

Europas Hamilton-Moment – Fiskalunion durch Schulden?

Die Covid 19-Pandemie hat enorme sozioökonomische Verwerfungen mit sich gebracht, deren Bewältigung staatlicherseits insbesondere durch die Aufnahme von Schulden erfolgt. In der Europäischen Union gilt dies nicht nur für deren Mitgliedstaaten, sondern auch für die EU selbst. Denn in der Reihe der Maßnahmen, die auf EU-Ebene gesetzt wurden, sticht der sog. Europäische Aufbauplan („NextGenerationEU“, „NGEU“) hervor. Es handelt sich um ein Instrument im Umfang von mehreren Hundert Milliarden Euro, dessen deklarierter Zweck in der Abfederung der coronabedingten Schäden für Wirtschaft und Gesellschaft besteht. Europa solle umweltfreundlicher, digitaler und krisenfester werden. Zur Finanzierung nimmt die Europäische Kommission im Namen der EU Mittel auf den Kapitalmärkten auf, die den Mitgliedstaaten im Wege von Darlehen und Zuschüssen zufließen.

Das Zustandekommen des Aufbauplans wurde wirkmächtig als europäischer *Hamilton-Moment* bezeichnet – in Anlehnung an ein Schlüsselereignis der Anfangsjahre der Vereinigten Staaten von Amerika, nämlich die von deren ersten Finanzminister Alexander Hamilton durchgesetzte Zentralisierung der Schulden der Bundesstaaten. In der Tat bietet der Aufbauplan Anlass zu Analysen aus vielerlei Blickwinkeln – sei es etwa politisch, wirtschaftlich oder integrationstheoretisch. Der vorliegende Beitrag widmet sich der rechtlichen Dimension. Aufbauend auf einer Beschreibung der Ausgangslage und einem Blick zurück in die unmittelbare Vergangenheit sollen die Kernpunkte des Beschlossenen rechtlich eingeordnet werden. Es zeigt sich, dass verschiedene Aspekte des Aufbauplans in einer Kontinuität mit bisherigem Handeln der Union stehen. Mit dem Konzept des *borrowing for spending* wird dagegen Neuland betreten. Die Begrifflichkeit vom *Hamilton-Moment* hat nichtsdestotrotz vorrangig aus politischer Sicht, weniger aber aus rechtlicher Sicht ihre Berechtigung.

Bekanntlich wurde im Rahmen der EU in verschiedenen Politikbereichen ein Grad an Integration erreicht, der weit über klassische internationale Organisationen hinausgeht. Am deutlichsten zeigt sich dies dort, wo die EU prinzipiell allein zum Erlass von Rechtsakten befugt ist und sie insoweit über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt. Zu nennen sind etwa die Zollunion und die Gemeinsame Handelspolitik, oder auch die Währungspolitik für jene Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.

Um dieses hohe Ausmaß an Zusammenarbeit zu charakterisieren, mag man die EU daher als einen Staatenverbund bezeichnen, der sich von einem reinen Staatenbund abhebt. Ein souveräner Staat ist die EU gleichwohl nicht. Es gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Über ihre Zuständigkeit entscheidet die EU nicht selbst; neue Zuständigkeiten kann sie nicht an sich ziehen.

Neben diesem Aspekt der „Kompetenz-Kompetenz“ eignet sich besonders die Frage der Finanzhoheit bzw. Finanzautonomie als Indikator für die (mangelnde) Staatlichkeit der EU. Die Schlüsselvorschrift dazu ist Art. 311 AEUV. Zwar heißt es dort wörtlich, dass sich die Union „mit den erforderlichen Mitteln aus[stattet], um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können“. Ebenso wird dort geregelt, dass sich die Union über ein sog. Eigenmittelsystem

finanziert – und eben nicht über Beiträge ihrer Mitglieder, wie es für internationale Organisationen eher die Regel ist. Das letzte Wort bei der Beschlussfassung über diese Eigenmittel haben aber gerade nicht die Organe der Union. Denn der dazugehörige Rechtsakt, der sog. Eigenmittelbeschluss, kann erst in Kraft treten, nachdem sämtliche Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ihre Zustimmung erteilt haben.

Auch der Begriff der *Eigenmittel* erweist sich bei näherem Blick als trügerisch. Denn der Löwenanteil dieser Eigenmittel besteht aus direkten Beiträgen der Mitgliedstaaten, bemessen nach deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Über eine *Steuergesetzgebungshoheit* und eine *Ertragshoheit* verfügt die EU gerade nicht. Jedenfalls was die Einnahmenseite angeht, ist die Finanzautonomie der Union daher klar begrenzt.

Zu verweisen ist ferner auf den Bereich der Wirtschaftspolitik. Zwar sehen die EU-Verträge einerseits eine Wirtschafts- und Währungsunion vor und andererseits liegt, wie bereits erwähnt, die Zuständigkeit für die Währungspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, bei der EU allein. Kennzeichnend für die Wirtschafts- und Währungsunion ist aber ihr asymmetrisch ausgeprägtes Integrationsniveau. Denn in der Wirtschaftspolitik, d. h. der hoheitlichen Steuerung der Wirtschaftsabläufe, kommt der EU-Ebene eine lediglich koordinierende Rolle zu. Die Organe der Union können beraten, empfehlen und überwachen, doch zu entscheiden haben sie in aller Regel nicht. Die Mangelhaftigkeit der wirtschaftspolitischen Koordinierung trat in der Staatsschuldenkrise der späten 2000er Jahre, die sich zur Euro-Krise ausweitete, voll zutage.

Es trifft zu, dass in Reaktion auf diese Krisenerscheinungen beachtliche Schritte zur Stabilisierung und Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion unternommen wurden. Erwähnt seien etwa der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM und der Fiskalpakt, die freilich bezeichnenderweise jeweils außerhalb des institutionellen Rahmens der EU auf der Grundlage eigener völkerrechtlicher Verträge entstanden. Von besonderer Bedeutung ist ferner die weitreichende Übertragung mitgliedstaatlicher Bankaufsichtsbefugnisse im Rahmen der Bankenunion.

Weitere ambitionierte Reformpläne ließen sich dagegen nicht realisieren. Es fehlte am politischen Willen zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion hin zu einer verschiedentlich geforderten Fiskalunion unter der Leitung einer europäischen Wirtschaftsregierung. Denn es bestehen fundamentale Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Konzeption einer solchen Fiskalunion an sich. Es spießt sich schon ganz grundsätzlich an der Frage, ob der EU-Ebene ein lediglich kontrollierender, oder (auch) ein gestaltender Einfluss zukommen soll. Als unüberbrückbarer Streitpunkt erwies sich darüber hinaus weiterhin die Idee der Ausgabe von „Eurobonds“, d. h. von den Euro-Ländern gemeinsam begebenen Anleihen, für die sie gemeinschaftlich haften.

In dieser Situation erkalteten Reformeifers erzwang die schlagartige Ausbreitung der Covid 19-Pandemie in den ersten Monaten des Jahres 2020 die Bereitschaft, neue Wege zu beschreiten. Aus fiskalischer Sicht waren die nationalen Haushalte bei der Finanzierung der Krisenbewältigungsmaßnahmen rasch vor beispiellose Belastungsproben gestellt. Speziell mit Blick auf die ohnehin bereits stark verschuldeten südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten wuchs die Sorge um das Einsetzen akuter Staatsschuldenkrisen. Es verwundert daher nicht, dass gerade in diesen Mitgliedstaaten der Ruf nach einem großen Wurf, der weit über die vereinzelt bereits getroffenen EU-Maßnahmen hinausgeht, besonders dringlich zu vernehmen war.

Dieser große Wurf sollte mit der im Juli 2020 erfolgten Einigung der EU-Staats- und Regierungschefs auf ein Gesamtpaket gelingen. Es setzt sich zusammen aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 im Umfang von ca. einer Billion Euro, sowie dem Aufbauplan, dessen Volumen sich auf 750 Mrd. Euro (zu Preisen von 2018) beläuft. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich um ein komplexes Geflecht unterschiedlicher Rechtsakte, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite – Mittelaufbringung und Mittelverwendung – regeln.

Für die Zwecke dieses Beitrags gilt das Interesse zuvorderst dem Aspekt der Finanzierung des Aufbauplans: Wie bringt die Union die entsprechenden Mittel auf? Eine eng an der bestehenden EU-Finanzordnung orientierte Lösung hätte darin bestanden, schlicht den Finanzrahmen und damit die Eigenmittel zu erhöhen. Faktisch war dies freilich keine Option. Wie beschrieben setzen sich die Eigenmittel zum überwiegenden Teil aus direkten Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammen. Gerade deren Finanzkraft wurde aber durch die Pandemie in teils arge Mitleidenschaft gezogen.

Die gefundene Einigung bestand im Kern vielmehr darin, dass die Kommission durch eine entsprechende Ergänzung des EU-Eigenmittelbeschlusses vorübergehend dazu ermächtigt wird, Mittel im Namen der EU auf den Kapitalmärkten aufzunehmen und somit eine (erhebliche) Verschuldung der Union herbeizuführen. Diese Mittel dienen einerseits der Aufstockung bestehender EU-Fonds, andererseits – und zum größten Teil – der sog. *Aufbau- und Resilienzfähigkeit*, aus welcher die Mitgliedstaaten Darlehen und Zuschüsse erhalten.

Ist dies der *Hamilton-Moment*? Gewiss, von einer Zentralisierung der Schulden der EU-Mitgliedstaaten wie seinerzeit in den Vereinigten Staaten ist keine Rede. Es könnte folglich nur im übertragenen Sinn die Beschreibung eines grundlegenden Paradigmenwechsels gemeint sein. Bei der Betrachtung einzelner Aspekte des Aufbauplans zeigen sich freilich mehrere Elemente, die so grundlegend neu nicht sind.

Dies betrifft erstens den Umstand der *Beschaffung von Mitteln am Kapitalmarkt durch die Kommission*. Denn bereits im Gefolge der Ölkrise der 1970er Jahre entstand etwa das Instrument der sog. Europäischen Gemeinschaftsanleihe. Es hatte den Zweck, einzelne Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, die sich mit externen Schocks konfrontiert sahen. Die Regelung wurde in 1970er und 1980er Jahren mehrmals in Anspruch genommen und 1988 durch die sog. Zahlungsbilanzfähigkeit abgelöst, die seit 2002 nur noch Nicht-Euro-Ländern offensteht.

Zu nennen ist außerdem der – später vom ESM abgelöste – Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus EFSM. Auch in dessen Rahmen war die Kommission befugt, im Namen der EU Mittel auf den Kapitalmärkten aufzunehmen, um unter bestimmten Bedingungen Mitgliedstaaten, die in finanzielle Schieflage gerieten, Beistand zu leisten. Von Bedeutung ist schließlich das sehr rasch in der Anfangszeit der Corona-Pandemie geschmiedete, arbeitsmarktpolitische SURE-Programm. Es dient dazu, den Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Kurzarbeit unter die Arme zu greifen.

Wesentlich ist freilich, dass es sich bei all den im Rahmen der genannten Instrumente abgerufenen Mitteln um sog. weitergeleitete Kredite gehandelt hat bzw. handelt. Es waren bzw. sind die begünstigten Mitgliedstaaten, die für die Rückzahlung der zur Verfügung gestellten

Beträge aufkommen. Grob gesprochen – und vorbehaltlich der im Einzelnen geltenden Kreditmodalitäten – gleichen sich damit EU-haushaltsrechtlich eine Verbindlichkeit gegenüber dem Kapitalgeber und eine Forderung in entsprechender Höhe gegenüber dem begünstigten Mitgliedstaat aus.

Zweitens weist der Aufbauplan *Transferelemente* auf, denn der Verteilungsschlüssel der zur Verfügung stehenden Mittel zieht unweigerlich Umverteilungseffekte nach sich. Auch dieser Aspekt ist gewiss nicht neu, wie bereits die wohlbekannte Unterscheidung zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern zeigt. Er ist letztlich vielmehr einer Union immanent, die sich ausweislich von Art. 3 Abs. 3 des EU-Vertrags dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verschrieben hat. Eine Transferunion im eigentlichen Sinn, die die Grundlage für einen regelmäßigen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten liefern würde, wird mit dem Aufbauplan hingegen nicht errichtet.

Drittens folgt der Aufbauplan der Logik der *Konditionalität*. Die Verteilung der Mittel ist zunächst an die Vorbedingung geknüpft, dass die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen, welche die Kommission anhand bestimmter Kriterien prüft. Auszahlungen werden ferner nur bei Erreichen vordefinierter Etappenziele und Zielvorgabe genehmigt. Es handelt sich damit nicht um schlichte Bedarfszuweisungen, sondern um zweck- und leistungsgebundene Zahlungen. Das Prinzip des *quid pro quo*, das im Kontext des Aufbauplans gewiss schwächer ausgeprägt ist als etwa bei der Inanspruchnahme von finanziellem Beistand im Rahmen des ESM, hat sich als Steuerungs- und Sanktionsinstrument in vielerlei Politikfeldern der Union etabliert.

Viertens schließlich erfasst der Aufbauplan die Union *als Ganzes*, und er wurde innerhalb des institutionellen Gefüges der EU beschlossen. Wenngleich diese Vorgehensweise prinzipiell den Normalfall darstellen sollte, handelt es sich doch keineswegs um eine Selbstverständlichkeit. So reicht die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik räumlich eben nicht über die Euro-Länder hinaus. Bereits Erwähnung fanden außerdem bereits der ESM und der Fiskalpakt – beides Resultate der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten außerhalb des unionsrechtlichen Rahmens.

Das durch den Aufbauplan geschaffene fundamentale Neue ist gleichwohl die offensive Verwirklichung des Konzepts des *borrowing for spending* auf EU-Ebene. Die Union verschuldet sich, um den Mitgliedstaaten neben Darlehen auch Zuschüsse zu gewähren, zu deren Rückzahlung sie nicht verpflichtet sind. Die Belastung trägt vielmehr der EU-Haushalt.

Politisch gesehen ist von einem tiefgreifenden Paradigmenwechsel mit potenziell langfristigen Folgen zu sprechen. Denn was die („verlorenen“) Zuschüsse an die Mitgliedstaaten angeht, versteht es sich, dass die Union über die Mittel verfügen muss, um die hierfür aufgenommenen Anleihen bedienen zu können. Dafür bedarf es einer entsprechenden Erhöhung der EU-Eigenmittel. Tatsächlich wurde im Eigenmittelbeschluss 2020 insoweit Vorsorge getroffen, als der Betrag, den die Union jährlich von den Mitgliedstaaten anfordern kann, signifikant angehoben wurde. Vermeiden ließen sich zukünftige Folgelasten der Mitgliedstaaten in Gestalt höherer Zahlungen damit nur im Wege der konsequenten Umsetzung neuer Eigenmittelkategorien, deren Konkretisierung auch bereits voranschreitet. Freilich mag den Mitgliedstaaten mit der Zeit aber auch die Bedienung der aufgenommenen Anleihen durch neue

Anleihen mehr und mehr verlockend erscheinen. Hierfür könnten nicht zuletzt auch kapitalmarktpolitische Argumente ins Treffen geführt werden. Denn die bislang für die Zwecke des Aufbauplans begebenen Anleihen stießen auf den Märkten auf sehr reges Interesse. Verschiedentlich wird insoweit darauf verwiesen, dass die verstetigte Anleiheemission seitens der EU geeignet ist, die Rolle des Euro auf den Kapitalmärkten wesentlich zu stärken.

Aus politischer Sicht stellt daher die Einigung über den Aufbauplan gerade mit Blick auf die zwar nicht absehbaren, aber doch möglichen Folgewirkungen ein Ereignis dar, das die Bezeichnung als Hamilton-Moment durchaus verdienen mag. Aus rechtlicher Sicht ergibt sich dagegen schon deshalb ein anderer Befund, als es sich beim Aufbauplan um eine zeitlich befristete Maßnahme handelt. Die Kommission ist nur bis zum Jahr 2026 ermächtigt, Mittel zu diesem Zweck aufzunehmen. Die Tilgung der Anleihen ist für den Zeitraum 2028 bis 2058 vorgesehen. Ohne entsprechendes Zutun sämtlicher Mitgliedstaaten bliebe der Aufbauplan eine zeitlich befristete Lösung; es käme zur Rückkehr zum *status quo ante*.

Davon abgesehen taugt auch die rechtliche Konstruktion des Aufbauplans nicht als Dauerlösung. Denn diese Konstruktion ist Ausdruck des Versuchs, den politischen Kompromiss – der den Aufbauplan eben als temporäre Maßnahme verstanden wissen will – im bestehenden Gefüge der EU-Verträge zu verankern. So handelt es sich denn auch bei den im Zuge der Anleiheemission aufgenommenen Mittel haushaltsrechtlich um *sonstige Einnahmen*, und gerade nicht um Eigenmittel im formellen Sinn. Dadurch wurde aber abseits des regulären Haushalts ein Nebenhaushalt beträchtlichen Umfangs geschaffen, über den das EU-Parlament konstruktionsbedingt keine volle Budgetkontrolle ausübt.

Wollte man dagegen tatsächlich einer dauerhaften Schuldenfinanzierung der Aktivitäten der Union den Weg bereiten, sollte ein entsprechender politischer Wille rechtlich in möglichst klarer und eindeutiger Form umgesetzt werden. Dies schließt unter Umständen eine Reform der primärrechtlichen Vorschriften über die EU-Finanzordnung mittels einer Vertragsänderung mit ein.