



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 121

09.10.2020

Frank Schorkopf:

Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 121, S. XX.



Frank Schorkopf*

Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Mitte Juni 2020 zum Mehrjährigen Finanzrahmen und zu den Finanzhilfen für den Ausgleich von Covid-19-Pandemieschäden zeichnen sich tiefgreifende Änderungen unmittelbar an der EU-Haushaltsverfassung und mittelbar an der Wirtschafts- und Währungsunion ab. Der Beitrag erläutert die komplexe juristische Konstruktion des politisch Beschlossenen, erörtert die Primärrechtskonformität und lenkt den Blick auf die Einzelheiten der innerstaatlichen parlamentarischen Mitwirkung an der Zustimmung zu den insgesamt vier Unionsrechtsakten.

I. Historisches Ereignis und Strukturen

Fünf Tage rangen die Staats- und Regierungschefs beim außerordentlichen Europäischen Rat Mitte Juli über Finanzhilfen in der Covid-19-Pandemie und einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen. Sie einigten sich auf einen mit 750 Mrd. Euro ausgestatteten Sonderhaushalt mit dem Namen „Next Generation EU“ (NGEU)¹ und einen neuen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027 im Gesamtumfang von 1.074,3 Mrd. Euro.² Diese Ratssitzung wird von Beteiligten und Beobachtern als historisches Ereignis bezeichnet.

Wer sich auf die Kategorie des Historischen beruft, argumentiert im Temporalen. Die Zeit wird durch eine Begebenheit in ein Vorher und ein Nachher geteilt, durch ein ungewöhnliches und vielleicht noch nicht verstandenes Ereignis, das aus dem Alltäglichen herausführt. Solche Ereignisse sind in ermöglichende Strukturen eingebettet; zugleich sind jene „Strukturen nur greifbar im Medium von Ereignissen, in denen sich Strukturen artikulieren.“³

Der Europäische Rat vom Juli 2020 ist ein solches Ereignis. Die Ratstagung ist aber zugleich auch eingebettet in mittel- und längerfristige Strukturen europäischer Integration: So unternehmen die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat einen organisierten, politischen Ausgleich ihrer widerstreitenden Interessen. Die Haushaltsplanung für die nächsten Jahre verharret seit längerem

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Göttingen, www.schorkopf.eu. Eine gekürzte Fassung ist erschienen in Neue Juristische Wochenschrift 73 (2020), S. 3085-3091.

¹ Das Gesamtkonzept ist erläutert in Europäische Kommission, Mitteilung – Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, COM (2020) 442.

² Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 21.7.2020, EUCO 10/20.

³ Reinhard Koselleck, Darstellung, Ereignis, Struktur, in: ders., Vergangenheit Zukunft, 8. Aufl. 2013 (1979), S. 144-149.

in einem Dissens. Der EU-Austritt eines Nettozahlers hat ein Loch in die Finanzierung des Unionshaushalts gerissen.⁴ Die EU und die Mitgliedstaaten ringen um ein gemeinsames Werteverständnis. Die Wirtschafts- und Währungsunion befindet sich seit einer Dekade in einer Krise, zu deren Überwindung die Einführung einer Transfer- oder Fiskalpolitik diskutiert wird.⁵ Währenddessen hat die Covid-19-Pandemie die Volkswirtschaften der EU geschädigt und die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten einbrechen lassen. Das Europäische Parlament pocht auf die volle Mitsprache beim Einsatz europäischer Finanzmittel. Und schließlich wird seit langem die Einführung neuer Eigenmittel erwogen, die die Finanzierung der EU von den Mitgliedstaaten unabhängiger machen soll.⁶

Was aus dieser Perspektive heraus vom außerordentlichen Europäischen Rat Mitte Juli 2020 beschlossen worden ist, ist keineswegs so deutlich, wie die umfangreichen Schlussfolgerungen die politischen Beschlüsse dokumentieren. Selbst in der Bundesregierung gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, wie das Ergebnis in das Gesamtgefüge der Europäischen Union einzuordnen ist. Bundesfinanzminister Scholz sieht in der Einigung „tiefgreifende Veränderungen, vielleicht die größten Veränderungen seit Einführung des Euro.“ Der Minister meinte damit u.a., dass die gemeinsame Schuldenaufnahme ein fortschrittliches, bleibendes Instrument sein werde.⁷ Daraufhin ließ Bundeskanzlerin Merkel mitteilen, dass gemeinsame Schulden in Europa „eine außergewöhnliche Reaktion auf eine vorübergehende extreme Krise, zeitlich und hinsichtlich Höhe und Umfang klar begrenzt“ seien.⁸

⁴ *Peter Becker*, Der Brexit und die Folgen für den Europäischen Haushalt, Stellungnahme für die Anhörung des Europaausschusses v. 24.4.2017, A-Drucks. 18(21)101 (online); *Ewa Chomicz*, EU budget post-Brexit, European Policy Center, 2017.

⁵ *Frank Schorkopf*, Der Europäische Weg, 3. Aufl. 2020, S. 101-116.

⁶ Europäische Kommission, High-level group on own resources (HLGOR), Report – Future Financing of the EU, April 2017, S. 36 ff.; Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, Juni 2017, COM (2017) 358, 27 ff. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat am 29.7.2020 einen Reformvorschlag unterbreitet, Rats-Dok. Nr. 110025/20.

⁷ *Olaf Scholz*, Interview mit Funke-Mediengruppe v. 21.8.2020, zugänglich unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2020/20200821-OS-Funke.html>; siehe bereits seine Aussage in einem Interview mit der ZEIT v. 23.7.2020, in dem er das schuldenfinanzierte Wiederaufbauprogramm mit der von Alexander Hamilton durchgesetzten Übernahme der gliedstaatlichen Schulden durch den Bund 1790 in den USA verglich, zugänglich unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2020/2020-07-23-zeit-interview.html>.

⁸ Bundesregierung, Regierungspressekonferenz v. 24.8.2020, Transkript, zugänglich unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/regierungspressekonferenz-vom-24-august-2020-1779424>.

Nachdem im Herbst das Europäische Parlament beteiligt und die formellen Beschlüsse gefasst sein werden,⁹ steht die innerstaatliche Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an dieser EU-Angelegenheit an. Im Fall des zu ändernden Rechtsakts über das Eigenmittelsystem bedeutet sie eine formelle Ratifikation. Um die Konformität des Beschlossenen mit Primärrecht und Verfassungsrecht beurteilen und sich ein umfassendes europapolitisches Lagebild erstellen zu können, verdient die juristische Konstruktion des NGEU präzise Aufmerksamkeit (II.).¹⁰ Daraus ergeben sich ausgewählte Rechtsfragen (III.). Die Erkenntnisse aus beiden Abschnitten sind die Grundlage für eine erste Gesamtwürdigung (IV.). Sie wird zeigen, dass eine tiefgreifende Änderung der EU-Haushaltsverfassung ansteht, die auch die Gestalt der Wirtschafts- und Währungsunion betrifft. Wir stehen einmal mehr vor einem bedeutenden Integrationsfortschritt in einer und durch eine Krise.

II. Rechtliche Konstruktion des Beschlossenen

Die Beschlüsse des Europäischen Rates sind – bei juristischer Betrachtung – eine politische Gesamteinigung auf insgesamt vier Unionsrechtsakte. Sie unterliegen teilweise noch der Zustimmung des Europäischen Parlaments und müssen von den Mitgliedstaaten nach deren verfassungsrechtlichen Vorgaben angenommen werden. Die Vetoposition des Parlaments stellt die Einigung des Europäischen Rates noch unter einen Gesamtvorbehalt, hat das Parlament doch bereits Änderungsbedarf formuliert.¹¹ Es ist sinnvoll, sich zunächst einen Überblick über die Konstruktion zu verschaffen und dabei nach der Ausgabenseite (1.) und der Einnahmenseite (2.) zu unterscheiden.

⁹ Zum Beratungsstand im Europäischen Parlament siehe die Übersicht im Legislative Observatory, <https://bit.ly/3jGpDDS>. Kommt es bis zum Ablauf des bisherigen Finanzrahmens nicht rechtzeitig zu einer Einigung, werden die Obergrenzen und Regelungen des Jahres 2020 fortgeschrieben, vgl. Art. 312 Abs. 4 AEUV.

¹⁰ Der Juristische Dienst des Rates formuliert in einem Rechtsgutachten zu NGEU: „The budgetary construction of the NGEU and its financing is unprecedented and raises novel and delicate legal issues of a budgetary nature.“, Council, Opinion of the Legal Service on Proposal Next Generation EU v. 24.6.2020, Rats-Dok. Nr. 9062/20, Rn. 7, zugänglich unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/02/86/EU_28698/index.shtml. Das Gutachten kommt ohne eine einzige Quelle aus der Rechtswissenschaft aus. Mit einem politischen Einordnungsversuch *Silke Wettach*, *Wirtschaftswoche* 37 v. 4.9.2020, 26 (29): „Thérèse Blanchet [...], Leiterin des juristischen Dienstes des Rats, hat ein Gefälligkeitsgutachten geschrieben, in dem sie dem Coronapaket ihren Segen erteilt. Die 66 Seiten des unveröffentlichten Papiers durchzieht der Wille, das Projekt politisch durchzuziehen, obwohl die EU-Verträge die Aufnahme von Schulden verbieten. Blanchet wurde erst im März vergangenen Jahres auf ihren Posten befördert.“

¹¹ Europäisches Parlament, Entschließung v. 23.7.2020, P9_TA(2020)0206.

1. Ausgabenseite

a) Sonderhaushalt NGEU

aa) *Aufbau- und Resilienzfazilität*. Bei NGEU handelt es sich um den Begriff für einen Sonderhaushalt der EU mit einem Finanzvolumen von 750 Mrd. Euro. 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. Bei der RRF handelt es sich um den eigentlichen Krisenfonds, dem 672,5 Mrd. Euro zugewiesen werden. Aus diesem Gesamtbetrag kann die EU 360 Mrd. Euro als Kredite und 312,5 Mrd. Euro als verlorene Zuschüsse vergeben. Die verbleibenden 77,5 Mrd. Euro sollen auch als Zuschüsse über die erwähnten Programme und Fonds an die Mitgliedstaaten verteilt werden. Die Finanzmittel werden bis Ende 2023 zugewiesen und spätestens bis Ende 2026, aufgrund eines konkreten, für jeden Mitgliedstaat berechneten Zuweisungsschlüssels, ausgezahlt. In den Jahren 2021-22 berücksichtigt der Schlüssel das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf 2019, die Gesamtbevölkerung und die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015-19 und setzt diese Faktoren in Bezug zu den volkswirtschaftlichen Kennziffern der 27 EU-Mitgliedstaaten. Im Jahr 2023 wird das Kriterium der Arbeitslosigkeit durch den realen BIP-Verlust ersetzt, der bis zum 30. Juni 2022 zu berechnen ist. Deshalb lassen sich gegenwärtig die exakten Verteilungsquoten nicht berechnen – vorläufige Berechnungen für den Zeitraum 2021-22 ergeben eine Gesamtsumme an verlorenen Zuschüssen von knapp 219 Mrd. Euro, von denen u.a. etwa 40% an Spanien und Italien, 10,4% an Frankreich, 8,6% an Polen, 6,9% an Griechenland und 5,8% an Deutschland ausgekehrt werden.¹²

Die Kreditkomponente sieht maximale Ziehungsrechte pro Mitgliedstaat in Höhe von 6,8% des Bruttonationaleinkommens (BNE) vor.¹³ Die Bundesbank hat errechnet, dass dieser Kreditrahmen ausgeschöpft werden wird, wenn alle Mitgliedstaaten mit ungünstigeren Finanzierungsbedingungen als die EU bis zu ihrer jeweiligen Obergrenze auf die Kredite zurückgreifen.¹⁴ Die

¹² European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, COM (2020) 408, Annex I; konkrete Berechnungen in Deutscher Bundestag, Kurzinformation – Mittelverteilung im Rahmen der Wiederaufbau- und Resilienzfazilität v. 12.8.2020, PE-Dok. 263/2020, S. 2. Mehr als zwei Drittel der Finanzhilfen der RRF sind de facto für die 14 Mitgliedstaaten vorgesehen, deren Pro-Kopf-BIP 2019 mindestens 90 % des EU-Durchschnitts entspricht, siehe European Court of Auditors, Opinion No 6/2020 concerning the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility v.9.9.2020, Ziff. 24 ff.

¹³ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 15.

¹⁴ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2020, S. 85.

Kreditrückzahlung durch die EU soll in dem Zeitraum von 2028-58 über den Haushalt erfolgen, wobei pro Jahr maximal 29,25 Mrd. Euro aufgewendet werden dürfen.¹⁵

Die Aufbau- und Resilienzfazilität soll als Verordnung auf der Rechtsgrundlage des Art. 175 AEUV etabliert werden.¹⁶ Diese Kompetenzgrundlage sieht den Betrieb der Strukturfonds vor und ermöglicht in Absatz 3 eine Neuregelung von „spezifischen Aktionen außerhalb der Fonds“. Rat und Parlament beschließen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

bb) Aufbauinstrument. Die Verordnung benennt neun, näher definierte Ausgabenzwecke und weist die erwähnten Teilsummen den Finanzierungsprogrammen formell zu. Der Anwendungsbereich wird sogar auf Drittstaaten ausgeweitet. Die 750 Mrd. Euro werden, das wird noch wichtig, als externe zweckgebundene Einnahme der EU deklariert.¹⁷

Als Rechtsgrundlage für das Aufbauinstrument ist Art. 122 AEUV angegeben.¹⁸ Die Kompetenzgrundlage, die nicht näher nach den beiden Absätzen spezifiziert ist, ermöglicht ein Handeln des Rates ohne parlamentarisches Veto; bei Absatz 1 käme es noch nicht einmal zu dessen Anhörung, bei Absatz 2 wird es über den Ratsbeschluss unterrichtet. Der haushaltstechnische Zusammenhang mit der RRF legt nahe, dass das Parlament seine Zustimmung zur Aufbau- und Resilienzfazilität politisch mit der substantiellen Mitsprache bei der EURI-Verordnung verknüpft.¹⁹

cc) Verfahren – Notbremse – Rechtsstaatsvorbehalt. Die zentrale Frage, für welche mitgliedstaatlichen Vorhaben die Finanzhilfen eingesetzt werden sollen, wird durch Verfahrensregeln beantwortet, in deren Mittelpunkt nationale Aufbau- und Resilienzpläne stehen. Diese sind von den Mitgliedstaaten aufzustellen und werden von der Kommission geprüft. Prüfkriterien sollen die Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester,²⁰ die Stärkung des Wachstumspotenzials, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie „wirtschaftliche und soziale Resilienz des Mitgliedstaats“ sein. Zudem sollen die Vorhaben einen „wirksame[n] Beitrag zur grünen und digitalen Wende“ leisten, was „Voraussetzung für eine

¹⁵ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 18.

¹⁶ European Commission, Anm. 12, S. 4.

¹⁷ European Commission, Art. 4 Abs. 1 COM (2020) 441; Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 11. Zur Unterscheidung von externen und internen Einnahmen siehe Art. 21 Abs. 2 bis 5 VO (EU, Euratom) 2018/1046, ABl. EU 2018 L 193, 1.

¹⁸ European Commission, Anm. 17, 2 f.

¹⁹ Eine politisch naheliegende Variante wäre die Forderung des Parlaments, die externen zweckgebundenen Einnahmen für die RRF dem Haushaltsvollzugsverfahren zu unterwerfen, so dass das Parlament mittelbar eine Mitsprache über die Finanzmittel erhalte, die ohne seine Mitwirkung durch den geänderten Eigenmittelbeschluss erhoben werden.

²⁰ Europäische Kommission, COM (2020) 575.

positive Bewertung“ ist.²¹ Die Zahlungsanträge werden dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.

Im Europäischen Rat gab es um diese Frage einen Konflikt. Mit Blick auf die Eigenschaft der Zuschüsse als zwischenstaatliche Finanztransfers wollten besonders die Niederlande der Kommission die Vollzugskontrolle nicht exklusiv überlassen²² und beanspruchten deshalb ein Mitspracherecht bei der effektiven Mittelverwendung. Die Gruppe von Nettozahlerstaaten, die diese Forderung aufstellten, hat erreicht, dass es einen Notbremse-Mechanismus geben wird. Sind ein oder mehrere Mitgliedstaaten „ausnahmsweise“ der Ansicht, dass „schwerwiegende Abweichungen von der zufriedenstellenden Erfüllung der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben vorliegen“, können sie den Präsidenten des Europäischen Rates ersuchen, den Europäischen Rat auf dessen nächster Tagung mit der Angelegenheit zu befassen.²³ Während dieser Befassung hält die Kommission das Prüfverfahren an und es werden keine weiteren Teilzahlungen – weder im Rahmen der Zuschuss- noch der Kreditkomponente – geleistet. Rechtsfolgen der Notbremse bleiben unregelt. Das Recht auf politische Befassung des Europäischen Rates bei gleichzeitiger Bekräftigung der Rechtslage und unregelter Rechtsfolge enthält Spuren des Luxemburger Kompromisses.

Ein weiterer, einstweilen ungelöster Konflikt betrifft die Verknüpfung der Finanzhilfen mit der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards durch die Mitgliedstaaten – konkret geht es um die Auseinandersetzungen mit Polen, Rumänien und Ungarn.²⁴ Die Kommission hatte bereits im Jahr 2018 eine entsprechende politische Konditionalität vorgeschlagen.²⁵ Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates enthalten dazu einen kryptischen Kompromiss. Es soll eine „Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts und von ‚Next Generation EU‘ eingeführt“ werden, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit aktiviert werden kann. Gleichwohl wird zunächst der – einstimmig entscheidende – Europäische Rat mit der Sache befasst.²⁶ Die Bewertungen

²¹ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 19.

²² Zur Haushaltskontrolle durch die Kommission vgl. Art. 317 AEUV.

²³ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 19, die Formulierung stellt fest, dass die „Notbremse“ mit Art. 17 EUV und Art. 317 AEUV vereinbar sei.

²⁴ Die Kommission hat im Dezember 2017 ein Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV gegen Polen wegen Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit eingeleitet, IP/17/5367; *Armin v. Bogdandy/Luke Dimitrios Spieker*, EUConst 2019, 391 (421); *Koen Lenaerts*, German Law Journal 21 (2020), 29 ff.

²⁵ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM (2020) 324, als Rechtsgrundlage wird Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV angegeben.

²⁶ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. 23.

des Regelungsinhalts widersprechen sich, das Europäische Parlament will eine deutlich schärfere Regelung durchsetzen.²⁷

b) Regulärer EU-Haushalt

Bereits seit dem Jahr 2018 verhandelten die Mitgliedstaaten über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-27.²⁸ Dieser Finanzrahmen ist eine auf sieben Jahre ausgerichtete politische Planung über die Ausgabenprioritäten der EU. Der Finanzrahmen ist Grundlage für den jährlichen EU-Haushalt und ist damit ein Instrument der politischen Schwerpunktsetzung. Er korrespondiert mit dem Eigenmittelbeschluss und muss sich, etwa in Bezug auf die Eigenmittelobergrenze, in dessen Rahmen halten. Der Finanzrahmen wird auf der Grundlage von Art. 312 Abs. 2 AEUV als Verordnung vom Rat einstimmig mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen. Eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten – wie beim Eigenmittelbeschluss – findet nicht statt.

Die Verhandlungen waren bis zur Covid-19-Pandemie festgefahren, weil es sehr gegensätzliche Vorstellungen gab, wie sich der Austritt des Vereinigten Königreichs auf den EU-Haushalt auswirken sollte und welche Finanzierungsprioritäten zu setzen seien.²⁹ Die Pandemie hat auch hier den Rahmen entscheidend verändert. Der Europäische Rat hat sich auf einen Gesamtbetrag für den Siebenjahreszeitraum in Höhe von 1.074,3 Mrd. Euro an möglichen Verpflichtungen im regulären EU-Haushalt geeinigt.³⁰ Das entspricht einer Haushaltsobergrenze von 1,13% BNE „EU-27“. Die Obergrenze liegt höher als einige Mitgliedstaaten seinerzeit beabsichtigt hatten, jedoch leicht unter dem Kommissionsvorschlag vom Mai 2020 und kommt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments entgegen. Dänemark, die Niederlande, Österreich, Schweden und – „im Rahmen der Unterstützung für Aufbau und Resilienz“ – Deutschlands erhalten eine, von den anderen Mitgliedstaaten zu finanzierende Pauschalermäßigung ihres jährlichen, auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierten Beitrags, um die absoluten Nettosalde zu

²⁷ Europäisches Parlament, Anm. 11, Ziff. 9, u.a. mit der Forderung nach einer umgekehrten qualifizierten Mehrheit für den von der Kommission vorgeschlagenen Mechanismus, Anm. 25. Vgl. dazu auch die Deutung der ungarischen Justizministerin nach dem Gipfel, wonach die Nichterwähnung der umgekehrten Mehrheit in den Schlussfolgerungen bedeute, dass dieser Kommissionsvorschlag vom Europäischen Rat nicht berücksichtigt wurde, *Die Welt* v. 14.8.2020, 8.

²⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM (2018) 322.

²⁹ Zum Vor-Corona-Standpunkt Deutschlands vgl. *Peter Altmaier*, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 2019, 432 f.; ausf. *Friedrich Heinemann*, *ifo-Schnelldienst* 71 (2018) 12, 3 ff.

³⁰ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 23, diese Zahl ist mit Preisen von 2018 berechnet und steigt bei entsprechenden jährlichen Preissteigerungen, siehe den Anhang zur Anlage der Schlussfolgerungen.

verringern. Dieser Betrag beläuft sich für Deutschland auf 3,671 Mrd. Euro, für Österreich auf 565 Mio. Euro.³¹

In der Haushaltsstruktur wird es mit den Rubriken „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“, „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“, „Migration und Grenzmanagement“ sowie „Sicherheit und Verteidigung“ neue „Policy-Cluster“ geben.³² Die Rubriken sind allerdings finanziell sehr unterschiedlich ausgestattet und haben ihren Schwerpunkt weiterhin bei der Agrar- und der Kohäsionspolitik.³³ Außerhalb der Haushaltsobergrenze des Finanzrahmens stehen weitere Finanzierungsinstrumente (Solidaritäts- und Soforthilfereserve, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und Flexibilitätsinstrument) und eine neue Reserve für die Anpassung an den Brexit, die insgesamt mit 20 Mrd. Euro ausgestattet sind.

2. Einnahmenseite

Auf der Einnahmenseite von NGEU steht im Wesentlichen der Eigenmittelbeschluss im Mittelpunkt. Es handelt sich dabei um einen besonderen Rechtsakt des Rates auf der Grundlage von Art. 311 Abs. 3 AEUV, mit dem das Finanzierungssystem der EU sowie Umfang und Struktur der daraus entstehenden nationalen Finanzierungsanteile am Unionshaushalt festgelegt werden.³⁴ Der einstimmig zu fassende Ratsbeschluss, zu dem das Parlament nur das Anhörungsrecht hat, muss von den Mitgliedstaaten „im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ angenommen werden.

Der Europäische Rat hat sich darauf geeinigt, den Eigenmittelbeschluss umfangreich zu ändern. Zunächst soll die Kommission ermächtigt werden, die Finanzmittel für den Sonderhaushalt am Kapitalmarkt zu beschaffen. Die EU wird also ausdrücklich eine Verschuldungskompetenz erhalten. Zudem wird die Eigenmittelobergrenze, d.h. das maximal verfügbare Finanzvolumen, dauerhaft auf 1,4% BNE der EU-27 und bis zum Jahr 2058 befristet um weitere 0,6% BNE auf insgesamt 2,0% BNE erhöht.³⁵

Die starke Erhöhung der Eigenmittelobergrenze ist den Finanzierungsbedingungen des Sonderhaushalts geschuldet. Der auf 30 Jahre befristete Anteil von 0,6% dient der Übersicherung der

³¹ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. 152 f.

³² Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 2, 25 ff.

³³ Ein Vergleich der letzten drei Finanzrahmen bei Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2020, 54-58.

³⁴ Beschluss des Rates 2014/335/EU, Euratom v. 26.5.2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. EU 2014, L 168, 105, abgedruckt in BT-Drucks. 18/4047, 10 ff.

³⁵ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 9, A 28, 140, die Eigenmittelobergrenze für Zahlungsverpflichtungen wird bei 1,46% BNE liegen. Im geltenden Eigenmittelbeschluss liegt diese Grenze bei 1,23% BNE (EU-28).

von der EU begebenen Anleihen, für die die Mitgliedstaaten mit ihren Finanzierungsanteilen am Haushalt haften und dadurch den EU-Anleihen ein gutes Rating verschaffen.³⁶ Die Erhöhung der Obergrenze auf 1,4% dient dazu, die notwendigen Finanzmittel für alle bestehenden und eventuellen Verbindlichkeiten in einem Jahr aufzubringen. Es wird demnach deutlich, dass die Mitgliedstaaten über die nächsten Jahrzehnte mit erhöhten EU-Beiträgen rechnen müssen, aus denen die EU-Anleihen zurückgezahlt werden.

Nur teilweise erschließen sich die Ausführungen des Europäischen Rates zu einer Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten. Reichen die im jährlichen EU-Haushalt eingestellten Mittel für Zins und Tilgung der EU-Schulden nicht aus, kann die Kommission die Mitgliedstaaten „als letzte Reserve“ zu anteiligen zusätzlichen Zahlungen auffordern.³⁷ Mit dem Hinweis dürfte der Fall gemeint sein, dass einzelnen EU-Mitgliedstaaten zahlungsunfähig oder -unwillig werden und die Union über nicht ausreichende Finanzmittel verfügt.³⁸

Obgleich die Schlussfolgerungen die Reform des Eigenmittelsystems mehrfach aufgreifen, hat der Europäische Rat vorerst keine Unionssteuern beschlossen.³⁹ Es soll aber immerhin zum 1. Januar 2021 eine neue Eigenmittelkategorie geben, eine „auf nicht recycelten Kunststoffabfällen“ beruhende Abgabe.⁴⁰ Die Staats- und Regierungschefs lassen auch im Übrigen wenig Zweifel an ihrer Sympathie gegenüber diesem Finanzierungsinstrument: „Die Union wird in den kommenden Jahren auf eine Reform des Systems der Eigenmittel hinarbeiten und neue Eigenmittel einführen.“ In diesem Zusammenhang werden Steuern und Abgaben (CO₂-Ausgleichsabgabe, Plastikabgabe, Erweiterung des Emissionshandelssystems, Finanztransaktionssteuer, Digitalabgabe)⁴¹ ausdrücklich genannt.⁴² Die Einnahmen aus diesen neuen

³⁶ Friedrich Heinemann, ifo-Schnelldienst 8/2020, 25 (28), mit Kritik an der erheblichen Überdeckung im Vergleich zum ESM.

³⁷ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 10; ein konkretisierender Kommissionsvorschlag dazu liegt noch nicht vor.

³⁸ Das Verfahren wird präzisiert in Art. 6 Abs. 5 bis 9 der Entwurfsfassung des Eigenmittelbeschlusses v. 29.7.2020, Rats-Dok. Nr. 10025/20, die Regelung erinnert an den revidierten erhöhten Kapitalabruf nach Art. 5 Abs. 7 Buchst. g i.V.m. Art. 25 Abs. 2 ESMV. Abweichend zum ESM-Vertrag wird in Abs. 6 ausdrücklich festgehalten, dass ein Mitgliedstaat nur bis zu seinem Anteil am erhöhten Gesamthaushalt haften soll.

³⁹ Die Entwürfe für eine Durchführungsverordnung zum Eigenmittelbeschluss sehen Steuern nicht als Eigenmittelkategorie vor, Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM (2018) 327; Rat, Vorschlag des Ratsvorsitzes, Rats-Dok. Nr. 9830/20 v. 23.7.2020.

⁴⁰ Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 29; Rats-Dok. Nr. 10025/20, Art. 2 Abs. 1 Buchst. c, dort wird die Höhe mit 80ct pro Kilogramm nicht recycelbarer Kunststoff angegeben; Bulgarien, Estland, Griechenland, Italien, Kroatien, Litauen, Lettland, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, und Zypern werden eine pauschale Verringerung der Abgabe erhalten.

⁴¹ Das Europäische Parlament, Anm. 11, Ziff. 11, spricht von „Digitalsteuer“.

⁴² Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. A 29, 146-150. Der Vorschlag für eine Finanztransaktionssteuer ist bereits enthalten in Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM (2018) 325; die Kommission hat ihren Änderungsvorschlag für den

Eigenmittelquellen, die bis spätestens 2023 eingeführt werden sollen, sind für die vorzeitige Rückzahlung der NGEU-Finanzmittel verwendet werden.

III. Ausgewählte Rechtsfragen

NGEU ist ein Meisterstück – Legal Hightech. Politischer Wille hat einen europarechtlichen Konstruktivismus befördert. Diese Konstruktionskünste der beteiligten Juristen sind bewundernswürdig und zeigen, welche Gestaltungsmöglichkeiten das Unionsrecht bei kreativem Anspruch bietet. Die einzelnen unionsrechtlichen Teilschritte werfen jedoch unionsrechtliche Nachfragen auf (1.) und sind auf ihre Folgen im Hinblick auf die mitgliedstaatliche parlamentarische Beteiligung bei der Ratifikation und Umsetzung (2.) zu befragen.

1. Unionsrecht

a) Zweck des Sonderhaushalts

aa) Art. 175 AEUV. Die erste Rechtsfrage ist auf die Rechtsgrundlagen für die beiden Sekundärrechtsakte gerichtet, mit denen der Sonderhaushalt geschaffen werden soll. Art. 175 AEUV, den die Kommission für die Errichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität vorschlägt, sieht den Betrieb der bekannten Strukturfonds vor und ermöglicht in Absatz 3 eine Neuregelung von „spezifischen Aktionen außerhalb der Fonds.“ Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ist eingehalten.

bb) Art. 122 AEUV. Problematisch ist die Rechtsgrundlage für das Aufbauinstrument. Die Kommission nennt in ihrem Rechtsetzungsvorschlag Art. 122 AEUV, ohne dabei einen der beiden Absätze zu spezifizieren.⁴³ Der Juristische Dienst des Rates ist der Ansicht, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV einschlägig ist, weil die Verteilung von Haushaltsmitteln kein „finanzieller Beistand“ im Sinne des Absatzes 2 sei.⁴⁴ Die Unterabteilung Europa der Bundestagsverwaltung hat Art. 122 Abs. 2 AEUV als passende Rechtsgrundlage identifiziert, soweit die

Eigenmittelbeschluss an NGEU angepasst, siehe COM (2020) 445; siehe auch die Mitteilung COM (2020) 442, dort nennt die Kommission folgende Einnahmequellen und erwartete jährliche Einnahmen: Ausweitung der auf dem Emissionshandelssystem basierenden Eigenmittel auf den See- und Luftverkehr (etwa 10 Mrd. EUR), CO₂-Grenzausgleichssystem (5-14 Mrd. EUR), Eigenmittel auf der Grundlage der Tätigkeiten von großen Unternehmen, die enorm vom EU-Binnenmarkt profitieren (bis zu 10 Mrd. EUR), Digitalsteuer von Unternehmen mit einem weltweiten Jahresumsatz von über 750 Mio. EUR (bis zu 1,3 Mrd. EUR).

⁴³ European Commission, Anm. 17, 2 f.

⁴⁴ Council, Anm. 10, Rn. 115-153, Ergebnis Ziff. 154.

Finanzhilfen auf die Corona-Epidemie gerichtet sind.⁴⁵ In weiteren öffentlichen Stellungnahmen wird die Rechtsgrundlage, die als Ausnahmeregel bekanntlich eng auszulegen ist, kritischer beurteilt.⁴⁶

Der Wortlaut des Vertragsartikels zeigt, dass für finanzielle Hilfen der Absatz 2 gegenüber dem Absatz 1 spezieller ist, was auch der Auslegung des EuGH entspricht.⁴⁷ Absatz 2 jedoch bezieht sich nicht auf alle, sondern nur auf „einen“ Mitgliedstaat und sieht Finanzhilfen auf einen Krisenfall bezogen vor.⁴⁸ Drittstaaten sind vom Anwendungsbereich gar nicht erfasst. Der vorausgesetzte Krisenkonnex wirft die Frage auf, ob die Zuweisung von NGEU-Finanzmitteln in der beabsichtigten thematischen Breite erfolgen kann und nicht ein auf unmittelbare Krisenschäden beschränktes Ausgabenprogramm vorliegen muss. Ein wesentlicher Teil des Sonderhaushalts wird, daran sei erinnert, bestehenden EU-Programme zugewiesen, die für die Normallage konzipiert wurden und verwaltet werden.⁴⁹ Mehr noch, mit EURI werden Ziele außerhalb des Pandemie-Zusammenhangs verfolgt, wie der ökologische und digitale Wandel und der Übergang in eine klimaneutrale Wirtschaft.⁵⁰ Auch wird die Mitsprache des Europäischen Parlaments über das Haushaltsverfahren die Mittelvergabe weiter politisieren. Dass zwischen die Finanzhilfen und NGEU weiteres Sekundärrecht geschaltet ist, das solche Bedingungen und Verfahren definiert, wird zwar ebenfalls als Argument gegen die Rechtsgrundlage verwendet, doch nennt der Artikel ausdrücklich „bestimmte Bedingungen“ für die Unterstützung.

Wer den Sonderhaushalt als finanzielles Gestaltungsmittel etwa für den Green Deal nutzen möchte, der sollte auf die einschlägige Rechtsgrundlage, auf Art. 352 AEUV zurückgreifen. Die in den Konstruktionsbüros durchaus erwogene Kompetenz, würde allerdings das Parlament mit einem Zustimmungsrecht beteiligen und in Deutschland ein Gesetz erfordern. Ob aber diese Mitwirkungsrechte qualitativ so viel umfassender als die schon heute bestehenden Rechte sind,

⁴⁵ Deutscher Bundestag, Kurzinformation – Anleiheemissionen durch die EU – Aktueller Stand und rechtliche Würdigung v. 1.7.2020, PE-Dok. 214/2020, 8 f.; begrenzt auf zeitnahe und unmittelbare Nothilfen *Christian Calliess*, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 114 v. 24.3.2020, 3; *ders.*, Der Landkreis 2020, 408 (409).

⁴⁶ *Anja Hoffmann/Lukas Harta/Martina Anzini*, cepAdhoc Nr. 7 v. 28.7.2020, 10 ff.

⁴⁷ EuGH [Plenum], Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 116 – Pringle.

⁴⁸ Hier ließe sich noch argumentieren, dass alle Mitgliedstaaten von der Covid-19-Pandemie betroffen sind.

⁴⁹ *Francesco Costamagna/Matthias Goldmann*, Verfassungsblog v. 30.5.2020, sehen diese Vermengung von außerordentlichen und regulären Finanzmitteln gerechtfertigt durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

⁵⁰ Kommissionpräsidentin *Ursula v. d. Leyen* hat in ihrer Rede zur Lage der Union v. 16.9.2020 erklärt, dass 37% „der Mittel von NextGenerationEU [...] unmittelbar für die Ziele unseres europäischen Grünen Deals ausgegeben [werden]“; Konkretisierungen möglicher Investitionsziele in COM (2020) 575, 11 ff., dort mit sieben „Europäischen Leitinitiativen“; die Anforderungen an die Aufbau- und Resilienzpläne werden konkretisiert in Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD (2020) 205 v. 17.9.2020. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 2.10.2020 sollen mindestens 20% des RRF für digitale Transformation verwendet werden, EUCO 13/20, Ziff. 8.

ist die Frage. Möglicherweise scheut die EU auch den Vorwurf, die Union müsse sich für das Vorhaben erst noch die Kompetenz beschaffen. Insgesamt scheint Art. 352 AEUV nach dem Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts integrationspolitisch überholt.

cc) Art. 125 AEUV. Dass die Mitgliedstaaten von der EU Finanzhilfen in Form von Krediten und Zuschüssen erhalten, ruft, drittens, das *no bail-out*-Verbot (Art. 125 Abs. 1 AEUV) als Maßstab auf. Da Art. 122 und Art. 125 AEUV in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis stehen, ist das *no bail-out*-Verbot grundsätzlich kein Rechtsproblem, wenn das Aufbauinstrument auf Art. 122 AEUV gestützt wird. Die juristische Konstruktion der Finanzmittelbeschaffung über den Eigenmittelbeschluss bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nur eigene Verbindlichkeiten neu begründen und nicht Schulden anderer Mitgliedstaaten übernehmen. Es steigt einfach der Beitragssatz zur EU.⁵¹

Von größerer Bedeutung ist die Schutzrichtung des Art. 125 Abs. 1 AEUV, wonach die Mitgliedstaaten bei der Verschuldung der Marktlogik unterworfen sein sollen.⁵² Mitgliedstaaten, die verlorene Zuschüsse aus dem EU-Haushalt erhalten, verschulden sich nicht. Das Argument passt also nur für die NGEU-Kreditkomponente. Die Kredite ließen sich wegen des befristeten Vergabezeitraums als Notmaßnahme rechtfertigen. Allerdings wird das Transfervolumen für einzelne Mitgliedstaaten im Vergleich zum nationalen BNE erheblich sein.⁵³ Zudem war ein wesentliches Motiv für die NGEU-Zuschusskomponente, dass viele Mitgliedstaaten bereits übermäßige marktfinanzierte Schuldenquote haben und diese nicht weiter steigen sollen.⁵⁴ NGEUs Zweck ist es also gerade, einzelne Mitgliedstaaten von der Marktlogik zu entlasten und mit günstigen Kreditkonditionen zu versorgen.⁵⁵ Dies geschieht in einem Marktumfeld günstiger, von der EZB stark beeinflusster Finanzierungsbedingungen für öffentliche Haushalte. Die neuen EU-Anleihen, die der Eigenmittelbeschluss ermöglicht und NGEU finanzieren, werden von der EZB umfänglich, wenn natürlich auch in den Grenzen des Art. 123 Abs.1 AEUV, gekauft werden – eine Gesamtkonstruktion, die jedenfalls dem Sinn und Zweck der Maastrichter Währungsverfassung widerspricht.

⁵¹ Council, Anm. 10, Rn. 158.

⁵² EuGH, Anm. 47, Rn. 135.

⁵³ Vgl. das Schaubild in Deutsche Bundesbank, Anm. 14, 85.

⁵⁴ Die Kreditaufnahme der Europäischen Kommission im Rahmen von NGEU wird übrigens nicht anteilig als Darlehensaufnahme des Bundes gewertet und ist damit auch für die Schuldenbremse des Grundgesetzes neutral, BT-Druck. 19/22143, 6 f.

⁵⁵ Die Zinskonditionen für die Mitgliedstaaten sollen den Zinskonditionen der Anleihen entsprechen, die die EU zur Finanzierung der Darlehen auf den Kapitalmärkten aufnimmt, BT-Drucks. 19/22134, 5.

b) Unionsschulden als „sonstige Einnahmen“

Eine zweite Rechtsfrage ist die prinzipielle Zulässigkeit von Unionsschulden als Eigenmittel zur Haushaltsfinanzierung. Es ist argumentiert worden, dass das Gebot des Haushaltsausgleichs (Art. 310 Abs. 1 AEUV) materiellen Gehalt habe. Die EU könne also nur so viele Ausgaben tätigen, wie sie durch Einnahmen im Rahmen des Eigenmittelsystems erhalte. Dagegen spricht, dass sich die EU mit den erforderlichen Mitteln ausstatten soll, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können (Art. 311 Abs. 1 AEUV). Die Verträge erwähnen zudem kein Verschuldungsverbot und die Unionspraxis kennt jedenfalls seit den 1970er Jahren immer wieder Fälle der Kreditaufnahme durch die Gemeinschaften und heute die Union.⁵⁶ Nun ist das Kreditvolumen der historischen und der laufenden Verschuldungsfälle sehr begrenzt; erst parallel zu den NGEU-Verhandlungen ist mit dem europäischen Kurzarbeiterprogramm SURE ein Vorhaben hinzugekommen, dass finanziell von größeren Unionsschulden getragen wird.⁵⁷ Das Vorhaben bestätigt also weniger die Möglichkeit einer Verschuldungskompetenz, als es vielmehr die Dringlichkeit einer Antwort unterstreicht.

Da die Mitgliedstaaten über eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses ausdrücklich neue Kategorien einführen können (Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV), wäre dies der juristisch tragfähige Weg für eine Verschuldungskompetenz der EU.⁵⁸ Trotz der anstehenden Änderung des Eigenmittelbeschlusses, der die unionale Kreditaufnahme gestattet, werden diese Schulden jedoch nicht zur Eigenmittelkategorie erklärt. Im Gegenteil, das Aufbauinstrument ordnet die Finanzmittel für den Sonderhaushalt als externe zweckgebundene Einnahmen ein. Die Finanzmittel fallen in die Kategorie der „sonstigen Einnahmen“.⁵⁹ Dabei ist davon auszugehen, dass der Eigenmittelbeschluss sich nicht technisch auf „Eigenmittel“ begrenzt ist, sondern auch die „sonstigen Einnahmen“ erfasst, wenn diese einen substantiellen, den anderen Eigenmittelkategorien vergleichbaren Ertrag bringen. Es widerspräche dem Sinn und Zweck des geltenden

⁵⁶ Zum Community Loan Mechanism der 1970er Jahre *Sebastian Horn/Josefin Meyer/Christoph Trebesch*, Kiel Policy Brief Nr. 136, April 2020; einen Überblick über die aktuellen Kreditaktivitäten der EU gibt der jährliche Finanzbericht der Kommission, zuletzt European Commission, Financial Report 2018, 2019, Annex 5, 79 f. Mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ließe sich aber auch argumentieren, dass Verschuldung ausdrücklich in den Verträgen vorgesehen sein muss.

⁵⁷ VO (EU) 2020/672 des Rates v. 19.5.2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, ABl. EU 2020 L 195, 1; die Verordnung ist auf Art. 122 AEUV gestützt, nach Art. 5 beträgt das maximale Kreditvolumen 100 Mrd. Euro.

⁵⁸ Vgl. *Roland Bieber*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rn. 43; *Matthias Rossi*, in: Dausen/Ludwigs (Hg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Finanz- und Haushaltsordnung der EU, 44. EL. 2018, Rn. 135.

⁵⁹ *Anja Hoffmann/Lukas Harta/Martina Anzini*, Anm. 46, 21.

Eigenmittelsystems, das in besonderer Weise an die nationale parlamentarische Legitimation rückgebunden ist, die neue Kategorie „Unionssteuer“ außerhalb dieses Systems zu implementieren.

Die Schulden der Union bedeuten also am Ende höhere Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt. Damit wird die Finanzierung der EU intransparent. Vermutlich hat der Europäische Rat von einer neuen Eigenmittelkategorie „Unionsschulden“ gerade abgesehen, um das Handlungsermessen der EU-Organen zu begrenzen.⁶⁰ Die Schuldenermächtigung ist stattdessen zeitlich befristet und im Umfang begrenzt. Mit Blick auf den Gesamtumfang des Sonderhaushalts, der gut 70% des regulären Finanzrahmens für die Jahre 2021-27 umfasst, entsteht eine normative Unwucht in der Haushaltsverfassung.⁶¹ Die sonstigen Einnahmen werden zur Haupteinnahmequelle der EU. Sie werden über die Kreditrückzahlung aus der BNE-Eigenmittelkategorie gespeist, aber mit Zweckbindung, die die Finanzmittel dem ordentlichen EU-Haushaltsverfahren entzieht. Das normative Leitbild des Primärrechts ist bisher, dass haushaltswirksame Rechtsakte durch *Eigenmittel* finanziert werden (Art. 310 Abs. 4 AEUV). Mit viel Wohlwollen lässt sich dieser Zusammenhang noch mit dem Wortlaut von Art. 311 Abs. 2 AEUV vereinbaren, wonach sich der Haushalt „unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“

c) Wären Unionssteuern erlaubt?

Der neue Eigenmittelbeschluss sieht die neue Kategorie der EU-Steuer nicht vor. Der Europäische Rat hat sich allerdings darauf geeinigt, neue Finanzierungsquellen im Zeitraum von 2021 bis 2023 zu erschließen, darunter auch Steuern. Der vorherrschende Pragmatismus in europäischen Haushaltsfragen und die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten beim Eigenmittelsystem lassen keinen Zweifel daran, dass Unionsrecht diesem Schritt nicht entgegenstünde. Die EU hat seit Jahrzehnten auch die Zollhoheit und die EU-Organen haben bislang keine durchschlagenden Zweifel daran gehabt, für unionale Hoheitsakte über die notwendige demokratische Legitimation zu verfügen. Das materielle Kernproblem der EU-Steuerhoheit ist die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Übertragung von Hoheitsrechten zur Besteuerung auf die Union.

⁶⁰ Zu diesem Motiv siehe die Antwort der Bundesregierung v. 10.7.2020 auf eine schriftliche Anfrage, BT-Drucks. 19/21117, 9.

⁶¹ Kritisch Council, Anm. 10, Rn. 57-69; Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Next Generation EU – Rechtliche Ausgestaltung v. 9.6.2020, QANDA/20/1024, 3: „Die Konstruktion ist das Ergebnis einer politischen Entscheidung unter Berücksichtigung rechtlicher Beschränkungen.“

2. Deutsches Verfassungsrecht

a) Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat

aa) Die vier Unionsrechtsakte des NGEU sind beteiligungspflichtige Vorhaben im Sinne des Art. 23 GG. Die Ratifikationsbedürftigkeit des Eigenmittelbeschlusses wird von Art. 23 Abs. 1 GG iVm § 3 IntVG gespiegelt, wonach ein Zustimmungsgesetz erlassen werden muss. Für den mehrjährigen Finanzrahmen wird die Anwendung des EUZBBG ausdrücklich in § 5 Abs. 1 Nr. 10, Abs. 2 EUZBBG festgestellt. Die beiden Sekundärrechtsakte für den Sonderhaushalt fallen zusätzlich unter § 5 Abs. 1 Nr. 4 EUZBBG. Für diese drei Fälle sind nur Unterrichtung und Stellungnahme vorgesehen.

Die entscheidende Frage ist, welches Mehrheitserfordernis für das Zustimmungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss gilt. Die Zweidrittelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm Art. 79 Abs. 2 GG kommt in Betracht, wenn es sich bei den Vorhaben um eine Änderung der vertraglichen Grundlagen oder eine vergleichbare Regelung handelte, durch die das Grundgesetz „seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden.“

Das zumindest die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses zugleich das Grundgesetz ändert, liegt nahe, wenn der Eigenmittelbeschluss als Primärrecht eingeordnet wird.⁶² Die deutsche Staatspraxis spricht allerdings dagegen, sind doch frühere Änderungen unbeanstandet mit einfacher Mehrheit beschlossen worden.⁶³ Diese Praxis fortzusetzen, wie es die Bundesregierung beabsichtigt,⁶⁴ geht mittlerweile jedoch mit beachtlichem verfassungsrechtlichem Risiko einher. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zum Europäischen Patentabkommen die Kontrolle des Mehrheitserfordernisses formalisiert. Der Bürger hat seitdem ein

⁶² Die Einordnung ist umstritten, für Primärrecht *M. Lienemeyer*, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 207; *A. v. Arnould*, EuR 2003, 191 (198 f.), für Sekundärrecht *C. Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, Art. 311 AEUV, Rn. 5; *C. Nowak*, Europarecht nach Lissabon, 2011, S. 243, Rn. 3; *C. Ohler/R. Streinz/C. Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl., 2010, S. 88; *U. Häde*, in: Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, Art. 311 AEUV, Rn. 124. Die Europäische Kommission weist dem Eigenmittelbeschluss „quasi verfassungsrechtlichen Charakter“ zu, Anm. 61, 2.

⁶³ Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 18/4047; 16/7686; 14/6142; 13/382, die Zustimmung wurde jeweils auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 59 Abs. 2 Satz 1 und zusätzlich Art. 105 Abs. 3 GG gestützt.

⁶⁴ Dem Bundesfinanzministerium wird die Ansicht zugeschrieben, dass die Anleihebegebung zeitlich begrenzt sei und deshalb die Grenze zur Kompetenzübertragung nicht überschritten werden, weshalb eine einfache Mehrheit für den Eigenmittelbeschluss ausreiche, Deutsche Bundestag, Anm. 45, 7; ausdrücklich BT-Drucks. 19/21117, 9; ausdrücklich nunmehr BT-Drucks. 19/22020, 2.

Recht auf formelle Kontrolle von Hoheitsrechtsübertragungen erhalten, die auch das Fehlen der qualifizierten Mehrheit als Rügegrund einschließt.⁶⁵

Es kommt also auf die Auslegung der verschachtelten, durch die Praxis wenig konturierten Formulierung „vergleichbaren Regelungen, durch die [...]“ an. Mit dieser Variante wird u.a. auf die Möglichkeit der evolutiven Entwicklung des Primärrechts hingewiesen. Deren Anwendungsbereich reicht über die so genannten Evolutivklauseln hinaus und bezieht die Brückenklauseln und die autonomen Änderungsverfahren des Unionsrechts mit ein.

Die Tatbestandsvoraussetzungen verlangen weiter, dass das Grundgesetz seinem Inhalt nach durch einen Integrationsakt geändert oder ergänzt oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Die Schwierigkeit besteht darin, dass das Grundgesetz nicht ausdrücklich in seinem Wortlaut geändert werden muss und dass nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht nur Eingriffe in wesentliche Strukturen des Grundgesetzes, sondern gerade auch mittelbare Verfassungsänderungen erfassen soll.⁶⁶ Die Unionsrechtsakte müssten, so lassen sich die drei Kriterien zusammenfassen, verfassungsändernde Bedeutung haben. Es besteht Einigkeit darüber, dass eine solche verfassungsändernde Bedeutung jedenfalls dann anzunehmen ist, wenn (i) ein Integrationsakt (supranationale) Rechtsetzungs- oder Entscheidungsbefugnisse auf die EU überträgt, die Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehenden Normen des Grundgesetzes haben,⁶⁷ oder wenn (ii) der EU Kompetenzen eingeräumt werden, die das Grundgesetz einem innerstaatlichen Organ oder einer anderen Organisationseinheit zuweist.⁶⁸ Eine in der Literatur geäußerte Kontrollüberlegung in diesem Zusammenhang lautet, ob eine mit dem Unionsrechtsakt vergleichbare Regelung im nationalen Recht einer Verfassungsänderung bedurft hätte.⁶⁹ Der Anwendungsbereich von Satz 3 bestimmt sich im Einzelfall darüber hinaus anhand seines normativen Bezugspunkts, des Integrationsprogramms. Die Leitfrage ist, welche Wirkung ein zustimmungspflichtiger Unionsrechtsakt und

⁶⁵ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats v. 27.2.2020, 2 BvR 739/17, Rn. 98 f. – Europäisches Patentabkommen; anders noch BVerfGE 135, 317 (386, Rn. 125) – ESM-Vertrag, Hauptsache (2014).

⁶⁶ BT-Drucks. 12/6000, 21; *Rupert Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 Rn. 117.

⁶⁷ *Hannes Rathke*, in: v. Arnald/Hufeld (Hg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl., 2018, § 7 Rn. 44; *Rudolf Streinz*, in: Sachs (Hg.), GG-Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 23 Rn. 72 m.w.N.; *Wolfgang Durner*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HdbStR, Bd. X, 2012, § 216 Rn. 30; *Robert Uerpmann-Witzack*, in: von Münch/Kunig (Hg.), GG-Kommentar, 6. Aufl., 2012, Bd. I, Art. 23 Rn. 52; *Frank Schorkopf*, in: BK-GG, Art. 23 Rn. 81 (2011); *Doris König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, 2000, S. 303 ff.; zurückhaltender *Rupert Scholz*, Anm. 66, Rn. 118.

⁶⁸ *Lena Ketterer*, Zustimmungserfordernis beim Europäischen Stabilitätsmechanismus, 2016, S. 193.

⁶⁹ *Hans D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 15. Aufl., 2018, Art. 23 Rn. 36; zustimmend *Wolff Heintschel von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK GG, Art. 23 Rn. 27.

das durch ihn geänderte Integrationsprogramm auf das Grundgesetz haben.⁷⁰ Je stärker ein Integrationsakt die im Grundgesetz angelegten, demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeiten⁷¹ unionsrechtlichen Voraussetzungen oder einer überstaatlich-politischen Determinierung⁷² unterwirft, desto wahrscheinlicher ist es, dass dieser Integrationsakt verfassungsändernde Bedeutung hat.⁷³

bb) Nach diesem Maßstab haben die Änderung des Eigenmittelbeschlusses und die beiden NGEU-Sekundärrechtsakte „Verfassungsrelevanz“.⁷⁴ Über den Eigenmittelbeschluss soll mit der Verschuldungskompetenz mittelbar-funktionell eine neue Eigenmittelkategorie geschaffen werden. Die Befristung wäre ein Gegenargument, beträfe diese nicht einen Zeitraum von 30 Jahren, der außer Verhältnis zu der bisherigen Anwendungsdauer des seit 1980 uneingeschränkt geltenden Eigenmittelsystems steht. Die NGEU-Sekundärrechtsakte sind die unionsrechtlichen Komplementäre dieser neuen Kompetenz, die einen EU-Sonderhaushalt mit einem faktisch modifizierten Haushaltvollzugsverfahren errichten werden. Mit NGEU werden die Eigenmittelbeschlüsse hinsichtlich der EU-Anleiheitilgungen für die kommenden 38 Jahre determiniert. Zukünftige Eigenmittelbeschlüsse können hinter der erhöhten Eigenmittelobergrenze nicht zurückbleiben und die zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmen werden bis zum Jahr 2058 präjudiziert.

Ein irisierendes Konstrukt ist schließlich die neue Finanzhilfe durch die verlorenen Zuschüsse einerseits und die geplante Kreditvergabe andererseits. Da die EU bereits nach geltender Rechtslage haushaltsgesicherte Kredite am Kapitalmarkt aufnimmt, u.a. an Mitgliedstaaten vergibt und die bestehenden Finanzierungsprogramme Finanztransfers vom EU-Haushalt in mitgliedstaatliche Haushalte organisieren, lässt sich zwar nicht sagen, dass mit NGEU ein vollkommen neues Instrumentarium in das Unionsrecht eingeführt wird. Allerdings werden die

⁷⁰ *Ferdinand Wollenschläger*, in: Dreier (Hg.), GG-Kommentar, 3. Aufl., 2015, Bd. II, Art. 23 Rn. 57: „Tragweite der Primärrechtsänderung.“

⁷¹ Zu diesem Begriff BVerfGE 123, 267 (359) – Lissabon (2009); 129, 124 (177) – Euro-Rettungsschirm (2011).

⁷² Vgl. *Peter Michael Huber*, AöR 141 (2016), S. 117 (123).

⁷³ Es lohnt sich ein vergleichender Blick auf den Direktwahlakt von 1976 (BGBl. 1977 II S. 733), den das Bundesverfassungsgericht als ratifizierungsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des EG-Vertrages einordnet, BVerfGE 104, 214 (219). Für eine Parallele spricht die Anwendung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, siehe Anm. 63, auf den Eigenmittelbeschluss und der vergleichbare Wortlaut von Art. 223 Abs. 1 und Art. 311 Abs. 3 AEUV. Der Direktwahl Akt wurde zudem als Beschluss und Akt angenommen und stetig durch Beschlüsse geändert. Dagegen spricht dessen Benennung als sekundärrechtliche Handlungsform im AEU-Vertrag. Die Einordnung als Primärrechtsakt hätte übrigens zur Folge, dass das BVerfG den Änderungsbeschluss dem EuGH in einem Verfahren nicht nach Art. 267 AEUV vorgelegen könnte.

⁷⁴ Dieser Begriff findet sich bei *Hannes Rathke*, in: v. Arnould/Hufeld (Hg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl., 2018, § 7 Rn. 43 ff.

Kredite von der EU nunmehr aufgenommen, um die Finanzmittel intern als verlorene Zuschüsse auszukehren – sie ändern dadurch die Zweckrichtung.

Die Verknüpfung der Kreditkomponente mit den erhöhten EU-Beiträgen der Mitgliedstaaten spricht dafür, die Zustimmungspflichtigkeit des Bundestages zum Eigenmittelbeschluss und den beiden Sekundärrechtsakten (RRF/EURI) aus Art. 115 Abs. 1 GG abzuleiten. Die Mitgliedstaaten können bei ordnungsgemäßer Tilgung der Kredite zwar geringere Beiträge erwarten, etwaige Störungen und Kreditausfälle gehen jedoch nicht zu Lasten der Gläubiger, sondern werden über höhere Beiträge kompensiert. Funktional betrachtet handelt es sich deshalb um eine anteilige Garantie an der Kreditkomponente in Höhe von 360 Mrd. Euro. Die Haftung reicht bis zu neuen Eigenmittelobergrenze von 2% BNE. Deutschland könnte im Umfang von 0,9% BNE von der Kommission für Kredite zahlungsunfähiger oder -unwilliger EU-Schuldnerstaaten in Anspruch genommen werden. Die Gesamthaftungsobergrenze überschreitet damit die maximale Haftung beim ESM.⁷⁵ Die Anwendung von Art. 115 GG wäre zudem das Signal an den Bundestag, dass statt des Europaausschusses auch der Haushaltsausschuss die Federführung bei den Beratungen beanspruchen könnte.

cc) Bundestag und Bundesrat sollten bei der Ausübung ihrer Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten auch im Blick haben, dass NGEU – über den Eigenmittelbeschluss hinaus – eine primärrechtsändernde Qualität haben könnte.

Der Europäische Rat hat mit NGEU nämlich möglicherweise den institutionellen Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion primärrechtswirksam geändert. Die EU-Haushaltsverfassung erteilt nämlich eine Erlaubnis zur Aufnahme von gemeinsamen Unionsschulden, die EU-Anleihen werden in substantiellem Umfang vom Europäischen System der Zentralbanken gekauft werden und einzelne Mitgliedstaaten erhalten aus den unionalen Extrafinanzmitteln erhebliche Nettotransfers und günstige Kredite außerhalb des Kapitalmarktes. Bislang sind umfangreiche Finanzhilfen an Mitgliedstaaten intergouvernemental organisiert worden, durch bilaterale Kredite, durch den „Euro-Rettungsschirm“ und den ESM, d.h. Einrichtungen, die von den Mitgliedstaaten getragen werden. Dies ändert sich, weil nunmehr die EU selbst mit erweiterter Finanzkraft den Mitgliedstaaten als Gläubiger und Zuwender gegenübertritt. Diese

⁷⁵ Der deutsche Haftungsanteil am ESM-Kapital ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt, BGBl. 2012 II, 1086 und BVerfGE 135, 317 ff. ESM-Vertrag, Hauptsache (2014). Zur deutschen Haftung im Rahmen des Aufbauinstruments siehe die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage, BT-Drucks. 19/22134, 3 f. Danach hafte die Bundesrepublik bis zur neuen Eigenmittelobergrenze von 2% BNE, da der deutsche Anteil am MFR etwa 1,1% BNE entspricht, bliebe ein Anteil von 0,9% BNE für die Ausfallhaftung, d.h. jährlich ein Betrag in Höhe von 31,82 Mrd. Euro (mit BNE-Zahlen für 2019). Die Mitgliedstaaten, die ihren Finanzierungsanteil schuldig bleiben, sind zur Zahlung ihres Eigenmittelanteils allerdings weiter verpflichtet.

Unionsschulden werden über den Eigenmittelbeschluss durch die Mitgliedstaaten garantiert und mittels Zins- und Tilgung langfristig finanziert. Fiskalisch betrachtet, sind die Unionsschulden also anteilig Schulden der Mitgliedstaaten, ohne dass diese auf die Quote des öffentlichen Schuldenstandes angerechnet werden.⁷⁶

Mit NGEU werden die seit einer Dekade bestehenden Gegensätze über den langfristigen Wohlstandstransfer zwischen Euro-Staaten, die unter den Etiketten „Transferunion“, „Euro-/Corona-Bonds“ und „Fiskalkapazität“ geführt wurden, vorerst beigelegt. Da der Eigenmittelbeschluss die beabsichtigte Verschuldung stark übersichert, erwirbt die EU für die nächsten Jahre weiteren finanziellen Handlungsspielraum. Der Schluss liegt nahe, dass NGEU der unbenannte Einstieg in eine Fiskalunion bedeutet. Dass der Europäische Rat ein solches Metaergebnis gebracht hat, ist eine Interpretation, die akzeptiert oder verworfen werden kann. Dass die EU über Krisenmaßnahmen bislang stetig *dauerhafte* Integrationsfortschritte gemacht hat, steht hingegen außer Frage.

b) Integrationsgrenzen

NGEU lässt schließlich daran denken, ob das Vorhaben an die verfassungsrechtlichen Integrationsgrenzen stößt. Sehen wir im Eigenmittelbeschluss einen primärrechtsändernden Rechtsakt, wofür die besseren Argumente sprechen, dann kommt lediglich die Verfassungsidentität als Prüfungsmaßstab in Betracht. Die Entwicklung der EU mittels verfassungsändernder Integrationsakte unterliegt den materiellen Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG, auf den Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG verweist.⁷⁷ Die deutliche Erhöhung des deutschen Beitrags zur EU-Finanzierung wird keinen Umfang erreichen, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages antastet. Es wird immer auch noch der Schritt bleiben, die Steuern zu erhöhen, um den Verpflichtungen nachzukommen.

Denkbar wäre es, die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil, wonach „Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“ zu den „wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung“ zählen, so zu lesen, dass die Erhebung originärer EU-Steuern integrationsfest ist.⁷⁸ NGEU verzichtet jedoch, wie erwähnt, einstweilen auf die Einführung von Unionsteuern, die einer weiteren Änderung des Eigenmittelbeschlusses vorbehalten ist.

⁷⁶ Art. 126 Abs. 2 iVm Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EU 2008 C 115, 279.

⁷⁷ BVerfGE 142, 123 (188) – OMT-Hauptsache (2016).

⁷⁸ BVerfGE 123, 267 (358, Rn. 249) – Lissabon (2009).

Eine Kausalkette, die auf diesen Schritt zulaufen soll, ist zwar in Gang gesetzt,⁷⁹ erreicht aber vorerst nicht die Schwelle verfassungsrechtlicher Erheblichkeit.

Gegen originäre EU-Steuern spricht prinzipiell die unzureichende demokratische Legitimation europäischer Hoheitsgewalt, die dem Unionsbürger zusätzlich neben seinem Wohnsitzstaat mit Besteuerungsanspruch gegenüberträte.⁸⁰ Da die unionale Hoheitsgewalt weiterhin von den Mitgliedstaaten abgeleitet und in ihrer Existenz abhängig ist, erfüllt die Union nicht die Rechtfertigungsanforderungen für Steuern.⁸¹ Ob es zu Steuern mit unionaler Rechtsetzungs- und Ertragskompetenz kommt, ist europapolitisch offen. Der historische Zusammenhang von Verschuldung und Besteuerung erinnert daran, das Steuerthema dennoch im Blick zu behalten.

c) Vorläufige Anwendung des Eigenmittelbeschlusses

Eher ein europapolitisches Ärgernis und Ausdruck der Geringschätzung demokratischer Legitimation durch mitgliedstaatliche Parlamente, ist die vom Europäischen Rat erklärte Absicht, den Eigenmittelbeschluss rückwirkend zum 1. Januar 2021 wirksam werden zu lassen. Auch haben die Staats- und Regierungschefs sich ausdrücklich dazu verpflichtet, dass die Mitgliedstaaten „im Einklang mit ihren jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften den neuen Eigenmittelbeschluss so bald wie möglich billigen“ werden.⁸²

Sicherlich drückt sich darin der Optimismus aus, dass die mitgliedstaatlichen Parlamente dem Beschlossenen zustimmen werden. Doch die Kehrseite davon offenbart eine Gewissheit, die parlamentarischen Eigensinn ausschließt und die parlamentarische Ratifikation als Förmlichkeit mit nur einem Ergebnis betrachtet. Vermutlich wird das neue Eigenmittelsystem verwaltungsintern ab dem Jahresbeginn 2021 im funktionalen Sinne einer vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge praktiziert werden.⁸³ Dies ist nicht risikolos und bedürfte einer

⁷⁹ Mehr als eine List der Vernunft könnte sein, dass die Einnahmen aus neuen Eigenmitteln für die vorzeitige Rückzahlung der NGEU-Anleihen verwendet werden sollen, Europäischer Rat, Anm. 2, Rn. 150. Diese Zusage wird die Bereitschaft von Mitgliedstaaten mit hohem Nettotransfer erhöhen, neuen Eigenmittelquellen bloß aus Gründen der Belastungsabsenkung zuzustimmen.

⁸⁰ Näher *Christian Waldhoff*, Steuerhoheit für die Europäische Union, 2012, auch mit Hinweis auf bestehende, periphere EU-Besteuerung, wie die der Bediensteten.

⁸¹ Näher zur Legitimationsleistung *Frank Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 3 Rn. 177-181.

⁸² Europäischer Rat, Anm. 2, Ziff. 141.

⁸³ Die Anleihebegebung soll nach Ansicht der Bundesregierung erst nach vollständiger Ratifikation beginnen, vgl. BT-Drucks. 19/22020, 2.

Absicherung jedenfalls für den Zeitraum, in dem der Eigenmittelbeschluss noch nicht ratifiziert ist.⁸⁴

IV. Europapolitische Würdigung

Es ist bislang ein tragendes Prinzip der EU, dass deren Aktivitäten nicht über Schulden, sondern über zugewiesene Einnahmen, letztlich durch Beiträge der Mitgliedstaaten getragen werden. Von diesem Prinzip weicht der Europäische Rat nun ab. Er schafft einen von den Mitgliedstaaten garantierten, schuldenfinanzierten Sonderhaushalt, aus dem Mitgliedstaaten Zuschüsse erhalten und Kredite ziehen können. Der Umfang von 750 Mrd. Euro beträgt etwa 70% des Finanzierungsvolumens des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens; dies entspricht 5,4 % EU-BNE im Jahr 2019.⁸⁵

Die zusätzliche Schuldenlast wird für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten unsichtbar gemacht. Sie erscheint nicht in den Defizitstatistiken, weil sie einstweilen nur höhere EU-Beiträge pro Mitgliedstaat bedeutet, die in den nächsten Jahren möglicherweise durch neue Eigenmittelquellen wieder sinken werden. Aber Zins und Tilgung müssen in jedem Fall ausgebracht werden und bedeuten Belastungen der Steuerbürger in den Mitgliedstaaten.

Mit dem Sonderhaushalt sind auch erhebliche Wohlstandstransfer zwischen den Mitgliedstaaten verbunden, unmittelbar durch die NGEU-Zuschusskomponente und mittelbar durch die mitgliedstaatliche Garantie der EU-Kredite. Hatte sich insbesondere die Bundesrepublik über eine Dekade erfolgreich gegen die Vergemeinschaftung nationaler Schulden in der EU gewendet, so kommt nun – nach einem deutschen Richtungswechsel in der Europapolitik – die Fiskalunion in Form gemeinsamer europäischer Schulden.⁸⁶ Mit den erhöhten Nettozahlungen wird die deutsche Europapolitik zudem den Hebel einbüßen, Finanzhilfen an Mitgliedstaaten mit eigenverantworteten wirtschaftspolitischen Reformen zu verknüpfen. Das Stichwort dafür ist „Solidarität“, mittlerweile auch ein Prinzip des Unionsrechts,⁸⁷ das in diesem Fall die Gestalt des

⁸⁴ Vgl. zur vorläufigen Anwendung des CETA-Abkommens BVerfGE 143, 65 (98 ff.) – CETA-Abkommen, eA-Verfahren (2016); vgl. *Peter Becker*, SWP-Aktuell, Nr. 56, Juni 2020, S. 6, der von der von einem Non-Paper des französischen Finanzministeriums v. 8.5.2020 berichtet, indem eine politische Zusage und Verpflichtung aller Staats- und Regierungschefs zur vorgezogenen Umsetzung des neuen Eigenmittelbeschlusses vorgeschlagen wird.

⁸⁵ Deutsche Bundesbank, Anm. 14, 84.

⁸⁶ *Friedrich Heinemann*, *Integration 2020*, 101 ff., der nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ diskutiert. Mit Überlegungen zu dem „historischen Kompromiss“ zwischen Merkel und Macron *Jürgen Habermas*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9/2020, 41 (45 f.). Vgl. auch die Aussage des französischen Wirtschafts- und Finanzministers, dass Frankreich die Idee gemeinsamer Schulden der EU-Mitgliedstaaten seit Langem unterstütze, *Bruno Le Maire*, Interview mit WELT am Sonntag v. 13.9.2020, 32.

⁸⁷ EuGH, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 253, 291 ff. – Slowakei und Ungarn/Rat; verb. Rs. C-715/17, 718/17 und 719/17, ECLI:EU:C:2020:257, Rn. 80, 180 f. – Kommission/Polen, Ungarn und

Sonderhaushalts „Next Generation EU“ angenommen hat. So wird neben das Konzept *konditionaler* Finanzhilfe, für institutionell Art. 136 Abs. 3 AEUV und der ESM stehen, das neue Konzept *solidarischer* Finanzhilfe gesetzt. Es kann nicht überraschen, wenn Mitgliedstaaten sich über das neue Konzept finanzieren wollen und die Konditionalität noch stärker als bisher ablehnen. Konditionale Finanzhilfe wird noch stärker als bisher mit einem negativen Urteil über die Gründe für den Finanzhilfebedarf verknüpft werden, während solidarische Finanzhilfe für unverschuldete Notlagen bereitsteht – welche Kategorie in einem Schockszenario ausgewählt wird, ist letztlich eine politische Wertungsfrage. Die Entwicklungstendenz, das Junktim von Finanzhilfe und Konditionalität zu lösen, ist bereits in der beabsichtigten Reform des ESM-Vertrages angelegt. Die Reformvorschläge sehen unter anderem vor, dass das Finanzhilfeinstrument der vorsorgliche bedingten Kreditlinie auf „ex ante-Konditionalität“ umgestellt wird und auf „Auflagen“ gegenüber dem Kreditnehmer verzichtet.⁸⁸ NGEU könnte insoweit der Debatte über die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion⁸⁹ eine ganz neue Richtung geben – mehr noch, der Schritt könnte bereits die Reform sein.

Dass das Vorhaben ein Problem mit der EU-Beihilfenkontrolle bekommen könnte, ist bereits durch den Umstand ausgeschlossen, dass diese allein auf staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen anwendbar ist (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Zeitgleich müssen sich nationale Solidaritätsmaßnahmen, die ebenfalls zum Ausgleich der Pandemieschäden und zum Aufbau der Wirtschaft gewährt werden, grundsätzlich dem Prüfverfahren der Kommission stellen.⁹⁰ NGEU könnte so auch für eine Prioritätsverschiebung in den politischen Solidarräumen stehen.⁹¹

Tschechien; *Christian Calliess* (Hg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, zu den Finanztransfers zwischen den Mitgliedstaaten *Hermann-Josef Blanke/Stefan Pilz*, EuR 49 (2014), 541 ff.

⁸⁸ DRAFT revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism as agreed by the Eurogroup on 14 June 2019; eine deutsche Arbeitsübersetzung des Änderungsvertrages liegt vor als Dok. EUFIN 610/2019, ohne Datum. Einen Überblick zu den Standpunkten in der Euro-Gruppe gibt <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/leaders-clash-over-stimulus-against-pandemic-pass-the-hot-potato-to-the-eurogroup/>. Zum Ganzen *Frank Schorkopf*, Gutachten für die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag v. 2.7.2020, <https://bit.ly/306E4sN>.

⁸⁹ *Paul Craig/Menelaos Markakis*, EMU Reform, in: *Ambtenbirnk/Herrmann* (eds.) *The EU Law of Economic and Monetary Union*, 2020, § 42, S. 1400 ff.

⁹⁰ Finanzielle Corona-Hilfsmaßnahmen der Mitgliedstaaten unterliegen dem bis zum 31.12.2020 befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, ABl. EU 2020 CI 91, 1, zuletzt ABl. EU 2020 C 281, 3; der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ist von der Kommission am 8.7.2020 genehmigt worden (Pressemitteilung IP/20/1280), zum Verfahrensstatus der Maßnahmen des Konjunkturpaket siehe BT-Drucks. 19/21928, 8 f.

⁹¹ Aus der EZB ist denn auch die Empfehlung zu vernehmen, den Krisenfonds dauerhaft einzurichten, *Alessandro Giovannini/Sebastian Hauptmeier/Nadine Leiner-Killinger/Vilém Valenta*, The fiscal implications of the EU's recovery package, *Economic Bulletin, Focus* v. 23.9.2020, <https://bit.ly/3iZAM2a>.

Der Bundestag und der Bundesrat sollten im Rahmen der anstehenden Ratifikation des geänderten Eigenmittelbeschlusses NGEU als Gesamtpaket beraten. NGEU wird zu erheblichen Budgetverschiebungen im Bundeshaushalt führen, die durch Einsparungen in anderen Budgets oder durch Steuer und Abgabenerhöhungen finanziert werden müssen. Unter noch ungeklärten Voraussetzungen können Nachschusspflichten greifen, die den Haushalt in einem Jahr noch stärker belasten.⁹²

Aus Sicht des Bundestages besteht eine Interessenparallelität zu den Beteiligungsrechten an der Finanzierung der Euro-Rettungsschirme und des ESM, die jeweils ein separates Beteiligungsgesetz erhalten haben. Der Notbremse-Mechanismus gibt dem deutschen Vertreter im Rat das Recht, die Auszahlung weiterer Kredittranchen einstweilen auszusetzen und ein politisches Zwischenverfahren im Europäischen Rat auszulösen. Die Kreditvergabe aus dem Sonderhaushalt sollte deshalb einem Monitoring unterliegen, das den Bundestag in die Lage versetzt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung auch in dieser Hinsicht auszuüben. Denkbar wäre ein NGEU-Finanzierungsgesetz, das die entsprechenden Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages und seiner Untergliederungen konkretisiert.⁹³

NGEU ist das Ergebnis einer verstärkt politisch ausgerichteten Europäischen Union. Auch wenn die Blaupausen für das Vorhaben von EU-Organen stammen, sind es die Mitgliedstaaten, die diesen Weg gehen wollen – in Gestalt der vom Europäischen Rat ausgehandelten Schlussfolgerungen. Der Rahmen für die Wirtschafts- und Währungsunion wird über die Haushaltsverfassung geändert. Das Europäische Parlament wird diesen Exekutivkompromiss noch verändern und geht in seinen Forderungen weit über das Beschlossene hinaus. Es wird für ein ausgewogenes Endergebnis darauf ankommen, dass sich auch die nationalen Parlamente in die anstehende Änderung der EU-Haushaltsverfassung in der Sache einbringen. Denn es geht um ihre Haushaltsautonomie und die Interessen der von ihnen vertretenen Steuerbürger – der *Next Generations EU*.

⁹² Das es aus verfassungsrechtlicher Perspektive hier einer Konkretisierung bedarf verdeutlicht auch BVerfGE 135, 317 (401, 410) – ESM-Vertrag, Hauptsache (2014), wonach „nicht hinreichend absehbare Zahlungsverpflichtungen“ des Bundes die haushaltspolitische Gesamtverantwortung verletzen.

⁹³ Die Bundesregierung beabsichtigt, den Bundestag über die Entwicklung der Anleiheemissionen und die Kreditvergabe nach dem EUZBBG zu unterrichten, auch mit dem Notbremsenmechanismus gehe eine „rechtlich einschränkende Wirkung“ in Bezug auf das EUZBBG aufgrund der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats gewählten Formulierung („ausnahmsweise“) nicht einher, BT-Drucks. 19/22020, 3, 6.