

Lars Regula*

Ein Budget für die Eurozone als Fortentwicklungsoption der Währungsunion?

Dieser Beitrag widmet sich der aktuellen Diskussion um die Schaffung eines Eurozonenbudgets als unionales Fiskalinstrument zur Überwindung ökonomischer Schocks in der Eurozone. Zunächst werden dabei die strukturellen Ungleichgewichte in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) dargestellt, bevor sich der rechtlichen Umsetzbarkeit dieses Projektes zugewandt wird. Im Fokus stehen dabei insbesondere auch die aktuellen Entwicklungen in der Eurogruppe.

I. Einleitung

Am 26. September 2017 hielt der französische Präsident Emmanuel Macron eine vielbeachtete Rede an der Pariser Sorbonne-Universität über die Zukunft Europas.¹ Neben Fragen der gemeinsamen Sicherheits- und Asylpolitik wiederholte Macron dabei auch seine Forderung nach einem gemeinsamen Eurozonen-Budget, um wirtschaftlichen Divergenzen in der Eurozone effektiv entgegenwirken zu können.

Die französische Koordinierung mit Deutschland führte schließlich im Juni 2018 zur „Erklärung von Meseberg“² und im Juni 2019 zur Mandatsvergabe an die „Eurogruppe im inklusiven Format“ durch den Euro-Gipfel.³ Gemeinsam mit einer Reform des ESM-Vertrages erarbeitete die Eurogruppe ein „Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“, das in offiziellen Dokumenten – seiner englischen Bezeichnung entsprechend mit „BICC“⁴ abgekürzt wird, und dessen Eckpunkte zuletzt in einem *Term Sheet* vom 10. Oktober 2019 nach einem Treffen der Eurogruppe veröffentlicht wurde.⁵

* Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg und dort studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Deutsche Rechtsgeschichte, Neuere Privatrechtsgeschichte und Bürgerliches Recht bei Professor Dr. Tilman Repgen. Dieser Beitrag beruht auf einer im Seminar „Aktuelle Probleme im Unionsrecht“ bei Professor Dr. Armin Hatje eingereichten Seminararbeit.

¹ *Macron*, Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique vom 26. September 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (14.11.2019).

² *Bundesministerium der Finanzen*, Deutsch-französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet (sog. „Erklärung von Meseberg“), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg-An11.pdf;jsessionid=DA213F853BF7B6996D84774EB37EA878?__blob=publicationFile&v=2 (14.11.2019).

³ *Eurosummit*, EURO 502/19.

⁴ *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*.

⁵ *Euro-Gruppe*, *Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness*, <https://www.consilium.europa.eu/>

Das BICC versucht dabei ökonomischen und politischen Fliehkräften in der Eurozone und der EU entgegenzuwirken, die in der Finanz- und Staatsschuldenkrise aufgebrochen sind und sich seitdem zu manifestieren scheinen.

II. Strukturelle Divergenzen in der Eurozone

Das BICC stellt keine kriseninduzierte *ad-hoc*-Maßnahme, wie etwa der ESM, dar, sondern versucht die ordnungspolitischen Defizite, deren Symptom die wachsende Ungleichheit in der Eurozone ist, zu reformieren. Heute bezweifelt niemand mehr, dass der „Konstruktionsfehler“ der WWU die politisch defizitäre Ausgestaltung der unionalen Wirtschaftspolitiken, in Form einer reinen „Koordinierung“ im Rat (Art. 121 I AEUV), gegenüber einer vollintegrierten Geldpolitik ist.⁶

1. Inkongruente Reaktionen auf Schocks

Wie wirkt sich dieser Konstruktionsfehler aus? Dazu ein fiktives Beispiel: Der US-amerikanisch-chinesische Handelskrieg führt in der Eurozone zu verschiedenen Anpassungsprozessen. Da US-amerikanische Autos durch Strafzölle auf dem chinesischen Markt teurer werden, profitiert die deutsche Autoindustrie von einer plötzlich steigenden Nachfrage aus Asien. Für das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) wirkt sich dies positiv aus. Das deutsche BIP verändert sich nach der Formel:

$$(1)^7 \quad \uparrow Y = C + G + I \uparrow N_x$$

Dies führt zu einem konjunkturellen Aufschwung.⁸ In Malta ist die Situation genau anders herum. Da die Zölle zu einem steigenden Preisniveau in den USA und China und damit sinkenden Konsumkapazitäten führen, bleiben US-amerikanische und chinesische Touristen aus.

[de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/](https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/) (14.11.2019).

⁶ Dieser Befund wurde schon früh durch Ökonomen und die Deutsche Bundesbank vorgebracht, s. *Sinn*, Die Europäische Fiskalunion, ifo Working Paper 131 (2012), 1 (3); *Häde*, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 200 (200ff.); *ders.*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, 854 (855); prominent auch: *Friedman*, Why Europe can't afford the Euro, https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/1997novtimesWhyEurope.pdf (14.11.2019).

⁷ $Y = \text{BIP}$, $C = \text{Konsum}$, $G = \text{Staatsausgaben}$, $I = \text{Investitionen}$, $N_x = \text{Nettoexporte}$, s. *Mankiw/Taylor*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 6. Aufl. 2016, S. 635.

⁸ Zum Begriff der „Konjunktur“ s. *Horn*, Konjunktur, in: *Gabler Wirtschaftslexikon*, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/konjunktur-37751/version-261182> (14.11.2019).

Auch britische Touristen buchen aufgrund des sog. Brexits weniger Urlaube auf Malta. In der starken Tourismusbranche Maltas führt dies zu einem Rückgang des Konsums. Für Malta gilt daher:

$$(2) \quad \downarrow Y = \downarrow C + G + I + Nx$$

Malta tendiert somit zu einer Rezession. In diesem Fall kann die Regierung in Valetta über eine Erhöhung der Staatsausgaben (G) dem Konsumrückgang entgegenwirken.

In Frankfurt stellt sich die Situation wiederum anders dar. Hier entscheidet die Europäische Zentralbank (EZB) über ihr Vorgehen anhand der sog. „Quantitätsgleichung“:

$$(3) \quad M \times V = P \times Y^9$$

Wie das Beispiel jedoch verdeutlicht, entwickelt sich die Größe Y im Falle Deutschlands und Maltas aufgrund desselben Ereignisses vollkommen konträr. Wie soll die EZB also entscheiden? Da sich die Größe Y aus der Perspektive der EZB aus den gewichteten Summanden der Einzelvolkswirtschaften zusammensetzt, wird sich vorliegend der Aufwärtstrend Deutschlands durchsetzen. Da V empirisch eine Konstante ist,¹⁰ wird die EZB nach der Quantitätsgleichung somit die Geldmenge M anpassen, um die Größe P , ihrem Mandat aus Art. 127 I 1 AEUV entsprechend, stabil zu halten. Da Malta jedoch aufgrund des Konsumrückganges keine Kapazitätsauslastung hat, stellt sich die Quantitätsgleichung aus der maltesischen Perspektive wie folgt dar:

$$(4) \quad \uparrow M \times V = \uparrow P \times Y$$

Da sich die Geldmenge in Malta erhöht hat, obwohl sich die Wirtschaft insgesamt bereits in einer Rezession befindet, wirkt sich dies auf die Preise in Malta aus. Damit wird Malta jedoch, gemessen an seiner wirtschaftlichen Lage, „zu teuer“. Weiterhin wirkt sich dieser monetäre Impuls negativ auf die fiskalischen Stimuli der maltesischen Regierung aus, da der Multiplikatoreffekt¹¹ der erhöhten Staatsausgaben durch die steigenden Preise absorbiert wird. Die maltesische Regierung muss also

plötzlich ungemein mehr ausgeben, was gerade für kleine Haushalte eine nachteilige Entwicklung ist.

Die historischen Begebenheiten zeigen dabei, dass schon eine einheitliche Geld- und Fiskalpolitik zu inkongruenten Ergebnissen führen kann.¹² In der Eurozone ist die EZB jedoch mit 19 unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken konfrontiert. Natürlich hätte in vorangegangenen Beispielen Deutschland auch einfach den Trend beispielsweise durch Steueranhebungen ausbremsen können, sodass das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) erst gar keine monetären Impulse hätte setzen müssen. Doch welche Regierung zeigt sich wirklich so solidarisch, unbeliebte Steuererhöhungen gegenüber der eigenen Bevölkerung zugunsten einer anderen Volkswirtschaft durchzusetzen? Dies würde ein Level europäischen Weitblicks und Solidarität bedeuten, welches gegenwärtig utopisch erscheint.

2. Das normative Korsett der Wirtschaftspolitik

Im vorherigen Beispiel wurde gezeigt, dass die maltesische Regierung durch gesteigerte Staatsausgaben einer negativen Veränderung der Größe Y entgegenwirken kann. Aus rechtlicher Sicht ergeben sich hierbei jedoch gravierende Hürden.

Zunächst steht einem fiskalischen Stimulus nämlich das unionale Beihilfenrecht der Art. 107 ff. AEUV entgegen, wonach Beihilfen grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar und damit verboten sind. Die Europäische Kommission kann eine Beihilfe jedoch nach Art. 107 III AEUV genehmigen. In der Finanzkrise hatte die Kommission staatliche Beihilfen auf Grundlage der Art. 107 III lit. b bzw. lit. c AEUV gestützt.¹³ Zu beachten ist jedoch, dass die Rechtsprechung des EuGH dahingeht, „normale“ Konjunkturmaßnahmen nicht als einen Fall des Art. 107 III lit. b Var. 2 AEUV anzusehen.¹⁴

In diesem Zusammenhang ist auch das öffentliche Vergaberecht zu nennen, das jedoch dem unionalen Diskriminierungsverbot unterworfen ist.¹⁵ Dies kann daher den Nachteil haben, dass ein Staat die Wirtschaft eines anderen Mitgliedstaates subventioniert, der dies womöglich gar nicht nötig hat.

9 M =Geldmenge, V =Umlaufgeschwindigkeit, P =Preisniveau, Y =Produktionsauslastung (BIP), s. *Mankiw/Taylor*, Volkswirtschaftslehre, 6. Aufl. 2016, S. 834 f.

10 *Mankiw/Taylor*, Volkswirtschaftslehre, 6. Aufl. 2016, S. 835.

11 Differenziert man die Konsumgröße C in $C = C^a + \left(\frac{1}{1-c}\right)$, wobei C^a der autonome Mindestkonsum und c die Konsumneigung, d. h. die Neigung für jeden investierten Euro eine bestimmte Summe zu reinvestieren, so zeigt die erweiterte Formel $\Delta Y = C^a + \left(\frac{1}{1-c}\right) + \Delta G + I + Nx$, dass bei Änderung der Staatsausgaben ein Mehrwert entsteht, der über der Summe der ursprünglichen Investition liegt, vgl. dazu die Vorauslage: *Mankiw*, Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl. 2004, S. 830 f.

12 Vgl. die Situation in Deutschland: *Rohwäder*, Die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank zwischen 1969 und 1982 im Lichte von Monetarismus und Keynesianismus, 2. Aufl. 1997, S. 92 ff.

13 Für Deutschland s. KOM (2008) 1628 endgültig – West LB; KOM (2008) 2269 endgültig – Sachsen LB; KOM (2008) 6022 endgültig corr. – IKB; weiterhin: *Tuschl*, Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit von Finanzhilfen für Kreditinstitute mit dem Beihilferecht der EU im Rahmen der Finanzmarktkrise, IMFS Working Paper, Nr. 96 (2015), 1 (35 ff.); s. auch *Arhold*, Globale Finanzkrise und europäisches Beihilferecht, EuZW 2008, 713 ff.

14 EuGH vom 05.03.2015, Rs. C-667/13 – Estado portuguese ./ Banco Privado Portugese SA, Rn. 65 ff.

15 *Leinemann*, Das neue Vergaberecht, 2. Aufl. 2010, S. 6, Rn. 12.

Weiterhin sind die Konvergenzkriterien des Art. 140 I 3 AEUV zu nennen. Für die Euroländer ist hierbei nach wie vor das Gebot der Haushaltskonsolidierung aus Art. 140 I 3 Spiegelstrich 2 AEUV von Bedeutung, das in Art. 126 AEUV i. V. m. Prot. Nr. 12 mit einem Defizitverfahren weiter ausgestaltet ist. Diese Kriterien wurden im sog. „Sixpack“ noch weiter verschärft.¹⁶ Insbesondere in Deutschland hält sich hierbei die Ansicht, dass einer Krise am besten mit noch rigideren Disziplinarverfahren – mit Blick auf die Peripherieländer – vorzubeugen wäre.¹⁷

Dies zeigt, dass die nationalen Wirtschaftspolitiken also keineswegs eine völlig freie Politik verfolgen können. Umgekehrt fehlt es jedoch auch an einem unionalen Äquivalent, das diese ordnungspolitischen Defizite kompensieren könnte. Dies gilt umso mehr, da sich der Binnenmarkt in einigen Feldern als durchaus statisch erweist. Die kontinuierlich hohen Arbeitslosenquoten in den Ländern der Peripherie sind ein Beweis hierfür. Allein das Kapital, für das keine Sprach- und Kulturbarrieren gilt, zirkuliert im Binnenmarkt wirklich frei, wobei die *Spreads* der sog. TARGET-Salden in den Bilanzen der Euro-Zentralbanken auf eine besorgniserregende Kapitalakkumulation von der Peripherie in die Kernländer andeuten.¹⁸ Die Salden entstehen dabei, wenn grenzüberschreitend Zentralbankgeld über das Euro-Verrechnungssystem TARGET, ohne entsprechende Allokation von Währungsreserven, überwiesen wird. Ein positiver Bilanzposten entspricht dabei einem Zufluss von Kapital.¹⁹

III. Rechtsfragen des BICC

An die Darstellung des ökonomischen Rahmens der Eurozone schließen sich freilich rechtliche Fragestellungen an. Die Korrektur asymmetrischer Integration durch

Schaffung einer „Fiskalunion“ wird auch in der Rechtswissenschaft intensiv diskutiert.²⁰ Unter dem Eindruck der Staatsschuldenkrise stehen dabei jedoch vor allem der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Haushaltsdisziplin im Fokus der Auseinandersetzung.²¹ Nur selten werden Lösungsvorschläge zu ständigen Einrichtungen – zumeist aus der Ökonomie – aufgegriffen und untersucht.²²

Die Veröffentlichungen der Eurogruppe skizzieren das BICC als Teil des EU-Budgets zur Schaffung „potentiellen Wachstums und der Anpassungsfähigkeit der Einheitswährung gegen ökonomische Schocks“.²³ Die Finanzierung soll durch Beiträge sichergestellt werden.²⁴

Wie ließe sich ein solcher Haushalt rechtlich umsetzen? Hierbei käme sowohl eine Umsetzung innerhalb der Europäischen Union als auch eine Umsetzung als *preaeternationale* – also außerhalb des Unionsrechts befindliche – Einrichtung in Betracht.

1. Umsetzung außerhalb der Union

Eine Umsetzung außerhalb des institutionellen Unionsrahmens käme zumindest theoretisch in Betracht. Diesen Weg war man im Jahre 2010 mit der Gründung des ESM gegangen, womit man das Kreditverbot aus Art. 123 I AEUV sowie die *No-Bailout*-Klausel aus Art. 125 I AEUV umgangen hatte. Der EuGH hatte dieses Vorgehen in der aufsehenerregenden Rechtssache *Pringle* ferner gebilligt.²⁵ Die politischen Institutionen scheinen hingegen nicht gewillt, den konstitutionellen „Sündenfall“ des ESM zu wiederholen. Vielmehr gibt es deutsch-französische Ambitionen, auch den ESM ins Unionsrecht zu integrieren.²⁶

16 Der Sixpack besteht aus sechs europäischen Rechtsakten (fünf Verordnungen und einer Richtlinie), welche – grob gesprochen – die Konvergenzkriterien verfahrenstechnisch absichern und bestehende Verfahren reformieren. In den Medien fand der Sixpack zuletzt in Form eines aufziehenden Defizitverfahrens gegen Italien Anklang.

17 Siehe insb. den Beitrag von Klein, Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils – Aspekte zwischen „Fiskalunion“ und Budgetrecht des Bundestages, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, S. 179 ff. mit Hinweis auf eine Aussage des Präsidenten des BVerfG a. D. Müller. Die Ausführungen im Beitrag zum Maastricht-Urteil sind in diesem Lichte besonders interessant.

18 Die ökonomische Literatur streitet dabei darüber, ob es sich bei den Salden um Kredite handelt (Sinn/Wollmershäuser, Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility, NBER Working Paper, Nr. 17626 (2011), 1 ff.). Da es rechtlich jedoch schon an der notwendigen Vereinbarung fehlt, ist dieses Thema in der juristischen Literatur bislang kaum aufgegriffen worden, vgl. Watzinger, Rechtliche Probleme der Ausgestaltung von Zahlungsverkehrssystemen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: eine Analyse von TARGET2, 2016; Schünemann, Die Target2-Salden der Deutschen Bundesbank in der Perspektive des Untreuetatbestandes, ZIS 2012, 84 ff.; Kirkpatrick, Die Target2-Salden der Deutschen Bundesbank – Ein Fall der Untreue?, wistra 2013, 249 ff.

19 So wies die Deutsche Bundesbank zuletzt einen Saldo von 837 Milliarden € aus (Stand: 31.10.2019).

20 Callies/Schoenfleisch, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 ff.; Häde, Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, S. 193 ff.; Krause-Junk, Die fehlende Fiskalunion – ein Geburtsfehler der Währungsunion?, Wirtschaftsdienst 2011, 82 ff.

21 Vgl. zu diesem Thema insb. die Auseinandersetzung von Röger, Finanzhilfemechanismen für die Eurozone: die vertraglichen, gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen von Griechenland-Hilfe, EFSF und ESM, 2018.

22 Ein Beispiel hierzu: Waldhoff, Sind EU-Steuern mit dem Verfassungs- und Europarecht vereinbar?, Wirtschaftsdienst 2011, 89 ff.

23 *Europäischer Rat*, Explainer on the euro area budgetary instrument, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/emu-deepening/bicc-faq/> (14.11.2019).

24 *Euro-Gruppe*, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/> (14.11.2019); dies stellt gleichwohl einen Kompromiss zum ursprünglichen, deutsch-französischen Vorschlag dar, der noch eine Finanzierung über eine Finanztransaktionssteuer nach französischem Vorbild vorgesehen hat.

25 EuGH vom 27.11.2012, Rs. C-370/12 – Pringle.
26 Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg-An11.pdf;jsessionid=DA213F853BF7B6996D84774EB37E8A878?__blob=publicationFile&v=2 (14.11.2019).

2. Umsetzung als unionale Institution

Zu prüfen ist daher, inwieweit sich das Projekt des BICC ins Unionsrecht integrieren lässt. Zum aktuellen Zeitpunkt²⁷ liegt dabei noch wenig vor, was konkrete Rückschlüsse auf das weitere legislative Vorgehen zuließe. Immerhin wird durch die Arbeit der Eurogruppe „im inklusiven Format“ versucht, eine möglichst große Konsensfähigkeit zu erreichen. Fest steht dabei immerhin schon, dass das BICC für die Mitglieder der Eurozone sowie für Mitglieder des Wechselkursmechanismus II²⁸ auf freiwilliger Basis offenstehen soll.²⁹

a) Primärrechtliche Grundlage

Das BICC bedürfte einer primärrechtlichen Grundlage. Das *Term Sheet* der Eurogruppe nennt hierbei sowohl Art. 136 AEUV als auch Art. 175 AEUV als mögliche Grundlagen.³⁰

aa) Art. 136 III AEUV

Ein entsprechendes Haushaltsinstrument könnte sich auf Art. 136 III AEUV stützen lassen. Die Vorschrift ist zweifellos durch den ESM und die Rechtssache *Pringle* vorbelastet. Es ist jedoch festzustellen, dass die Norm nur von einem „Stabilitätsmechanismus“ spricht. Im historischen Kontext ist damit eindeutig der ESM gemeint, doch ist die Norm sprachlich zumindest nicht derart eng gefasst, dass ausschließlich an den ESM in seiner jetzigen Form zu denken wäre. Streit besteht hier über den rechtlichen Gehalt der Vorschrift. Der EuGH versteht die Norm rein deklaratorisch.³¹ Das BVerfG hingegen tendiert dazu, Art. 136 III AEUV einen konstitutiven Gehalt zuzumessen, da er freiwillige Finanzhilfen nunmehr legalisiere.³²

Hingegen ist mit Blick auf die eigentlichen Ziele des BICC fraglich, ob Art. 136 III AEUV wirklich als taugliche Grundlage in Betracht kommt. Zunächst spricht Art. 136 III AEUV nämlich von „einem“ Stabilitätsmechanismus, womit eine Singularität des ESM impliziert wird. Weiterhin wäre es dem Wortlaut nach hinderlich ein Konjunkturbudget auf der Grundlage zu errichten, dass dessen Mittelaktivierung erst geschehen kann, wenn die ökonomische Situation „unabdingbar“ geworden ist. Art. 136 III AEUV ist daher keine taugliche Grundlage.

²⁷ Redaktionsschluss war der 25. November 2019.

²⁸ Zurzeit nur Dänemark, das auf Grundlage des Prot. Nr. 16 jedoch den Euro nicht einführen muss.

²⁹ *Euro-Gruppe*, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/> (14.11.2019).

³⁰ *Euro-Gruppe*, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/> (14.11.2019).

³¹ EuGH vom 27.11.2012, Rs. C-370/12 – *Pringle*, Rn. 184 f.

³² BVerfGE 132, 195, Rn. 128 f.

bb) Art. 175 III AEUV

Als zweite Grundlage nennt das *Term Sheet* Art. 175 III AEUV.³³ Dieser steht systematisch im Titel XVIII – Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, in dem u. a. auch die sogenannten Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) geregelt sind. Die Fonds dienen der Mittelvergabe zu bestimmten Zwecken. Sie werden – mit Ausnahme des Europäischen Entwicklungsfonds, der auf Grundlage eines völkerrechtlichen Abkommens mit den AKP-Staaten besteht – durch den gemeinsamen Haushalt der Union finanziert und finden sich dort unter den Haushaltsposten, denen sie thematisch am nächsten stehen.³⁴

Die Fonds decken dabei bestimmte Themenfelder ab, für die Investitionsmittel aus dem Haushalt freigegeben werden können. Dabei schließt die Kommission eine entsprechende Partnerschaftvereinbarung mit der regional zuständigen Stelle ab, die die Mittel gemäß der Vereinbarung verwaltet. Ein Beispiel aus Hamburg ist die Förderung eines Energiebunkers, der mit 3,2 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert wird.³⁵ Bei dieser Betrachtung zeigt sich, dass das BICC strukturelle Parallelen mit den bereits bestehenden Fonds aufweist. Dennoch stellen die Fonds mehr Investitionsmittel für langfristige Innovationen dar und sind daher für das Abfedern kurzfristig auftretender Konjunkturschocks ungeeignet.³⁶ Das Beispiel der Fonds zeigt jedoch, dass das Konzept zweckgebundener Gelder in der EU nicht fremd ist.

Nach Art. 175 III AEUV können nun auch außerhalb der primärrechtlich festgelegten Fonds weitere Aktionen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. Der EuGH arbeitete jedoch heraus, dass das Ziel dieser besonderen Maßnahmen lediglich dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt dienen muss und nicht über diesen hinausgehen darf.³⁷ Dies ist mit Blick auf die systematische Position des Art. 175 III AEUV im Titel XVIII auch überzeugend.

³³ *Euro-Gruppe*, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/> (14.11.2019).

³⁴ Kritisch zu der haushaltsrechtlichen Ausnahme des Europäischen Entwicklungsfonds: *Schoo*, in: Schwarze, EU- Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 310 AEUV Rn. 13.

³⁵ *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Deutschland, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/europaeische-struktur-und-investitionsfonds-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=34 (17.05.2019).

³⁶ *Belke/Baumgärtner*, Fiskalische Transfermechanismen und asymmetrische Schocks in Euroland, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2002, 384 (390); zur Frage, ob die Fonds überhaupt Konvergenz schaffen: *Maynou/Saez/Kyriacou/Bacaria*, The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence, 1990–2010, Regional Studies 2016, 1127 ff.

³⁷ EuGH vom 03.10.2009, Rs. C-166/07 – EP ./, Rat, Rn. 66 ff.

Auch bzgl. des BICC erscheint Art. 175 III AEUV eine ausreichende Grundlage darzustellen. Die Konzeption des BICC unterscheidet sich nicht maßgeblich von derjenigen der Fonds. Hier zeigt ferner die Praxis, dass Art. 175 III AEUV eine wirkungsvolle Grundlage für die Gründung weiterer Fonds ist. Auch dient das BICC gerade dazu, ökonomische Divergenzen abzubauen und damit den wirtschaftlichen Zusammenhalt gem. Art. 174 I AEUV zu unterstützen. Art. 175 III AEUV erscheint daher eine geeignete Grundlage zur Errichtung des BICC.

b) Rechtliche Konvergenzerwägungen

Selbstredend müsste sich das BICC rechtlich konvergent in das bestehende Unionsgefüge einordnen. Dem BICC dürften daher keine materiellen Vorschriften des Unionsrechts entgegenstehen.

aa) Die No-Bailout-Klausel, Art. 125 I AEUV

Dem BICC könnte die sog. *No-Bailout*-Klausel des Art. 125 I AEUV entgegenstehen. Danach haftet weder die Union für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten, noch die Mitgliedstaaten untereinander für deren Verbindlichkeiten.

Art. 125 I AEUV ist im Zuge der Finanzkrise und der Rechtssache *Pringle* zu einiger europarechtlicher Berühmtheit gelangt. Der EuGH liest in Art. 125 I AEUV kein generelles Verbot der Haftungsübernahme hinein.³⁸ Auch legt der EuGH die Vorschrift dahingehend aus, dass Maßnahmen, die den Mitgliedsstaaten nicht den Anreiz einer gesunden Haushaltspolitik nehmen, nicht unter Art. 125 I AEUV fallen sollen.³⁹

Stimmen in der Literatur hingegen, favorisieren einen umfangreichen Haftungsausschluss in Form des Ausschlusses jeglichem Einstehens für fremde Verbindlichkeiten⁴⁰.

Bezüglich des BICC darf diese Auseinandersetzung vor dem Hintergrund des ESM und der Finanzkrise jedoch nicht den Blick auf den Wortlaut des Art. 125 I AEUV vernebeln. Fraglich ist nämlich, ob im Zuge einer konjunkturpolitischen Maßnahme eine „Verbindlichkeit“ eines Mitgliedsstaates übernommen wird. Insofern ist der Vergleich zum ESM und der Finanzkrise auch unergiebig, denn dort ging es um die Tilgung oder wenigstens Besicherung von Zahlungsansprüchen aus Staatsanleihen und damit rechtlichen „Verbindlichkeiten“ eines Mitgliedsstaates. Eine solche Verbindlichkeit besteht bei einer Konjunkturschwankung jedoch nicht. Auch löst eine Konjunkturschwankung eine solche Verbindlichkeit nicht aus. Der Mitgliedstaat kann auch auf die zy-

klische Selbstgenerierung des Marktes vertrauen und untätig bleiben. Insofern ist es auch unerheblich, ob das BICC – hypothetisch – zu einer risikoreicheren Haushaltspolitik führen könnte, wie es der EuGH als *Telos* in Art. 125 I AEUV hineinliest. Da es bereits am zentralen Tatbestandsmerkmal der Verbindlichkeit fehlt, ist Art. 125 I AEUV nicht einschlägig und steht dem BICC somit nicht entgegen.

bb) Beihilfenrecht

Fiskalische Marktintervention steht notwendigerweise mit Bestimmungen des Beihilfenrechts im Konflikt. Dabei findet hingegen das unionale Beihilfenrecht der Art. 107 ff. AEUV nach herrschender Meinung auf die EU selber keine Anwendung.⁴¹ Diese sachliche Unanwendbarkeit wird teilweise mit dem Hinweis auf die wettbewerbsverzerrende Wirkung durch Unionsbeihilfen kritisiert, wobei eine Verlagerung fiskalischer Konjunkturmittel auf die Unionsebene weitere Kritik an dem momentanen Beihilfesystem durchaus rechtfertigen würde.⁴²

Zu beachten sind jedoch die Bestimmungen des Rechts der Welthandelsorganisation, an das die Union gebunden ist,⁴³ und die im General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) und im Agreement on Subsidies and Countervailing Measurements (SCM Agreement) einen völkerrechtlichen Beihilferahmen schaffen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Auseinandersetzungen mit den USA aufgrund von Unionsbeihilfen für das Unternehmen Airbus zu nennen.⁴⁴

IV. Ergebnis

Im Ergebnis steht somit, dass das BICC sowohl eine primärrechtliche Grundlage findet, sowie nicht gegen materiell-rechtliche Vorschriften des Unionsrechts verstößt. Unpassend erscheint jedoch das gesetzgeberische Vorhaben, das BICC auf Art. 136 III AEUV stützen zu wollen. Ist das BICC jedoch auch sinnvoll? Dies ist zu bejahen.

Der Blick auf die ökonomische Theorie hat offenbart, dass sich der gegenwärtige Fiskalpluralismus in der Union selber im Weg steht. Die unterschiedlichen nationalen Interessen bedingen Situationen, in denen not-

⁴¹ Vgl. nur *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 107 AEUV Rn. 6; *Koenig/Kühling*, Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs, *EuZW* 1999, 517 (519 f.)

⁴² Kritisch zum System: *Koenig/Kühling*, *EuZW* 1999, 517 (519).

⁴³ EuGH vom 11.10.2007, Rs. C-431/05 – Merck; hingegen sieht der EuGH das WTO-Recht als kein „richtiges“ Recht an, weswegen der EuGH kein Sekundärrecht anhand des WTO-Rechts überprüft, EuGH vom 12.12.1972, Rs. 21-24/72 – International Fruitcompany.

⁴⁴ Appellate Body vom 15.05.2018, Rs. WT/DS316/AB/RW – Airbus; die Auseinandersetzung beruht dabei auf Gegenseitigkeit. So bestätigte der Appellate Body im März 2019 eine Klage der EU gegen die US-Subventionen für Boeing, Appellate Body vom 28.03.2019, Rs. WT/DS353/AB/RW – Boeing.

³⁸ EuGH vom 27.11.2012, Rs. C-370/12 – Pringle, Rn. 130 ff.

³⁹ EuGH vom 27.11.2012, Rs. C-370/12 – Pringle, Rn. 134 ff.

⁴⁰ *Kempen*, in: Streinz, *EUV/AEUV Kommentar*, 3. Aufl. 2018, Art. 125 AEUV Rn. 4.

wendige fiskalische Stimuli durch eine konträre Politik eines anderen Mitgliedsstaates absorbiert werden. Ein gemeinsames Eurozonen-Budget würde diesen Interessenspluralismus aufheben und ein symmetrisches Integrationsniveau zur einheitlichen Geldpolitik der EZB herstellen, deren monetäre Impulse zwar effizient, aber unpräzise wirken.

Unfraglich betätigt sich die EU bereits durch ihre Investitionen in den Fonds im weitesten Sinne fiskalisch. Diese Fonds sind strukturell jedoch nicht darauf angelegt, kurzfristige Schocks zu absorbieren. Ein Eurozonen-Budget würde somit die allgemeine fiskalische „Schlagkraft“ der Union erhöhen. Negativ fällt in den Ausarbeitungen der Eurogruppe hingegen auf, dass das BICC im Kontext des mehrjährigen Finanzrahmens stehen soll, was einen flexiblen Umgang mit den Geldern erschweren könnte.⁴⁵

Zuletzt würde ein gemeinsames Eurozonen-Budget auch eine dringend notwendige Entlastung des ESZB bedeuten. Die andauernde Nullzinsphase droht der EZB die Marktsteuerung über den Zinskanal langfristig zu „verbauen“ und damit in ihrer Reaktionsfähigkeit empfindlich zu schwächen. Weiterhin hat vor allem das Public Sector Purchase Programme (PSPP) zu einer massiven

Bilanzverlängerung des ESZB geführt, die durch die Absenkung der Kriterien zur Notenbankfähigkeit von Sicherheiten immer schlechter besichert sind. Mit dem Asset Backed Securities Purchase Programme (ABSPP) befinden sich wiederum undurchsichtige und tendenziell risikoreiche Produkte in den Bilanzen.⁴⁶

Diese Argumente können hingegen nur eine Teilantwort in einem facettenreichen Spektrum ordnungspolitischer Fragestellungen liefern. Auf seiner letzten Pressekonferenz als EZB-Präsident hatte *Mario Draghi*, nach einer sehr kontroversen Abstimmung im EZB-Rat, noch geschertzt, dass dort, zumindest bezüglich der Notwendigkeit fiskalischer Initiativen, Einstimmigkeit herrschte. Auch die neue EZB-Präsidentin *Christine Lagarde* mahnte bereits in ihrer vorherigen Position als IWF-Chefin mit dem Kennedy-Zitat „*the time to repair the roof is when the sun is shining*“ mantragleich die Untätigkeit der politischen Institutionen an. Im Krisenjahr 2011 schien man in den europäischen Hauptstädten kompromissbereiter, bevor *Mario Draghi* mit seiner *whatever it takes*-Politik einen krisenlindernden Impetus setzte und damit den fiskalpolitischen Reformdruck entschärfte. Die Reformbemühungen in der Eurogruppe sind daher zu begrüßen.

⁴⁵ *Euro-Gruppe*, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/> (14.11.2019).

⁴⁶ So befinden sich in den ABS Forderungen wie ein Kredit an Real Madrid für den Kauf von *Cristiano Ronaldo* oder Wertpapiere mit Laufzeiten bis in das Jahr 9999, s. *Sinn*, Die Target-Kredite der Deutschen Bundesbank, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe März 2012, 3 (9).

Impressum

HRN – HAMBURGER RECHTSNOTIZEN

ISSN (Print) 2191-6543
ISSN (Online) 2699-2299

9. Jahrgang (2019) – Heft 2019 – Mai 2020

Die Hamburger Rechtsnotizen erscheinen einmal jährlich. Die Redaktion freut sich über Beiträge in digitaler Form für die nächsten Ausgaben.

<http://www.hamburger-rechtsnotizen.de>

Redaktion und Lektorat

Sina Aaron Moslehi (Chefredakteur)
Julius Adler
Pia Reinhold
E-Mail:
redaktion@hamburger-rechtsnotizen.de

Vertrieb

Prof. Dr. Dr. Milan Kuhli
E-Mail:
vertrieb@hamburger-rechtsnotizen.de

Internet

Sina Aaron Moslehi

Herausgeber

Hamburger Rechtsnotizen e. V.
Postanschrift:
Fakultät für Rechtswissenschaft
Rothenbaumchaussee 33, 20148 Hamburg
Hamburger Rechtsnotizen e. V. ist im Vereinsregister des Amtsgerichts Hamburg unter der Registernummer VR 1030 eingetragen.
Einzelvertretungsberechtigt sind:
Erster Vorsitzender:
Prof. Dr. Dr. Milan Kuhli
Zweiter Vorsitzender:
Oliver van der Schoot

Layout/Satz

die computerfabrik
Bernsteinstraße 88, 70619 Stuttgart
Valentin Funk, Claudia Wittorf,
Ulrich Böckmann

Druck

Druckerei Siepman GmbH,
Ruhrstraße 126, 22761 Hamburg

Der Verlag haftet nicht für Manuskripte, die unverlangt eingesandt werden. Die Annahme zur Veröffentlichung muss schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt die/der Autor/in dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts.