

Prof. Dr. Christoph Degenhart
Universität Leipzig – Juristenfakultät
Stormstraße 3, 90491 Nürnberg
Tel. 0911 – 592462m mobil 01712017894
dres.degenhart@t-online.de
05.05.2021

An das
Bundesverfassungsgericht
Postfach 1776
76006 Karlsruhe

Via Fax 0721 9101 382

Verfassungsbeschwerde

namens und im Auftrag des Beschwerdeführers

Dr. Heinrich Weiss,

Eduard-Schloemann-Straße 4, 40237 Düsseldorf,

Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Stormstraße 3, 90491 Nürnberg

erhebe ich

kraft dem Senat vorliegender Vollmacht ¹

Verfassungsbeschwerde

gegen das

„Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses

¹ Vollmacht im Original wurde dem Senat auf Hinweisschreiben vom 15.4.2021 im Verfahren 2 BvQ 34/21 übersandt; die Vollmacht bezieht sich ausdrücklich auf Eilverfahren und Hauptsacheverfahren. Eine Kopie der Vollmacht ist in der Anlage beigefügt.

2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG“), BGBl. II S. 321.

Ich beantrage, das Bundesverfassungsgericht möge entscheiden:

- (1) Das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG“), BGBl II S. 321, verletzt den Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.
- (2) Bundestag und Bundesregierung sind verpflichtet, mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung des Beschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG Programms NGEU hinzuwirken sowie - solange die Maßnahmen fortwirken - geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben.

Zur

Begründung

trage ich vor, wobei der Übersichtlichkeit halber eine Inhaltsgliederung vorangestellt werden soll.

Übersicht

| | |
|---|----|
| A. Gegenstand des Verfahrens und Sachverhalt..... | 4 |
| 1. Eigenmittelbeschluss des Rates und Zustimmungsgesetz..... | 4 |
| 2. Zur Konstruktion von NGEU | 11 |
| a) Aufbauinstrument und Aufbau- und Resilienzfazilität | 11 |
| b) Aufbauinstrument und Verschuldungskompetenz | 15 |
| c) Rückzahlung und Einstandspflicht | 17 |
| 3. Ausgleichs- und Umverteilungswirkung – NGEU als Transferinstrument | 19 |
| 4. Inkrafttreten | 21 |
| B. Rechtliche Bewertung | 21 |
| I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde..... | 21 |
| 1. Beschwerdegegenstand | 21 |
| 2. Beschwerdeberechtigung, Beschwerdebefugnis | 23 |
| a) Beschwerdeberechtigung | 23 |
| b) Beschwerdebefugnis | 23 |
| aa) Ultra vires-Rüge..... | 23 |
| bb) Identitätskontrolle..... | 25 |
| cc) Unmittelbares, gegenwärtiges und eigenes Betroffensein | 26 |
| II. Begründetheit..... | 27 |
| 1. Eigenmittelbeschluss als Ultra-vires-Akt | 27 |
| a) Keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme | 27 |
| aa) Abrundungskompetenz und Schwerpunkttheorie | 27 |
| bb) Eigenmittel und „sonstige Einnahmen“..... | 30 |
| b) Bail-out-Verbot. Art. 125 AEUV..... | 32 |
| aa) Kein Fall des Art. 122 AEUV | 32 |
| bb) Bail-out-Verbot, Art. 125 Abs.1 AEUV..... | 37 |
| cc) Konsequenzen für den Eigenmittelbeschluss | 40 |
| c) Handeln ultra vires..... | 40 |
| aa) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung..... | 40 |
| bb) Insbesondere: Kreditermächtigung | 41 |
| cc) Insbesondere: Bail-out-Verbot..... | 43 |
| dd) Ultra-vires-Handeln und Transferunion | 43 |
| 2. Identitätskontrolle: Budgethoheit des Bundestags | 46 |
| a) Haftungsrisiken | 47 |
| b) Verlust an Haushaltsautonomie..... | 49 |
| aa) Die maßgeblichen Kriterien..... | 49 |
| bb) Insbesondere: Dauerhafter Haftungsautomatismus | 50 |
| cc) Insbesondere: Mittelvergabe und Mittelverwendung..... | 51 |
| dd) Insbesondere: Strukturelle Bedeutsamkeit..... | 52 |
| III. Zum Antrag des Beschwerdeführers | 53 |

A. Gegenstand des Verfahrens und Sachverhalt

1. Eigenmittelbeschluss des Rates und Zustimmungsgesetz

(1) Der Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom – BT-Drucks. 19/26221 – wurde dem Bundestag durch die Bundesregierung unter dem 19.02.2021 zur Beschlussfassung zugeleitet. Der Bundestag hat in 2. und 3. Lesung am 25.03.2021 dem Gesetz mit 478 gegen 95 Stimmen bei 73 Enthaltungen zugestimmt. Am 26.03.2021 stimmte der Bundesrat einstimmig zu. Mit Beschluss des Hohen Senats vom gleichen Tag („Hängebeschluss“) wurde dem Bundespräsidenten untersagt, vor einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren über eine einstweilige Anordnung das Gesetz auszufertigen. Mit dem Beschluss des Hohen Senats vom 15.4.2021 wurde ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen; der Beschluss vom 26.3.2021 damit gegenstandslos. Das Gesetz wurde am 23.4.2021 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt – Teil II – Nr. 8 vom 29.2.2021 verkündet (BGBl. II S. 321).

(2) Art. 1 ERatG lautet:

„Dem Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1) wird zugestimmt. Der Beschluss wird nachstehend veröffentlicht.“

Art. 2 ERatG betrifft das Inkrafttreten.

(3) Der Beschluss lautet:

„Artikel 1 Gegenstand

Dieser Beschluss enthält die Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Union, damit die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union gewährleistet ist.

Artikel 2 Eigenmittelkategorien und konkrete Methoden für ihre Berechnung

(1) Folgende Einnahmen stellen in den Unionshaushalt einzusetzende Eigenmittel dar:

a) traditionelle Eigenmittel in Form von Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträgen, zusätzlichen Teilbeträgen und anderen Abgaben, Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs und anderen Zöllen auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Union eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, Zöllen auf die unter den ausgelaufenen Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind;

b) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes für alle Mitgliedstaaten in Höhe von 0,30 % auf den Gesamtbetrag der auf alle steuerpflichtigen Lieferungen erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt), geteilt durch den für das jeweilige Kalenderjahr gemäß der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates berechneten gewogenen mittleren MwSt-Satz, ergeben. Die für diesen Zweck zu berücksichtigende MwSt-Bemessungsgrundlage darf für keinen Mitgliedstaat 50 % des BNE überschreiten;

c) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ergeben. Der einheitliche Abrufsatz beträgt 0,80 EUR pro Kilogramm. Für bestimmte Mitgliedstaaten gilt eine jährliche pauschale Ermäßigung gemäß Absatz 2 Unterabsatz 3;

d) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden einheitlichen Abrufsatzes auf den Gesamtbetrag der BNE aller Mitgliedstaaten ergeben.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstabe c des vorliegenden Artikels bezeichnet "Kunststoff" ...

Das Gewicht nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff wird berechnet....

Die folgenden Mitgliedstaaten haben Anspruch auf jährliche pauschale Ermäßigungen, ausgedrückt in jeweiligen Preisen, die auf den in Unterabsatz 1 Buchstabe c genannten Beitrag anzuwenden ist

(3) Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstabe d wird der einheitliche Abrufsatz auf das BNE der einzelnen Mitgliedstaaten angewendet. ...

Das BNE gemäß Absatz 1 Buchstabe d ist das in Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 von der Kommission errechnete jährliche BNE zu Marktpreisen.

(4) Für den Zeitraum 2021-2027 erhalten folgende Mitgliedstaaten eine Bruttoermäßigung ihrer jährlichen BNE-Beiträge gemäß Absatz 1 Buchstabe d:

(5) Ist der Unionshaushalt zu Beginn des Haushaltsjahres der Union noch nicht angenommen, so bleiben die vorherigen einheitlichen BNE-gestützten Abrufsätze bis zum Inkrafttreten der neuen Sätze gültig.

Artikel 3 Eigenmittelobergrenzen

(1) Der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für die jährlichen Mittel für Zahlungen zur Verfügung steht, darf 1,40 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

(2) Der Gesamtbetrag der jährlichen Mittel für Verpflichtungen, die in den Unionshaushalt eingesetzt werden, darf 1,46 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

(3) Es ist für ein angemessenes Verhältnis zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen zu sorgen, um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind und dass die in Absatz 1 festgelegte Obergrenze in den folgenden Jahren eingehalten werden kann.

(4) Führen Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 zu erheblichen Änderungen bei der Höhe des BNE, so nimmt die Kommission eine Neuberechnung der in den Absätzen 1 und 2 festgelegten, vorübergehend gemäß Artikel 6 angehobenen Obergrenzen anhand der folgenden Formel vor:

(...)

Artikel 4 Nutzung der an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel

Die Union verwendet die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben.

Artikel 5 Außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise

(1) Folgendes gilt ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union und die darin genannten sektoralen Rechtsvorschriften:

a) Die Kommission wird ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen. Die Mittelaufnahme wird in Euro abgewickelt.

b) Von den aufgenommenen Mitteln können bis zu 360 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 für die Gewährung von Darlehen und abweichend von Artikel 4 bis zu 390 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 für Ausgaben verwendet werden.

Der in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Betrag wird auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr angepasst. Die Kommission teilt dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr den angepassten Betrag mit.

Die Kommission steuert die in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Mittelaufnahme so, dass nach 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel mehr erfolgt.

(2) Die Rückzahlung des Kapitalbetrags der aufgenommenen Mittel, die für die in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b des vorliegenden Artikels genannten Ausgaben zu verwenden sind, und die dafür fälligen Zinsen gehen zulasten des Unionshaushalts. Die Mittelbindungen können gemäß Artikel 112 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates in mehreren Jahrestanchen erfolgen.

Die Rückzahlung der in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a des vorliegenden Artikels genannten Mittel wird nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung so geplant, dass eine stetige und vorhersehbare Verringerung der Verbindlichkeiten gewährleistet ist. Die Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel beginnt vor Ablauf des MFR-Zeitraums 2021-2027 mit einem Mindestbetrag, sofern nicht genutzte Beträge für Zinszahlungen, die für die Mittelaufnahme nach Absatz 1 dieses Artikels fällig sind, das zulassen, wobei das Verfahren nach Artikel 314 AEUV gebührend zu berücksichtigen ist. Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der in Absatz 1 dieses Artikels genannten außerordentlichen und befristeten Ermächtigung der Kommission zur Mit-

telaufnahme ergeben, sind bis spätestens 31. Dezember 2058 vollständig zurückzuzahlen.

Die von der Union in einem bestimmten Jahr für die Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes zahlbaren Beträge dürfen 7,5 % des in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b genannten Höchstbetrags für Ausgaben nicht übersteigen.

(3) Die Kommission trifft die für die Verwaltung der Mittelaufnahme notwendigen Vorkehrungen. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihrer Schuldenmanagementstrategie. Die Kommission erstellt einen Emissionszeitplan mit den voraussichtlichen Emissionsterminen und -volumen für das kommende Jahr sowie einen Plan mit den voraussichtlichen Tilgungs- und Zinszahlungen und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat. Die Kommission aktualisiert diesen Zeitplan regelmäßig.

Artikel 6 Außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Bereitstellung der zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise erforderlichen Mittel

Die in Artikel 3 Absätze 1 und 2 jeweils festgelegten Obergrenzen werden ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der in Artikel 5 genannten Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben, bis alle derartigen Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2058.

Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.

Artikel 7 Grundsatz der Gesamtdeckung

Die in Artikel 2 genannten Einnahmen dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im Jahreshaushaltsplan der Union ausgewiesenen Ausgaben.

Artikel 8 Übertragung von Überschüssen

...

Artikel 9 Erhebung der Eigenmittel und deren Bereitstellung für die Kommission

(1) Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben. Die Mitgliedstaaten passen diese Vorschriften gegebenenfalls den Erfordernissen der Unionsvorschriften an.

Die Kommission prüft die einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften, die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, teilt den Mitgliedstaaten die Anpassungen mit, die sie zur Gewährleistung der Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften für notwendig hält, und erstattet erforderlichenfalls dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht.

(2) Die Mitgliedstaaten behalten von den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Einnahmen 25 % als Erhebungskosten ein.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission die in Artikel 2 Absatz 1 dieses Beschlusses genannten Eigenmittel gemäß den Verordnungen zur Verfügung, die im Rahmen des Artikels 322 Absatz 2 AEUV erlassen wurden.

(4) Reichen die bewilligten, in den Unionshaushalt eingesetzten Mittel nicht dafür aus, dass die Union ihren Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nach Artikel 5 des vorliegenden Beschlusses nachkommen kann, und kann die Kommission die erforderliche Liquidität nicht durch das Ergreifen anderer, in den Finanzierungsregelungen für solche Mittelaufnahmen vorgesehener Maßnahmen rechtzeitig erreichen, um die Erfüllung der Verpflichtungen der Union sicherzustellen - unter anderem durch aktive Kassenmittelverwaltung und erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten entsprechend den Bedingungen und Einschränkungen nach Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 2 des vorliegenden Beschlusses -, so stellen die Mitgliedstaaten - als letztes Mittel der Kommission - unbeschadet des Artikels 14 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung. In diesem Fall kommen abweichend von Artikel 14 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 die Absätze 5 bis 9 des vorliegenden Artikels zur Anwendung.

(5) Vorbehaltlich des Artikels 14 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, anteilmäßig ("pro rata") zu den Einnahmen, die im

Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind, die Differenz zwischen den Gesamtguthaben und dem Kassenmittelbedarf vorläufig zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kündigt den Mitgliedstaaten solche Abrufe rechtzeitig im Voraus an. Die Kommission wird mit den nationalen Schuldenverwaltungsstellen und Finanzministerien einen strukturierten Dialog über die Emissions- und Rückzahlungszeitpläne aufbauen.

Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken. Ein solcher Abruf erfolgt anteilmäßig zu den Einnahmen, die jeweils im Haushaltsplan für jeden der anderen Mitgliedstaaten veranschlagt sind. Der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, bleibt weiterhin verpflichtet, diesem nachzukommen.

(6) Der jährliche Höchstbetrag an Kassenmitteln, der gemäß Absatz 5 von einem Mitgliedstaat abgerufen werden kann, ist in jedem Fall auf seinen BNE-gestützten relativen Anteil an der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 6 begrenzt. Zu diesem Zweck berechnet sich der BNE-gestützte relative Anteil als der Anteil am gesamten BNE der Union, wie er sich aus der entsprechenden Spalte des Einnahmenteils des letzten verabschiedeten Jahreshaushalts der Union [der Union] ergibt.

(7) Jede Bereitstellung von Kassenmitteln gemäß den Absätzen 5 und 6 wird unverzüglich gemäß dem geltenden Rechtsrahmen für den Unionshaushalt ausgeglichen.

(8) Ausgaben, die durch die von den Mitgliedstaaten gemäß Absatz 5 vorläufig bereitgestellten Kassenmittel gedeckt sind, werden unverzüglich in den Unionshaushalt eingesetzt, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Einnahmen so früh wie möglich für die Gutschrift der Eigenmittel auf den Konten durch die Mitgliedstaaten gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 berücksichtigt werden.

(9) Die Anwendung des Absatzes 5 darf nicht dazu führen, dass innerhalb eines Jahres Kassenmittel in einem Umfang abgerufen werden, der die gemäß Artikel 6 angehobenen Eigenmittelobergrenzen nach Artikel 3 überschreitet.

(...)

Artikel 12 Inkrafttreten

Der Generalsekretär des Rates gibt den Mitgliedstaaten diesen Beschluss bekannt.

Die Mitgliedstaaten teilen dem Generalsekretär des Rates unverzüglich den Abschluss der Verfahren mit, die nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme dieses Beschlusses erforderlich sind.

Dieser Beschluss tritt am ersten Tag des ersten Monats in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der letzten Mitteilung nach Absatz 2 folgt.

Er gilt ab dem 1. Januar 2021.

Artikel 13 Adressaten

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.“

2. Zur Konstruktion von NGEU

a) Aufbauinstrument und Aufbau- und Resilienzfazilität

(4) Der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 betrifft zunächst die Einnahmenseite des umfangreichen Maßnahmenpakets, auf das sich auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vom 17. - 21. Juli 2020 angesichts der außergewöhnlichen wirtschaftlichen und sozialen Lage in Folge der Covid-19-Krise zur Stärkung des Aufschwungs und der Resilienz der Volkswirtschaften verständigt haben.² Der Beschluss dient der Finanzierung dieser Maßnahmen und regelt deren wesentlichen Grundlagen,³ insbesondere durch eine Ermächtigung, Kredite in Höhe von EUR 750 Mrd. zu Preisen von 2018⁴ aufzunehmen. Er bestimmt gleichzeitig die zweckgebundene Verwendung der Mittel, betrifft also die Ausgabenseite.

² Vgl. Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juni 2020.

³ BT-Drucks. 19/26821 S. 1.

⁴ Dies dürfte einer Kreditsumme von etwa EUR 824 Mrd. bis 2026 entsprechen, vgl. Meyer, EuZW 2021, 16 (20).

(5) Auf der Ausgabenseite sollen über eine deutliche Aufstockung des EU-Haushalts bzw. die Schaffung eines Sonderhaushalts die Instrumente geschaffen werden, um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Krise zu bewältigen. Mit der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020⁵ wurde, „gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122“⁶ das Aufbauinstrument der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise geschaffen (EU-Recovery Instrument – EURI). Es handelt sich um einen Sonderhaushalt der EU im Gesamtvolumen von EUR 750 Mrd. zu Preisen von 2018 auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses.⁷ Mit dieser Summe wird das Finanzierungsvolumen von sechs bestehenden EU-Programmen und -Fonds aufgestockt und ein neues Instrument, die *Aufbau- und Resilienzfazilität* (Recovery and Resilience Facility – RRF), ausgestattet. Diese Aufbau- und Resilienzfazilität, die mit der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität⁸ geschaffen worden ist, bildet den Schwerpunkt des temporären Aufbauprogramms. Von den aufgenommenen Mitteln sollen insgesamt bis zu EUR 390 Mrd. als nicht rückzahlbare Unterstützung („Ausgaben“, „verlorene Zuschüsse“) und bis zu EUR 360 Mrd. als rückzahlbare Unterstützung (Darlehen) für die Mitgliedstaaten, beide zum ausschließlichen Zweck der Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise, verwendet werden.⁹

⁵ VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABl. EU L 433/23 vom 22.12.2020.

⁶ So im Wortlaut die Eingangsformel zur Verordnung, ohne zwischen Art.122 Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV zu differenzieren.

⁷ S. Art. 2 Abs. 1 VO(EU) 2020/2094; vgl. Begründung zum Regierungsentwurf, Drucks. 19/26821, S. 11; näher *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3087), Abs.Nr. 9.

⁸ VO(EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. EU L 57/17 vom 18.2.2021.

⁹ 14. Erwägungsgrund, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020, in: BT-Drucks. 19/26821.

(6) Der Aufbau- und Resilienzfazilität RRF als dem eigentlichen Krisenfonds werden EUR 672,5 Mrd. zugewiesen Aus diesem Gesamtbetrag kann die EU EUR 360 Mrd. als Kredite und 312,5 Mrd. Euro als verlorene Zuschüsse vergeben.¹⁰ Im Einklang mit der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates und in den Grenzen der darin zugewiesenen Mittel sollen im Rahmen der Fazilität Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung und Resilienz durchgeführt werden, um den beispiellosen Auswirkungen der COVID-19-Krise zu begegnen. In den Erwägungsgründen zum Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 wird dazu dargelegt, dass die Union „Finanzmittel in außerordentlicher Höhe“ benötige, *„um die Folgen der Covid-19-Krise zu bewältigen, ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen, in der ihre Haushalte aufgrund der Finanzierung ihrer nationalen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Krise bereits einem enormen Druck ausgesetzt sind“*.¹¹

(7) Die Finanzmittel werden bis Ende 2023 zugewiesen und spätestens bis Ende 2026 aufgrund eines konkreten, für jeden Mitgliedstaat berechneten Zuweisungsschlüssels ausgezahlt.¹² Dieser Schlüssel bezieht sich auf die Wirtschaftskraft der EU-Staaten im Jahre 2019, also im Jahr vor der Corona-Krise, und auf die Arbeitslosenrate der einzelnen Staaten zwischen 2015 und 2019,¹³ also in den fünf Jahren vor der Corona-Krise. Die Anzahl der Erkrankungen an Corona, die wirtschaftlichen Belastungen durch das Coronavirus für das Gesundheitswesen, und der erwartete Wirtschaftseinbruch infolge der Corona-Krise sollen demgegenüber nicht in den Zuteilungsschlüssel für die Verteilung des Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität RRF eingehen.

(8) Die Unterstützung im Rahmen des Aufbauinstruments EURI – und damit auch der Aufbau- und Resilienzfazilität – soll „insbesondere“ der Finanzierung

¹⁰ Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) Ziff. ii), Buchst. b) VO(EU) 2020/2094; Art. 6 Abs. 1 VO(EU) 2021/241.

¹¹ 4. Erwägungsgrund des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020.

¹² Zum Zuweisungsschlüssel s. *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3087), Abs.Nr. 5 ff.

¹³ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3087).

von Maßnahmen zur „Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise oder zur Deckung der Finanzmittel, die unmittelbar erforderlich sind, um ein Wiederauftreten dieser Krise zu verhindern“ dienen, Art. 1 Abs. 2 der Verordnung 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020. Diese Zweckbindung wird allerdings durch die weite Fassung der teilweise sehr allgemein gehaltenen Regelbeispiele relativiert.

(9) Dieses Aufbauinstrument in Höhe von EUR 750 Mrd. und die darin vorgesehenen Maßnahmen werden unter dem Begriff „Next Generation EU“ (NGEU) zusammengefasst, so insbesondere in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020¹⁴ – in den Rechtsakten selbst wird der Begriff nicht gebraucht. „Next Generation EU“ umschreibt also die politische Begründung für die hier genannten Rechtsakte, in deren Umsetzung das Aufbauinstrument EURI und die Aufbau- und Resilienzfazilität RRF gebildet werden sollen. Nach der Ankündigung des Programms von Seiten der Kommission soll das Programm Next Generation EU „dazu beitragen, dass wir unseren Kindern eine grünere, digitalere und robustere Union übergeben können“. Demgemäß sollen „Die Reformen und Investitionsprogramme ... auf die gemeinsamen europäischen Ziele wie Digitalisierung und den Europäischen Green Deal einzahlen.“¹⁵ So begrüßenswert diese Ziele sein mögen, drängt sich doch der unmittelbare Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und damit auch mit der Bestimmung des Art. 122 AEUV, auf den das Programm gestützt wird, nicht ohne weiteres auf.

- Dies ist insbesondere von maßgeblicher Bedeutung für die Voraussetzungen finanziellen Beistands eine etwaige zulässige Beistandsleistung i.S.v. Art. 122 Abs. 2 AEUV – auf Art. 122 AEUV stützt sich die Verordnung über das Aufbauinstrument; dazu s. u. Abs.Nr. 42 ff. -

¹⁴ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juli 2020.

¹⁵ Ankündigung vom 29. Juli 2020: „Europas Zukunft im Sinne der nächsten Generation“, Leitartikel der Präsidentin der Kommission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac_20_1425, abgerufen am 11.04.2021.

(10) Nachdem sich der Europäische Rat auf einen Gesamtbetrag für den Siebenjahreszeitraum 2021 – 2028 in Höhe von EUR 1.074,3 Mrd. an möglichen Verpflichtungen im regulären EU-Haushalt geeinigt hat,¹⁶ wächst das Gesamtpaket auf EUR 1,8 Billionen (1.800 Milliarden) an.¹⁷

b) Aufbauinstrument und Verschuldungskompetenz

(11) Unmittelbarer Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 bzw. das Zustimmungsgesetz hierzu als Akt der deutschen Staatsgewalt. Zentrale Bestimmung des Eigenmittelbeschlusses ist die des Art. 5, durch den die Kommission ermächtigt wird, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu EUR 750 Mrd. zu Preisen von 2018 aufzunehmen.¹⁸ Auf Art. 122 AEUV, auf den sich ja die Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 stützt (s. Abs.Nr. 11) als Grundlage hierfür wird auch in der Begründung zum Zustimmungsgesetz verwiesen.¹⁹ Die Anleihen werden in substantiellem Umfang vom Europäischen System der Zentralbanken gekauft werden.

(12) Die Union erhält also ausdrücklich eine Verschuldungskompetenz.²⁰ Eine derartige Kreditermächtigung ist, wie nachstehend näher ausgeführt wird,

- s. nachstehend B.II.1-a), Abs.Nrn. 34 ff. -

¹⁶ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 21.7.2020 – EUCO 10/2, A23; diese Zahl ist mit Preisen von 2018 berechnet und steigt bei entsprechenden jährlichen Preissteigerungen, s. den Anhang zur Anlage der Schlussfolgerungen.

¹⁷ Leitartikel der Präsidentin der Kommission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac_20_1425, abgerufen am 11.04.2021.

¹⁸ Vgl. hierzu *Meyer*, EuZW 2021, 16 (20), der auf dieser Grundlage von einer Kreditsumme von ca. 824 Mrd. Euro bis 2026 ausgeht; ebenso *Heinemann*, Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, Ausschussdrucksache 19 (21)112 (18 f.).

¹⁹ So die Begründung zum Zustimmungsgesetz, BT-Drucks. 19/26821 S. 1 f., S. 12.

²⁰ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3087).

im Primärrecht der Union nicht vorgesehen.²¹ Es handelt sich um ein neues Instrument.²² Die normative Verknüpfung mit dem NGEU-Programm erfolgt über Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Eigenmittelbeschlusses. Hiernach gilt die Ermächtigung zur Kreditaufnahme „ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union und die darin genannten sektoralen Rechtsvorschriften“²³, so auch die Begründung zum Regierungsentwurf für das Zustimmungsgesetz: „Artikel 5 ermächtigt die Europäische Kommission ausschließlich zur Finanzierung des temporären Aufbauinstruments NGEU auf Basis von Artikel 122 AEUV zur Bewältigung der COVID-19 Krise im Namen der Union Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. EUR in Preisen von 2018 an den Kapitalmärkten aufzunehmen und zu diesem Zweck Anleihen begeben zu dürfen.“²⁴

(13) Die Ermächtigung zur Vergabe der bereits erwähnten verlorenen Zuschüsse in Höhe von EUR 312,5 Mrd. ist enthalten insbesondere in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a) Ziff. ii), Buchst. b) der VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020. Sie sind vorgesehen „für ein Programm zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen“; eben dies ist die durch die Verordnung des Rates und des Parlaments vom 12.02.2021²⁵ geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Eigenmittelbeschlusses nimmt hie-

²¹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (392).

²² So weist *Schorkopf* zu Recht darauf hin, dass es bislang bereits EU-Anleihen gibt, deren Volumen jedoch stark begrenzt ist und deren Einnahmen wiederum für Kredite – und nicht für verlorene Zuschüsse – verwendet werden, so in: <https://www.cicero.de/innenpolitik/next-generation-eu-worum-es-wirklich-geht>, abgerufen am 11.04.2021; s. *ders.*, NJW 2020, 3095 Abs.Nr. 28; s. auch *Meyer*, EuZW 2021, 16 ff. ; dazu auch der ehemalige Chefvolkswirt der EZB, *Jürgen Stark*, in: Die Welt vom 15.03.2021, S. 10: Vergabe ausschließlich von Darlehen, vergleichsweise geringe Volumina, Absicherung über den Haushalt der Union.

²³ VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020, ABl. EU L 433/23 vom 22.12.2020.

²⁴ BT-Drucks. 19/26821, S. 11.

²⁵ ABl. EU L 57/17 vom 18.02.2021.

rauf Bezug. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind mithin mittelbar auch die Verordnung über ein Aufbauinstrument auf der Grundlage des Art. 122 AEUV und die deren Gegenstand bildenden Aufbauinstrumente, und damit das Programm NGEU, soweit es seinerseits die Verschuldungsermächtigung tragen soll. Denn mit der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss haben Bundestag und Bundesrat eben auch dem Programm NGEU nach Maßgabe seiner rechtlichen Grundlagen in der VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 zugestimmt, als Voraussetzung für die Kreditermächtigung im Eigenmittelbeschluss.

c) Rückzahlung und Einstandspflicht

(14) Die Rückzahlung dieser Fremdmittel ebenso wie die Zahlung fälliger Zinsen sollen aus dem Unionshaushalt finanziert werden. Vorgesehen ist eine starke Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Art. 3 des Eigenmittelbeschlusses auf 1,40% des Bruttonationaleinkommens (BNE) aller Mitgliedstaaten für Zahlungen bzw. 1,46% für Verpflichtungen. Eine weitere Anhebung um 0,6% gemäß Art. 6 erfolgt zum ausschließlichen Zweck der Deckung sämtlicher Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der Mittelaufnahme für das Aufbauinstrument ergeben. Dies soll solange gelten, bis alle aufgenommenen Mittel zurückgezahlt sind und alle Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen, die auf der Grundlage dieser Mittel gewährt wurden, nicht mehr bestehen, längstens bis zum 31. Dezember 2058.²⁶ Bis dahin sollen alle Verbindlichkeiten vollständig zurückgezahlt sein.²⁷ Der auf 30 Jahre befristete Anteil von 0,6 % dient der Übersicherung der von der EU begebenen Anleihen, für die die Mitgliedstaaten mit ihren Finanzierungsanteilen am Haushalt haften und dadurch den EU-Anleihen ein gutes Rating verschaffen.²⁸ Vor allem aber wird die Intention darin gesehen, der EU potentielle künftige Handlungsspielräume zu

²⁶ Vgl. 16. und 17. Erwägungsgrund, Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020.

²⁷ Vgl. 19. und 20. Erwägungsgrund, Art 5 Abs. 2 UAbs. 1, 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020.

²⁸ Kritisch *Heinemann* ifo-Schnelldienst 8/2020, 25 (28), mit Kritik an der erheblichen Überdeckung im Vergleich zum ESM.

sichern.²⁹ Für den Fall, dass die aufgenommenen Mittel planmäßig zurückgezahlt werden, würde dies der EU ab 2028 und verstärkt in den Jahren nach 2040 „enorme fiskalpolitische Spielräume“ eröffnen.³⁰

(15) Für die Finanzierung des NGEU sind auch eigene Abgaben der EU, wie eine Finanztransaktions- und Recyclingsteuer, CO₂-Grenzausgleichssystem und eine Digitalabgabe geplant.³¹ Eigene Steuern setzen jedoch die Ausstattung der EU mit einer eigenständigen Steuerhoheit voraus, die derzeit nicht ersichtlich ist.

(16) Da die Verbindlichkeiten aus NGEU aus dem EU-Haushalt zu erfüllen sind, entfallen auf die Bundesrepublik Deutschland Verpflichtungen entsprechend ihrem Anteil am Haushalt der Union. Reichen die im Unionshaushalt vorgesehenen Mittel zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht dazu aus, die Verpflichtungen der Union aus der Mittelaufnahme zur Finanzierung des Aufbauinstrumentes NGEU zu erfüllen, und kann die Kommission die erforderliche Liquidität nicht innerhalb des Unionshaushaltes und ggf. durch kurzfristige Anleihen am Kapitalmarkt sicherstellen, so „stellen die Mitgliedstaaten — als letztes Mittel der Kommission — der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung,“ Art. 9 Abs. 4 Satz 4 des Eigenmittelbeschlusses.³² Insofern besteht eine Nachschusspflicht unmittelbar auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses.³³

(17) Sie könnte greifen, wenn Darlehen von den Darlehensnehmern nicht fristgerecht bedient werden oder wenn insolvente Mitgliedstaaten ihre Beiträge zur Tilgung der für Zuwendungen verwandten EU-Anleihen nicht aufbrin-

²⁹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (390); *Heinemann* a.a.O.,

³⁰ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (390).

³¹ Vgl. Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juni 2020, A 29.

³² BT-Drucks. 19/26

³³ Vgl. auch *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3087), Abs.Nr. 21 zur (bewusst?) un-deutlichen Fassung der Bestimmungen über Nachschusspflichten im Eigenmittelbeschluss.

gen können bzw. wollen,³⁴ wie auch im Fall eines Austritts von Mitgliedstaaten aus der Union³⁵ – ein angesichts der generationenübergreifenden Laufzeit von NGEU nicht gänzlich irreales Szenarium Die Union nimmt also in erheblichem Umfang Kredite auf, die durch *Quasi-Garantien* aller Mitgliedstaaten abgesichert sind.

- Voraussetzungen und Umfang einer etwaigen Nachschusspflicht bzw. eines Haftungsbeitritts sind insbesondere bedeutsam für die Frage eines Verstoßes gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV, s. nachstehend B.II.1.b), bb) Abs.Nrn. 50 ff. und für die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags, u. Abs.Nrn. 66 ff..

3. Ausgleichs- und Umverteilungswirkung – NGEU als Transferinstrument

(18) NGEU ist in seinem zentralen Bestandteil der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) jedenfalls in Höhe der verlorenen Zuschüsse von EUR 390 Mrd. ein Instrument der Umverteilung im Sinn eines Finanzausgleichs zu Lasten insbesondere der Bundesrepublik Deutschland. Diese trägt hier in Höhe ihres Anteils am Haushalt von 24% bei. Die exakten Verteilungsquoten lassen sich demgegenüber derzeit nicht exakt berechnen. Vorläufige Berechnungen für den Zeitraum 2021 bis 2022 ergeben eine Gesamtsumme an Zuschüssen von knapp EUR 219 Mrd. (von insgesamt EUR 390 Mrd. an Zuschüssen), von denen unter anderem etwa 40 % an Spanien und Italien, 10,4 % an Frankreich, 8,6 % an Polen, 6,9 % an Griechenland und 5,8 % an Deutschland ausgekehrt

³⁴ Meyer EuZW 2021, 16 (21).

³⁵ Vgl. *Heinemann* Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestags am 26.10.2020, Ausschussdrucks. 19 (21)112 (18 f.), <https://www.bundestag.de/resource/blob/800870/2a19d54c782dc9d7bc60ce8fdd34fcd1/heinemann-data.pdf>, zul. abgerufen am. 4.5.2021.

werden.³⁶ Auch im Verhältnis zur jeweiligen nationalen Wirtschaftsleistung werden die Zuschüsse ungleich verteilt. Sie betragen u.a. für Deutschland weniger als 1% des BIP und liegen z.B. für Italien und Spanien zwischen 4 und 6% des BIP.³⁷

(19) Da die Bundesrepublik Deutschland mit ca 24% auf der Einnahmenseite des NGEU beteiligt ist – also, vorerst jedenfalls, ohne Berücksichtigung etwaiger Nachschusspflichten, 24% der Verteilungsmasse einbezahlen soll – ist sie der wichtigste Nettozahler. Die Rückzahlung der Kredite wird die Haushalte der Union – und damit mittelbar die der beitragspflichtigen Mitgliedstaaten – nach dem Auslaufen der aktuellen mittelfristigen Finanzplanungsperiode bis zum Jahr 2058 belasten.

(20) NGEU wirkt als Transferinstrument im vertikalen Sinn, durch Transfers von der EU zu den Mitgliedstaaten, überwiegend in Form von nicht-rückzahlbaren Zuschüssen, teilweise in Form von rückzahlbaren Darlehen zu Konditionen, die vor allem jene bereits jetzt hochverschuldeten Staaten begünstigen, die überproportionale Zuweisungen aus dem Programm erhalten sollen. NGEU ist vor allem aber ein Transferinstrument auf horizontaler Ebene im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander. Die Mittelzuweisung erfolgt nicht proportional entsprechend den Anteilen der Mitgliedstaaten am EU-Haushalt und damit ihren Finanzierungsbeiträgen.³⁸ So erhalten einzelne Mitgliedstaaten erhebliche Nettotransfers und günstige Kredite außerhalb des Kapitalmarktes.³⁹ So gelangt der Bundesrechnungshof zu der Feststellung: „Im Ergebnis organisiert der Wiederaufbaufonds schuldenfinanzierte Transfers

³⁶ *Schorkopf*, NJW 2020, 3095 unter Verweis auf European Commission, COM (2020) 408, Annex I; konkrete Berechnungen in Deutscher Bundestag, Kurzinformation v. 12.8.2020 – PE-Dok. 263/2020, 2.

³⁷ *Dorn/Fuest*, ifo-Schnelldienst 2021 H. 2, <http://ifose.de>, S. 3 (4); für Frankreich beträgt die entsprechende Quote hiernach 2%, für Griechenland knapp 10% des BIP.

³⁸ *Nettesheim*, AöR 145 (2020) 381 (386), der hierin den eigentlichen integrationspolitischen Mehrwert sieht.

³⁹ Vgl. *Schorkopf* NJW 2020, 3095 Abs.Nr. 40.

zwischen den Mitgliedstaaten, woran auch der ‚Umweg‘ über die EU-Programme nichts ändert.“⁴⁰

4. Inkrafttreten

(21) Nach der Übergangsbestimmung des Art. 12 Abs. 3 des Eigenmittelbeschlusses tritt dieser in Kraft, wenn alle Mitgliedstaaten den Abschluss des Ratifizierungsverfahrens „nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ mitgeteilt haben, genauer: am ersten Tag des auf die Eingang der letzten diesbezüglichen Mitteilung folgenden Monats. Unabhängig von diesem Zeitpunkt gilt er jedoch ab dem 1. Januar 2021, Art. 12 Abs. 4 des Eigenmittelbeschlusses. Der Beschluss legt sich also Rückwirkung zu. Die Dauer des Ratifizierungsverfahrens in den einzelnen Mitgliedstaaten ist hierfür unerheblich.

B. Rechtliche Bewertung

I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

1. Beschwerdegegenstand

(22) Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Zustimmungsgesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom – im Folgenden: Eigenmittelbeschluss. Sie richtet sich also gegen einen Akt der hoheitlichen Gewalt der Bundesrepublik Deutsch-

⁴⁰ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2021/moegliche-auswirkungen-der-gemeinschaftlichen-kreditaufnahme-der-mitgliedstaaten-der-europaischen-union-auf-den-bundeshaushalt-wiederaufbaufonds-pdf>, abgerufen am 1.5.2021, S. 3, 11, 14.

land. Dies ist ein tauglicher Beschwerdegegenstand. Soweit im Antrag zu (2) ein Tätigwerden der Verfassungsorgane des Bundes begehrt wird, wird damit deren im Beschluss des Hohen Senats vom 15.4.2021 ausgesprochene Verpflichtung geltend gemacht, bei Feststellung eines Ultra-vires-Aktes oder einer Berührung der Verfassungsidentität durch den Eigenmittelbeschluss „die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen“ zu ergreifen, „um die Verfassungsordnung wiederherzustellen.“⁴¹

(23) Der Eigenmittelbeschluss des Rates selbst ist als Rechtsakt der Europäischen Union nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde. Die Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland sind jedoch gehalten, an Maßnahmen der Union, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschreiten, nicht mitzuwirken, aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Kompetenzgrenzen hinzuwirken und gegen strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen einzuschreiten.⁴² Ob die Grenzen des Integrationsprogramms gewahrt sind, prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle. Es prüft im Rahmen der Identitätskontrolle, ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenze der durch Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) für unantastbar erklärten Grundsätze des Art. 20 GG insbesondere dadurch berühren, dass durch sie die Gestaltungsmacht des Bundestages substantiell eingeschränkt⁴³ und damit das Budgetrecht des Deutschen Bundestages und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind als unverfügbare Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips verletzt werden.

⁴¹ BVerfG, B.v. 15.4..2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 111; BVerfGE 154, 17 Rdn. 321.

⁴² BVerfG, B.v. 15.4..2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 86.

⁴³ BVerfG, V.v. 15.4..2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 84; BVerfGE 154, 17 Rdn. 114 f.

2. Beschwerdeberechtigung, Beschwerdebefugnis

a) Beschwerdeberechtigung

(24) Der Beschwerdeführer ist im Verfahren der Verfassungsbeschwerde beschwerdeberechtigt.

b) Beschwerdebefugnis

(25) Der Beschwerdeführer ist beschwerdebefugt.

Er rügt eine Verletzung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG. Es vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur die Zuständigkeiten ausüben, die ihnen nach Maßgabe des Art. 23 GG übertragen worden sind. Der Beschwerdeführer ist durch den Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 bzw. das Zustimmungsgesetz hierzu in mehrfacher Weise in diesem grundrechtsgleichen Recht verletzt. Dies ist der Fall sowohl nach den Kriterien der Ultra-vires-Kontrolle (aa) als auch der Identitätskontrolle (bb).

aa) Ultra vires-Rüge

(26) Der Beschwerdeführer ist in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG insbesondere dadurch verletzt, dass der Eigenmittelbeschluss mit der Ermächtigung der EU zur Kreditaufnahme in Höhe von EUR 750 Mrd. sich als Ultra-vires-Akt i.S.d. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darstellt. Art. 311 Abs. 3 AEUV enthält keine Ermächtigung an die EU, Schulden aufzunehmen,⁴⁴ und damit auch keine Ermächtigung für die in Art. 4 und 5 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 getroffenen Regelungen. Der

⁴⁴ So das ganz überwiegende Schrifttum, vgl. etwa Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 Rdn. 31: keine Haushaltsfinanzierung durch Kreditaufnahme; näher zur Begründetheit unter B.II.1.a) Abs.Nrn. 35 ff.

Eigenmittelbeschluss verletzt damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auf Grund der Tatsache, dass die Verträge der Union keine Kompetenz zur Kreditaufnahme zuweisen.⁴⁵

(27) Der Beschwerdeführer ist auch deshalb befugt, eine Verletzung seiner Rechte auf Grund eines Ultra-vires-Aktes der Union geltend zu machen, weil der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 gegen die sog. „no-bail-out“-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV verstößt. Hiernach haften weder die Europäische Union noch die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats und treten nicht für derartige Verbindlichkeiten ein. Im Fall des NGEU ist es auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 allerdings die Union selbst, die Schulden aufnimmt und in deren Verbindlichkeiten die Mitgliedstaaten insofern eintreten, als sie die zur Schuldentilgung notwendigen Beträge an den EU-Haushalt leisten. Eine Außenhaftung der EU-Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Auch wird keine unmittelbare (horizontale) Haftung der EU-Mitgliedstaaten für das Finanzgebahren der jeweils anderen Staaten angeordnet.⁴⁶ Im Innenverhältnis besteht allerdings jedenfalls aus Art. 4 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 311 Abs. 1 AEUV eine Rechtspflicht, der EU die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel zu ermöglichen.

(28) Der Beschwerdeführer rügt neben dem Verstoß gegen die „no-bail-out“-Klausel bzw. das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV einen Verstoß auch gegen die Bestimmung des Art. 122 AEUV, der als Grundlage für das Programm NGEU herangezogen wird.⁴⁷ Art. 122 AEUV sieht in bestimmten Fällen Beistandsleistungen für einzelne Mitgliedstaaten vor. Sind also die Voraussetzungen des Art. 122 erfüllt, so ist die Beistandsleistung gegenüber dem Verbot des Art. 125 AEUV gerechtfertigt. Tatsächlich liegen jedoch, wie zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde ausgeführt wird, die Voraussetzungen keines der beiden Absätze des Art. 122 AEUV vor. Dies bedeutet, dass die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 125 AEUV nicht durch den Verweis auf Art. 122 AEUV entkräftet werden kann. Bereits deshalb ist es für die Ver-

⁴⁵ Häde a.a.O.; *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (392).

⁴⁶ Vgl. *Nettesheim*, AöR 145 (2020) 381 (385).

⁴⁷ BT-Drucks. 19/26821 S. 12.

einbarkeit des Eigenmittelbeschlusses mit Art. 125 AEUV entscheidend, ob das Programm NGEU auf Art. 122 AEUV gestützt werden kann.

(29) Der Verstoß gegen das Bai-out-Verstoß des Art. 125 Abs. 1 AEUV stellt sich ebenso wie die Ermächtigung zur Kreditaufnahme, die in den Verträgen nicht vorgesehen ist, als Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung dar. Die Grenzen der der EU übertragenen Befugnisse werden verletzt. Die Verstöße sind schwerwiegend, evident und strukturell bedeutsam. Die Voraussetzungen der Ultra-vires-Kontrolle sind erfüllt.

- S. hierzu näher zu Begründetheit, B.II.1.c) Abs.Nrn. 56 ff.. -

bb) Identitätskontrolle

(30) Der Beschwerdeführer ist des Weiteren dadurch in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt, dass sich der Bundestag mit seiner Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss in relevantem Umfang zentraler Entscheidungs-, Gestaltungs- und Kontrollkompetenzen begeben hat.⁴⁸ Dies berührt integrationsfeste Grundsätze des Demokratiegebots. Denn zu den integrationsfesten Elementen des Demokratiegebots zählt insbesondere auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags.⁴⁹ Sie folgt aus seinem Budgetrecht⁵⁰ und fordert, dass keine nicht beherrschbaren Haushaltsrisiken eingegangen werden. Die Bundesrepublik darf hiernach nicht für Entscheidungen haften, auf die sie keinen Einfluss hat. Eben dies ist der Fall bei den Nachschusspflichten bei Ausfall einzelner Schuldnerstaaten, die zu einer Ausfallhaftung der Bundesrepublik führen, ohne dass sie auf Entwicklungen und Entscheidungen in den Netto-Empfängerstaaten Einfluss nehmen könnte. Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“ zählen jedoch zu den „we-

⁴⁸ S. zur Rügefähigkeit *E. Schumann*, in: Perspektiven des öffentlichen Rechts, Festg. 50 Jahre Assistententagung, 2011, S. 52 (70).

⁴⁹ BVerfGE 129, 124 (177 ff.); BVerfGE 132, 195 Rn 210; BVerfGE 135, 317 Rdn. 161 sowie BVerfGE 142, 123 Rdn. 138; vgl. *Streinz*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 23 Rdn. 94.

⁵⁰ Zum Budgetrecht des Parlaments als Schranke für Euro-Bonds s. *Müller-Franken*, JZ 2012, 219 ff.; näher nachstehend Abs.Nrn. 44 f.

sentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung, die dem Bundestag nicht entzogen werden dürfen.⁵¹ Die EU nimmt Kreditmittel auf, deren Verfügungsgewalt ohne weitere EU-parlamentarische Mitsprache allein beim Rat liegt.⁵² Der Eingriff in die Haushaltsautonomie des Bundestags wiegt umso schwerer, als sich die Bundesrepublik Deutschland hier über einen sehr langen Zeitraum in Abhängigkeit von Entscheidungen begeben würde, die sie nicht beeinflussen kann, sich langfristig über Generationen einem Schulden- und Haftungsmechanismus unterwirft.

cc) Unmittelbares, gegenwärtiges und eigenes Betroffensein

(31) Der Beschwerdeführer macht daher eine Verletzung seines grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 79 Abs. 3 GG unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffs in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags⁵³ als integrationsfestem Bestandteil des Demokratieprinzips geltend.

(32) Der Beschwerdeführer ist als Wahlberechtigter zum Bundestag nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG beschwerdebefugt und durch das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Dieses werde nach seiner Ausfertigung und dem Eintritt der unionsrechtlichen Bindungswirkung ohne weiteren Umsetzungsakt das über den Bundestag vermittelte Recht auf demokratische Selbstbestimmung beeinträchtigen

⁵¹ BVerfGE 123, 267 Rdn. 249 juris (Lissabon).

⁵² Meyer EuZW 2021, 15 nut Fn 21.

⁵³ BVerfGE 129, 124 (177 ff.); BVerfGE 132, 195 Rn 210; BVerfGE 135, 317 Rdn. 161 sowie BVerfGE 142, 123 Rdn. 138; vgl. Streinz, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 23 Rdn. 94.

II. Begründetheit

(33) Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, dies sowohl nach den Kriterien der Ultra-vires-Kontrolle als auch der Identitätskontrolle.

1. Eigenmittelbeschluss als Ultra-vires-Akt

a) Keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme

(34) Die Europäische Union darf nur dann Kredite aufnehmen, wenn ihr die Mitgliedstaaten diese Befugnis übertragen haben. Auch insoweit gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 AEUV.⁵⁴ Da der Union nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur die Kompetenzen zustehen, die ihr die Mitgliedstaaten ausdrücklich übertragen haben, sich in den Unionsverträgen keine ausdrücklichen Rechtsgrundlagen für die Kreditaufnahme finden,⁵⁵ ist eine Kreditaufnahme zur Haushaltsfinanzierung hiernach jedenfalls ausgeschlossen.⁵⁶

aa) Abrundungskompetenz und Schwerpunkttheorie

(35) Soweit in der Vergangenheit von der Europäischen Union Anleihen zweckgebunden und in begrenztem Umfang aufgenommen wurden,⁵⁷ wurden

⁵⁴ Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 Rdn. 69.

⁵⁵ Vgl. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 Rdn. 103, dort Rdn. 102 zu den Ermächtigungen zur Kreditaufnahmen für die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Zentralbank (EZB), die beide mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind und auch über einen eigenen Haushalt verfügen.

⁵⁶ Häde a.a.O.; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5.Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rdn. 17; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 311 AEUV (2017) Rdn. 23.

⁵⁷ S. Schorkopf, in: <https://www.cicero.de/innenpolitik/next-generation-eu-worum-es-wirklich-geht>, abgerufen am 11.04.2021: Vergabe ausschließlich von Darlehen, vergleichsweise geringe Volumina, Absicherung über den Haushalt; s. ders., NJW 2020, 3095 Abs.Nr. 28; s. auch Meyer, EuZW 2021, 16 ff.; Ruffert, NVwZ 2020, 1777 (1778).

sie auf Ermächtigungsgrundlagen außerhalb der haushaltsrechtlichen Bestimmung des Art. 311 Abs. 3 AEUV gestützt. Dies betrifft Zahlungsbilanzanleihen für Mitgliedstaaten mit außergewöhnlichen Zahlungsbilanzproblemen,⁵⁸ die 1978 eingeführten Anleihen für Neue Gemeinschaftsinstrumente zur Förderung bestimmter zweckgebundener Investitionen, etwa im Bereich Infrastruktur, Garantiefonds zur Gewährung von Darlehen an Drittländer im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Union. Diese Vorhaben wurden auf die Rechtsgrundlage des seinerzeitigen Art. 308 EGV – jetzt Art. 352 AEUV – gestützt,⁵⁹ im Fall von Zahlungsbilanzanleihen für Mitgliedstaaten in außergewöhnlichen Schwierigkeiten auf Art. 122 Abs. 2 AEUV.⁶⁰ Es ging hier also stets um Kreditaufnahme in begrenztem Rahmen zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen in Form von Darlehen, also um weitergeleitete Kredite (sog. back-to-back lending).⁶¹

(36) Demgegenüber geht es beim Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 um Schuldenaufnahme zur Finanzierung nicht rückzahlbarer Zuschüsse,⁶² dies nicht nur für einen begrenzten Zeitraum. Die Ermächtigung zur Kreditaufnah-

⁵⁸ S. dazu *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 311 AEUV (2017) Rdn. 43; v. *Lewinski*, ZG 2012, 164 ff.; *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (392).

⁵⁹ Vgl. *Magiera* a.a.O. Rdn. 44.

⁶⁰ VO (EU) Nr. 407/2010, vgl. *Magiera* a.a.O.

⁶¹ Vgl. *Ruffert*, NVWZ 2020, 1777 (1778): back-to-back lending; s. auch *Nettesheim*, AöR 145 (2020) 381 (387) zur Befugnis der EU, zur Finanzierung des EFSM in der Finanzkrise 2010 Mittel aufzunehmen, Art. 2 Abs. 1 der EFSM-VO, Verordnung (EU) 407 / 2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, Abl. 2010 L 118 / 1; s. Bundesrechnungshof, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2021/moegliche-auswirkungen-der-gemeinschaftlichen-kreditaufnahme-der-mitgliedstaaten-der-europaischen-union-auf-den-bundshaushalt-wiederaufbauaufonds-pdf>, S. 16, wonach die Mitgliedstaaten der EU und des Euro-Währungsgebiets im Anschluss an die Finanzkrise Anleihen begeben haben, für die sie gemeinsam haften, wobei jedoch die aufgenommenen Mittel bisher stets als Kredite an die Mitgliedstaaten weitergereicht wurden.

⁶² Hierauf abstellend *Nettesheim* a.a.O.

me im Eigenmittelbeschluss kann daher auch nicht auf die Abrundungskompetenz des Art. 352 AEUV gestützt werden.

(37) Sie kann insbesondere auch nicht als „untergeordnete Komponente“ im Sinn der Schwerpunkttheorie des EuGH gewertet werden. Hiernach lasse es die Rechtsprechung des EuGH zu, einen Rechtsakt auch dann auf eine Kompetenzgrundlage zu stützen, wenn er Regelungen enthält, die eigentlich einer anderen Grundlage zuzuordnen wären müssen, in der Gesamtschau aber von untergeordneter Bedeutung sind.⁶³ Angesichts des Volumens des NGEU, der Aufnahme von Schulden in immenser, nie zuvor gekannter Höhe, des Finanzvolumens auch im Verhältnis auch zu den Eigenmitteln der Union und der Laufzeit der Kredite kann von untergeordneter Bedeutung keine Rede sein. Die Anleihermächtigung ist insbesondere auch nicht untergeordnet im Verhältnis zur Erhöhung der Eigenmittelobergrenze.⁶⁴ Letztere soll gewährleisten, dass die aufgenommenen Kredite über den EU-Haushalt bedient werden können, und dergestalt die Vorgaben des Art. 310 Abs. 4 AEUV einzuhalten.⁶⁵ Die Erhöhung der Eigenmittel dient also der Aufnahme der Kreditermächtigung, zumal hierdurch auch Spielraum für künftige Schuldenaufnahme eröffnet wird,⁶⁶ steht in instrumentalem Bezug zur Kreditermächtigung.⁶⁷

⁶³ Hoffmann/Harta/Anzini, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/das-aufbauinstrument-next-generation-eu-cepadhoc.html>, S.23, zul abgerufen am 4.5.2020; EuGH, U. v. 8.9. 2009, Rs. C-411/06, Rdn. 45, 46; U.v. 3.12.2019, C-482/17, Rdn. 31; *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (394 f,

⁶⁴ Hoffmann/Harta/Anzini, cepAdhoc Nr. 7 a.a.O.

⁶⁵ Ebda.

⁶⁶ Vgl. *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (390).

⁶⁷ Hoffmann/Harta/Anzini, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/das-aufbauinstrument-next-generation-eu-cepadhoc.html>, S.23, unter Verweis auf Erwägungsgrund 13d, wonach die vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenze erforderlich ist, damit die EU für die mit der Mittelaufnahme verbundenen Verbindlichkeiten (für die Rückzahlung der Mittel für Zuschüsse) und Eventualverbindlichkeiten (für die Rückzahlung der in Form von Darlehen weitergereichten Mittel) haften kann.

bb) Eigenmittel und „sonstige Einnahmen“

(38) Eine besondere Ermächtigungsgrundlage für die Kreditaufnahme im Rahmen des NGEU ist auch nicht etwa deshalb entbehrlich, weil dem Eigenmittelbeschluss selbst die Qualität von Primärrecht zukäme.⁶⁸ Dies ist jedoch nicht der Fall; der Eigenmittelbeschluss wird vom Rat als einem Organ der Union auf der Grundlage des Art. 311 Abs. 3 AEUV erlassen. Dass die Mitgliedstaaten zustimmen müssen, bewirkt eine verstärkte Rückbindung an die nationalen Parlamente in Haushaltsfragen, ändert aber die Rechtsnatur der Maßnahme nicht.

(39) Es handelt sich bei der Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 nicht um eine Begründung einer neuen Kategorie von Eigenmitteln i.S.v. Art. 311 Abs. 2 Satz 2 AEUV.⁶⁹ Inwieweit dabei Mittel aus einer Kreditaufnahme gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 1 AEUV als eine neue Kategorie von Eigenmitteln eingeführt werden könnten,⁷⁰ kann hier letztlich dahinstehen. Denn dieser Weg wird mit dem Beschluss vom 14.12.2020 gerade nicht beschritten. Die Mittel aus der Kreditaufnahme im Rahmen des NGEU sind im rechtlichen Sinn keine „Eigenmittel“.⁷¹ Vielmehr werden die Mittel aus der Kreditaufnahme als externe zweckgebundene Einnahmen eingestuft, so Art. 3 der Verordnung (EU) 2020/2094 vom 14.12.2020, mit den Erwägungsgründen (9) und (10). Dem Konzept des Eigenmittels ist demge-

⁶⁸ Vgl. zur Qualifikation als Primärrecht oder Sekundärrecht *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 Rdn. 124; *Nettesheim*, AöR 145 (2020) 381 (391); *Wilms*, EuR 2007, 707 (710) – für Sekundärrecht –; a.M. – für Primärrecht – *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 311 AEUV (2017) Rdn. 10; differenzierend *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5.Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rdn. 5: atypischer Beschluss mit der Wirkung primären Unionsrechts.

⁶⁹ Darauf will offenbar *Classen* abstellen, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung vor dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestags am 26.10.2020, Ausschussdrucks.19(1)111 neu,S.2, <https://www.bundestag.de/resource/blob/800868/a8eb85d5600d125e8466623e32489c7e/classen-data.pdf>, zul. abgerufen am 4.5.2020.

⁷⁰ Vgl. *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3088), Abs.Nr. 29 m.w.Nw.; *Kahn*, Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Art. 311 Rdn. 7.

⁷¹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020) 381 (388, 393).

genüber inhärent, dass die aufgenommenen Mittel in den EU-Haushalt fließen. Die Finanzmittel fallen damit in die Kategorie der „sonstigen Einnahmen“.⁷² Selbst wenn also der Eigenmittelbeschluss dem Primärrecht zugeordnet würde – was, wie ausgeführt, nicht zulässig ist –, würden damit doch keine neue Kategorie von Eigenmitteln eingeführt, bliebe es beim Widerspruch zu Art. 311 Abs. 3 AEUV, sowie zu weiteren, grundlegenden Geboten der Wirtschafts- und Währungsunion, dazu nachstehend Abs.Nrn. 42 ff.).

(40) Es widerspricht eklatant der Intention der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des AEUV, wonach haushaltswirksame Maßnahmen durch Eigenmittel zu finanzieren sind, „unbeschadet der sonstigen Einnahmen“, Art. 311 Abs. 2 AEUV, wenn die sonstigen Einnahmen zu einer Haupteinnahmequelle der Union werden. Zu einem derartigen Eingriff in die EU-Finanzverfassung ermächtigt Art. 311 AEUV jedoch nicht, unabhängig davon, ob die Einnahmen einem Sonderhaushalt zugeführt werden. Gegenstand des Beschlusses nach Art. 311 Abs. 3 AEUV ist nach dessen Satz 1 das System der Eigenmittel, Schwerpunkt sind nach Satz 2 Kategorien von Eigenmitteln. Es stünde hierzu in Widerspruch, wollte man im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses eine so weitreichende Verschiebung im System der Finanzverfassung der Union vornehmen.⁷³ Die Kreditermächtigung im Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 ist, wie dargelegt, kein untergeordneter Nebenbestandteil im System der Eigenmittel; daher geht auch der Einwand fehl, es bestehe ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Verschuldungsermächtigung und dem Eigenmittelsystem.⁷⁴

⁷² Hoffmann/Harta/Anzini, Hoffmann/Harta/Anzini, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/das-aufbauinstrument-next-generation-eu-cepadhoc.html>, S. 22; auf „sonstige Einnahmen“ abstellend Mayer, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 26.10.2020 vor dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Ausschussdrucks. 19 /21) 118 neu, S. 4; <https://www.bundestag.de/resource/blob/801064/9b372986d7ffaf6763d4ae1920b93a48/mayer-data.pdf>, zul. abgerufen am 4.4.2021.

⁷³ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (394).

⁷⁴ So die Einlassung der Bundesregierung im Verfahren 2 BvR 547/21, zitiert nach der Wiedergabe im Beschluss des BVerfG vom 15.4.2021 Rdn. 59.

(41) Nach dem Vorstehenden ist festzuhalten: der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 hat keine Grundlage im Unionsrecht. Er verstößt gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.

b) Bail-out-Verbot. Art. 125 AEUV

aa) Kein Fall des Art. 122 AEUV

(42) Der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 verstößt gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Ein Verstoß hiergegen kann nicht etwa von vornherein unter Verweis auf die Bestimmung des Art. 122 AEUV über außergewöhnliche Maßnahmen und insbesondere finanziellen Beistand in Krisensituationen nach dessen Abs. 2 verneint werden.⁷⁵ Auf Art. 122 AEUV wird, wie ausgeführt, ausweislich der Eingangsformel zur Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 das durch die Verordnung geschaffene Aufbauinstrument gestützt, wovon auch der Gesetzgeber des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes ausweislich der Entwurfsbegründung⁷⁶ ausgeht. Die Bezugnahme auf Art. 122 AEUV erfolgt sowohl in der Begründung zum Gesetzentwurf als auch zur Verordnung vom 14.12.2020 pauschal und ohne dass zwischen dessen beiden Absätzen differenziert würde.

(43) Für Transferleistungen wie im Fall des Programms NGEU

- zu den Transferwirkungen von NGEU s. o.A.3., Abs.Nrn. 18 ff.; -

jedenfalls ist Abs. 2 die sachnähere und speziellere Norm.⁷⁷ Hiernach kann „finanzieller Beistand“ für einen Mitgliedstaat gewährt werden, der „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen,⁷⁸ von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden

⁷⁵ S. zum Zusammenhang von Art. 122 und Art. 125 AEUV EuGH, U.v. 27.12.2012 – C-370/12 – Rdn. 130 f., Pringle.

⁷⁶ BT-Drucks. 19/26821, S. 11.

⁷⁷ Ähnlich, Meyer EuZW 2021, 15 (16); ausdrücklich für Abs. 2 als die gegenüber Abs. 1 speziellere Norm Häde, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV Rdn. 5; Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3088), Abs.Nr. 25.

⁷⁸ Als außergewöhnliche Ereignisse werden meist gravierende soziale Probleme, Unruhen, außenpolitische oder militärische Verwicklungen genannt, Häde a.a.O. Rdn. 5.

Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist. Schon aus dem Wortlaut der Bestimmung ergeben sich durchgreifende Bedenken gegen das Aufbauinstrument. Hiernach kann finanzieller Beistand gewährt werden, wenn „ein Mitgliedstaat“ von außergewöhnlichen Ereignissen betroffen ist. Die Formulierung trägt jedoch kein Beistandsprogramm für die gesamte Union,⁷⁹ und sie trägt kein so umfassendes Beistandsprogramm wie NGEU. So betont der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache *Pringle*, dass Art. 122 Abs. 2 vorsieht, „dass die Union einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, punktuellen finanziellen Beistand leisten kann“.⁸⁰ Von „punktueller“ Beistandsleistung jedoch kann beim Aufbauinstrument und seinem zentralen Element der Aufbau- und Resilienzfähigkeit schon angesichts der umfassend definierten Verwendungszwecke nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a) Ziff. ii), Buchst. b) der VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 keine Rede sein.

(44) Bereits im Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 AEUV wird das Erfordernis eines Kausalzusammenhangs als wesentliche Voraussetzung für finanziellen Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV genannt. Hierauf nimmt die Bestimmung des Art. 1 Abs. 2 VO(EU) 2020/2094 Bezug, wenn hiernach die Unterstützung im Rahmen des Aufbauinstruments „insbesondere“ der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise oder zur Verhinderung ihres Wiederauftretens dienen soll (s. Abs.Nr. 8).

(45) Die Voraussetzungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV mögen insoweit erfüllt sein, als die Covid 19- Pandemie zweifellos als derartiges außergewöhnliches Ereignis gelten darf.⁸¹ Auch kommen als Mittel des finanziellen Beistands sowohl Darlehen als auch verlorene Zuschüsse aus dem Unionshaushalt in Be-

⁷⁹ So auch *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 (1778).

⁸⁰ EuGH, U.v. 27.12.2012 – C-370/12 – Rdn. 131.

⁸¹ *Hoffmann/Harta/Anzini*, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/das-aufbauinstrument-next-generation-eu-cepadhoc.html>, S.12-

tracht.⁸² Doch fehlt es am gebotenen Kausalzusammenhang. Dies ergibt sich bereits aus dem Zuteilungsschlüssel für die Aufbau- und Resilienzfazilität als dem Herzstück des Aufbauinstruments, der nicht auf Kriterien wie die wirtschaftlichen Belastungen durch das Coronavirus für das Gesundheitswesen, und den erwarteten Wirtschaftseinbruch infolge der Corona-Krise abstellt, sondern auf die Wirtschaftskraft der EU-Staaten im Jahre 2019, also im Jahr vor der Corona-Krise, und auf die Arbeitslosenrate der einzelnen Staaten zwischen 2015 und 2019,⁸³ also in den fünf Jahren vor der Corona-Krise. Diese Orientierung des Aufbauplans an wirtschaftlichen Daten vor dem Ausbruch der Covid 19-Pandemie⁸⁴ lässt den Bezug zu den Folgen der Pandemie und damit den gebotenen Kausalbezug vermissen.

(46) Dies gilt auch überwiegend für die in Art. 1 Abs. 2 der VO(EU) 2020/2094 des Rates genannten, nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 vorgesehenen zulässigen Verwendungszwecke.

- So nennt Art. 1 Abs. 2 der VO(EU) 2020/2094 in Buchst. b) „Maßnahmen in Form von Reformen und Investitionen, um dem Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung neue Impulse zu verleihen, den Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten zu stärken und ihre Resilienz zu steigern“. Hier handelt es sich um Maßnahmen mit allgemeiner konjunkturpolitischer Zielsetzungen zur Unterstützung einzelner, vorzugsweise konjunkturschwacher Mitgliedstaaten; dies gilt auch für „Maßnahmen zur Wiederherstellung der Beschäftigung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze“ nach Buchst. a). „Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass ein gerechter Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft nicht durch die COVID-19-Krise untergraben wird“, Buchst. f) weisen in ihrer klimapolitischen Zielsetzung keinen spezifischen Bezug zur

⁸² *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 122 AEUV Rdn. 11; *Khan/Richter*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 122 AEUV Rdn. 10.

⁸³ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3087), Abs.Nr. 6.

⁸⁴ Er basiert für die Jahre 2021 und 2022 auf dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2019, der Gesamtbevölkerung und der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015-2019.

Covid 19 – Krise auf. Die „Unterstützung für Investitionen in Aktivitäten, die von grundlegender Bedeutung für die Stärkung des nachhaltigen Wachstums in der Union sind, einschließlich direkter Finanzinvestitionen in Unternehmen“, Buchst. c) ist, als Verwendungszweck allgemein gehalten. Allenfalls die Ausrichtung auf besonders von der Krise betroffene Unternehmen vermag hier einen gewissen Kausalzusammenhang herzustellen vermag, wie dies auch der Fall ist bei „Maßnahmen für Forschung und Innovation in Reaktion auf die COVID-19-Krise“, Buchst. d), und teilweise bei Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge nach Buchst. e). -

(47) In der Gesamtschau ergibt sich das Bild eines allgemeinen Konjunkturprogramms, das in erster Linie auf die allgemeinen Konjunkturdaten der Mitgliedstaaten abstellt und nicht auf deren spezifische Pandemiebetreffenheit. Auch die Prüfkriterien für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne weisen in diese Richtung: die Stärkung des Wachstumspotenzials, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie „wirtschaftliche und soziale Resilienz des Mitgliedstaats“ sowie ein wirksamer Beitrag zur grünen und digitalen Wende.⁸⁵ Klimaneutralität und Digitalisierung stehen eindeutig nicht im Zusammenhang mit der Covid 19-Pandemie.⁸⁶

(48) In dieses Bild eines allgemeinen Konjunkturprogramms, das weit über die nach Art. 122 Abs. 2 AEUV zulässigen „punktuellen Hilfen“⁸⁷ hinausgeht, fügt sich, dass auf eine Konditionierung der Hilfen wie auch auf eingehende Kontrollen, wie sie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) auf der Basis von Art. 136 Abs. 3 AEUV für die Mitgliedstaaten der Eurozone vorsieht, weitgehend verzichtet wird.⁸⁸ Es handelt sich eben nicht nur um Beistand für einen

⁸⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 21.7.2020 – EUCO 10/20, A19.

⁸⁶ So auch *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 /1778).

⁸⁷ EuGH, U.v. 27.12.2012 – C-370/12 – Rdn. 131.

⁸⁸ Vgl. *Meyer*, EuZW 2021, 16 (16 f.): „Zwar kann jeder Mitgliedstaat im EU-Rat Bedenken vorbringen, doch bleiben die Konsequenzen völlig offen. Die EU-Kommission prüft lediglich in ähnlichen Strukturen wie der weitgehend wirkungslosen Haushaltssteuerung des Europäischen Semesters und verzichtet auf ein ‚Mikromanagement‘.Die mangelnde Effektivität der Kontrollen im

Mitgliedstaat in einer außergewöhnlichen Situation. Es fehlt an einer hinreichenden Anbindung an die tatsächlichen Erfordernisse zur Bewältigung der negativen Folgen der COVID-19-Krise.⁸⁹

(49) Art. 122 Abs. 2 AEUV ist mithin keine tragfähige Grundlage für das Programm NGEU. Ein Rückgriff auf Absatz 1 kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil Abs. 2 für finanzielle Zuwendungen („Beistand“) als die speziellere Norm Abs. 1 verdrängt.⁹⁰ Auch wären dessen Voraussetzungen nicht gegeben. Art. 122 Abs. 1 AEUV Er benennt Maßnahmen „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ..., insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten“. Auch wenn mit den Versorgungsengpässen bei bestimmten Waren als Voraussetzung für Maßnahmen i.S.d. Abs. 1 ein – allerdings doppelt qualifiziertes – Regelbeispiel benannt wird,⁹¹ der Begriff der „Waren“ auch Dienstleistungen erfassen dürfte,⁹² begründet Art. 122 Abs. 1 AEUV keine allgemeiner wirtschaftspolitische Kompetenz; dies wäre auch mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht vereinbar. Vielmehr handelt es sich hier um eine Ausnahmevorschrift,⁹³ die in erster Linie auf Versorgungsengpässe zugeschnitten ist.⁹⁴ Insoweit muss es zudem als ausgeschlossen gelten, dass die

Rahmen des Europäischen Semesters hebt auch der Europäische Rechnungshof (2020), Sonderbericht: Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden, S. 25 f. in seinem jüngsten Sonderbericht hervor. Lediglich 26 % der Empfehlungen der EU-Kommission seien in der Vergangenheit voll oder substantiell umgesetzt worden; kritisch auch *Heinemann*, 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn, ifo-Schnelldienst 2021/2, <http://ifose.de>, S. 8 ff.

⁸⁹ So auch *Hoffmann/Harta/Anzini*, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, S. 16 ff.

⁹⁰ *Häde*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV Rdn. 5; *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3088), Abs.Nr. 25.

⁹¹ *S. Khan/Richter*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 122 AEUV Rdn. 3.

⁹² So *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 122 AEUV Rdn. 3 unter Bezugnahme auf die englischsprachige Fassung : „products“.

⁹³ Vgl. *Kempen* a.a.O. Rdn. 3.

⁹⁴ Vgl. *Meyer*, EuZW 2021, 15 (16).

Bestimmung, auch auf Grund ihres Ausnahmecharakters,⁹⁵ ein Beistandsprogramm für die gesamte Union tragen würde.⁹⁶

bb) Bail-out-Verbot, Art. 125 Abs.1 AEUV

(50) Aus dem Vorstehenden folgt: das Programm NGEU kann nicht auf Art. 122 AEUV – auf keinen seiner beiden Absätze – gestützt werden. Schon deshalb bewegt sich NGEU außerhalb der Kompetenzen der Union. Dies betrifft das Aufbauinstrument nach der VO(EU) 2020/2094, damit aber auch den Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020, dessen Kreditermächtigung sich auf jenes Aufbauinstrument bezieht und hieraus seine Rechtfertigung erfährt. Wenn die hiernach vorgesehenen Finanzhilfen nicht auf Art. 122 AEUV gestützt werden können, so liegt hierin ein Verstoß gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Ein Verstoß hiergegen scheidet nicht deshalb aus, weil nach der rechtlichen Konstruktion von NGEU nicht vorgesehen ist, dass die Staaten sich verpflichten, gegenseitig für ihre Schulden einzustehen,⁹⁷ wie dies bei klassischen Euro-Bonds der Fall wäre.⁹⁸ Vielmehr haften die Mitgliedstaaten unmittelbar für die Schulden der Union und nicht die Schulden anderer Mitgliedstaaten, die sie zur Kreditaufnahme ermächtigen.

(51) Es sind jedoch Nachschusspflichten vorgesehen für den Fall, dass Darlehen von den Darlehensnehmern nicht fristgerecht bedient werden bzw. auch für den Fall, dass insolvente Mitgliedstaaten ihre Beiträge zur Tilgung der für Zuwendungen verwandten EU-Anleihen nicht aufbringen können bzw. wollen.⁹⁹ Diese faktische Nachschusspflicht besteht zunächst pro rata: Die Kommission darf die Mitgliedstaaten nur anteilmäßig entsprechend ihrem Anteil am Haushalt zur Bereitstellung der Mittel auffordern. Kommt allerdings ein

⁹⁵ Häde, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV Rdn. 2.

⁹⁶ Skeptisch Ruffert, NVwZ 2021, 1777 (1778).

⁹⁷ Vgl. zu dieser Konstruktion Schorkopf, NJW 2020, 3085 Rdn. 26.

⁹⁸ Vgl. Müller-Franken, NVwZ 2012, 1201 (1202); s. auch Häde, NJW 2009, 399 (402); . Ohler, in: Siekmann, EWU – Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 125 AEUV Rdn. 12.

⁹⁹ Meyer EuZW 2021, 16 (21).

Mitgliedstaat dem Abruf nicht nach oder teilt er der Kommission mit, dem Abruf nicht nachzukommen, so kann die Kommission vorläufig und wiederum anteilmäßig von den anderen Mitgliedstaaten Mittel zur Deckung der verbliebenen Finanzierungslücke anfordern, Art. 9 Abs. 5 2. UA der Eigenmittelverordnung. Diese Nachschusspflicht ist als verbindliche Rechtspflicht ausgestaltet, wie sich aus der indikativischen Formulierung „stellen die Mitgliedstaaten der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung“ ergibt, Art. 9 Abs. 4 Satz 4 des Eigenmittelbeschlusses. Dessen Verbindlichkeitsgehalt wird in der Begründung des Regierungsentwurfs abgeschwächt und insofern missverständlich wiedergegeben, als hiernach die Kommission an die Mitgliedstaaten „herantreten darf“.¹⁰⁰

(52) Wenn also ein Land auf Grund seiner prekären finanziellen Lage seinen Verpflichtungen im Rahmen von NGEU nicht nachkommen kann oder will, so haften dafür die anderen Mitgliedstaaten, von denen die Kommission Mittel zur Deckung der Finanzierungslücke anfordern kann. Auch wenn der jährlich von einem Mitgliedstaat abzurufende Höchstbetrag auf seinen BNE-gestützten relativen Anteil an der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 6 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 begrenzt ist, verbleibt doch eine relevante Einstandspflicht der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten, also der Schuldner aus den Darlehen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität. Materiell geht es hier um nichts anderes als die Vergemeinschaftung von Schulden letztlich der Mitgliedstaaten – der ehemalige Chefvolkswirt der EZB, *Jürgen Stark*, spricht hier von „Corona-Bonds durch die Vordertür.“¹⁰¹ Eine an der ratio des Art. 125 AEUV orientierte Auslegung¹⁰² hat dies zu vergegenwärtigen. Es geht, wie vom Bundesrechnungshof treffend angemerkt wird, *„nicht nur und auch nicht vorrangig um eine Frage der Finanzstatistik, sondern vielmehr darum, wem die Schulden faktisch zuzurechnen*

¹⁰⁰ BT-Drucks. 19/26821, S. 12.

¹⁰¹ Die Welt vom 15.03.2021, S. 10.

¹⁰² Dafür im Blick auf Euro-Bonds *Müller-Franken*, NVwZ 2012, 1201 (1202).

sind¹⁰³. Dies muss auch für eine teleologische Auslegung des Art. 125 AEUV maßgeblich sein.¹⁰⁴

(53) Hiernach aber verstößt NGEU und der das Programm tragende Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 in mehrfacher Hinsicht gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Der Eigenmittelbeschluss widerspricht mit seinen Haftungsregeln und Nachschusspflichten dem Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV, in die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten einzutreten. Er sieht auf der Grundlage des Aufbauinstruments finanziellen Beistand vor, der weit über die nach Art. 122 Abs. 2 AEUV zulässigen punktuellen Hilfen für einzelne Staaten hinausgeht. Dass Mitgliedstaaten erhebliche Nettotransfers und günstige Kredite außerhalb des Kapitalmarktes erhalten,¹⁰⁵ widerspricht der Intention des Verbots in Art. 125 AEUV, zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben.¹⁰⁶

(54) Ein eklatanter Widerspruch zu dieser Intention des Art. 125 Abs. 1 AEUV zeigt sich darin, dass die Hilfen für die Euro-Staaten, die, wie Italien, Spanien oder Griechenland aufgrund überaus hoher Schuldenstandsquoten den Zugang zum freien Kapitalmarkt zu verlieren drohen, klar im Vordergrund stehen und quantitativ den Schwerpunkt des Programms ausmachen. Wenn zudem auf eine Konditionierung der Hilfen weitgehend verzichtet wird,¹⁰⁷ so begründet auch dies einen relevanten Widerspruch zur Intention des Art. 125 Abs. 1

¹⁰³ Bundesrechnungshof, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2021/moegliche-auswirkungen-der-gemeinschaftlichen-kreditaufnahme-der-mitgliedstaaten-der-europaischen-union-auf-den-bundshaushalt-wiederaufaufonds-pdf>, S. 5.

¹⁰⁴ Vgl. *Ohler*, in: Siekmann, EWU – Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 125 AEUV Rdn. 11 für Garantien der Mitgliedstaaten für Anleihen der EU sowie der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität.

¹⁰⁵ Vgl. *Schorkopf* NJW 2020, 3095 Abs.Nr. 40.

¹⁰⁶ EuGH, U.v. 27.12.2012 – C-370/12 – Rdn. 135; zur Unvereinbarkeit von Euro-Bonds mit Art. 125 AEUV s. *Ohler*, in: Siekmann, EWU – Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 125 AEUV Rdn. 12.

¹⁰⁷ *Meyer*, EuZW 2021, 16 (16 f.); zur Bedeutung einer Konditionierung für finanziellen Hilfen s. EuGH, U.v. 27.12.2012 – C-370/12 – Rdn. 136 f.

AEUV, umso mehr, als dies in einem „Marktumfeld günstiger, von der EZB stark beeinflusster Finanzierungsbedingungen für öffentliche Haushalte“ geschieht.¹⁰⁸ Hinzu kommt, dass es sich bei den von der EU aufgenommenen Mitteln um Schulden der Union und nicht unmittelbar der Mitgliedstaaten handelt und sie daher auf die jeweiligen nationalen Schuldenstände nicht angerechnet werden. Dem Grundsatz der Haushaltsdisziplin als einem der Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion läuft dies evident zuwider.¹⁰⁹

cc) Konsequenzen für den Eigenmittelbeschluss

(55) Da die Voraussetzungen des Art. 122 AEUV, auf den das Aufbauinstrument gestützt wird, nicht erfüllt sind, kann die Bestimmung schon deshalb nicht als Grundlage für den Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 herangezogen werden. Über die Finanzierungsregelung des Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses und deren in Abs. 1 Satz 1 enthaltene Zweckbindung sind Ausgaben- und Einnahmenseite des Programms und seine verschiedenen Ebenen¹¹⁰ normativ verknüpft. Doch selbst wenn Art. 122 AEUV das Aufbauinstrument und damit auch die Resilienzfähigkeit als deren zentrales Element stützen würde – wovon der Rat gemäß der Eingangsformel zu dieser Verordnung ausgeht –, könnte aus der Aufgabe noch nicht auf die Befugnis geschlossen werden. Kann aber die Verordnung, auf die der Eigenmittelbeschluss verweist, ihrerseits nicht auf Art. 122 AEUV gestützt werden, so muss dies zur Unionsrechtswidrigkeit auch der Kreditermächtigung führen, die ja ausschließlich zu den in der Verordnung genannten Zwecken erfolgen darf.

c) Handeln ultra vires

aa) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

(56) Aus dem Vorstehenden folgt: Der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 ist in mehrfacher Hinsicht unionsrechtswidrig. Er erging ohne Grundlage im

¹⁰⁸ Ruffert, NVwZ 2021, 1777 (1779).

¹⁰⁹ So auch *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (433): Umgehung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

¹¹⁰ Vgl. zur Struktur von NGEU *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (386 f.).

Recht der Union und verstößt damit gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Dies im Eigenmittelbeschluss enthaltene Ermächtigung zur Kreditaufnahme durfte nicht im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 erteilt werden. Die Generierung „sonstiger Einnahmen“ im vorgesehenen extensiven Umfang steht im Widerspruch zu dem in den Verträgen vorgesehenen Eigenmittelsystem der EU und grundlegenden Prinzipien des EU-Haushaltsrechts.¹¹¹ Der Eigenmittelbeschluss verstößt zudem gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV, da er nach Maßgabe der VO(EU) 2020/2094 finanziellen Beistand für die Mitgliedstaaten vorsieht, ohne dass dies auf die Notstandsklausel des Art. 122 AEUV gestützt werden könnte. Auch dies steht im Widerspruch zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Wenn finanzieller Beistand ohne Verstoß gegen das Bail-out-Verbot – abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmefällen – nur unter den Voraussetzungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV zulässig ist, so bedeutet er, ohne dass dies der Fall wäre, eine Kompetenzüberschreitung und damit ein Handeln ultra vires.

- Zu Unrecht behauptet daher die Bundesregierung ausweislich des Beschlusses des erkennenden Senats vom 15.4.2021 daher, hier werde kein Kompetenzmangel, sondern materielle Unionsrechtswidrigkeit des Eigenmittelbeschlusses geltend gemacht.¹¹² -

(57) Die Verstöße gegen das Recht der Union sind schwerwiegend. Dies gilt sowohl für die Kreditermächtigung entgegen Art. 311 Abs. 3 AEUV als auch für den Verstoß gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Das Gewicht dieser Verstöße gegen Recht der Union verstärkt sich zudem in deren Zusammenschau.

bb) Insbesondere: Kreditermächtigung

(58) Insbesondere die Kreditermächtigung im Eigenmittelbeschluss bedeutet einen schwerwiegenden, offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Ver-

¹¹¹ *Hoffmann/Harta/Anzini*, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, S. 26; kritisch auch *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3088), Abs.Nr. 29.

¹¹² BVerfG, B.v. 15.4.2021 -2 BvR 547/21 – Rdn. 56..

stoß gegen Unionsrecht. Der Verstoß ist offensichtlich, da es bereits an einer Ermächtigung für eine Schuldenaufnahme im Primärrecht fehlt, eine Abrundungskompetenz nach Art. 352 AEUV ersichtlich nicht in Frage kommt (Abs.Nr. 36 f.) und auch die Voraussetzungen des Art. 122 AEUV, auf den sich die Begründung zum Zustimmungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss ebenso stützt, wie die Begründung zum Aufbauinstrument gemäß der VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020, ersichtlich nicht gegeben sind. Damit verstößt der Eigenmittelbeschluss evident gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 AEUV.

(59) Der Verstoß hiergegen ist schwerwiegend und strukturell bedeutsam. Die Schaffung einer Verschuldungsmöglichkeit für die Europäische Union zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds führt zu einer substantziellen Änderung der europäischen Haushalts- und Finanzarchitektur. Bislang wird das Primärrecht so interpretiert, dass die Europäische Union den nach Artikel 310 Absatz 1 AEUV geforderten Haushaltsausgleich nicht durch die Aufnahme von gemeinschaftlichen Schulden herbeiführen oder aber ihren Haushalt auf diese Weise „verstärken“ darf;¹¹³ das Gebot des Haushaltsausgleichs wird in einem materiellen Sinn verstanden.¹¹⁴ Die Überschreitung der Kompetenzen der Union im Eigenmittelbeschluss ist außerordentlich schwerwiegend, nicht zuletzt auch durch den langen Zeitraum, auf den das Programm ausgelegt ist, als auch durch dessen schieren Umfang. Die strukturelle Bedeutsamkeit des Eigenmittelbeschlusses als eines Ultra-vires-Akts ergibt sich bereits daraus,

¹¹³ Vgl. Bundesrechnungshof.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2021/mogliche-auswirkungen-der-gemeinschaftlichen-kreditaufnahme-der-mitgliedstaaten-der-europaischen-union-auf-den-bundeshaushalt-wiederaufbaufonds-pdf>, S. 20, unter Hinweis auf die Kommission: „(...) as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of Article 310 AEUV is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt“, zitiert nach Council of the Euro-pean Union, Opinion of the legal service vom 24. Juni 2020, Proposals on Next Generation EU, 9062/20, Nummer 21; zum materiellen Gehalt des Gebots der

¹¹⁴ Vgl. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 310 AEUV Rdn. 28 f.

dass hier erstmals die Europäische Union ermächtigt wird, Kredite in bisher nicht dagewesener Dimension aufzunehmen und damit nachhaltig in das Haushaltsverfassungsrecht der Union eingreift, hierbei um eine tiefgreifende strukturelle Veränderung der EU handeln würde, die auf europäischer Ebene nur über eine Vertragsänderung im ordentlichen Verfahren herbeigeführt werden könnte.

cc) Insbesondere: Bail-out-Verbot

(60) Ebenso schwerwiegend ist der Verstoß gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Er ist schwerwiegend schon deshalb, weil es zu den Grundpfeilern der Wirtschafts- und Währungsunion zählt, weil also mit den Art. 125 Abs. 1 und 122 AEUV deren wesentliche Grundlagen missachtet werden. Er ist schwerwiegend auch angesichts der Größenordnungen des Programms. Auch ist offensichtlich, dass es hier nicht um punktuelle Beistandsleistungen für einzelne Mitgliedstaaten geht, ebenso, wie offensichtlich ist, dass die vorgesehenen Verwendungszwecke zu einem großen Anteil nicht mit der Covid 19-Pandemie in Zusammenhang gebracht werden können. Er ist strukturell bedeutsam, weil hier intensiv in die rechtliche Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion eingegriffen wird, die Regeln des Stabilitäts- und Wirtschaftspaktes umgangen werden.¹¹⁵

dd) Ultra-vires-Handeln und Transferunion

(61) Strukturelle Bedeutsamkeit liegt des Weiteren darin, dass durch NGEU die Europäische Union in noch höherem Maße Elemente einer Haftungs- und Transferunion aufweist. Der Eigenmittelbeschluss ermächtigt zu einer auf annähernd vier Jahrzehnte angelegten, erheblichen Umverteilung zwischen den Haushalten und damit den Steuerzahlern der Mitgliedstaaten und wird damit zu eine, Finanzausgleich führen, „den die europäischen Verträge nicht vorsehen“.¹¹⁶ Der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 bedeutet also nicht etwa nur einen Schritt in Richtung einer Transferunion, er verwirklicht bereits unmit-

¹¹⁵ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (433).

¹¹⁶ BVerfGE 134, 366 Rdn. 41.

telbar und verbindlich ein Stück Transferunion. Schon deshalb kann zur Rechtfertigung nicht darauf verwiesen werden, dass es sich hier um ein einmaliges Programm handelt, dass der Europäischen Kommission übertragene Befugnis zur Mittelaufnahme ist im Eigenmittelbeschluss hinsichtlich ihrer Höhe, der Dauer und ihrem Zweck klar begrenzt sei.¹¹⁷

(62) Ebenso wenig kann zur Rechtfertigung des Ultra-vires-Handelns der Union geltend gemacht werden, dass es sich hier um außergewöhnliche Umstände und ein einmaliges Vorgehen handele.¹¹⁸ Denn dies soll, wie Äußerungen aus dem politischen Raum belegen, gerade nicht der Fall sein. Tatsächlich belegen Äußerungen der politischen Akteure, dass mit dem Eigenmittelbeschluss der Weg in eine dauerhafte Fiskalunion in Gestalt einer Haftungs- und Transferunion beschritten werden soll.

- Hierfür kann beispielhaft auf das Wort vom „Hamilton-Momentum für Europa“ verwiesen werden.¹¹⁹ Der Präsident des Rates *Michel* bezeichnete die gemeinsamen Schulden als kopernikanische Wende; die Präsidentin der EZB *Lagarde* forderte ein dauerhaftes europäisches Verschuldungsinstrument,¹²⁰ NGEU soll hier gleichsam eine Pilotfunktion zukommen.¹²¹ -

(63) So spricht der Bundesrechnungshof in diesem Zusammenhang von der *„Erkenntnis, dass in Krisenzeiten geschaffene temporäre Instrumente und Mechanismen zu einem dauerhaften Bestandteil der Europäischen Finanzarchitektur werden können, und dass genau dies in der Vergangenheit wieder-*

¹¹⁷ Vgl. aus der Begründung zum Zustimmungsgesetz BT-Drucks. 19/26821 S. 2, S. 9, S. 12.

¹¹⁸ Vgl. *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (432).

¹¹⁹ So Vizekanzler Scholz „Hamilton-Moment“ für Europa, in Parallele zur gemeinsamen Verschuldungsfähigkeit als „Zement“ für die Vereinigten Staaten von Amerika, s. dazu Sinn, FAZ vom 22.05.2020, S. 17; *Degenhart*, NJW-aktuell H. 33/2020 S. 7; *Stark*, in: Die Welt vom 15.03.2021, S. 10;

¹²⁰ Jeweils zitiert nach *Stark* a.a.O.

¹²¹ Kennzeichnend auch die Einschätzung in: [https://media.algebris.com/content/Governo-Draghi-e-Next-Generation-EU - riportare-La-pecora-nera-alla-crescita-Il-Sole-24-ORE.pdf](https://media.algebris.com/content/Governo-Draghi-e-Next-Generation-EU-riportare-La-pecora-nera-alla-crescita-Il-Sole-24-ORE.pdf), Bocconi editore 2020, wo die Rede ist „di un'Europa che per la prima volta sperimenta un'iniziativa con caratteri espliciti di solidarietà fiscale trans-nazionale.“

*holt zu beobachten war.*¹²² Die mit NGEU vorgenommene Weichenstellung¹²³ wird präjudizielle Wirkung haben. Die drastische Überdeckung,¹²⁴ die der EU fiskalpolitische Spielräume in einer grundlegend neuen Größenordnung verschafft,¹²⁵ darf als Indiz dafür gelten, dass hier in der Tat eine dauerhafte Verschulungsmöglichkeit geschaffen werden soll – dass ein für eine außergewöhnliche Lage geschaffenes, außerordentliches Instrument in die reguläre toolbox übernommen wird, ist durchaus kennzeichnend für eine schrittweise Ausweitung der Kompetenzen der Union zu Lasten der Mitgliedstaaten, wie sie auch anderweitig zu beobachten ist. Auch spricht dies dafür, dass NGEU durchaus die eigentliche Funktion haben, die Transferlösung für Fälle insolventer EU-Staaten institutionell vorzubereiten.¹²⁶

(64) Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Eigenmittelbeschlusses bzw. des Zustimmungsgesetzes hierzu kann es allerdings nur auf deren positiven Regelungsgehalt selbst ankommen. In welchem Maße mit dem Eigenmittelbeschluss der Weg in eine Fiskalunion beschritten wird,¹²⁷ die EU zur Schulden- und Haftungsunion wird,¹²⁸ kann hier zunächst dahinstehen. Denn als Transferunion jedenfalls ist sie unmittelbar Gegenstand des Eigenmittel-

¹²² Bundesrechnungshof, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2021/moegliche-auswirkungen-der-gemeinschaftlichen-kreditaufnahme-der-mitgliedstaaten-der-europaischen-union-auf-den-bundeshaushalt-wiederaufaufonds-pdf>, S. 18

¹²³ So *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (432).

¹²⁴ Vgl. *Heinemann*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, Ausschussdrucksache 19 (21)112 (18 f.); <https://www.bundestag.de/resource/blob/800870/2a19d54c782dc9d7bc60ce8fdd34fcd1/heinemann-data.pdf>, zul. abgerufen am 4.5.2021.

¹²⁵ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (390).

¹²⁶ So *Heinemann*, 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn, ifo-Schnelldienst 2021/2, <http://ifose.de>, S. 11.

¹²⁷ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085.

¹²⁸ So *Stark*, Die Welt vom 15.03.2021, S. 10 - Anlage; ähnlich *Müller* am 12.04.2021, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-stoppt-corona-fonds-der-eu-17284001.html>, abgerufen am 13.04.2021.

beschlusses vom 14.12.2020. Sie wird mit NGEU zu einer Transferunion, wie sie in dieser Form in den Verträgen nicht vorgesehen ist,¹²⁹ auch nicht mit dem Instrumentarium der Struktur- und Kohäsionsfonds der Art. 175, 177 AEUV, mit dem NGEU nicht vergleichbar ist. Der Transfermechanismus des Programms ist der eines bundestaatsähnlichen Finanzausgleichs, mit festen, an ihrer Finanz- und Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten ausgerichteten Zuweisungsschlüsseln, die diese dauerhaft in Nettozahler und Nettoempfänger dividieren. Es erfolgen – über den Umweg der EU-Programme – schuldenfinanzierte Transfers zwischen den Mitgliedstaaten.¹³⁰ Mit dem Eigenmittelbeschluss wird ein Umverteilungsmechanismus im Sinne eines Finanzausgleichs in der Zukunft geschaffen.¹³¹ Dies unterstreicht die strukturelle Relevanz der Verstöße gegen Recht der EU.

2. Identitätskontrolle: Budgethoheit des Bundestags

(65) Der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 bzw. die Zustimmung des Bundestags hierzu durch das Gesetz vom 23.4.2021 verletzt die Budgethoheit des Bundestags,¹³² der damit seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nicht gerecht wird. Der Eigenmittelbeschluss begründet hiermit unvereinbare Haftungsrisiken (nachstehend a). Er mindert in relevantem Umfang zentrale Entscheidungs-, Gestaltungs- und Kontrollkompetenzen des Bundestags (nachstehend b).¹³³

¹²⁹ So auch *Müller* a.a.O.

¹³⁰ So der Bundesrechnungshof in seiner kritischen Stellungnahme (Fn. 122), S. 3, 11, 14

¹³¹ Vgl. *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 (1779).

¹³² BVerfGE 129, 124 (177 ff.); BVerfGE 132, 195 Rn 210; BVerfGE 135, 317 Rdn. 161 sowie [BVerfGE 142, 123](#) Rdn. 138; vgl. *Streinz*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 23 Rdn. 94.

¹³³ S. zur Rügefähigkeit *E. Schumann*, in: Perspektiven des öffentlichen Rechts, Festg. 50 Jahre Assistententagung, 2011, S. 52 (70).

a) Haftungsrisiken

(66) Der EU-Haushalt soll für die Schulden des Wiederaufbaufonds garantieren. Im Ergebnis haften die Mitgliedstaaten damit für diese Schulden gemeinschaftlich über ihre künftigen Beiträge zum EU-Haushalt. Sollte ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen können oder wollen, müssen die übrigen Staaten für dessen Anteil an den Schulden einstehen.¹³⁴ Dies führt im Ergebnis zu relevanten Haftungsrisiken der Mitgliedstaaten.

(67) Allerdings besteht zunächst keine unmittelbare Haftung der Bundesrepublik Deutschland und des Bundeshaushalts. Die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite erfolgt gemäß Art. 5 Abs. 2 der Eigenmittelverordnung vom 14.12.2020 aus dem Unionshaushalt. Reichen die Mittel nicht aus, um den Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nach Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 nachzukommen, und kann die Kommission die erforderlichen Mittel nicht auf andere Weise, etwa durch kurzfristige Kassenkredite und Rückgriff auf kurzfristige Anleihen auf den Kapitalmärkten beschaffen, so stellen gemäß Art. 9 Abs. 4 Satz 1 des Eigenmittelbeschlusses die Mitgliedstaaten die Mittel zur Verfügung. Diese haften grundsätzlich anteilmäßig ("pro rata") entsprechend ihrem Finanzierungsanteil am Budget der Europäischen Union, Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 des Eigenmittelbeschlusses 2020). Kommt ein Mitgliedstaat einem derartigen Kapitalabruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach, so kann die Kommission von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abrufen, dies wiederum pro rata, also nach dem jeweiligen Finanzierungsanteil, Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 und Satz 2 des Eigenmittelbeschlusses 2020. Dabei kann jedoch ein Mitgliedstaat auch mit einem höheren Anteil belegt werden, wenn ein oder mehrere andere Mitgliedstaaten dem Kapitalabruf nicht nachkommen könnten, Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020.¹³⁵

¹³⁴ Bundesrechnungshof, Sonderbericht (Fn. 122), S. 5.

¹³⁵ Dies konzidiert auch die Stellungnahme des Deutschen Bundestags ausweislich ihrer Wiedergabe im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.4.2021 unter Rdn. 50.

(68) Damit sind jedoch die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt letztlich nicht kalkulierbar – dies schon deshalb, weil die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Union und damit auch deren Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft, von der es ja letztlich abhängt, ob und in welchem Umfang die im Eigenmittelbeschluss (im untechnischen Sinn) eingegangenen Bürgschaften fällig gestellt werden, über die generationenüberspannende Laufzeit des Programms nicht hinreichend sicher prognostizierbar ist. Nach *Heinemann* kämen im Worst Case eines weitreichenden Zahlungsausfalls der NGEU-Kredite und einer Welle von Austritten bisheriger EU-Mitgliedstaaten somit sehr stark wachsende Rückzahlungsverpflichtungen auf Deutschland zu. Er beziffert die durch die NGEU-Kredite einhergehende Maximalhaftung Deutschlands mit EUR 770 Mrd. Dieser Wert resultiert aus einer maximalen Kreditaufnahme i.H.v. EUR 824 Mrd. und einer Nettzahlung Deutschlands von EUR 52,3 Mrd.¹³⁶

(69) *Heinemann* selbst bezeichnet dieses maximale Haftungsrisiko von EUR 770 Mrd. als „theoretisch“, da es sich nur in einem EU-Zerfallsszenario realisieren würde. Gleichwohl kommen die NGEU-Anleihen gesamtschuldnerischen Eurobonds in ihren Haftungskonsequenzen sehr nahe. Der Haftungsverbund verläuft zwar nicht direkt zwischen den Mitgliedstaaten, sondern über den dazwischen geschalteten EU-Haushalt. Dennoch kann die Bundesrepublik Deutschland letztlich ohne eine Obergrenze gemeinsam mit den anderen noch liquiden Mitgliedstaaten zur Tilgung von NGEU-Schuldenanteilen herangezogen werden, wenn einzelne Mitgliedstaaten ausfallen, weil sie nicht zahlen können oder – zum Beispiel nach einem No-Deal-EU-Austritt – nicht mehr zahlen wollen. Diese Möglichkeit ist eben nicht nur „theoretisch“, zumal angesichts der generationenübergreifenden Laufzeit von NGEU.

¹³⁶

Heinemann, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, Ausschussdrucksache 19 (21)112 (18 f.).

(70) Dass etwaige Nachschusspflichten auf einen bestimmten Betrag pro Haushaltsjahr begrenzt sind, Art. 9 Abs. 6 des Eigenmittelbeschlusses, führt zu keiner anderen Beurteilung angesichts der in neue Dimensionen vordringenden Volumina und Laufzeiten des Programms. Ebenso wenig führt zu einer abweichenden Beurteilung, dass die möglichen Einstandspflichten über einen langen Zeitraum gestreckt sind. Das Gegenteil ist der Fall. Die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestags ist über einen langen Zeitraum geschmälert, ohne dass absehbar wäre, wie sich die wirtschaftliche Verhältnisse und Schuldentragfähigkeit der Schuldnerstaaten wie auch der Bundesrepublik selbst entwickeln; eben dies verstärkt das Gewicht der eingegangenen Risiken.

a) Verlust an Haushaltsautonomie

aa) Die maßgeblichen Kriterien

(71) Wenn also auch die genannte Haftungssumme von EUR 770 Mrd. ein Worst-case-Szenario darstellt und wenn die jeweils für einzelne Jahre anfallenden Nachschusspflichten – worauf sich die Bundesregierung beruft¹³⁷ – tragfähig für den jeweiligen Haushalt erscheinen mögen, so sind doch die absoluten Haftungssummen bzw. Einstandspflichten nicht allein ausschlaggebend. Die entscheidende Beeinträchtigung der Budgethoheit des Deutschen Bundestags liegt vor allem darin, dass durch den Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 jener Haftungsmechanismus begründet wird, der mit der Haushaltsautonomie des Parlaments unvereinbar ist und der das „Recht auf Demokratie“ des Beschwerdeführers verletzt.

(72) Ob den sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden Anforderungen an den Schutz der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages durch den Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 und dessen Ausgestaltung genügt ist, hängt, wie der Hohe Senat im Beschluss vom 15.04.2021 verlangt, vor allem davon ab, ob durch den Eigenmittelbeschluss 2020 nicht „dauerhaft Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen“, ob nicht „dadurch Verpflichtun-

¹³⁷ Ausweislich des Beschlusses vom 15.4.2021 Rdn. 60.

gen entstehen können, die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung sind“, und ob gesichert ist, „dass ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.“¹³⁸

bb) Insbesondere: Dauerhafter Haftungsautomatismus

(73) Nach diesen Maßgaben ist den Anforderungen an die Wahrung der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestags nicht genügt. Wenn insbesondere Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“ zu den „wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung“ zählen, die dem Bundestag nicht entzogen werden dürfen,¹³⁹ so genügt es nicht, wenn der Bundestag der Kreditermächtigung einmalig zustimmt, um dann über Zeiträume, die sich seiner Gestaltung entziehen, an der verfassungsrechtlich gebotenen Einflussnahme auf die Kreditvergabe gehindert zu sein. Es ist dies eben jener Haftungsmechanismus, den es zu vermeiden gilt. Ohne dass der Bundestag noch weiteren Einfluss nehmen könnte, würde es von der Haushaltspolitik anderer Mitgliedstaaten, und hier vor allem der bereits jetzt hochverschuldeten Empfängerstaaten abhängen, ob und in welchem Maße die Einstandspflichten nach Art. 9 des Eigenmittelbeschlusses sich realisieren, die „Bürgschaften“ fällig gestellt werden.

(74) Der Abruf zusätzlicher Mittel zur Deckung einer Finanzierungslücke kann ohne Einwilligung des Bundestags erfolgen. So stellt der Bundesrechnungshof in seiner Analyse des Eigenmittelbeschlusses fest: „Kommt ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nach, werden die übrigen Mitgliedstaaten über die gesamte Haftungsreihenfolge hinweg anteilig herangezogen, ohne dass es zu diesem Zeitpunkt einer erneuten Einwilligung ihrerseits bedarf.“¹⁴⁰ Es erfolgt also eine Haftungsübernahme für Willensentschei-

¹³⁸ BVerfG, B.v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 103 unter Verweis auf BVerfGE 129, 124 (190 f.); 132, 195 (241) Rdn. 110.

¹³⁹ BVerfGE 123, 267 Rdn. 249 juris (Lissabon).

¹⁴⁰ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), S. 23.

dungen anderer Staaten. Ob die Mittel aus dem Wiederaufbaufonds bewirken, dass hochverschuldete Staaten die geforderten Reformen gemäß Art. 1 Abs. 2 Buchst. b) der VO(EU) 2020/2094 durchführen,¹⁴¹ ob sie in der Lage und auch bereit dazu sein werden, ihren Rückzahlungspflichten nachzukommen, darauf hat der Bundestag keinerlei Einfluss.

cc) Insbesondere: Mittelvergabe und Mittelverwendung

(75) Damit entfällt auch jeglicher parlamentarische „Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“.¹⁴² Die Einflussmöglichkeiten des Bundestags beschränkten sich auf die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2012. Er konnte hierbei darüber entscheiden, ob der Europäischen Union und damit über das Programm NGEU den Mitgliedstaaten die im Eigenmittelbeschluss vorgesehenen Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen. Er entschied damit auch über deren Zweckbindung, also darüber, dass diese Mittel nur entsprechend den Vorgaben dieses Programms auf der Grundlage von Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten zu verwenden sind. Angesichts des Verzichts auf strikte Reformauflagen und auf eine Konditionierung der Hilfen wie auch auf eingehende Kontrollen weitgehend verzichtet wird,¹⁴³ kann hier jedoch keine Rede davon sein, dass der Bundestag mit seiner Zustimmung wirksamen Einfluss auf die Mittelvergabe und Mittelverwendung ausgeübt hätte. Von einer Einflussnahme auf die tatsächliche Mittelverwendung ist er ohnehin ausgeschlossen.

- Anzumerken ist, dass der Bundestag auch nicht mittelbar über die deutschen Vertreter in den Organen der EU Einfluss nehmen kann.

¹⁴¹ Skeptisch hier die Einschätzung des Bundesrechnungshofs, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2021/moegliche-auswirkungen-der-gemeinschaftlichen-kreditaufnahme-der-mitgliedstaaten-der-europaischen-union-auf-den-bundeshaushalt-wiederaufbaufonds-pdf>, S. 16, 38 angesichts fehlender Reformauflagen wie im Fall des ESM.

¹⁴² BVerfG, B.v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 103.

¹⁴³ Meyer, EuZW 2021, 16 (16) mit Fn. 5; Bedenken dahingehend äußert auch der Bundesrechnungshof a.a.O.

So kann zwar jeder Mitgliedstaat im EU-Rat Bedenken vorbringen, doch bleiben die Konsequenzen völlig offen.¹⁴⁴ –

Mithin ist festzuhalten, dass auch ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln¹⁴⁵ nicht gewährleistet ist.

dd) Insbesondere: Strukturelle Bedeutsamkeit

(76) Angesichts dieser tiefgreifenden und langfristigen Einschränkungen der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestags wurden mit der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss Verpflichtungen eingegangen, die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung sind. Dazu tragen auch die Laufzeit des Programms NGEU und der Umfang des Haftungsrisikos bei; Letzteres ist über die gesamte Laufzeit des Programms bis 2058 zu bestimmen. Auch lässt die lange Laufzeit des NGEU bis 2058 die Einschränkung des Budgetrechts des Bundestags durch die mit dem Eigenmittelbeschluss vom 12.12.2020 begründeten Haftungsautomatismen und die fehlende Einflussmöglichkeit des Bundestags umso gravierender erscheinen, als bei aller Anerkennung weitreichender Prognosespielräume des Deutschen Bundestags die Auswirkungen seines Verzichts auf Möglichkeiten einer Einflussnahme für die außergewöhnliche Laufzeit des Programms nicht abschätzen kann. Der Bundestag beschneidet hier in relevantem Ausmaß das Budgetrecht künftiger Parlamente, ohne dies hinreichend einschätzen zu können. Die Laufzeit von NGEU und die über diese Laufzeit akkumulierten Haftungsrisiken tragen damit entscheidend bei zur Intensität des Eingriffs in das Budgetrecht des Bundestags durch dessen Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten und Abhängigkeit von nicht beeinflussbaren Haftungsmechanismen und Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten.

(77) Strukturell bedeutsam sind die Verpflichtungen für den Haushalt nicht zuletzt auch in ihrer Bedeutung als Elemente einer Transferunion zwischen

¹⁴⁴ Dies betont *Meyer a.a.O.*

¹⁴⁵ BVerfG, B.v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 103 unter Verweis auf BVerfGE 129, 124 (190 f.); 132, 195 (241) Rdn. 110.

den Haushalten der Mitgliedstaaten zu Lasten des Bundeshaushalts. Unter Zugrundelegung der vom Hohen Senat genannten Kriterien ist damit die Verfassungsidentität der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt des Budgetrechts des Bundestags verletzt. Auch deshalb ist die Verfassungsbeschwerde begründet.

III. Zum Antrag des Beschwerdeführers

(78) Da das Gesetz zum Eigenmittelbeschluss ausgefertigt wurde, sind Bundestag und Bundesregierung verpflichtet, mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung des Beschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG Programms NGEU sowie - solange die Maßnahmen fortwirken - geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben.¹⁴⁶

Es wird gebeten, nach Antrag zu entscheiden.

(Prof. Dr. Christoph Degenhart)

Anlagen:

Verfahrensvollmacht vom 15.4.2021 in Kopie (Original wurde zum Verfahren 2 BvQ 34/21 vorgelegt);
Bundestagsdrucksache 19/26821;
Gastbeitrag Jürgen Stark, Die Welt 15.3.2021.

¹⁴⁶ BVerfG, B.v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 – Rdn. 111.