



*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. 126

19.01.2021

Matthias Ruffert:

# **Europäische Kreditaufnahme in der Corona-Krise: Kompetenz- und Demokratiefragen des Projekts Next Generation EU**

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 126, S. XX.



*Prof. Dr. Matthias Ruffert ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.*

*Bei diesem Beitrag handelt es sich um die Vorabversion eines Beitrags, der in editierter Form unter dem Titel „Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation EU“ in der NVwZ 24/2020, S. 1777 erschienen ist.*

## **1. Krisenreaktion und Fiskalillusion**

Die Notwendigkeit, auf schwere ökonomische Krisen mit massiven Ausgaben der öffentlichen Hand zu reagieren, ist seit *John Maynard Keynes* wirtschaftspolitisches Gemeingut.<sup>1</sup> Will die EU in der Pandemiekrise handlungsfähig sein, muß sie solche Ausgaben tätigen können. Das ist wiederum nur nach einer Steigerung der eigenen Finanzkraft durch Kreditaufnahme zu leisten – und hier beginnen die Probleme.

Politisch ist die Kreditfinanzierung für alle Seiten äußerst attraktiv. Dem Bürger vermittelt sie den Eindruck lastenfreier staatlicher Leistungen; Ökonomen sprechen insoweit von „Fiskalillusion“.<sup>2</sup> Die Politik kann auf diese Weise zu geringen gegenwärtigen Kosten Leistungen verteilen und versprechen, gerade in Wahlkampfzeiten. Diese Interessenlage veranlaßte Bundesfinanzminister *Scholz* dazu, die gegenwärtig verhandelte, kreditbasierte Krisenfinanzierung als Zukunftsmodell für die EU darzustellen.<sup>3</sup>

Mehrere politische Entwicklungslinien deuten in die gleiche Richtung. Die EZB verlangt seit langem eine entsprechende Fiskalpolitik zur Entlastung ihrer geldpolitischen Maßnahmen in Gestalt der großvolumigen Anleihekäufe, die auch jetzt wieder ganz zu Beginn der Krisenreaktion standen und mittlerweile einen Umfang von € 650 Mrd. erreicht haben.<sup>4</sup> Der französische Staatspräsident *Macron* fordert ebenfalls seit seiner Präsidentschaftskampagne die Einrichtung eines „Eurozonen-Budgets“ zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben;<sup>5</sup> dem schloß

---

<sup>1</sup> Instruktiv Davidson, John Maynard Keynes, 2015.

<sup>2</sup> Pünder, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl. 2007, § 123, Rn. 1 m.w.N. in Fn. 2.

<sup>3</sup> „Gemeinsame Schuldenaufnahme wird bleiben“, FAZ vom 23.8.2020.

<sup>4</sup> Beschluß (EU) 2020/440 der Europäischen Zentralbank vom 24.3.2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2020/17), ABl.EU 2020 Nr. L 91/1, i.d.F. des Beschlusses (EU) 2020/1143 vom 28.7.2020 (EZB/2020/36), ABl.EU 2020 Nr. L 248/24. Tatsächliche Ankäufe: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

<sup>5</sup> Humboldt-Rede, Berlin, 10.1.2017: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/FCE/2017/rede-macron> und <https://www.youtube.com/watch?v=4Kxrd8gQbbE>; Sorbonne-Rede, Paris, 26.9.2017: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

sich die Europäische Kommission mit einem entsprechenden Vorschlag zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Dezember 2017 an („Nikolauspaket“).<sup>6</sup> Nicht zuletzt deswegen, weil SPD-Kanzlerkandidat *Schulz* den im gleichen Geist formulierten Koalitionsvertrag<sup>7</sup> nicht mehr mit umsetzte, blieben diese Bestrebungen allerdings bislang erfolglos. Rechtlich wirkmächtiger sind indes Änderungen am EU-Haushaltsrecht, die – von der Öffentlichkeit kaum beachtet – durch die Kommission *Juncker* initiiert wurden. Vorbereitet durch verschiedene Fondslösungen, namentlich des *Juncker*-Plans zur Investitionsförderung,<sup>8</sup> enthält die Haushaltsordnung nunmehr in Art. 220 Abs. 1 die Option, Mitgliedstaaten oder Drittländer durch Kredite zu unterstützen; dazu wird der Kommission „im entsprechenden Basisrechtsakt die Befugnis übertragen, die nötigen Mittel im Namen der Union auf den Kapitalmärkten oder von Finanzinstituten aufzunehmen“.<sup>9</sup> Auch dieses Instrument bleibt allerdings volumenmäßig begrenzt; der *Juncker*-Plan sieht einen Garantiefonds in Höhe von € 16 Mrd. vor.<sup>10</sup>

## 2. Vom weitergeleiteten Kredit zu *Next Generation EU*

Außerdem handelt es sich hierbei wie schon bei ähnlichen Konstruktionen der Vergangenheit, von den berühmten Gemeinschaftsanleihen der 1970er/1980er Jahre zur Bewältigung der Folgen der Ölkrise bis zum Teil-Rettungsschirm EFSM des Jahres 2010 um sog. weitergeleitete Kredite: Der Schuldnerstaat nutzt die höhere Bonität der EU als Ganzer, bleibt aber letzten

---

<sup>6</sup> Namentlich die Mitteilung „Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens“, Dok. KOM(2017) 822 endg.

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 6 ff., abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.6.2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal, ABl.EU 2015, Nr. L 169/1. Ähnlich: Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.9.2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds, ABl.EU 2017 Nr. L 249/1.

<sup>9</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.7.2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl.EU 2018, Nr. L 193/1.

<sup>10</sup> Art. 11 der VO (EU) 2015/1017 (Fn. 8).

Endes Schuldner.<sup>11</sup> Der günstig finanzierte Kredit wird von der Kommission weitergeleitet; die EU tritt nicht als Schuldnerin auf.<sup>12</sup>

Schon im Mai nutzte die EU diese Konstruktion für das Programm SURE zur Finanzierung von Kurzarbeit, allerdings in einem bislang unerreichten Volumen von € 100 Mrd.<sup>13</sup> Mit dem Programm *Next Generation EU* zur wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemiekrise wird nun auch der Pfad der Weiterleitung verlassen. Die EU bleibt erstmals langfristig Schuldnerin der entsprechenden Anleiheforderungen; im Anschluß an den Europäischen Rat vom Juli bis zu einer Höhe von € 390 Mrd.<sup>14</sup> Die öffentliche Diskussion konzentrierte sich auf den Unterschied zwischen Krediten und Zuschüssen und die Frage, ob dies bei den betroffenen überschuldeten Haushalten einen Unterschied macht. Das eigentliche Problem blieb so außerhalb des Blickfeldes: Die Unionskompetenz für eine Verschuldung der EU ist höchst fragwürdig.

Ein geschriebenes Verschuldungsverbot läßt sich den Verträgen nicht entnehmen; ebensowenig gibt es eine explizit hierfür vorgesehene Kompetenznorm.<sup>15</sup> Gegen eine allgemeine Verschuldungskompetenz spricht allerdings schon Art. 20 der EIB-Satzung, der eine explizite Befugnis zur Aufnahme von Anleihen enthält – aber eben nur für die EIB, die nicht einmal Organstatus hat und im Rahmen ihrer Aufgaben nur Darlehen und Bürgschaften vergeben kann, aber keine Zuschüsse (Art. 309 AEUV). Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV) verlangt jedenfalls, daß sich die geplanten Maßnahmen auf eine Kompetenznorm stützen lassen. Obwohl die von der Kommission entworfene und von den großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich<sup>16</sup> gestützte Konzeption sich als

---

<sup>11</sup> Gemeinschaftsanleihen beginnend mit der Verordnung (EWG) Nr. 397/75 des Rates vom 17.2.1975 über Gemeinschaftsanleihen, ABLEG 1975 Nr. L 46/1; Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABLEU 2010 Nr. L 118/1.

<sup>12</sup> Sog. *back-to-back-lending*, erläutert bei *Ohler*, Die Zukunft der Finanzverfassung Europas und mögliche Folgen für die Mitgliedstaaten, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Demokratie und Verfassung in einer sich wandelnden Welt, 2019, S. 171 (177).

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 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, ABLEU 2020 Nr. L 159/1; dazu *Ruffert*, Are we SURE?: Ein Vorschlag der Kommission – und was man als Europarechtler dazu sagen kann, in: VerfBlog 2020/4/05.

<sup>14</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.-21. Juli 2020, Dok. EUCO 10/20, I A6.

<sup>15</sup> V. *Lewinski*, ZG 2012, 164.

<sup>16</sup> Gemeinsame Presseerklärung vom 18.5.2020, „A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis“.

„Meisterstück – Legal Hightech“ präsentiert,<sup>17</sup> scheint sie brüchig. Finanzieller Kern des Programms ist das „Aufbauinstrument der EU zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie“.<sup>18</sup> Gestützt auf die wirtschaftliche Notstandskompetenz in Art. 122 AEUV wird ein Fonds mit einem Volumen von € 750 Mrd. errichtet, von denen ein Teil als Kredite, ein Teil als Zuschüsse ausgereicht werden. Es ist schon fraglich, ob die genannte Vertragsnorm einen solchen Sonderhaushalt trägt. Die Kommission gibt nicht zu erkennen, auf welchen der Absätze der Norm sie ihr Vorhaben stützen will.<sup>19</sup> Abs. 1 ist sehr weit formuliert und erlaubt „der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen“, die im „Geist der Solidarität der Mitgliedstaaten“ getroffen werden sollen, erwähnt aber ein Regelbeispiel, das in eine ganz andere Richtung deutet – „Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich“. Abs. 2 erlaubt Hilfe bei Schwierigkeiten „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“, die sich der Kontrolle eines Mitgliedstaates entziehen, aber eben nur für *einen* Mitgliedstaat.<sup>20</sup> Das wirft bereits erhebliche Fragen auf hinsichtlich der Förderung der gesamten Union sowie von Zielen, die nicht im Zusammenhang mit der Pandemiekrise stehen (Klimaneutralität, Digitalisierung).<sup>21</sup> Europapolitisch nährt dies den Verdacht, daß die Krise auch genutzt wird, um die Agenda des Eurozonenbudgets auf die ganze EU zu erstrecken und weiter voranzutreiben.<sup>22</sup>

### 3. Eigene Mittel, aber keine Eigenmittel?

Jedenfalls ist keiner der beiden Absätze von Art. 122 AEUV Grundlage für die Aufnahme von Krediten.<sup>23</sup> Eine solche Grundlage könnte geschaffen werden, indem man dem System der Eigenmittel der Union die Kategorie Kredit hinzufügt. Das System der Eigenmittel ist im sog. Eigenmittelbeschluß festgelegt, der auf der Grundlage von Art. 311 Abs. 3 AEUV der Ratifikation in den Mitgliedstaaten und damit der parlamentarischen Zustimmung bedarf.

---

<sup>17</sup> Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3087).

<sup>18</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie, Dok. KOM(2020) 441 endg.

<sup>19</sup> Next Generation EU – Legal Construction QANDA/20/1024.

<sup>20</sup> Näher Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV, Rn. 2 und 8 ff.

<sup>21</sup> So auch Schorkopf (Fn. 17), 3088.

<sup>22</sup> Ursprünglich war sogar geplant, die Höhe des maximalen Zuschusses letztlich Corona-unabhängig an die „durchschnittliche Arbeitslosenquote in den letzten 5 Jahren im Vergleich zum EU-Durchschnitt (2015-2019)“ zu koppeln: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, Dok. KOM(2020) 408 endg., Anhang I.

<sup>23</sup> So die ganz h.M.: Calliess, ZEuS 2011, 213 (246 m.w.N.); dort auch insgesamt grundlegend zu Art. 122 AEUV.

Bisher sind Eigenmittel Erträge aus Zöllen und Agrarabgaben, ein Anteil am Umsatzsteueraufkommen sowie am BIP orientierte Beiträge.<sup>24</sup> Die Erweiterung um Einnahmen aus Krediten ist allerdings ausdrücklich nicht geplant; die Kreditfinanzierung für die operative Tätigkeit der EU soll sogar im Eigenmittelbeschuß ausdrücklich ausgeschlossen werden.<sup>25</sup> Stattdessen soll diesem Beschluß ein Artikel angehängt werden, der die Kommission temporär und begrenzt auf die Auswirkungen der COVID-19-Krise zur Begebung von Anleihen i.H.v. € 750 Mrd. auf den Kapitalmärkten ermächtigt.<sup>26</sup> Die Einnahmen aus dieser Kreditaufnahme sollen als „sonstige Einnahmen“ für die Kosten des Aufbauinstruments eingesetzt und haushaltsrechtlich als externe zweckgebundene Einnahmen verbucht werden, so daß der Haushalt nominell nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist (Art. 310 Abs. 1 UAbs.3 AEUV).<sup>27</sup> Tatsächlich sieht Art. 311 Abs. 2 AEUV vor, daß der EU-Haushalt „unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ wird. Sonstige Einnahmen sind in der bisherigen Praxis solche, die bei der Erfüllung der Aufgaben der EU entstehen, z.B. Kartellbußgelder oder Steuern der Unionsbediensteten.<sup>28</sup> Sie belaufen sich bislang normalerweise auf gut 1 % des EU-Haushalts.<sup>29</sup> Diese Relation würde sich massiv verändern: Einem Fondsvolumen („sonstige Einnahmen“) von € 750 Mrd. steht ein jährlicher Haushalt von knapp € 150 Mrd. gegenüber. Das „Sonstige“ muß aber Nebensache sein. Würden die Kredite als Eigenmittel regulär in den EU-Haushalt eingespeist, könnte man nun diskutieren, ob Art. 311 Abs. 3 AEUV eine hinreichende Grundlage für die neue Kompetenz zur Kreditaufnahme wäre. Auch das wäre keinesfalls unproblematisch angesichts der gravierenden Folgen für die mitgliedstaatlichen Haushalte, die letzten Endes für die Rückzahlung haften, wie dies auch nach der geplanten Fondslösung vorgesehen ist. An deren Konstruktion aber überwiegen die unionsverfassungsrechtlichen Zweifel erheblich.

---

<sup>24</sup> Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses des Rates vom 26.5.2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom), ABl.EU 2014 Nr. L 168/105.

<sup>25</sup> Art. 3a des Geänderten Vorschlags für einen Beschluß des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Dok. KOM(2020) 445 endg. (mittlerweile verabschiedet als Art. 4 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl.EU 2020 Nr. L 424/1.

<sup>26</sup> Art. 3b (1) des Geänderten Vorschlags (Fn. 25).

<sup>27</sup> Kritisch *Leino-Sandberg*, Who is ultra vires now?: The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU, VerfBlog 2020/6/18.

<sup>28</sup> *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 311, Rn. 12.

<sup>29</sup> S. die Übersicht zum Haushaltsplan 2019, ABl.EU 2019 Nr. L 67/1 (22).

#### 4. Die Rolle des Deutschen Bundestages

Die Kreditermächtigung im Eigenmittelbeschuß bedarf der „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“. Der nach der Rechtsprechung des BVerfG verfassungsinduzierte § 3 Abs. 1 IntVG verlangt dafür ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG.<sup>30</sup> Im Anschluß an eine erste Anhörung im Europaausschuß scheint sich die Auffassung durchzusetzen, daß ein Bundesgesetz nach Satz 2 der Vorschrift hierfür ausreichend ist.<sup>31</sup> Bei näherer Betrachtung überwiegen jedoch die Gründe für eine Anwendung von Satz 3, der auf die verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit in Art. 79 Abs. 2 GG verweist. Die Kreditermächtigung an die Kommission im Eigenmittelbeschuß ist zwar keine Vertragsänderung, jedoch ihr funktionales Äquivalent, denn sie verleiht der Kommission eine neue Kompetenz wie durch eine Vertragsänderung nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten. Damit ist sie eine „vergleichbare Regelung“ wie eine Vertragsänderung i.S.v. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG.<sup>32</sup> Materiell verfassungsändernden Charakter hat sie vor allem deswegen, weil mit dem aus dem Eigenmittelbeschuß schuldenfinanzierten Aufbauinstrument ein Umverteilungsmechanismus im Sinne eines Finanzausgleichs<sup>33</sup> in der Zukunft geschaffen wird, denn die Rückzahlung wird künftige EU-Haushalte nach dem Ende der nunmehr beschlossenen mittelfristigen Finanzplanung von 2028 bis 2058 belasten.<sup>34</sup> Bleiben die am BIP bemessenen Beiträge hauptsächliche Einnahmequelle (die gleichzeitig vorgeschlagenen Unionssteuern auf Finanztransaktionen und Plastik sind unionsverfassungsrechtlich umstritten und auch bei sehr optimistischer Prognose nicht ertragreich genug), führt dies zu einer zeitlich verschobenen Einführung eines Finanzausgleichssystems, denn die leistungsfähigeren Staaten werden einen höheren Beitrag leisten und die stärker von Covid-19 getroffenen einen niedrigeren. Das hat erhebliche Rückwirkungen auf das Budgetrecht des Deutschen Bundestages. Unter diesem Gesichtspunkt entspricht das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit auch der Verfassungspraxis: Sowohl für den ESM-Vertrag als auch für den Fiskalpakt wurde eine Zweidrittelmehrheit für erforderlich angesehen, obwohl beide als „Ersatzunionsrecht“ keine

---

<sup>30</sup> BVerfGE 123, 267 (387 f.) – Lissabon.

<sup>31</sup> Zusammengeführt unter „Überwiegend Lob für Eigenmittelbeschuß der EU-Kommission“: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/pe1\\_europaeischeunion#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMjAva3c0NC1wYS1ldXJvcGEtZWlnZW5taXR0ZWxzZXN0ZW0tNzk5NDQ4&mod=mod540070](https://www.bundestag.de/ausschuesse/pe1_europaeischeunion#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMjAva3c0NC1wYS1ldXJvcGEtZWlnZW5taXR0ZWxzZXN0ZW0tNzk5NDQ4&mod=mod540070).

<sup>32</sup> S. Schorkopf, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 2, Rn. 173.

<sup>33</sup> Ohler, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1997, S. 363 ff.

<sup>34</sup> Art. 3b (2) des Geänderten Vorschlags (Fn. 25).

Vertragsänderung bewirken.<sup>35</sup> Der Bundestag wird auch vorsichtig sein müssen, das Risiko der Anfechtbarkeit mit der Verfassungsbeschwerde nicht einzugehen, das seit dem Patentgerichts-Beschluß vom 13.2.2020 im Raum steht, wenn Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 II GG nicht beachtet werden.<sup>36</sup>

## 5. Bilanz und Perspektiven

Die unglückseligen verbalen Scharmützel im März, überwiegend innenpolitisch motiviert, lenken ebenso vom Wesentlichen ab wie Scheingefechte um die Rückzahlbarkeit von Krediten. Die fortdauernde Ausrichtung des EU Haushalts auf überkommene Agrar- und Struktursubventionen, der sich nur das Europäische Parlament entgegengestemmt hat, zeigt die begrenzten politischen Möglichkeiten einer tatsächlichen Verlagerung von Ressourcen auf die Zukunftsfelder Klimaschutz und Digitalisierung, wie sie die Rhetorik der Kommission zu Recht einfordert. Es wäre eine Farce, wenn unter dem Titel „Next Generation EU“ den künftigen Generationen Lasten aufgebürdet werden, die Mittel aber in die üblichen Kanäle fließen, ohne hinreichende Kontrolle (auch in rechtsstaatlicher Hinsicht<sup>37</sup>), bei gleichzeitiger Aussetzung der Schuldenbegrenzung im Stabilitäts- und Wachstumspakt und ohne eine rechtliche Schuldengrenze für die Kommission in diesem Kontext, denn für die EU gilt Art. 126 AEUV nicht. Was vor Covid-19 Krise war, ist in Wahrheit zu großen Teilen über viele Mitgliedstaaten reichende fehlende Wettbewerbsfähigkeit, und der tatsächliche externe Schock der Pandemie trifft die EU insoweit ohne hinreichende Reserven an. Wenn Ressourcen durch Kreditaufnahme geschaffen werden, ist es auf jeden Fall vorzugswürdig, den EU-Haushalt als gemeinsame Finanzquelle hierfür zu aktivieren als fragwürdige „Corona-Bonds“ zu etablieren, die in Wahrheit Schuldübernahmen im Widerspruch zu Art. 125 AEUV darstellten.<sup>38</sup> Wenn man aber die Lösung über den EU-Haushalt wählt, muß dies auch rechtlich belastbar geschehen. Die gewählte Lösung über Art. 122 AEUV und die „sonstigen Einnahmen“ nach Art. 311 Abs. 2 AEUV läßt sich nicht nur schwer auf diese Vorschriften stützen, sie begibt sich auch der Vorteile der Supranationalisierung des Problems, indem sie das Europäische Parlament auf eine

---

<sup>35</sup> S. *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 23, Rn. 58. Begriff des „Ersatzunionsrechts“: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 573. Zum Ganzen *Calliess*, Staatsrecht III, 2. Aufl. 2018, 3. Teil, B., Rn. 46 ff.

<sup>36</sup> *BVerfG*, EuZW 2020, 324, Rn. 133.

<sup>37</sup> Umfassend *Symann*, Schutz der Rechtsstaatlichkeit durch europäisches Haushaltsrecht, 2020, i.E.

<sup>38</sup> Zur Unionsrechtswidrigkeit von „Euro-Bonds“ *Ruffert*, in: Bignami (Hrsg.), EU Law in Populist Times, 2020, S. 33 (51 f. m.w.N.).

Zuschauerrolle verweist, die es sich über einen „konstruktiven Dialog“ mühsam zurückzuerobern versucht.<sup>39</sup> Wie schon beim ESM müssen dann wieder die nationalen Parlamente in die Bresche springen, was dem institutionellen Gleichgewicht im weiteren Sinne nicht guttut.<sup>40</sup> Das Gewicht der Beteiligung des Deutschen Bundestages jedenfalls ist nur durch eine Zustimmung mit Zweidrittelmehrheit hinreichend abgebildet. Langfristig kommt man um eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV nicht herum, wenn man sich in der EU für wirkliche Krisen auf diese Weise stabil aufstellen will.

---

<sup>39</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201106IPR91014/compromise-on-long-term-eu-budget-ep-obtains-EU16-billion-more-for-key-programmes>.

<sup>40</sup> Zur Konstruktion: *Calliess*, NVwZ 2012, 1 (2).