd. Euro Kreditvolumen dürfte diese Grenze überschritten sein. Allerdings sollte eine geplante Kreditaufnahme generell möglich sein, denn die „Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können“ (Art. 311 Abs. 1 AEUV). Eine Kreditaufnahme durch die EU in dieser Höhe benötigt deshalb entsprechend des *Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung* (Art. 5 Abs. 1 u. 2 EU-Vertrag) einer unionsvertraglichen Grundlage – hier einen *geänderten Eigenmittelbeschluss* (Art. 311 Abs. 2 u. 3 AEUV). Dieser verleiht der Souveränität der Mitgliedstaaten Ausdruck über die Finanzausstattung der EU – die folglich auch eine *Verschuldungskompetenz* wollen können. Auf dieser Grundlage könnte eine Anleihefinanzierung durch den Rat einstimmig in einem Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden.

Auch dem Wiederaufbaufonds *in Konnexität* zum MFR müssen alle 27 EU-Mitglieder zustimmen (Art. 312 Abs. 2 AEUV).¹⁷ Den *Souveränitätsvorbehalt* der Mittelausstattung der EU spiegeln die Mitgliedstaaten entsprechend ihren Landesverfassungen wider – der Deutsche Bundestag und der Bundesrat müssen gemäß Art. 23 u. 73 Grundgesetz (GG) diese Zustimmungsgesetze annehmen (§ 3 Abs. 1 Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG).¹⁸ Strittig dürfte sein, ob mit einfacher Mehrheit (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) oder mit Zweidrittelmehrheit (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG) beschlossen werden muss. Ordnet man den Eigenmittelbeschluss – in Anlehnung an die aktuelle Rechtsprechung – dem Primärrecht zu, so wäre eine Zweidrittelmehrheit notwendig.¹⁹ Einen weiteren Parlamentsvorbehalt aktivieren mögliche *Kreditgarantien* (Art. 115 Abs. 1 GG), deren parlamentarische Zustimmung mit Rückhalt im Ermächtigungsprinzip des Haushaltsverfassungsrechts begründet liegt.

Eine Besonderheit bleibt jedoch, die der *Einschränkung der Kreditermächtigung* der EU-Organe durch den Europäischen Rat geschuldet ist. Es wird keine neue Eigenmittelkategorie ‚EU-Kredite‘ geben, da der geänderte Eigenmittelbeschluss die Kreditkompetenz klar der Zeit

¹⁷ Für die Annahme einer separaten Verordnung über ein Wiederaufbauinstrument wäre lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat erforderlich (§ 16 Abs. 3 EU-Vertrag). Vgl. auch Deutscher Bundestag (2020b), S.12.

¹⁸ Eine Ermächtigung in zeitlich unbegrenzter und dem Kreditvolumen nach unbestimmter Höhe wäre hingegen nach Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 12. Oktober 1993 – 2 BvR 2134/92 –, BVerfGE 89, 155-213, Rn. 1-165 (Vertrag von Maastricht) sowie BVerfG, Urteil vom 07. September 2011 – 2 BvR 987/10, Rn. 121 ff. (Griechenlandhilfe) für Deutschland ausgeschlossen.

¹⁹ Vgl. hierzu die abwägenden Äußerungen bei Schorkopf (2020a), Rn. 31-41. Siehe aktuell BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020 – 2 BvR 739/17 –, Rn. 1-21 (Europäische Patentgericht). Auch spricht die lange Bindungswirkung des Beschlusses bis 2058 gegebenenfalls für eine Zweidrittelmehrheit.

und dem Umfang nach begrenzt. Dies folgt aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), die als *Sonderhaushalt* mit externen zweckgebundene (Kredit-)Einnahmen arbeitet. Die Finanzmittel fallen deshalb in die Kategorie der ‚*sonstigen Einnahmen*‘.²⁰ Abseits ‚regulärer‘ Eigenmittel kann so der ‚Haushalt ... unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert‘ werden (Art. 311 Abs. 2 AEUV).

4 Rechtfertigung des Aufbauinstruments NGEU nach Art. 122 AEUV

Die Wirtschaftsverfassung der EU wird zentral durch vier Normen abgesteckt. Das *Nicht-Beistandsgebot* (Art. 125 AEUV) und das *Verbot der monetären Staatsfinanzierung* (Art. 123 AEUV) sind die ordnungspolitischen Regeln des ‚*Normalbetriebes*‘. Sie sollen eine national verantwortungsvolle Haushaltsführung gemäß dem Grundsatz ‚*Entscheidung gleich Haftung*‘ sicherstellen und ein Ausweichen staatlicher Kreditfinanzierung auf die Notenbanken unmöglich machen. Das ‚*Notfallsystem*‘ spiegeln die ‚*Katastrophenschutzrechtsklausel*‘ (Art. 122 AEUV) und der ‚*Euro-Stabilitätsmechanismus*‘ (Art. 136 Abs. 3 AEUV) wider. Bereits im März 2020 aktivierte die EU-Kommission die ‚allgemeine Ausweichklausel‘ des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) und „öffnete ... die Schleusen der staatlichen Kreditfinanzierung im fiskalpolitischen Ausnahmezustand.“²¹

Das Aufbauinstrument gründet – wie auch der Temporary Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency (SURE)²² – auf Art. 122 AEUV.²³ Damit werden prinzipiell alle Mitgliedstaaten der EU erfasst, nicht nur die der Eurozone. Abs. 1 benennt Maßnahmen „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ..., insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.“ Außer im Bereich der Gesundheitsversorgung, technischer Güter wie Beatmungsgeräte und Hygieneartikel gab es nur wenige Engpässe, die im Übrigen weitgehend behoben sind. Lediglich in der Impfstoffentwicklung und seiner späteren Herstellung liegen *Engpassfaktoren* vor. Der Verweis auf solidarisches Handeln ist im Falle der mediterranen Krisenstaaten überdies fragwürdig, haben sie doch in der Vergangenheit ihr Kreditpotenzial bei ganz offensichtlichem Verstoß gegen die EU-Verschuldungsregeln eingebüßt, so dass sie jetzt in eine Finanzierungsklemme

²⁰ Siehe Europäischer Rat (2020), S. 4, A11. Vgl. hierzu auch Schorkopf (2020a), Rn. 29 f.

²¹ Hufeld (2021), Rn. 118.

²² Siehe Europäische Kommission (2020c).

²³ Siehe Europäische Kommission (2020b), S. 3 u. 6 sowie das Gutachten des Juristischen Dienstes der EU in Rat der Europäischen Union (2020b), Rn. 115-154, in dem auf Art. 122 Abs. 1 AEUV als einschlägig verwiesen wird. Differenzierter vgl. Schorkopf (2020a), Rn. 24 f.

zu geraten drohen. Solidarität – das Einstehen im Notfall auf Gegenseitigkeit – hat Eigenvorsorge und die Einhaltung entsprechender Regeln zur Voraussetzung. Wenn diese nicht erfüllt ist, mutiert Solidarität zur ‚Ausbeutung der Samariter‘. Damit steht die europäische Wertegemeinschaft (Art. 2 EU-Vertrag) einmal mehr infrage.²⁴ Zudem konzentriert Abs. 2 einen „finanziellen Beistand“ auf einen „Mitgliedstaat [, der] aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist. Die Pandemie dürfte hierunter fallen. Allerdings handelt es sich ökonomisch um einen *symmetrischen Schock*, der alle Mitgliedstaaten – wenngleich in unterschiedlicher Intensität und Folge – getroffen hat.²⁵

Des Weiteren stellt eine nähere Prüfung einzelner Sachverhalte zum Aufbauinstrument den *Dreiklang geeignet – erforderlich – verhältnismäßig* hinsichtlich der Rechtsgrundlage infrage:

- Die *Mittelverausgabung* in Höhe von 750 Mrd. Euro soll 2021 bis 2026 erfolgen.²⁶ Für eine *konjunkturelle Belebung* wäre jedoch eine kurzfristige Verausgabung von Nöten. Bei einer prognostizierten relativ schnellen Erholung der Wirtschaft würden die Ausgaben prozyklisch wirken.
- *Mittelverwendung*: Gut 10 % der Mittel – 77,5 Mrd. Euro – sollen als Zuschüsse für laufende EU-Programme verwendet werden. Diese haben mit der Corona-Pandemie ebenso wenig gemein, wie die Vorgaben einer Mittelverwendung für EU-Klimaziele und die Digitalisierung. Völlig unklar in der Ausrichtung bleiben die nationalen Ausgabenprogramme.
- Bei nur sehr *oberflächlichen Kontrollen* durch die EU-Kommission und einer Mittelverausgabung durch die Mitgliedstaaten in eigenen Programmen besteht die Gefahr einer wenig effektiven und ineffizienten Verwendung.
- *Verteilung an die Mitgliedstaaten*: Der Verteilungsschlüssel der Mittel basiert für die Jahren 2021 und 2022 auf dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2019, der Gesamtbevölkerung und der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015 bis 2019. Diese Vergangenheitsorientierung lässt jeglichen Bezug zu den ökonomischen Folgen der Pandemie vermissen. 2023 ersetzt der für das Jahr 2020 bis zum 30.06.2022 berechnete reale BIP-Verlust das Kriterium der Arbeitslosigkeit. Genaue Verteilungsquoten liegen deshalb zurzeit nicht vor.²⁷

²⁴ Vgl. Meyer (2020c).

²⁵ Auch hier können nationale Versäumnisse bzw. Fehlentscheidungen nicht unbeachtet bleiben. Ein Beispiel ist der Abbau von Krankenhauskapazitäten in Spanien infolge der Staatsschuldenkrise.

²⁶ Vgl. Europäischer Rat (2020), S.4, A13. Dabei sind die bereitgestellten Mittel zu 70 % in den Jahren 2021 und 2022, die restlichen 30 % bis Ende 2023 zu binden. Siehe auch Deutscher Bundestag (2020d), S. 1.

²⁷ Siehe hierzu Europäischer Rat (2020), S. 5, A16; Schorkopf (2020a), Rn. 6.

- *Nicht-Beistandsgebot* (Art. 125 AEUV):²⁸ Die kreditfinanzierten verlorenen Zuschüsse wie auch die nationale Kreditnahme im Rahmen des NGEU ersetzen eine nationale Neuverschuldung in teils erheblichem Umfang.²⁹ Die für die verlorenen Zuschüsse notwendige EU-Kreditaufnahme wird nicht auf die nationale Schuldenstandsquote angerechnet. Zudem sind die Kreditzinsen für die EU-Verschuldung geringer als die der mediterranen Hochschuldenstaaten. Da diese von den Hilfen des NGEU im Besonderen begünstigt werden, diese Hilfen einen erheblichen Umfang in Relation zu deren nationalen Haushalten einnehmen und diese eine marktliche Kreditnahme substituieren, kann hier die Einhaltung des Nicht-Beistandsverbot durchaus infragestehen. Die Finanzierung wird der sog. ‚Marktlogik‘ (Prüfung der Kreditwürdigkeit, adäquate Kalkulation einer Risikoprämie) entzogen, was auch der Intention des Aufbauinstrumentes entspricht.³⁰

Als *Zwischenfazit* ist damit festzustellen, dass NGEU auf einer fragwürdigen Legitimationsgrundlage gründet. Damit steht auch der Vorschlag zu einem geänderten Eigenmittelbeschluss infrage. Dies kommt u.a. auch in der Subsidiaritätsrüge des Schwedischen Parlamentes zum Ausdruck.³¹

5 Anteilige Haftung – Garantien mit Gemeinschaftshaftung?

Die EU begibt im Umfang von maximal 750 Mrd. Euro eigene Schuldpapiere und hat die Bedienung von Zinsen und Rückzahlung sicherzustellen. Dabei dient die um 0,6 Prozentpunkte des Bruttonationaleinkommens (BNE) angehobenen Eigenmittelobergrenze der Übersicherung. Im Innenverhältnis gründet der geänderte Eigenmittelbeschluss-Vorschlag im Grundsatz – und der spiegelt den ‚Normalfall‘ wider – auf *anteiligen Verbindlichkeiten* der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem MFR-Finanzierungsanteil – für Deutschland ca. 24 %. Dies entspringt dem Grundsatz der anteiligen EU-Beitragsfinanzierung. Da die Kredittilgung im Zeitraum 2028 bis 2058 vorgesehen ist, sind jedoch weitere Haushaltsperioden nach 2028 von Ausgabenlasten aus NGEU betroffen. Bereits dieser ‚Normalfall‘ beinhaltet deshalb *Unsicherheiten für spätere*

²⁸ Zum Verhältnis von Art. 122/125 AEUV vgl. Selmayr 2015, Rn. 104 f.

²⁹ So lauten die Plandaten der verlorenen Zuschüsse/Kredite (in Mrd. Euro) für Italien: 81/127; Spanien: 67/72; Frankreich: 40/keine; Polen: 30/34 und Griechenland: 20/13. Vgl. Hess (2020). 70 % der Zuschüsse auf der Basis von insgesamt 312,5 Mrd. Euro – also 218,75 Mrd. Euro – sollen bis Ende 2022 gebunden werden. Hiervon entfallen auf Italien (in Mrd. Euro) 44,80; Spanien: 43,42; Frankreich: 22,72; Polen: 18,75; Deutschland: 15,21 und Griechenland: 12,65. Vgl. Deutscher Bundestag (2020d), S. 1 f.

³⁰ Vgl. auch Schorkopf (2020a), Rn. 27, der das Nicht-Beistandsgebot lediglich für die Kreditkomponente infrage stellt. Der Juristische Dienst der EU sieht die generelle Einhaltung von Art. 125 AEUV hingegen als gegeben. Vgl. Rat der Europäischen Union (2020b), Rn. 155-165. Am 18. März 2020, also vor der Aktivierung des Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) der EZB, lag der Risikoaufschlag italienischer Staatsanleihen gegenüber entsprechenden Bundesanleihen bereits bei 3,3 Prozentpunkten.

³¹ Siehe Sveriges Riksdag (2020).

Haushaltsperioden, in denen (a) *Programmkürzungen*, (b) *erhöhte EU-Beiträge* und gegebenenfalls (c) *Sonderbeiträge* einzelner solventer Mitgliedstaaten erforderlich sein könnten, sollten die geplanten EU-Steuern und -abgaben nicht in dem notwendigen Umfang zur Finanzierung beitragen.³²

Den Fall einer ‚*Liquiditätsklemme*‘ sieht Art. 3c des Vorschlages eines geänderten Eigenmittelsystems vor, der Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses um einen neuen Abs. 4 ergänzt: „Reichen die bewilligten, im Haushaltsplan veranschlagten Mittel nicht aus, damit die Union ihren Verpflichtungen aus der in Artikel 3b genannten Mittelaufnahme nachkommen kann, so stellen die Mitgliedstaaten der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel bereit.“³³ De facto handelt es sich hier um eine Nachschusspflicht, die eine Garantie im Sinne des Art. 115 GG darstellen könnte. Sie könnte greifen, wenn Darlehen von den Darlehensnehmern nicht fristgerecht bedient werden und/oder wenn insolvente Mitgliedstaaten ihre Beiträge zur Tilgung der für Zuwendungen verwandten EU-Anleihen nicht aufbringen können bzw. wollen. Hierzu sieht der Entwurf ein *abgestuftes Verfahren* vor:³⁴

- Zunächst müsste sich die EU-Kommission im Rahmen ihres *Liquiditätsmanagements* zum laufenden Haushalt bemühen, die benötigten Mittel zu beschaffen.
- Sodann müsste die EU versuchen, auf dem Kapitalmarkt die Finanzierungslücke durch die Begebung *kurzfristiger Anleihen* zu beschaffen – was zusätzliche Kosten hervorrufen würde.
- Erst im dritten Schritt könnte die EU-Kommission die *Mitgliedstaaten in Regress* nehmen. Hierbei gilt wieder der jeweilige nationale Finanzierungsanteil am EU-Haushalt, absolut begrenzt durch die bis 2058 um 0,6 Prozentpunkte des BNE angehobene Eigenmittelobergrenze. Bei einer geplanten Eigenmittelobergrenze von 2 % des BNE entfallen auf den EU-Haushalt 1.074 Mrd. Euro (1,06 % des BNE). Damit blieben 0,94 % des BNE für die Ausfallhaftung. Bei einem Anteil von 24 % würde Deutschland jährlich mit kalkuliert bis zu ca. 32,65 Mrd. Euro haften. Dies übersteigt den deutschen Haftungsanteil am ESM-Kapital in Höhe von 190 Mrd. Euro über die Jahre gesehen erheblich.³⁵ Die Anhebung der Eigenmittelobergrenze wird damit zu einer *Quasi-Garantie* der Mitgliedstaaten.

³² So ist das Europäische Parlament „der Auffassung, dass die Staats- und Regierungschefs das Problem des Gegenfinanzierungsplans des Aufbauinstruments nicht gelöst haben“. Vgl. Europäisches Parlament (2020), S. 3, Ziff. 5.

³³ Rat der Europäischen Union (2020a), S. 8, Art. 3c. Vgl. auch Europäischer Rat (2020), S. 4, A10, wengleich die dortige Passage auch als eine Art ‚Sicherheitsvorkehrungen im Vollzug‘ gewertet werden kann.

³⁴ Siehe im Folgenden Rat der Europäischen Union (2020a), S. 8, Art. 3c. und Deutscher Bundestag (2020e), S. 3 f.

³⁵ Schorkopf (2020b), S. 16 kommt zu ähnlichen Werten.

- Soweit möglich könnten diese Ausfallzahlungen mit zukünftigen Zahlungsverpflichtungen an die Union verrechnet werden.

6 Gefahren

Der geänderte Vorschlag für einen Eigenmittelbeschluss auf der Basis einer EU-Kreditkompetenz enthält im Zusammenhang mit NGEU verschiedene Gefahren:

(a) Notfall und Einmaligkeit werden zum Regelfall

Die bisherige *europäische Krisenreaktionspolitik* kennzeichnet, dass Notfallregelungen abseits der europäischen Verträge späterhin über Vertragsänderungen dauerhaft institutionalisiert werden.³⁶ Der anstehende Eigenmittelbeschluss bindet die Ausnahmeregelung einer EU-Kreditkompetenz mit der um 0,6 Prozentpunkte des BNE angehobenen Eigenmittelobergrenze bis 2058. Dabei kann die Rückführung der Kredite flexibilisiert werden, indem Prolongierungen kürzerer Kreditlaufzeiten durch den „Grundsatz der Wirtschaftlichkeit“ gerechtfertigt werden.³⁷ Die geplante Steuerkompetenz dürfte nach deren Beschluss unumkehrbar sein, wodurch der Grundsatz der EU-Beitragsfinanzierung im Sinne der Bismarckschen Matrikularbeiträgen aufgehoben wäre. Darüber hinaus kommen aus der deutschen Regierung und seitens der EZB Äußerungen, NGEU als eine richtungsweisende Neuerung für die Zukunft der EU zu sehen:³⁸ Die *Fiskalunion* mit Transfercharakter erscheint damit als Zielpunkt.

(b) Unwirtschaftliche Mittelverwendung – Reformaufschub

Ein Großteil der Mittel wird von den Mitgliedstaaten vergeben und in nationale Programme fließen. Wenngleich die Dezentralität potenziell eine effektive und effiziente Mittelverausgabung naheliegen sollte, dürfte bei einer nur *rudimentär-mangelhaften Kontrolle* durch die EU-Kommission insbesondere in den mediterranen Krisenstaaten eine Klientel- und Begünstigungspolitik nicht ganz unwahrscheinlich sein.³⁹ Notwendige *Reformen* sind – wieder einmal – verzichtbar.

(c) ‚Corona-Super-Bazooka‘ – eine Kombination von NGEU und ESZB-Anleihekaufprogrammen

³⁶ Die Euro-Rettungshilfen geben ein eindrucksvolles Beispiel für eine zunächst als einmalig ausgegebene Kredithilfe für Griechenland (2010). Es folgten Irland (2010), Portugal (2011), Spanien (2012), Griechenland II (2012), Zypern (2013) und Griechenland III (2015). Erst 2012 wurde mit der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV die vertragliche Grundlage geschaffen.

³⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union (2020a), Art. 3b Abs. 2; Europäischer Rat (2020), S. 3, A7.

³⁸ Entsprechende – interpretationsoffene – Äußerungen gehen auf Kanzlerin Angela Merkel und Finanzminister Olaf Scholz zurück. Vgl. Geinitz (2020). EZB-Präsidentin Christine Lagarde plädiert für eine dauerhafte Einrichtung eines konjunkturellen EU-Stützungsinstrumentes. Vgl. Siedenbiedel (2020).

³⁹ Vgl. hierzu die derzeitige italienische Diskussion bzgl. von Ausgabenprogrammen bei Piller (2020).

Im Rahmen der bislang laufenden Staatsanleiheankaufprogramme – des Public Sector Purchase Programme (PSPP) und des PEPP – könnten NGEU und das *Europäische System der Zentralbanken (ESZB)* in einem kombinierten *fiskalisch-monetären Rettungsschirm* Euro-Hilfen gewähren.⁴⁰ Das ESZB könnte diese EU-Anleihen aufkaufen, wobei (a) die Abnahme gesichert wäre und (b) die Anleihezinsen über die Verteilung der monetären Einkünfte an die nationalen Zentralbanken (Art. 32 f ESZB-Satzung), respektive deren nationalen Haushalte, zurückfließen würden. Da diese Geschäfte im Regelfall kurzfristig über das Geschäftsbankensystem laufen, gleicht dieser Vorschlag einem *Kreditkarussell*. Durch NGEU erhalten die Krisenstaaten indirekt Kredit über das Bankensystem, das sich wiederum über das ESZB refinanziert. Ähnlich – nur direkt – liefen die Notkreisläufe zwischen den nationalen Zentralbanken, dem heimischen Geschäftsbankensystem und dem Staat im Fall Griechenland (2012 sowie 2014/2015) und Zypern (2013).⁴¹ Der wesentliche Unterschied: Damals handelte es sich um eine Notfall-Liquidität (Emergency Liquidity Assistance, ELA), bei der das Eurosystem der jeweiligen nationalen Zentralbank den Ankauf von Staatspapieren bei mangelnden Sicherheiten auf eigene Rechnung und Risiko gestattete. Ein Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung dürfte durch die ungleichgewichteten Kredithilfen an Eurostaaten noch eher gegeben sein, als bei denen im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 2 BvR 859/15 bereits untersuchten Ankäufen von Staatsanleihen nach dem PSPP-Programm.⁴²

7 Alternativen

Die Kritik an der Legitimationsgrundlage des Art. 122 AEUV und die *Subsidiaritätsrüge des Schwedischen Parlamentes* zeigen die Richtung möglicher Alternativen auf.⁴³ In der Rüge kritisiert das Schwedische Parlament die wirtschaftlichen Maßnahmen der EU in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie als nicht hinreichend befristet und zielgerichtet, als unverhältnismäßig und budgetär zu expansiv. Stattdessen sollten bestehende Instrumente genutzt werden und auf eine EU-Verschuldungskompetenz verzichtet werden. Wie könnten Alternativen aussehen?

(a) Einmalige Vermögensabgabe

Die Corona-bedingte Wirtschaftskrise ist symmetrisch und nicht auf einzelne Krisenländer wie in der Eurokrise begrenzt. Deshalb sollten *inländische Finanzierungsquellen* vorrangig genutzt werden. So ist beispielsweise Italien keinesfalls ein armes Land. Allerdings besteht dort

⁴⁰ Als Volumina der EU-Anleiheemissionen schätzt Antoine Bouvet (ING-Bank) für die Jahre 2021 und 2022 jeweils 265,5 Mrd. Euro und 225 Mrd. Euro für 2023. Vgl. Frühauf (2020).

⁴¹ Vgl. hierzu ausführlich Meyer (2020d), S. 213 ff.

⁴² So stellen empirische Daten nach einer Studie von Hansen u. Meyer (2020) das Urteil des BVerfG teilweise infrage.

⁴³ Siehe Sveriges Riksdag (2020).

eine Diskrepanz zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum. Nach methodisch vergleichbaren Erhebungen der nationalen Zentralbanken (2014) ist der Median des Vermögens von Privathaushalten mit 60.000 Euro in Deutschland um die Hälfte niedriger als der in Italien mit 138.000 Euro.⁴⁴ Aufgrund von sehr hohen Vermögen einzelner Haushalte betrug das durchschnittliche Vermögen deutscher Privathaushalte 214.500 Euro, in Italien waren es 218.000 Euro. Damit hätte Italien eine relativ breite Basis für eine Zwangsabgabe. Diese könnte eine *einmalige Vermögensabgabe* ähnlich dem Lastenausgleich nach dem zweiten Weltkrieg, ein *periodischer Steuerzuschlag* (Corona-Soli) oder eine *Zwangsanleihe für Vermögende* sein. Bereits 2014 schlug die Deutsche Bundesbank zur Lösung nationaler Solvenzkrisen eine Zwangsabgabe vor.⁴⁵ Seit 2012 gibt es in Italien bereits eine ‚Patriotenanleihe‘ auf freiwilliger Basis – warum nicht zukünftig statt Corona-Bonds eine Zwangsanleihe für inländische Vermögende? Demokratische Legitimation und Verwendungskontrolle würden das nationale Gemeinwesen stärken, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verausgabung fördern und langfristige Konflikte in der EU vermeiden helfen.

(b) ESM-Hilfen

Da NGEU vorrangig Euro-Krisenländer stützen soll, weil diese den Kreditzugang zu verlieren drohen, sollten Hilfen als *Kredite/Kreditlinien des ESM* vergeben werden.⁴⁶ Damit wären die Hilfen wieder beim EU-Rat angesiedelt. Die Kommission als quasi europäischer Finanzminister wäre als struktureller Bruch ebenso vermieden wie eine EU-Kreditkompetenz. Auch einer eigenständigen EU-Steuerhoheit (Plastikabgabe, Digitalsteuer) wäre damit die Grundlage entzogen. Schließlich hätte man das Problem der Rechtstaatlichkeit und den derzeit überaus umfangreichen Hilfen für Polen und Ungarn als Nicht-Euro-Staaten umgangen.

(c) Kreditbesicherung

Um die Rückzahlung der Kredite zu gewährleisten, sollten diese mit *staatlichen Vermögenswerten* besichert werden. Ähnlich der ehemaligen Treuhandgesellschaft könnte der italienische Staat Immobilien, Infrastruktureinrichtungen und Unternehmensbeteiligungen in ein Sondervermögen auslagern, das bei Kreditausfällen an die EU-Gläubiger zur Verwertung gehen würde. Alternativ könnte das italienische Parlament eine Vermögensabgabe für große Privatvermögen ‚auf Vorrat‘ beschließen, die im Falle einer Staatsinsolvenz zur Bedienung der Kredite verwendet würde. Entsprechend unattraktiv würden die Hilfen für die italienische Regie-

⁴⁴ Vgl. Plickert (2016).

⁴⁵ Deutsche Bundesbank (2014), S. 52 ff.

⁴⁶ Derzeit verfügt der ESM noch über eine Kreditkapazität von 170 Mrd. Euro – zum einen als Stützung des europäischen Bankenabwicklungsfonds (SRF), der mit derzeit 33 Mrd. Euro eher unzureichend ausgestattet ist, zum anderen als Kriseninstrument für zukünftig überschuldeter Staaten. Deshalb müsste gegebenenfalls das ESM-Kapital erhöht werden. Vgl. Meyer (2020b), S. 37.

rung werden. Die Bürger würden nach Rechtfertigung verlangen und unwirtschaftlichen, kreditfinanzierten Verausgabungen Widerstand entgegenzusetzen. Die Auslagerung als Sondervermögen schafft Transparenz und macht Günstlingswirtschaft und Korruption schwieriger.

Literatur

Artikel und Monographien

- Deutsche Bundesbank (2014), Einmalige Vermögensabgabe als Instrument zur Lösung nationaler Solvenzkrisen im bestehenden EWU-Rahmen?, in: Monatsberichte, 66. Jg. (2014), H. 1, S. 52-53.
- Deutscher Bundestag (2020a), Juristischer Dienst PE 2, EU-Sachstand: Ökonomische und rechtliche Analyse potentieller europäischer Maßnahmen in Reaktion auf die Folgen der COVID-19-Pandemie, Berlin 5. April 2020.
- Deutscher Bundestag (2020b), Juristischer Dienst PE 2, EU-Sachstand: Der neue Vorschlag der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 und ein europäisches Wiederaufbauprogramm, Berlin 15. Juni 2020.
- Deutscher Bundestag (2020c), Juristischer Dienst PE 2, Kurzinformation: Zahlungsbilanzungleichgewichte– Mittelaufnahme durch die EWG, Berlin 9. April 2020.
- Deutscher Bundestag (2020d), Kurzinformation: Mittelverteilung im Rahmen der Wiederaufbau- und Resilienz-fazilität, PE-Dok 263/2020, Berlin 12. Aug. 2020.
- Europäische Kommission (2020a), Mitteilung: Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, Brüssel 27.5.2020, COM(2020) 442 final.
- Europäischer Rechnungshof (2020), Sonderbericht: Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden, <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=54357>, Abrufdatum 07.09.2020.
- European Commission (2020), Spring 2020 Economic Forecast - General Government Data - Part II: Tables by series Spring 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ggd_part_ii_spring_2020.pdf, Abrufdatum 09.09.2020.
- Frühauf, Markus (2020), EU-Anleihen werden den Markt aufrollen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 23.07.2020, S. 23.
- Geinitz, Christian (2020), Scholz bringt CDU gegen sich auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 24.08.2020, S. 15.
- Hansen u. Meyer (2020), Das PSPP-Staatsanleiheprogramm – Empirische Daten und Regelwerk stellen das Urteil des BVerfG teilweise infrage, in: ifo Schnelldienst, 73. Jg. (2020), H. 10, S. 37-46, <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/das-pspp-staatsanleiheprogramm-empirische-daten-und>, Abrufdatum 19.10.2020.
- Heinemann, Friedrich (2020), Drei Details der europäischen Corona-Pakete belegen den Abschied von der Maas-trichter Finanzverfassung, in: ifo Schnelldienst, 73. Jg. (2020), H. 8, S. 25-29, <http://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-08-feld-et-al-staatsverschuldung-tragfaehigkeit-coronakrise.pdf>, Abrufdatum 09.09.2020.
- Hufeld, Ulrich (2021), Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion (§ 24), in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4), Baden-Baden 2021, S. 1517-1621 (vorläufig, Bd. im Erscheinen).
- Kruse, D. C. (1980), Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond, London 1980.
- Meyer, Dirk (2020a), Corona-Bonds – Solidarität mit Kollektivhaftung?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21. April 2020, <https://www.ludwig-erhard.de/orientierungen/corona-bonds-solidaritaet-durch-kollektivhaftung/>, Abrufdatum 19.10.2020.
- Meyer, Dirk (2020b), Corona-Bonds – Eurobonds durch die Hintertür?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 73. Jg. (2020), H. 8-9, S. 37-41, <https://www.kreditwesen.de/kreditwesen/themenschwerpunkte/aufsaetze/corona-bonds-euro-bonds-hintertuer-id64109.html>, Abrufdatum 19.10.2020.
- Meyer, Dirk (2020c), In der EU droht die Ausbeutung der Samariter, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 31. Juli 2020, <https://www.ludwig-erhard.de/erhard-aktuell/forum/in-der-eu-droht-die-ausbeutung-der-samariter/>, Abrufdatum 19.10.2020.
- Meyer, Dirk (2020d), Europäische Union und Währungsunion in der Dauerkrise – Analysen und Konzepte für einen Neuanfang, Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2020.
- Piller, Tobias (2020), Drittes Ausgabenpaket in Italien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 10.08.2020, S. 17.
- Plickert, Philip (2016), Die Deutschen werden reicher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 21.03.2016, Frankfurt, Online <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/bundesbank-studie-zu-vermoegen-und-vermoegensungleichheit-14137630.html> (Abrufdatum 06.04.2020).

- Rat der Europäischen Union (2020b), Gutachten des Juristischen Dienstes zu „Next Generation EU“, Brüssel 24. Juni 2020, 9062/20.
- Rathke, Hannes (2019), Sondervertragliche Kooperationen – Systemrationalität einer Handlungsform der europäischen Integration am Beispiel der Kooperationen der EU-Mitgliedstaaten in der europäischen Staatsschuldenkrise, Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht, Calliess, Christian u. Ruffert, Matthias (Hrsg.), Tübingen 2019.
- Schorkopf, Frank (2020a), Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion – Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, in: Neue Juristische Wochenschrift, 73. Jg. (2020), H. 42, S. 3085-3090.
- Schorkopf, Frank (2020b), Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion – Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, hrsg. v. Christian Calliess, Nr. 121, 09.10.2020, Berlin.
- Selmayr, Martin (2015), Das Recht der Europäischen Währungsunion (§ 23), in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4), Baden-Baden 2015, S. 1387-1623.
- Siedenbiedel, Christian (2020), Lagarde plädiert für dauerhafte EU-Konjunkturlösungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 20.10.2020, S. 17.
- Smulders, Bernardus u. Keppenne, Jean-Paul (2015), AEUV Art. 122, in: von der Groeben, Hans, Schwarze, Jürgen u. Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, Baden-Baden 2015.
- Streinz, Rudolf (2018), EUV/AEUV, Beck'sche Kurz-Kommentare; Band 57, 3. Aufl., München 2018.
- Wenz-Temming, Anna (2015), Die Einnahmen der Europäischen Union – Zwischen supranationaler Autonomie und intergouvernementaler Kontrolle, Wiesbaden 2015.

Rechtsquellen

- Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020 - 2 BvR 739/17 -, Rn. 1-21 (Europäische Patentgericht).
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats zum PSPP-Programm v. 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 - Rn. 1 - 237.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats vom 07. September 2011 - 2 BvR 987/10 -, Rn. 1-142 (Griechenlandhilfe).
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 12. Oktober 1993 – 2 BvR 2134/92 –, BVerfGE 89, 155-213, Rn. 1-165 (Vertrag von Maastricht).
- Council Decision of 15 March 1976 concerning a Community loan in favour of the Italian Republic and of Ireland (76/322/EEC). Deutscher Bundestag (2020e), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Jens Bieck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/21549 –, Ds. 19/22134 v. 07.09.2020.
- Europäische Kommission (2020b), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie, Brüssel 28.5.2020, COM(2020) 441 final 2020/0111 (NLE).
- Europäische Kommission (2020c), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE), Brüssel, 02.04.2020, COM(2020) 139 final 2020/0057 (NLE).
- Europäische Kommission (2018), Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Brüssel 2.5.2018, COM(2018) 325 final 2018/0135 (CNS).
- Europäischer Rat (2020), Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, Brüssel 21. Juli 2020, EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4.
- Europäisches Parlament (2020), Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020 – Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020 (2020/2732(RSP)), P9_TA(2020)0206.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG).
- Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022) (IntVG).
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13).
- Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB-Satzung).
- Rat der Europäischen Union (2020a), Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Brüssel 28. Mai 2020, 8140/20 RESPR 14 CADREFIN 90 POLGEN 51 FIN 305, 2018/0135(CNS).
- Rat der Europäischen Union (2014), Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom).

Sveriges Riksdag (2020), Beschluss des schwedischen Parlaments zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge, Beschlussfassung im Plenum: 23.06.2020.
Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (L 118/1) – EFSM-Verordnung.
Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Haushaltsordnung – HaushaltsO).
Verordnung (EWG) Nr. 397/75 des Rates vom 17. Februar 1975 über Gemeinschaftsanleihen.
Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (T/ESM 2012/de 1) – ESM-Vertrag