

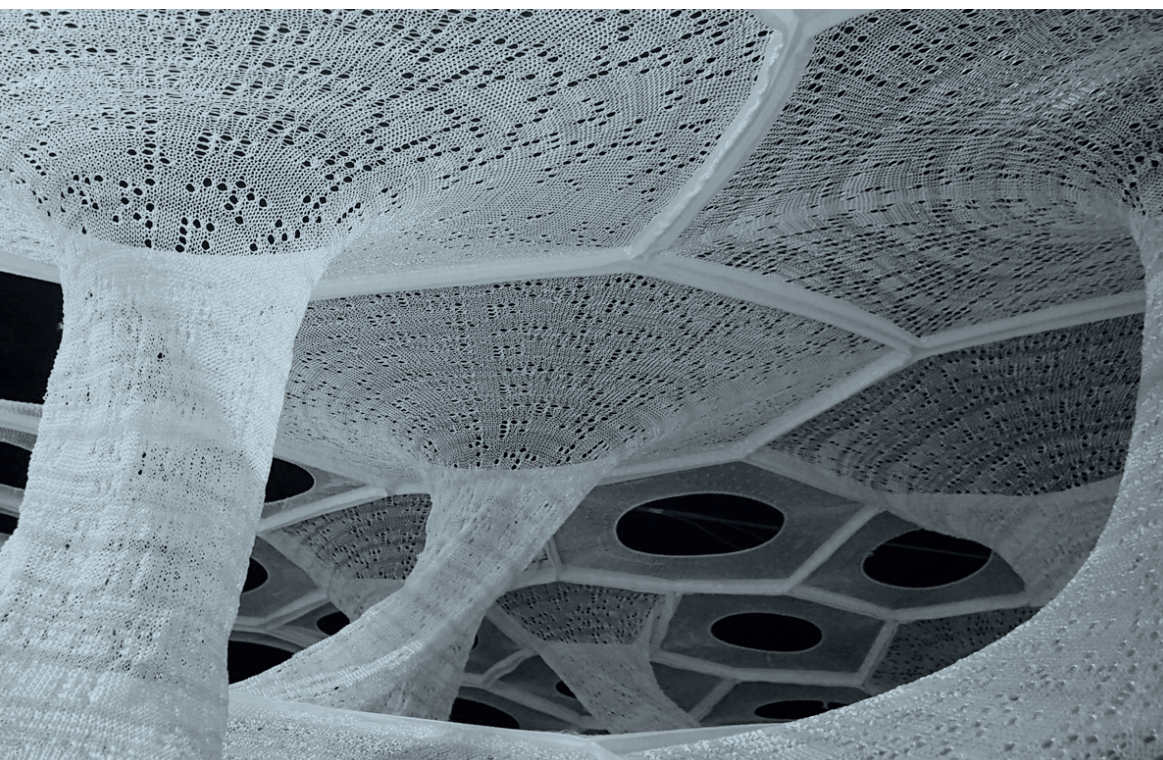
Policy Paper

Die wirtschaftlichen Lasten der Krise teilen

Ein Pandemie-Solidaritätsinstrument für die EU 17. April 2020

Sebastian Grund, Fulbright Stipendiat, Harvard Law School
Lucas Guttenberg, Stellvertretender Direktor, Jacques Delors Centre
Christian Odendahl, Chefökonom, Centre for European Reform

#Corona
#Eurozone
#FiscalPolicy



Die EU-Mitgliedsstaaten müssen die Last der wirtschaftlichen Lasten der COVID-19-Pandemie teilen. Das Pandemie-Solidaritätsinstrument ermöglicht eine solche Lastenteilung: Die EU würde 440 Milliarden Euro auf dem Markt aufnehmen und sie als Zuschüsse für spezifische Ausgaben in Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Kurzarbeitsprogramme oder Konjunkturpakete an die Mitgliedsstaaten verteilen; auch würde die Europäische Investitionsbank von der EU Garantien erhalten, damit sie europäischen Unternehmen Liquidität zur Verfügung stellen kann.

Dieser Text wurde erstmals am 5. April 2020 als *VoxEU-Kolumne* auf VoxEU.org veröffentlicht.

Executive summary

Die Debatte über Europas Umgang mit den fiskalischen Kosten der COVID-19-Pandemie ist in vollem Gange. Gegner:innen und Befürworter:innen der „Corona-bonds“ scheinen sich plötzlich in den Schützengräben der Euro-Krise wieder zu finden. Mit unserem Vorschlag möchten wir wieder aus diesen Gräben herausfinden. Diese Krise braucht eine Antwort auf die spezifischen Herausforderungen der Pandemie und kein Rückspiel der Auseinandersetzungen von vor zehn Jahren.

Die EU steht vor einem zentralen Problem: Manche Mitgliedstaaten sind aus einer viel schlechteren Ausgangsposition in diese Krise geraten als andere, obwohl die Pandemie alle unverschuldet trifft. Länder wie Italien und Spanien sind besonders betroffen – zum einen weil Arbeitslosigkeit und Schuldenstand schon vor der Krise hoch waren, zum anderen weil ihre Volkswirtschaft stark von Sektoren wie dem Tourismus abhängt, die besonders durch die Pandemie in Mitleidenschaft gezogen werden. Dadurch haben diese Länder viel weniger fiskalischen Spielraum als etwa Deutschland und müssten gleichzeitig noch größere Ausgaben tätigen, um ihre Wirtschaft zu stützen. Daraus ergibt sich entweder ein Szenario, in dem diese Länder zu wenig tun, und ihre Wirtschaft abstürzt – oder eines, in dem sie sich zu sehr verschulden und wir in eine neue Eurokrise geraten. Beide Szenarien wären ein Alptraum für Europa.

Diesen gilt es durch eine faire Lastenteilung der Krisenkosten zu verhindern. Dafür schlagen wir ein Pandemie-Solidaritätsinstrument vor: Es kommt ohne gesamtschuldnerische Haftung und ohne Eurobonds aus, aber ist gleichzeitig groß genug, um die Kosten der Krise zu verteilen.

Konkret sollte die EU auf der Basis des EU-Haushalts und abgesichert durch Garantien der Mitgliedstaaten 440 Milliarden Euro über eine Solidaritätsanleihe aufnehmen. Diese würde entweder dauerhaft in den Märkten refinanziert oder aber gemäß der Wirtschaftsleistung zum Rückzahlungszeitpunkt in 20-50 Jahren getilgt. So verhebt sich keiner an den Kosten der Krise – und die Kosten werden fair danach verteilt, wer wie stark aus dieser Krise hervorgeht.

Das Geld würde von der EU als Zuschüsse an die Mitgliedstaaten für Ausgaben in drei Bereichen gegeben: Gesundheitskosten im Zusammenhang mit COVID-19; Ausgaben für Kurzarbeitergeld und für Arbeitslosenunterstützung; und zur Kofinanzierung von Konjunkturprogrammen.

Das Instrument lässt sich rechtssicher innerhalb der EU-Verträge einrichten und bedarf keiner neuen Institutionen. Es wäre schnell einsatzbereit. In unserer rechtlichen Analyse beschreiben wir die Voraussetzungen dafür im Detail.

Einführung

In einer Gesundheitskrise verfügt die EU nur über begrenzte Kompetenzen und wenige Instrumente, um eine Pandemie zu bekämpfen. Die Europäische Kommission kann helfen, indem sie die Politik der Mitgliedstaaten koordiniert, z.B. durch die gemeinsame Beschaffung medizinischer Ausrüstung oder die sichere Rückkehr von Europäer:innen aus dem Ausland. Sie kann ihre begrenzten Mittel für virologische und epidemiologische Forschung einsetzen und helfen, EU-Gelder zur Unterstützung der Gesundheitssysteme umzulenken. Bisweilen musste die Kommission gar die Mitgliedstaaten davon abhalten, dem Gemeinwohl, z.B. durch exzessiven Einsatz von Grenzkontrollen oder Exportverboten, zu schaden.

Auch die Wirtschaftspolitik liegt weitgehend in den Händen nationaler Regierungen. Sie entscheiden darüber, wie eine krisengeschüttelte und abgeschottete Wirtschaft unterstützt werden kann, ob Steuern gestundet, Kreditvergabe an Unternehmen subventioniert, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erhöht, Programme zur Weiterbildung der Arbeitnehmer eingeführt werden, u.ä. Und es sind die nationalen Regierungen, welche die Rechnung für diese Maßnahmen werden begleichen müssen.

Die COVID-19-Krise wird jedoch zwangsläufig so kostspielig sein, dass einige nationale Regierungen durch die daraus resultierende Erhöhung der Staatsverschuldung überfordert sein könnten. In diesem Fall sind zwei gleichermaßen gefährliche Szenarien möglich. Entweder geben einige Mitgliedstaaten – aus Angst vor einer hohen künftigen Schuldenlast – nicht so viel aus, wie zur erfolgreichen Stützung ihrer Volkswirtschaften erforderlich wäre und stehen am Ende viel schlechter da als Länder, die in der Lage sind, mehr auszugeben. Oder diese Mitgliedstaaten geben zwar so viel wie nötig aus. Damit setzen sie sich mittelfristig den Zweifeln der Märkte aus, ob ihr Staatsverschuldung langfristig tragfähig ist. Dadurch könnte die Eurozone erneut mit einer existenziellen Krise konfrontiert werden.

Um diese beiden Szenarien zu vermeiden, schlagen wir ein Pandemie-Solidaritätsinstrument (PSI) vor, das zu einer partiellen Teilung der Kosten dieser Krise führen würde: Die EU, nicht beschränkt auf die Eurozone, würde eine einmaligen Anlage auf dem Markt herausgeben. Die durch diese Anlage aufgebrauchten Mittel würden dann folgendermaßen verwendet werden:

- Zuschüsse an Mitgliedsstaaten zur teilweisen Deckung gesundheitsbezogener Kosten;
- Garantien an die Europäische Investitionsbank zur Bereitstellung von Liquidität für europäische Unternehmen;
- Subventionen an die Mitgliedsstaaten, damit sie Kurzarbeitsprogramme und kurzfristige Arbeitslosenunterstützung finanzieren können;
- Kofinanzierung nationaler Konjunkturpakete nach Aufhebung der Beschränkungsmaßnahmen.

„Wir schlagen ein Pandemie-Solidaritätsinstrument (PSI) vor, das zu einer partiellen Teilung der Kosten dieser Krise führen würde.“

Unser Vorschlag würde keine weitere Ebene einer Marktzugangssicherung für die Länder der Eurozone hinzufügen.¹ Es gibt bereits zwei starke Institutionen, die diese anbieten. Die erste ist die Europäische Zentralbank (EZB), die nicht nur die Geldpolitik für die meisten europäischen Länder festlegt, sondern de facto auch der Kreditgeber letzter Instanz für die Regierungen der Eurozone ist. Mit ihrem jüngsten Pandemie-Notkaufprogramm (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) hat die EZB sichergestellt, dass während dieser Krise alle Länder von niedrigen Finanzierungskosten profitieren. Die zweite Institution ist der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) – der Rettungsfonds der Eurozone – der Ländern, die Schwierigkeiten haben, sich auf den Märkten zu finanzieren, Darlehen und vorsorgliche Kreditlinien zur Verfügung stellt. Nicht-Euro-Länder haben Zugang zur Zahlungsbilanzfazilität der EU, die ähnliche Hilfe anbietet.

Unser Vorschlag füllt vielmehr eine vom EU-Haushalt hinterlassene Lücke: Dieser ist derzeit sowohl von der Größe als auch von der Struktur her nicht in der Lage, die Art von Lastenteilung, die in dieser beispiellosen Krise erforderlich wäre, in der gesamten Union zu gewährleisten.

1 Die wirtschaftlichen Kosten der Krise und die Auswirkungen auf die Verschuldung

Es ist fast unmöglich, die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise vorherzusagen. Seit Menschengedenken wurden Länder noch nie von Regierungen stillgelegt. Auch war zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels war noch unklar, wann die Länder in Europa bereit sein würden, die Einschränkungen für die Mobilität der Menschen, Arbeitnehmer und Wirtschaft aufzuheben und wie gut sich die Wirtschaft erholen würde.

Wir können uns jedoch auf erste Schätzungen stützen: Die OECD und der IWF (und verschiedene nationale Gremien) haben kürzlich ihre Einschätzungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des derzeitigen Shutdowns in Europa veröffentlicht. Die Ergebnisse sind annähernd vergleichbar. Wir folgen der Einschätzung der OECD, die errechnet, dass die Wirtschaftsleistung während des Lockdowns um 25% niedriger ist, als dies sonst der Fall wäre. Wenn wir einen Lockdown von drei Monaten und eine lineare Erholung in den nächsten drei Monaten unterstellen, wäre die Wirtschaftsleistung um 8,3% niedriger, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Für die EU würde dies für 2020 einen Rückgang von etwa 1,2 Billionen Euro bedeuten.²

¹ Siehe Guttenberg and Hemker, 'Corona: A European safety net for the fiscal net', Jacques Delors Centre Policy Brief, 2020, für einen umfassenden Vorschlag zu einem Sicherheitsnetz für den Marktzugang.

² Dabei wird für das Jahr 2020 die gleiche Wachstumsrate des BIP der EU-27 – ohne Corona-Krise – angenommen wie für 2018 und 2019 (etwa 3,2% nominal).

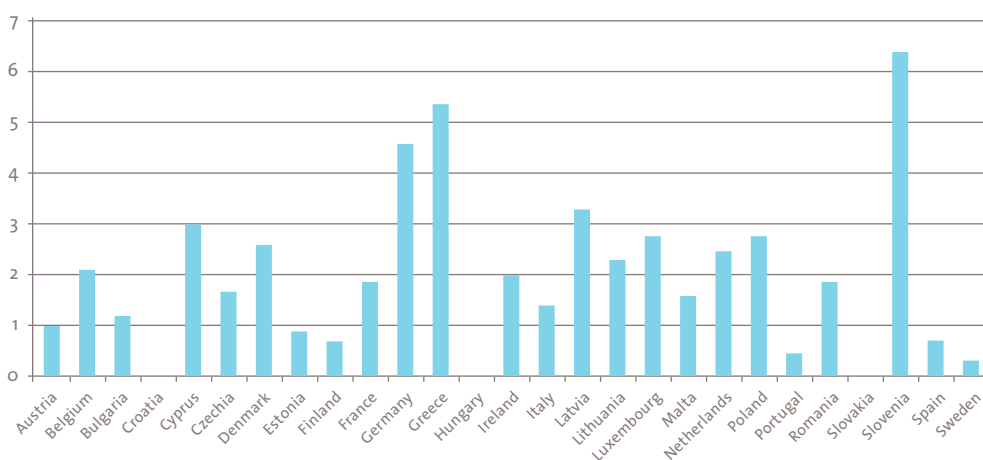
Das hat zwei Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten:

Erstens verringert ein Rückgang des BIP Steuereinnahmen. Ein Einnahmeausfall von 8,3% bedeutet für die Regierungen der EU-27 im Jahr 2020 Mindereinnahmen in Höhe von 560 Milliarden Euro (etwa 4% des BIP der EU-27 im Jahr 2019).³

Zweitens bemühen sich nun alle Regierungen, Unterstützungspakete für Unternehmen und Arbeitnehmer in Form von Liquiditätskrediten, Zuschüssen für Selbständige und subventionierte Kurzarbeitsprogramme zu verabschieden, um Unternehmen zu ermutigen, Arbeitnehmer zu halten. Auch einmalige Barzuschüsse für die am stärksten Betroffenen in der Gesellschaft werden von vielen Regierungen als Mittel genutzt. Dazu werden später nach einer allmählichen Aufhebung der Beschränkungsmaßnahmen umfangreiche Konjunkturpakete aufgelegt werden müssen.

Einige dieser Maßnahmen werden die Einnahmeausfälle begrenzen, da sie Einkommen und Konsum stabilisieren, die wiederum besteuert werden können. Einige Maßnahmen sind Liquiditätsrückstellungen, die zurückgezahlt werden. Doch weitestgehend werden diese Maßnahmen über öffentliche Defizite finanziert werden, die von Regierungen auf den Märkten als Schulden aufgenommen werden müssen.

Grafik 1. Direkte Steuerausgaben als Reaktion auf Covid19 (in % des BIP)



Quelle: Redeker and Hainbach, 'Flattening the recession curve: Early fiscal responses to the corona crisis in the EU', forthcoming, Jacques Delors Centre, Berlin.

Obwohl alle EU-Mitgliedsstaaten Shutdowns verhängen müssen, werden die Auswirkungen von COVID-19 aus drei Gründen asymmetrisch sein.

„Obwohl alle EU-Mitgliedsstaaten Shutdowns verhängen müssen, werden die Auswirkungen von COVID-19 aus drei Gründen asymmetrisch sein.“

³ Wir gehen, basierend auf Koester und Priesmeier (2017), von einer langfristigen Elastizität von 1 aus. Köster and Priesmeier, 'Revenue elasticities in euro area countries: an analysis of long-run and short-run dynamics', ECB Working paper No. 1989, 2017. Die gesamten Staatseinnahmen der EU-27 beliefen sich 2018 auf 6,3 Billionen Euro, nachdem sie in den beiden Vorjahren nominal um etwa 4% gestiegen waren. Geht man von einer ähnlichen Wachstumsrate für 2019 und 2020 aus, dürften die gesamten Staatseinnahmen in der EU-27 – ohne Corona-Krise – im Jahr 2020 bei etwa 6,7 Billionen Euro liegen.

Erstens können fällt die Schwere der Pandemie aus verschiedenen Gründen von Land zu Land unterschiedlich aus. Italien war bedauerlicherweise das erste betroffene Land in Europa und konnte sich nur auf die Erfahrungen Chinas stützen. Möglicherweise haben auch Unterschiede in der sozialen Interaktion eine Rolle gespielt, ebenso wie strukturelle Unterschiede im Gesundheitswesen und in der Finanzierung.

Zweiten haben die EU-Länder unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen. Einige Mitgliedsstaaten wie Deutschland, sind stark vom verarbeitenden Gewerbe abhängig, andere vom Dienstleistungssektor, insbesondere vom Tourismus. Das verarbeitende Gewerbe hat nicht nur gute Aussichten auf eine vollständige und relativ rasche Erholung; es besteht auch eine gute Chance für einen gewissen Nachholbedarf, da einige Käufe verschoben werden. Der Dienstleistungssektor hingegen wird über einen längeren Zeitraum leiden, da Kunden möglicherweise weiterhin eine Ansteckung befürchten. Deshalb ist es eher unwahrscheinlich, dass sie die nicht getätigten Käufe nachholen werden; Kunden werden kaum zweimal ins Restaurant gehen, nur weil sie während des Lockdowns keine Restaurants besuchen konnten. Volkswirtschaften, die stärker auf Dienstleistungen und Tourismus ausgerichtet sind, werden daher stärker betroffen sein.

Drittens haben die Länder unterschiedliche Ausgangspositionen. Italien war bereits wirtschaftlich angeschlagen und hatte eine Schuldenlast von über 130% des BIP zu bewältigen. In Spanien lag die Arbeitslosigkeit infolge der lang anhaltenden Wirtschaftskrise immer noch bei 14%.

Aus diesen Gründen werden Italien und Spanien wahrscheinlich am meisten leiden, sowohl wirtschaftlich als auch in Bezug auf die Auswirkungen auf die Gesundheit.

2 Drei Szenarien für die Reaktion der Wirtschaft in Europa

Es ergeben sich daraus drei mögliche Szenarien für die Reaktion der Wirtschaft auf die Krise in Europa.

2.1 Szenario 1: Zaghafte Reaktion und Divergenz

Die Länder in der EU beschließen gemäß ihrer jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Stärke Unterstützungs- und Konjunkturpakete. Länder mit hoher Schuldenlast und kriselnden Volkswirtschaften, wie Italien oder Spanien, ergreifen nur die dringendsten Unterstützungsmaßnahmen, während wirtschaftlich und finanziell starke Länder ihre Unternehmen und Arbeitnehmer großzügig unterstützen und so eine rasche Erholung nach dem Ende des Lockdowns begünstigen.

Infolgedessen gehen die wirtschaftlichen Entwicklungen in Europa drastisch auseinander, da einige Mitgliedsstaaten die wirtschaftliche Auswirkungen begrenzen und eine angemessene Erholung herbeiführen können, während in anderen ein beträchtlicher Teil des Privatsektors Konkurs geht, was zu Massenarbeitslosigkeit führt und langfristig wirtschaftliche Narben hinterlässt. Die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung in den anfälligsten Ländern sind dabei ungewiss: Eine zu zaghafte Reaktion auf die sich ausbreitende Wirtschaftskrise könnte dazu führen, dass die Schuldenquote im Verhältnis zum BIP schneller ansteigt als im Fall einer mutigeren Reaktion.

In jedem Fall wäre dieses Szenario ein Alptraum für Europa. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb des Binnenmarkts waren bereits vor der Krise beträchtlich. In diesem Szenario würden sie politisch unhaltbar werden und in Ländern wie Italien zu wirtschaftlichen Nationalismus und zu Forderungen nach einem Ausstieg aus dem Binnenmarkt und dem Euro führen. Auch wirtschaftlich hätte dies negative Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten, da Konkurse in Italien zur Verteuerung von Importen beispielsweise in Deutschland führen würden und es hierzulande weniger Exportnachfrage gäbe.

2.2 Szenario 2: Überlastung gefährdeter Mitgliedsstaaten

Das PEPP der EZB und der Zugang zum ESM überzeugen alle Länder davon, dass ihre Reaktion auf die anhaltende Krise so kräftig wie nötig sein sollte, um wirtschaftliche Folgen zu minimieren. Aus den oben genannten Gründen könnte diese mutigere Reaktion die öffentliche Verschuldung im Vergleich zu Szenario 1 senken. Allerdings werden die Länder auch in diesem Szenario am Ende eine viel höhere Schuldenlast als heute haben. Sobald die EZB die PEPP-Unterstützung zurückzieht, könnten die Märkte neu bewerten, ob die italienische oder spanische Verschuldung noch tragfähig ist.

Das PEPP-Programm der EZB war richtig und lässt sich rechtlich gut verteidigen.⁴ Aber es ist der EZB trotzdem nach wie vor verwehrt, Regierungen direkt zu finanzieren. Gleichzeitig ist eine rasche Senkung der Schuldenquoten durch Wachstum nach der Krise für Länder mit geringem Wachstumspotenzial unrealistisch. In diesem Szenario könnten einige Mitgliedstaaten ständig Gefahr laufen, den Zugang zu den Finanzmärkten zu verlieren, was ihre Wachstumsaussichten zwangsläufig weiter aushöhlen würde. Eine mögliche Lösung wäre eine Restrukturierung der Staatsverschuldung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder aber, Länder würden eine ständige Unterstützung durch die EZB benötigen. Auch dieses Szenario ist für Europa untragbar.

2.3 Szenario 3: Lastenteilung

Sollten Szenarien 1 oder 2 eintreten, würde wahrscheinlich das politische Gefüge der EU daran zerbrechen. Das einzige gangbare Szenario besteht deshalb darin, die Last der COVID-19-Krise auf alle EU-Mitgliedstaaten zu verteilen. In der gegenwärtigen Situation müssen die Länder in der Lage sein, notwendige Ausgaben tätigen zu können, ohne Gefahr zu laufen, sich eine untragbare Schuldenlast aufzubürden. Europa braucht eine politische Einigung über den Grundsatz, dass ein großer Teil der Kosten der Pandemie so aufgeteilt werden muss, dass alle Länder erforderliche Maßnahmen ergreifen können, ohne finanziell überfordert zu sein. Dafür sollten sich die Mitgliedstaaten auf ein wirtschaftlich und rechtlich solides Instrument einigen, das diese Art der Lastenteilung ermöglicht.

Im Folgenden zeigen wir auf, wie ein solches Instrument aussehen könnte.

⁴ Grund, 'Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme', Jacques Delors Centre Policy Brief, 2020.

3 Das Pandemie-Solidaritätsinstrument

Wir schlagen eine einmalige gemeinsame EU-Krisenantwort vor, die auf diese spezifische Krise zugeschnitten ist. Die Lastenteilung in dieser Krise sollte weder die Finanzarchitektur der EU noch der Eurozone dauerhaft verändern. Wir müssen auch keine neuen Institutionen schaffen. Das Ziel ist es, sicherzustellen, dass die alte institutionelle Struktur eine vernünftige Chance hat, diese Krise zu überleben. Es soll auch allen Ländern die notwendige Sicherheit geben, die durch die Krise erforderlich gewordenen Ausgaben vornehmen zu können. Andernfalls wäre es möglich, dass wir uns in Szenario 1 wiederfinden, in dem hoch verschuldete Länder zu wenig tun und damit langfristigen wirtschaftlichen Schaden anrichten. Um diese Sicherheit zu gewährleisten, muss die Lastenteilung jetzt vereinbart werden und nicht erst in einigen Monaten.

“Wir schlagen eine einmalige gemeinsame EU-Krisenantwort vor, die auf diese spezifische Krise zugeschnitten ist.“

Durch unser Pandemie-Solidaritätsinstrument würde die EU die notwendigen Mittel auf den Märkten auf eigene Rechnung beschaffen. Sie würde diese Mittel auf vier Arten ausgeben: Zur Deckung der direkt mit der Bekämpfung des Virus verbundenen Kosten, zur Stärkung der EIB, zur Subventionierung von Kurzarbeitsprogrammen und zur Kofinanzierung nationaler Konjunkturpakete, sobald sich die Volkswirtschaften wieder öffnen. Das Instrument würde gemäß Artikel 122 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingerichtet werden. Im nachstehenden Kasten werden die rechtlichen Auswirkungen im Einzelnen erläutert.

So würde das Instrument in der Praxis funktionieren.

3.1 Ausgaben

- Alle Länder sollten über die notwendigen Mittel verfügen, um die gesundheitsbezogenen Kosten dieser Krise zu finanzieren. 20 Milliarden Euro der durch das Instrument aufgebracht Mittel sollten den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden, um COVID-bezogene Gesundheitskosten zu decken, wie z.B. die Anschaffung zusätzlicher Beatmungsgeräte, Schutzausrüstung und die Einrichtung neuer Intensivstationen. Das Instrument würde 80% der erstattungsfähigen Ausgaben decken, während die Mitgliedsstaaten die restlichen 20% übernehmen würden.
- Unternehmen sollten in der gesamten Europäischen Union die notwendige Liquidität erhalten, um den Lockdown zu überstehen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat zu diesem Zweck ein EU-weites System vorgeschlagen und die Mitgliedsstaaten ersucht, Garantien in Höhe von 25 Milliarden Euro zur Finanzierung von Liquiditätshilfen in Höhe von etwa 200 Milliarden Euro bereitzustellen. Das ist ein guter Anfang, aber zu wenig, um in ganz Europa eine nennenswerte Wirkung zu erzielen. Ursprünglich hatte das deutsche Liquiditätsprogramm ein Volumen von rund 465 Milliarden Euro. Dieses ist inzwischen unbegrenzt und wird von der öffentlichen Investitionsbank KfW zur Verfügung gestellt. Da Deutschland 25 % des BIP der EU-27 ausmacht, sollte ein EU-weites Programm eine Liquiditätshilfe von mindestens 1,8 Billionen Euro anstreben. Die EIB sollte die Hälfte dieser Mittel zur Verfügung stellen, während die andere Hälfte von nationalen Regierungen und öffentlichen Investitionsbanken bereitgestellt werden sollte. Zu diesem Zweck sollte die EIB etwa 120 Milliarden Euro der Mittel des Instruments in Form direkter Garantien von der EU erhalten.

- Die EU sollte Bemühungen unterstützen, die den Europäern helfen, ihre Arbeitsplätze während der Eindämmungsphase zu behalten, wie z.B. das französische „chômage partiel“ oder das deutsche Kurzarbeitergeld. Solche Programme gibt es bereits in vielen Mitgliedsstaaten und könnten in weiteren eingeführt werden⁵. Für jeden Arbeitnehmer, der im Rahmen einer solchen Regelung beurlaubt wird, sollte die EU bis zu 40 % des Nettolohns beisteuern, vorausgesetzt, dass die Mitgliedsstaaten den gleichen Beitrag leisten. Darüber hinaus sollten alle Mitgliedsstaaten einen Zuschuss an Kurzarbeitslosengeld in Höhe von bis zu 25% des Nettogehalts erhalten, vorausgesetzt, dass der Mitgliedsstaat diesen Zuschuss für die ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit in gleicher Höhe leistet. Auszahlungen wären abhängig von der Arbeitsmarktentwicklung in den Mitgliedsstaaten. Angesichts der Ungewissheit über Umfang und Dauer der Auswirkungen von COVID-19 ist es unmöglich, die Kosten dieses Programms im Voraus abzuschätzen. Die Kosten für die deutsche Kurzarbeit beliefen sich im Jahr 2009 auf etwa 4,6 Milliarden Euro bei 1,1 Millionen Begünstigten.⁶ Eine grobe Schätzung geht davon aus, dass die Inanspruchnahme der deutschen Kurzarbeitsregelung in dieser Krise durchaus dreimal so hoch ausfallen könnte wie im Jahr 2009. Damals zahlte Deutschland, in einer Situation mit einem vergleichsweise geringen Arbeitsplatzabbau, 17 Milliarden Euro an Arbeitslosengeld aus. Basierend auf diesen Zahlen kommen wir auf einen geschätzten EU-weiten Mindestbedarf von etwa 30 Milliarden Euro für Kurzarbeitsprogramme und etwa 70 Milliarden Euro für kurzfristige Arbeitslosenunterstützung, so dass sich der Finanzierungsbedarf auf 100 Milliarden Euro belaufen würde.
- Alle Länder werden *substanzielle fiskalische Anreize* einsetzen müssen, sobald die Eindämmungsmaßnahmen schrittweise aufgehoben werden können.⁷ Manche Länder werden mehr Anreize benötigen als andere. Je mehr eine Wirtschaft sich auf Sektoren stützt, in denen ein Nachholbedarf eher unwahrscheinlich ist (insbesondere bei Dienstleistungen wie dem Tourismus), desto mehr wird der Staat die Ausgaben ankurbeln müssen. Die EU sollte solche Maßnahmen unterstützen: Unser Instrument sollte 50–75% der förderfähigen fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen finanzieren. Maßnahmen sollten förderfähig sein, wenn sie eine eindeutig stimulierende Wirkung haben, die Ziele der EU – wie z.B. die Bekämpfung des Klimawandels – nicht untergraben und spürbare Auswirkungen auf den Rest der Union haben. Der Gesamtumfang pro Land sollte auf der Grundlage des BIP-Fehlbetrags in der ersten Hälfte dieses Jahres berechnet werden. Je abhängiger die Wirtschaft von Sektoren ist, in denen Nachholeffekte unwahrscheinlich sind, desto größer sollte der Anteil der Kofinanzierung sein. Wenn wir davon ausgehen, dass der notwendige Impuls 2% des BIP der EU und eine durchschnittliche Kofinanzierung von 65% betragen wird, kommen wir auf einen Finanzrahmen von etwa 200 Milliarden Euro.

Summa summarum bedeutet dies, dass die EU für die Ausgaben der nächsten zwölf Monate zusätzliche Mittel in Höhe von etwa 440 Milliarden Euro benötigen würde.

⁵ Eine Übersicht bietet Schulten und Müller, 'Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise', WSI Policy Paper, 2020.

⁶ Dies umfasst sowohl den Ersatz von 60% des Gehalts sowie die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Staat.

⁷ Odendahl and Springford, 'The two economic stages of coronavirus', Centre for European Reform, 2020.

3.2 Finanzierung

Die EU sollte die Mittel auf dem Markt aufnehmen. Sie würde eine einmalige Pandemie-Solidaritätsanleihe auflegen, die durch den EU-Haushalt mit langen Laufzeiten von 20 bis 50 Jahren abgesichert wäre. Um 440 Milliarden Euro aufnehmen zu können, müsste die EU zusätzlich unwiderrufliche und bedingungslose Garantien von den Mitgliedsstaaten erhalten.⁸

Diese Garantien könnten sich prinzipiell nach dem Modell der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), die während der Euro-Krise als vorübergehende Kreditfazilität eingerichtet wurde, richten. Die Garantiestruktur der EFSF erwies sich als finanziell solide und hat den Vorteil, dass sie bereits unter widrigen Marktbedingungen erprobt wurde.⁹ Die EU bliebe jedoch der Anleiheemittent und wäre zur Rückzahlung verpflichtet. Sie könnte bei Bedarf auf die Garantien zurückgreifen, könnte aber ihre Verbindlichkeiten ebenso auf anderem Wege ausgleichen. Das ist ein wesentlicher Punkt: Die EU ist eine Institution mit eigener Handlungsfähigkeit, weshalb Eurostat die Garantien nicht als individuelle Schulden der Mitgliedstaaten bewerten würde.¹⁰ Dies ist ein großer Vorteil im Vergleich zu allen Varianten, die auf außerinstitutionelle Einrichtungen wie Special Purpose Vehicles (SPVs), sogenannte Zweckgesellschaften zurückgreifen, da Garantien für SPVs zu den Staatsschulden gezählt werden. Der Rechtsakt zur Schaffung des Instruments und zur Einrichtung der Garantien müsste von einigen nationalen Parlamenten, wie z.B. dem deutschen Bundestag, ratifiziert werden.

Die Anleihen könnten bei Fälligkeit dauerhaft am Markt refinanziert werden, wobei die Garantien bestehen bleiben würden. Der Rechtsakt sollte jedoch eine Bestimmung enthalten, die regelt, wie die Anleihen zurückgezahlt werden, falls die Mitgliedstaaten dies bei Fälligkeit der Anleihen beschließen. Wir haben hierfür einen einfachen Lösungsvorschlag: Die Mitgliedstaaten sollen nicht nach ihrem Anteil an den Garantien zur Rückzahlung verpflichtet werden, sondern nach ihrem Anteil am BIP der EU zum Zeitpunkt der Rückzahlung. Eine 30-jährige Anleihe würde demnach von den Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftskraft im Jahr 2050 zurückgezahlt werden. Das Instrument hätte somit eine Garantiestruktur, die der EU eine solide rechtliche Grundlage für den Fall eines Zahlungsausfalls bietet – sowie eine Rückzahlungsstruktur, die sicherstellt, dass die Starken am Ende die Schwachen unterstützen, ganz gleich, um welche Länder es sich in ferner Zukunft handeln wird.

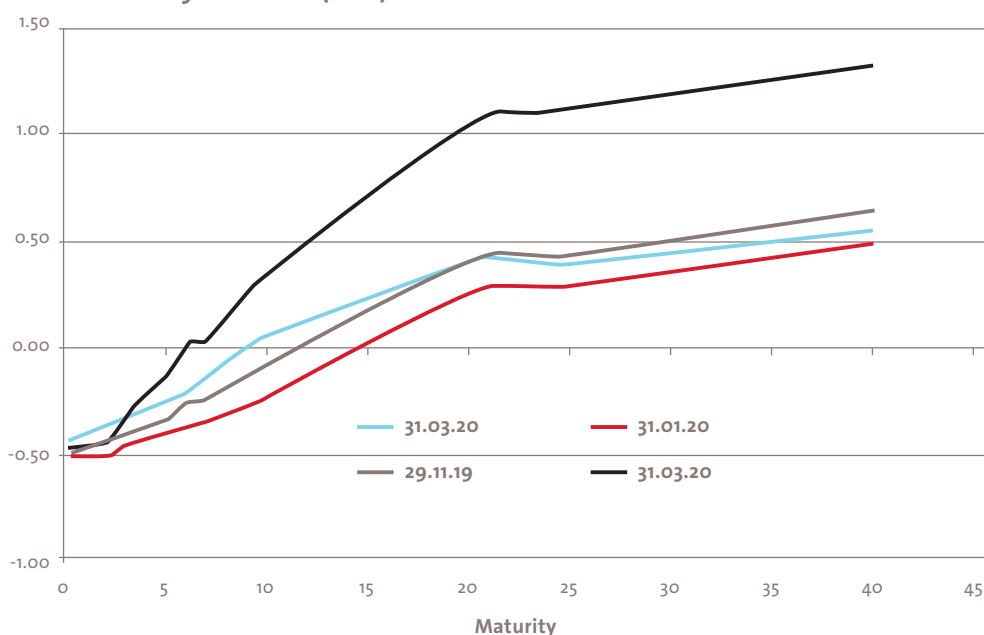
⁸ Die EU kann Schulden ohne Garantien ausgeben, ist jedoch auf den Spielraum zwischen den Ausgabenobergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen und der Einnahmenobergrenze im Eigenmittelbeschluss beschränkt. Diese Marge beträgt etwa 0,2% des BIP pro Jahr und ist damit zu gering. Eine Erhöhung dieser Marge ist möglich, aber unserer Meinung nach politisch schwieriger durchzusetzen, weshalb wir einmalige Garantien bevorzugen.

⁹ Siehe ESM, 'Top credit rating for EFSF's debut debt issuance', Pressemitteilung 19. Januar 2011

¹⁰ Basierend auf den Garantien, die der Fazilität gegeben wurden, rechnet Eurostat die EFSF-Schulden zu den Maastricht-Schulden der Mitgliedsstaaten hinzu, da es sich nicht um eine „institutionelle Einheit“, sondern um ein „Buchhaltungs- und Finanzinstrument“ handelt. Dies ist nicht der Fall für den ESM, da er als „institutionelle Einheit“ betrachtet wird, obwohl das abrufbare Kapital des ESM sehr ähnliche Merkmale wie die EFSF-Garantien aufweist. Da die EU definitiv eine „institutionelle Einheit“ im Sinne von Eurostat ist, würden Schulden, die nach unserem Vorschlag entstehen, von Eurostat nicht als öffentliche Schulden der Mitgliedsstaaten betrachtet werden.

Die Pandemie-Solidaritätsanleihen würden nicht nur zur Finanzierung der oben genannten Maßnahmen dienen. Sie würden auch das Volumen der supranationalen sicheren Vermögenswerte, die von der EZB im Rahmen ihrer Kaufprogramme erworben und von den Banken als Sicherheit verpfändet werden könnten, erheblich vergrößern. Gleichzeitig wären die Märkte in der Lage, eine so große Summe neuer, sicherer Vermögenswerte aufzunehmen und das Instrument zu ähnlichen Zinssätzen wie die des ESM zu finanzieren.

Grafik 2. ESM yield curve (in %)



Quelle: ESM

Box 1: Die rechtlichen Aspekte unseres Vorschlages

Die Rechtsgrundlage: Artikel 122 AEUV

EU-Anleihen können auf Basis der in Art. 122 AEUV normierten begrenzten Einzelermächtigung zum solidarischen Handeln mit weiter Wahl der Mittel ausgeben werden. Die Pflicht zur Solidarität gilt als allgemeines Verfassungsprinzip der Union nach Art. 4 Abs. 3 EUV: „Für die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander folgt aus Art. 4 Abs. 3 eine Pflicht zur Solidarität. Diese umfasst die Pflicht zu Unterstützung und ausgleichendem Beistand, insbesondere bei unterschiedlichem sozioökonomischem Entwicklungsstand sowie in Krisen- und Notstandssituationen.“¹¹ Dabei gilt der Grundsatz der Solidarität nicht grenzenlos, sondern muss ausdrücklich vertraglich normiert sein. Das ist hier der Fall. Wie etwa das Institut des Kohäsionsfonds (Art. 174 ff. AEUV), sind auch solidarisch motivierte Maßnahmen in Art. 122 AEUV als genuine Kompetenz der Union primärrechtlich verankert und damit eine Basis für (begrenzte) Unionshandlungen.¹²

Dabei stellt sich die Vorfrage inwieweit die Maßnahmen nach Art. 122 AEUV mit den EU-Haushaltsregeln (Art. 310 ff. AEUV) und insbesondere der Rolle der

¹¹ Siehe Calliess/Kahl/Puttler, Art. 4 EUV in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Rn. 41.

¹² Blanke/Pilz: *Solidarische Finanzhilfen als Lackmustest föderaler Balance in der Europäischen Union* (EuR 2014, 541). Ein weiterer konkreter Anwendungsfall des Solidaritätsprinzips ist der auf Art. 78 Abs. 3 gestützte Beschluss der EU-Innenminister zur Verteilung von Flüchtlingen.

nationalen Parlamente beim Eigenmittelbeschluss in Einklang zu bringen sind. Nach Art. 311 AEUV stattet sich die Union mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Obwohl die Union keine selbständige Finanzierungskompetenz hat¹³, so ist Art. 311(1) AEUV nach herrschender Meinung nicht bloß „politisch-programmatisch“ oder „deklaratorisch“.¹⁴ Vielmehr verlangt Art. 311 AEUV, dass sich die Union mit denjenigen Mitteln ausstatten muss, die ihre Aufgaben erfordern.¹⁵ In diesem Fall sind in Ermangelung gangbarer Alternativen Anleihen ein probates „erforderliches Mittel“. Die Anleihekompetenz der EU ist praktisch unbestritten im (deutschen) Schrifttum.¹⁶ In der Praxis führt die Union auf der Grundlage des EWG-Vertrages seit 1975 Anleiheaktivitäten durch.¹⁷

Einnahmen aus Anleihen könnten demnach sowohl als „Eigenmittel“ oder „sonstige Einnahmen“ nach EU-Budgetrecht gelten. Einerseits ist zulässig, dass Anleihen als „Eigenmittel“ qualifiziert werden. Dann sind sie im Eigenmittelbeschluss und unter Einbeziehung des Bundestages festzustellen (Art. 311 Abs. 3 AEUV).¹⁸ Andererseits können Anleihen unter die Kategorie „sonstige Einnahmen“ fallen, unterliegen dabei aber strikteren Beschränkungen, da die Involvierung des Bundestages nicht erforderlich ist. Es darf sich insbesondere nicht um „verkappte Eigenmittel“ handeln, die ausschließlich oder primär der allgemeinen, zweckungebundenen Haushaltsfinanzierung und dem Haushaltsausgleich dienen.¹⁹ Wie beim EFSM ist aber fraglich, ob ein Hilfsprogramm dieser Größe durch „sonstige Einnahmen“ gedeckt werden könnte.

Eine Möglichkeit wäre daher, der EU unter Einbeziehung der nationalen Parlamente durch eine drastische Erhöhung der Eigenmittelobergrenze im Verfahren nach Art. 311 Abs. 3 die Möglichkeit geben, die notwendigen Anleihen auf Grundlage von Art. 122 AEUV auszugeben. Allerdings scheint es wegen der klaren Zweckbestimmung der zusätzlichen Ausgaben ratsamer, Garantien zu geben, die nur die Ausgabe der Anleihen über die bestehende Marge zwischen Ausgabenobergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und jetziger Eigenmittelobergrenze ermöglichen, aber nicht generell zu einer höheren Eigenmittelobergrenze führen.

Eine Gewährung von Garantien an die Union zur Beschaffung der notwendigen Mittel zur Zielerreichung des in Art. 122 AEUV festgelegten Ziels ist daher analog zu einer begrenzten Änderung des Eigenmittelbeschlusses zu sehen und erfordert daher eine „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“. Sie bewegt sich voll-

¹³ BVerfGE 89, 155.

¹⁴ *Niedobitek* in Streinz AEUV Art. 311 Rn. 3.

¹⁵ Ebenda. Siehe auch *Waldhoff* in Calliess/Ruffert AEUV Art. 311 Rn. 2.

¹⁶ *Magiera* in Grabitz/Hilf/Nettesheim Art. 311 AEUV Rn. 42-44; *Bieber* in von der Groeben/Schwarze/Hatje Art. 311 Rn. 43-46; *Niedobitek* in Streinz AEUV Art. 311 Rn. 43;

¹⁷ Siehe dazu insbesondere Horn/Meyer/Trebesch, *‘Europäische Gemeinschaftsanleihen seit der Ölkrise: Lehren für heute?’*, Kiel Policy Briefs, 136.

¹⁸ Art. 311 Abs. 3: „Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

¹⁹ *Magiera* in Grabitz/Hilf/Nettesheim Art. 311 AEUV Rn. 42. So wurden etwa Anleihen, die im Rahmen des EFSM ausgeben wurden, als „sonstige Mittel“ nach Art. 311 AEUV qualifiziert.

ständig im Rahmen der schon auf die EU übertragenen Kompetenzen; Art. 311 Abs. 3 sieht die Zustimmung des deutschen Bundestags implizit vor, der damit seine Haushaltsgesetzgebungshoheit wahrnehmen kann.

Maßnahmen und Anwendungsbereiche nach Art. 122 AEUV

Art. 122 Abs. 1 AEUV gibt dem Rat erheblichen Spielraum sowohl bei der Wahl der Mittel und der Wirtschaftsbereiche auf diese Mittel angewandt werden können. Art. 122 Abs. 1 AEUV enthält eine Generalklausel, die es der Union ermöglicht, auf unterschiedliche Wirtschaftsprobleme zu reagieren.²⁰ Seinen Ursprung hat Art. 122 Abs. 1 AEUV in der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, ihre Konjunkturpolitik als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse zu betrachten (Art. 103 Abs. 1 EWGV und Art. 100 EGV) – heute steht fest, „dass sich die Maßnahmen nicht mehr nur auf die Konjunkturpolitik, sondern allgemein auf die Wirtschaftspolitik beziehen und deshalb nicht nur kurz-, sondern auch mittel- und langfristig angelegt sein können.“²¹ Des weiteren stellt die Literatur fest, dass „insgesamt Art. 122 Abs. 1 AEUV sehr weitgehende Handlungsmöglichkeiten eröffnet, Kommission und Rat sind aber stets dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet (Art. 119 Abs. 1 und Art. 120 AEUV).“²² Historisch wird die Bandbreite der Mittel und des Anwendungsbereiches von Art. 122 Abs. 1 AEUV (bzw. der Vorgängerbestimmungen) damit begründet, dass der finanzielle Beistand der Gemeinschaft demnach nur bei besonderen „Konsequenzen exogener Schocks, wie etwa Ölkrisen“ aktiviert werden darf.²³

Bezüglich der konkreten *Mittel* ist festzustellen, dass diese „der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen“²⁴ sein müssen und dem „Rat eine große Bandbreite von Maßnahmen zusteht“.²⁵ Zwar erwähnt Art. 122 Abs. 1 AEUV, dass Maßnahmen „insbesondere [bei] gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten *Waren*“ getroffen werden können. Allerdings sind die Mittel, die die Union anwenden darf, keineswegs nur auf „Waren“ beschränkt.²⁶ So stellte der EuGH etwa 1973 fest, dass Art. 103 EWGV (Vorgängerbestimmung von Art. 122 Abs. 1 AEUV) Unions-Maßnahmen zur Korrektur von Wechselkursen erlaubt.²⁷ Nach derselben Logik stellen etwa Bevorratungsanordnungen, wie etwa Richtlinie 2006/67/EG, „nur einen Ausschnitt aus dem denkbaren Gesamtarsenal dar.“²⁸ Das bedeutet in weiterer Folge, dass Art. 122 AEUV nicht nur Mittel erlaubt, die sich auf gesundheitspolitische Versorgungsprobleme beziehen. Stattdessen schließt die Ermächtigung in Art. 122 Abs. 1 Mittel zur gemeinsamen Bekämpfung der gesamten wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie eindeutig mit ein. Die Grenze ist dabei bei solchen Maßnahmen zu ziehen, „die direkt in den Haushalt der Mitgliedstaaten eingreifen.“²⁹

²⁰ Häde in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Art. 122 Rn. 2.

²¹ Ebenda, Rn. 1.

²² Bandilla in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 122 Rn. 13.

²³ Siehe Ruland, Der EURO und die deutsche und europäische Sozialpolitik, NZS 1998, 209.

²⁴ Smulders und Keppenne in von der Groeben et al, AEUV Art. 122 Rn. 7.

²⁵ Kempen in Streinz AEUV Art. 122 Rn. 6.

²⁶ Bandilla in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 122 Rn. 13. Siehe insb. Auch Kempen in Streinz AEUV Art. 122 Rn. 3: „Zwar handelt es sich bei diesem Satzteil nur um eine beispielhafte Erläuterung („insbesondere“), und es darf angenommen werden, dass nicht nur Waren im engeren Sinne, sondern in Anlehnung an die englische Fassung („products“) auch Dienstleistungen (zB „financial products“) mit umfasst sind.“

²⁷ EuGH, Urteil vom 24.10.1973 - 5/73.

²⁸ Kempen in Streinz AEUV Art. 122 Rn. 6.

²⁹ Ebenda.

In Bezug auf den *Anwendungsbereich* können nach herrschender Ansicht Maßnahmen nach Art. 122 Abs. 1 AEUV für alle Wirtschaftsbereiche getroffen werden, und zwar „unbeschadet der sonstigen in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren“.³⁰ Darüber hinaus dürften vernünftigerweise auch vorsorgliche Maßnahmen bei drohenden Versorgungsschwierigkeiten erlauben.³¹ Daher sollten auch Ausgabenformen in Betracht kommen, die der Wirtschaftslage angemessen und im Geiste der Solidarität notwendig erscheinen, selbst wenn sie nicht eine gesonderte eigene Rechtsgrundlage haben. Dazu gehören in unserem Vorschlag beispielsweise direkte Zuwendungen an Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Ausgaben im Bereich der Kurzarbeit oder zur Kofinanzierung von Konjunkturprogrammen.

Genauso wie Einnahmen aus den Anleihen als EU-Einnahmen zu werten sind, sind Ausgaben auf Basis von Art. 122 AEUV als EU-Ausgaben zu qualifizieren und unterliegen nur dem in Art. 122 AEUV vorgesehenen Entscheidungsverfahren – hier eine Ratsentscheidung auf Vorschlag der Kommission *mit qualifizierter Mehrheit*. Analog sieht das Unionsrecht keine Teilnahme nationaler Parlamente an der EU-Haushaltsgesetzgebung oder weiterer Gesetzgebung im Zusammenhang mit der *Verteilung* von bereits im Eigenmittelbeschluss gedeckten EU-Mittel vor. Auch der auf Art. 122 AEUV gestützte EFSM musste nicht von nationalen Parlamenten ratifiziert werden (sic!). Da zudem Deutschland ausgabenseitig bei einem Beschluss nach Art. 122 AEUV sogar überstimmt werden könnte, kann es jedenfalls für den Bundestag keine Mitsprache in der Verwendung der über die Anleihen eingeworbenen Mittel geben.

Anwendbarkeit der Rechtsprechung zum ESM

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Rechtsprechung des BVerfG zum ESM bei einem auf Art. 122 AEUV gestützten Instrument unseres Erachtens keine Anwendung findet.³² Gerade weil Art. 122 AEUV eine primärrechtlich normierte Unionskompetenz ist, und eben kein „dauerhafter Mechanismus mit Haftungsübernahme außerhalb des Unionsrechts“, stellt sich hier ein grundlegend anderer Sachverhalt als beim ESM dar und die vom Bundesverfassungsgericht im Fall des ESM geforderte dauernde enge Mitwirkung des Bundestages wäre im Fall unseres Instruments nicht geboten.

Eine anderweitige Interpretation würde das bisherige Verständnis zum Zusammenspiel zwischen nationalem Verfassungsrecht und EU-Recht in verschiedensten Bereichen, in denen der Union Kompetenzen übertragen wurden, maßgeblich verändern und die Union nachhaltig schwächen. Der Bundestag würde dann nicht nur zu allen wesentlichen EU-Haushaltsentscheidungen zustimmen müssen³³, sondern auch in anderen Bereichen wo Unionsorganen eine genuine Kompetenz nach dem Solidaritätsprinzip übertragen wurde, wie etwa

³⁰ *Bandilla* in Grabits/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 122 Rn. 11; *Häde* in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Art. 122 Rn. 2.

³¹ Ebenda, Rn. 13. Der Hinweis auf die Entscheidungsbefugnis des Rates insbesondere bei gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung mit Waren stellt sicher, dass die Union auch bei punktuellen Schwierigkeiten, zB bei Mangellagen von nur einigen Waren auf einigen Märkten, die nicht unbedingt die gesamte Wirtschaftslage beeinträchtigen müssen, angemessene Entscheidungen treffen kann.

³² 2 BvR 1390/12.

³³ Beispielsweise entscheiden Rat (mit qualifizierter Mehrheit) und Parlament über die Höhe der *Jahreshaushalt* und damit auch über die Höhe der jährlichen Zahlungsverpflichtung Deutschlands auf der Basis des Eigenmittelbeschlusses.

bei Kohäsionsfonds oder eben Art. 122 AEUV.³⁴ Die Verpflichtung von Mitgliedsstaaten an Art. 122 AEUV Maßnahmen teilzunehmen ergibt sich auch aus dem Prinzip der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) auch „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen (treffen), die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“. Als im Primärrecht verankerte Unionskompetenz müssen Maßnahmen nach Art. 122 AEUV daher auch von Deutschland mitgetragen werden.

Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der Rechtsprechung des EuGHs. Für die Abgrenzung zwischen nationalen und europäischen Kompetenzen im Bereich von Art. 122 AEUV ist die Stellungnahme der Generalanwältin Kokott im Pringle Verfahren zur Rechtmäßigkeit des ESM einschlägig: „Insbesondere aber stehen Maßnahmen der Union und Maßnahmen der Mitgliedstaaten in einem anderen Kontext. Für Unionsmaßnahmen gilt gemäß Art. 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 Satz 1 EUV der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, für mitgliedstaatliches Handeln das Prinzip der Allzuständigkeit. Vor diesem Hintergrund ermächtigen die Art. 122 Abs. 2 und 143 Abs. 2 AEUV die Union zur Kreditvergabe [...]“³⁵

Daraus folgt im Übrigen auch, dass es dem EuGH zufiele, über die Rechtmäßigkeit eines Instrumentes unter Artikel 122 AEUV zu entscheiden. Ähnlich wie im Fall der EZB-Geldpolitik wäre im Fall einer Verfassungsbeschwerde gegen das Instrument das Bundesverfassungsgericht angehalten, diese dem EuGH zur Prüfung der Vereinbarkeit des Instruments mit dem EU-Recht vorzulegen – denn diese Prüfung obliegt ausschließlich Luxemburg.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass mit der Zustimmung Deutschlands zu den EU-Verträgen die Kompetenz über EU-Finanzen in weiten Teilen an die EU-Institutionen überging – dies schließt insbesondere die Nutzung von Unionsressourcen für auf Art. 122 AEUV gestützte Instrumente mit ein – und es gibt keinen Grund anzunehmen, dass diese sich auf die nationale Ebene zurückholen ließe, nur weil sich in diesem außerordentlichen Fall die Einnahmearart ändert und Anleihen ausgegeben werden.

3.3 Notwendige Maßnahmen über das Pandemie-Solidaritätsinstrument hinaus

In unserem Vorschlag würden die Kosten dieser Krise nicht vollständig verteilt werden. Obwohl dies gerechtfertigt erscheinen mag, wäre es politisch nicht machbar. Alle Mitgliedsstaaten werden daher einen Teil ihrer zusätzlichen Ausgaben über die Märkte finanzieren müssen, wobei sie mit unterschiedlichen Finanzierungskosten rechnen müssen.

Mit dem PEPP hat die EZB konsequent in die Staatsanleihenmärkte eingegriffen und wird dies auch weiterhin tun, bis sich die europäische Wirtschaft erholt hat. Aber die EZB sollte nicht das einzige Sicherheitsnetz für den Marktzugang der Mitgliedstaaten sein. Der Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB hat politische und rechtliche Grenzen. Am 5. Mai 2020 wird das Bundesverfassungsgericht sein Urteil über das Programm der EZB zur quantitativen Lockerung (Quantitative Easing, QE) verkünden. Dies könnte zu Zweifeln an der Rechtmäßigkeit von

³⁴ Siehe oben und Art. 174 ff. AEUV.

³⁵ C-370/12, Stellungnahme GA Kokott, 26. Okt. 2012.

PEPP führen, falls das Gericht die Teilnahme der Bundesbank an der quantitativen Lockerung stark einschränkt. Darüber hinaus wird sich die EZB mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob Massenkäufe von Staatsanleihen noch rechtmäßig sind, wenn sie hauptsächlich dem Zweck dienen, die Mitgliedsstaaten über Wasser zu halten. Die EZB hat kein rechtliches oder politisches Mandat zur vollständigen Vergemeinschaftung oder gar Monetarisierung der europäischen Staatsschulden.

Deshalb sind zusätzliche Schutzmechanismen für die Finanzierung der Mitgliedsstaaten notwendig. Angesichts der Schwere der Krise ist das – zusätzlich zur Kostenteilung im Rahmen des oben dargestellten Instruments – durchaus gerechtfertigt. Der SURE-Vorschlag der Kommission ist ein guter Anfang: Eine Kreditlinie von bis zu 100 Milliarden Euro, um die Länder im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu unterstützen. Eine *spezielle COVID-Kreditlinie*³⁶ im ESM würde Länder bei der Finanzierung ihrer steigenden Schuldenlast zusätzlich unterstützen. Eine Kreditlinie von €100 Milliarden würde Spaniens Zinszahlungen zum Beispiel über einen Zeitraum von zehn Jahren um €100 Milliarden reduzieren.³⁷ Sowohl der SURE-Vorschlag als auch eine spezielle ESM-Linie würden zusätzliche Umverteilung nach sich ziehen, da die Kreditzinsen und Finanzierungsbedingungen in beiden Fällen von den fiskalisch starken Ländern in der EU subventioniert werden. Angesichts der Schwere der Krise ist das jedoch gerechtfertigt, und zwar über die oben skizzierte Lastenteilung im Rahmen des Instruments hinaus.

Fazit

Das Pandemie-Solidaritätsinstrument würde anfälligeren Mitgliedsstaaten genügend fiskalische Erleichterungen bieten, damit sie ebenso konsequent handeln können wie wirtschaftlich starke Länder. Das Handeln kann nicht auf eine spätere „zweite Phase“ der Krisenbekämpfung verschoben werden. Mitgliedsstaaten brauchen heute die Gewissheit, dass sie in einigen Monaten über den notwendigen finanzpolitischen Spielraum verfügen werden. Der Vorschlag schafft weder eine – von manchen in Deutschland, den Niederlanden und anderswo gefürchtete – „Transferunion“, noch eine zeitlich unbegrenzte Schuldenvergemeinschaftung. Angesichts der existenziellen Krise des europäischen Projekts durch COVID-19 ist dieser beachtliche Vorschlag durchaus angemessen.

³⁶ Bénassy-Quéré et al, 'A proposal for a Covid Credit Line', VoxEu.org, 2020.

³⁷ Erce et al, 'The ESM must help against the pandemic: The case of Spain', VoxEU.org, 2020.

On the same topic

- Sebastian Grund
Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)
Jacques Delors Centre, Policy Brief, March 2020.
- Lucas Guttenberg
Corona: A European Safety Net for the Fiscal Response
Jacques Delors Centre, Policy Brief, March 2020.
- Lucas Guttenberg and Johannes Hemker
A fiscal instrument for the euro area: No escape from politics
Jacques Delors Centre, Policy Paper, March 2018.

Diese Publikation ist Teil des Forschungsprojektes „Repair and Prepare“, ein gemeinsames Projekt der Bertelsmann Stiftung und des Jacques Delors Centre.

Für weitere Informationen besuchen Sie bitte
www.strengtheningeurope.eu

Repair and Prepare
 Strengthening Europe

The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned • The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher • The Hertie School cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document • Original version

Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch •
Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Academic Director:
Prof. Dr. Henrik Enderlein • Managing Director: Dr. Axel Baisch • Registered Office:
Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B •
Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation
Image © Robbie Sproule, Source: Flickr.