

Dirk Meyer

Eurobonds für NextGenerationEU – Bundesverfassungsgericht macht den Weg in die Fiskalunion frei

Im Juli 2020 beschloss der Europäische Rat einen kreditfinanzierten Sonderhaushalt „NextGenerationEU“ (NGEU) in Höhe von 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018), um den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie entgegenzuwirken.¹⁾ Davon sind 360 Milliarden Euro als Kredite und 390 Milliarden Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse an die Mitgliedsstaaten vorgesehen. Generell finanziert sich die EU durch sogenannte Eigenmittel, zu denen die Zolleinnahmen, die Beteiligung an der nationalen Mehrwertsteuer und die Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten auf der Basis eines einheitlichen Prozentsatzes ihres Bruttonationaleinkommens rechnen. Aufgrund der Kreditfinanzierung des Sonderhaushalts war ein geändertes Eigenmittelsystem erforderlich.²⁾ Die Kritik daran richtete sich auf die EU-Gemeinschaftskredite, mit der die EU den Aufbaufonds finanziert. Hierin wurde eine Kompetenzüberschreitung gesehen, die in zwei Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) beanstandet wurden.

Zur Vorgeschichte des BVerfG-Urteils

Bereits das Gesetzgebungsverfahren und die Klageeinreichung waren verfahrenstechnisch bemerkenswert. Gemäß des Souveränitätsvorbehalts Art. 23 und 73 Grundgesetz (GG) mussten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat den EU-Eigenmittelbeschluss durch ein Zustimmungsgesetz – das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz (ERatG) – annehmen (§ 3 Abs. 1 Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG), um es damit in deutsches Recht zu überführen. Der Bundestag stimmte am 25. März 2021 in dritter Le-

sung dem ERatG zu. Danach musste auch der Bundesrat das Gesetz billigen. Bis dato war dieser Tagesordnungspunkt nicht für die am Folgetag des 26. März 2021 stattfindende März-Sitzung vorgesehen. Auch konnten sich die zuständigen Ausschüsse bis dahin nicht mit dem Votum des Bundestages befassen. Es entstand öffentlich vielmehr der Eindruck, dass diese Abstimmung erst in der Mai-Sitzung des Bundesrates erfolgen sollte. In Stundenfrist wurde nach Zustimmung des Bundestages dieser Punkt jedoch kurzfristig auf die Tagesordnung der tagfolgenden Sitzung genommen. Dabei drängt sich der Verdacht auf, dass die Bundesregierung – in Vorahnung kommender Verfassungsbeschwerden – das Gesetz handstreichartig beschließen und sofort danach vom Bundespräsidenten wollte ausfertigen lassen.

Das Bündnis Bürgerwille e.V. hatte in Erwartung dieser möglichen Überrumpelungstaktik zuvor am 22. März 2021 das BVerfG über eine beabsichtigte Beschwerde und einen Eilantrag gegen das ERatG informiert. Deshalb konnte das Gericht am Tag der Abstimmung im Bundesrat sofort reagieren und untersagte dem Bundespräsidenten in einem sogenannten Hängebeschluss bereits kurz nach der Abstimmung, das ERatG auszufertigen. Hintergrund dieser Vorkehrung war, die Unterschrift des Bundespräsidenten zu verhindern, die das Gesetz sofort in Kraft gesetzt hätte. Auch bei einer Stattgabe eines Eilantrages wäre nämlich eine völkerrechtlich wirksame Ratifizierung erfolgt, die nicht mehr rückgängig hätte gemacht werden können. Die Anweisung durch das BVerfG an den Bundespräsidenten war ein bislang einmaliger Schritt.

Üblicherweise werden entsprechende Fälle der ständigen Staatspraxis entsprechend in informeller Absprache zwischen dem BVerfG und dem Präsidialamt geregelt.

Erst daraufhin wurden zwei Verfassungsbeschwerden eingereicht, noch am gleichen Tag die von Bündnis Bürgerwille e.V. mit Prof. Dr. Bernd Lucke und insgesamt 2 280 Antragsstellern (2 BvR 547/21) und am 5. Mai 2021 die des Unternehmers Dr. Heinrich Weiss (2 BvR 798/21). Der gestellte Eilantrag wurde mit Beschluss vom 15. April 2021 abgelehnt (BVerfG 2 BvR 547/21). Insofern wäre auch bei einer Stattgabe der Beschwerden in einem späteren Urteil an den Rechtsfolgen der EU-Gemeinschaftskredite nichts mehr änderbar gewesen, denn daraufhin unterschrieb der Bundespräsident das Gesetz, welches am 28. April 2021 in Kraft trat. Nach einer mündlichen Verhandlung beim BVerfG am 26./27. Juli 2022 erfolgte die Urteilsverkündung am 6. Dezember 2022 – deshalb auch die Bezeichnung „Nikolaus-Urteil“.

Begründung der Verfassungsbeschwerden

Der Krisenmechanismus NGEU enthält verschiedene Elemente eines Strukturbruches zu dem bislang geltenden EU-Regelwerk des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). NGEU umfasst alle EU-Mitgliedsstaaten, nicht nur die der Eurozone, und ist befristet. Er gründet auf der „EU-Katastrophenschutzrechtsklausel“ (Art. 122 AEUV) und nicht auf Art. 136 Abs. 3 AEUV, „um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“. Nicht die intergouvernementale Lösung

einer Liquiditätskrise eines Staates abseits des Kapitalmarktes, sondern die unionistisch-notstandsrechtliche Beseitigung einer allgemeinen Wirtschaftskrise werden damit begründet. Auf eine Konditionierung der Hilfen wie auch auf eingehende Kontrollen wird weitgehend verzichtet. Erstmals nimmt die Europäische Union (EU) in erheblichem Umfang (806,9 Milliarden Euro)³⁾ Kredite auf, die im Innenverhältnis letztlich durch Quasigarantien aller Mitgliedsstaaten abgesichert sind.

Formal richteten sich die Verfassungsbeschwerden gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz (ERatG), mit dem Deutschland seine Zustimmung zur Verschuldung der EU in Höhe von 750 Milliarden Euro erklärt. Inhaltlich wurden drei Punkte beanstandet:

– Die Ermächtigung zur Verschuldung der Union würde gegen die bestehenden Verträge verstoßen (Ultra-vires-Akt). So sei die Ermächtigung zur Aufnahme von Fremdmitteln nicht durch den Eigenmittelbeschluss gedeckt.

– Zudem verstoße die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur gegenseitigen Ausfallhaftung für die aufgenommenen Schulden gegen den Grundsatz der Nichthaftung (Art. 125 AEUV).

– Außerdem wird ein Verstoß gegen das Budgetrecht des Bundestages moniert. So würde allein die EU-Kommission darüber entscheiden, ob und wann, in welcher Höhe und von welchem Mitgliedsstaat sie Beiträge für die Schuldentilgung einfordert. Schließlich sei die Obergrenze für die Haftung der Mitgliedsstaaten so hoch angelegt, dass potenziell allein Deutschland für die gesamten NGEU-Kredite von 806,9 Milliarden Euro in Anspruch genommen werden könnte.

Optionen des BVerfG hinsichtlich der Urteilsfindung

Eine grundsätzliche Alternative wäre die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde gewesen. Das BVerfG muss eine Beschwerde annehmen, wenn sie von grundsätzlicher verfassungsrechtli-

cher Bedeutung ist oder wenn die Durchsetzung eigener verfassungsmäßiger Rechte des Beschwerdeführers angezeigt ist. Hingegen ist eine Verfassungsbeschwerde begründet, wenn der Beschwerdeführer durch das Gesetz tatsächlich in einem seiner Grundrechte verletzt wird, also eine persönliche Betroffenheit vorliegt. Angesichts der Bedeutsamkeit der Fragestellung war eine Zurückweisung unwahrscheinlich.

Eine andere Möglichkeit hätte in der Vorlage des Falls gemäß Art. 267 AEUV beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestanden. Dieser Weg wurde auch anlässlich der Verfahren (a) zum „Outright Monetary Transactions“-Programm (englisch: unbegrenzter Anleiheankauf) und (b) zu den Staatsanleiheankäufen (PSPP) der EZB vom BVerfG besprochen, das im letzten Fall einen kompetenzüberschreitenden Ultra-vires-Akt diagnostizierte.⁴⁾ Ausgeschlossen wäre jedoch, dass das BVerfG der Beschwerde stattgibt, ohne vorher den EuGH zu konsultieren. Gemäß dem Prinzip der richtungsgebenden Kompetenz des EuGH ist das deutsche Verfassungsgericht gehalten, dem EuGH im Rahmen einer Ultra-vires-Kontrolle, also bei einer möglichen Überschreitung des Mandats der Union, Gelegenheit zur Prüfung und Vertragsauslegung zu geben. Schließlich wäre auch bei einer Abweisung der Klagen eine „Einhegung“ zukünftiger Verschuldungen zu erwarten gewesen, wie dies auch wiederum beim PSPP-Urteil anhand von konkreten Prüfkriterien erfolgte (hier: Rn. 216).

In seinem „Nikolaus-Urteil“ vom 6. Dezember 2022 (2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, weitere Verweise beziehen sich hierauf) erhebt die Senatsmehrheit (6 zu 1) des zweiten Senats des BVerfG keine durchgreifenden Bedenken: „Der Eigenmittelbeschluss 2020 stellt jedenfalls keine offensichtliche Überschreitung des geltenden Integrationsprogramms der Europäischen Union dar, weil er die Ermächtigung zur Kreditaufnahme durch die Europäische Union selbst vorsieht, die Mittel ausschließlich zweckgebunden für eine der Europäischen Union zugewiesene Einzelermächtigung eingesetzt werden, die Kreditaufnahme zeitlich befristet



Prof. Dr. Dirk Meyer

Institut für Volkswirtschaftslehre,
Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

Im Juli 2020 hat der Europäische Rat den kreditfinanzierten Sonderhaushalt „NextGenerationEU“ (NGEU) in Höhe von 750 Milliarden Euro beschlossen. Das hat große Kritik nach sich gezogen und auch zwei Verfassungsbeschwerden. Der Autor gibt in dem Beitrag eine kritische Einordnung des Urteils. Begründet wurden die Verfassungsbeschwerden unter anderem damit, dass der NGEU verschiedene Elemente eines Strukturbruchs zum bisher geltenden EU-Recht enthalte. So sei auf eine Konditionierung der Hilfen und auch auf eingehende Kontrollen weitgehend verzichtet worden. Zudem sei ein Verstoß gegen den Grundsatz der Nichthaftung gegeben. Dennoch habe das Bundesverfassungsgericht keine grundsätzlichen Bedenken gesehen. Wenngleich auch mit Peter Müller ein Verfassungsrichter aus dem Senat des Gerichts sehr wohl deutliche Bedenken geltend gemacht habe. Dirk Meyer kommt zu dem Fazit, dass das Urteil einer Fiskal- und Transferunion die Tür weit geöffnet habe. (Red.)

und der Höhe nach begrenzt ist und die Summe der sonstigen Einnahmen den Umfang der Eigenmittel nicht übersteigt“ (Leitsatz 2). Nachfolgend werden einzelne Aspekte des Urteils kritisch diskutiert.

Die Bedingungen einer EU-Kreditfinanzierung

In der jüngeren Geschichte hat die EU schon mehrmals gemeinschaftsgarantierte ähnliche Kreditinstrumente (Eurobonds)

eingesetzt, um akute Finanz-/Währungs-krisen zu bewältigen.⁵⁾ Das Urteil benennt fünf Bedingungen als Voraussetzung für eine EU-Verschuldung (Rn 149):

– Deklaration als sonstige Einnahmen im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV, soweit die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Eigenmittelbeschluss vorgesehen ist;

– Zweckbindung im Rahmen einer Einzelermächtigung;

– die Kreditaufnahme muss zeitlich befristet und der Höhe nach begrenzt sein;

– die Summe der sonstigen Mittel darf den Umfang der Eigenmittel nicht übersteigen.

Das BVerfG hegt allerdings Zweifel hinsichtlich einer hinreichenden Zweckbindung und des Nicht-Beistandsgebotes: „Ob Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 diese Anforderungen erfüllt, erscheint vor allem im Hinblick auf die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV und die Summe der Eigenmittel fraglich, ist jedoch nicht offensichtlich ausgeschlossen (b). Auch eine Umgehung des Art. 125 Abs. 1 AEUV erscheint nicht ausgeschlossen, ist jedoch ebenfalls nicht offensichtlich (c)“ (Rn. 149).

Die Zweckbindung bleibt weitgehend wirkungslos

Indem der Corona-Aufbaufonds auf Art. 122 AEUV (Katastrophenschutzrechtsklausel) gründet, wird die EU-Verschuldung auf eine Zweckbindung der Mittel zurückgeführt.⁶⁾ Im Umkehrschluss, so das Urteil, „wird die Aufnahme von Krediten durch die Europäische Union am Kapitalmarkt jedenfalls dann unzulässig sein, wenn sie allgemein zur Haushaltsfinanzierung erfolgt“ (Rn. 158). Das Gericht stellt klar, dass hierzu eine Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EUV) vorliegen müsste, die nicht besteht. Zudem bedürfe ein solcher Umbau der Finanzarchitektur der EU eine Änderung der EU-Verträge.

Die Rechtfertigung auf Basis von Art. 122 AEUV ist jedoch heikel. So ist der Auf-

baufonds ein gewaltiger Bruttoumverteilungsmechanismus, an dem alle Mitgliedsstaaten beteiligt sind. Mit 65,9 Milliarden Euro ist Deutschland der größte Nettoszahler.⁷⁾ Würde man ausschließlich die Nettoszahlungen der einzelnen Mitgliedsstaaten addieren, so ergäbe dies ein Nettoumverteilungsvolumen in der Größenordnung von 144,9 Milliarden Euro. „Linke Tasche, rechte Tasche“ widerspricht jedoch einem Notfallmechanismus, mit dem einzelne Staaten Unterstützung erhalten sollen. Auch das Gericht erörtert folgende Punkte durchaus kritisch:

– Vergangenheitsorientierter Verteilungsschlüssel (Rn. 177): Der Verteilungsschlüssel der Mittel basiert für die Jahre 2021 und 2022 auf dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2019, der Gesamtbevölkerung und der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015 bis 2019. Diese Vergangenheitsorientierung lässt den Bezug zu den ökonomischen Folgen der Pandemie vermissen.

– Verwendungsvorgaben haben keinen Bezug zur Pandemie (Rn. 178): In den Aufbau- und Resilienzplänen (ARF) der EU-Mitgliedsstaaten sollen mindestens 37 Prozent der Mittel für den Klimaschutz und 20 Prozent für die Digitalisierung verwendet werden. Insbesondere beim Klimaschutz wird eine fehlende Konnexität zur Pandemie bemängelt.

– Mehr als 10 Prozent der Mittel – 77,5 Milliarden Euro – werden als Zuschüsse im Rahmen bereits bestehender EU-Programme an die EU-Mitgliedsstaaten gezahlt (Rn. 180).

– Zeithorizont der Mittelverausgabung (Rn. 179): Der Mittelabfluss aus dem Aufbaufonds soll zwischen 2021 bis 2026 erfolgen. Dies wird hinsichtlich einer beabsichtigten konjunkturellen Belebung als sehr lang erachtet.

Trotz dieser Einwände würde der Eigenmittelbeschluss 2020 die Einzelermächtigung aus Art. 122 AEUV „jedenfalls nicht offensichtlich“ überschreiten. Die „Zweckbindung für die Bewilligung der Kreditaufnahme ... beruht ... zumindest auf einer im Ergebnis vertretbaren Ausle-

gung von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV“ – so das Urteil (Rn. 182).

Die Tragweite dieser Wertung ist überaus schwerwiegend. Entgegen der Hervorhebung, EU-Kredite dürften nicht der allgemeinen Haushaltsfinanzierung dienen, ist der Weg frei, um zukünftig auf der Grundlage einer festgestellten Ausnahmesituation jegliche der EU übertragene Aufgaben durch Verschuldung zu finanzieren. Bereits die von allen Mitgliedsstaaten einstimmig beschlossenen nationalen Mittelverwendungen des Aufbaufonds in den jeweiligen landesspezifischen ARF-Plänen wurden „umgewidmet“. Beispielsweise kann Italien seine geplanten Projekte mangels Planungskapazitäten und Fachkräftemangel nicht zeitgerecht umsetzen. Seit August 2021 sind jedoch schon Mittel abgeflossen – in den allgemeinen Haushalt. Ob die Gelder bei der Projektrealisierung bereitstehen werden, ist derzeit offen.⁸⁾ Zukünftige Aufbauhilfen für die Ukraine sowie der Aufbau nationaler Infrastrukturen im Bereich erneuerbare Energien/Netzausbau und Digitalisierung könnten – auch teils mangelnder nationaler Verschuldungskapazität (Italien, Griechenland) – über EU-kreditfinanzierte Umverteilungsfonds umgesetzt werden.

Begrenzung der Kredite nach Höhe und Zeit de facto inhaltsleer

Das Gericht sieht die von ihm geforderte Begrenzung der Kredite hinsichtlich Höhe und Zeit als grundsätzlich gegeben an (Rn. 162, 190 f.). Dabei umfasst die Verschuldung einen Zeitraum von 2021 bis 2058, wobei nach 2026 netto keine neuen Kredite aufgenommen werden dürfen. Jedoch äußert es erhebliche Bedenken, denn „ob sich eine Kreditaufnahme in diesem Umfang noch als spezifische Ausnahmeregelung gegenüber dem Haushalt der Europäischen Union darstellt, erscheint zweifelhaft“ (Rn. 194). Dabei sieht es als Problem keinesfalls die Belastungen der Nationalstaaten, die durch Ressourcenzuführungen an den EU-Haushalt letztendlich die Eigenmittel zur Tilgung bereitstellen müssen. Vielmehr sei der Gefahr entgegenzu-



treten, dass das EU-Parlament und die EU-Kommission in eine nicht gewollte Abhängigkeit von den Mitgliedsstaaten geraten würden.

Als eine absolute Obergrenze der Kreditermächtigung sieht das Gericht an, wenn diese „den Umfang des Haushalts der Europäischen Union pro Jahr übersteigt“ (Rn. 196). Daraufhin stellt es fest, dass „die in den Jahren 2021 und 2022 den Haushalt der Europäischen Union weit übersteigende Kreditaufnahme im Rahmen von NGEU ... auf einen Verstoß gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV hin[deutet]“ (Rn. 197). So wurde die EU-Kommission für die Jahre 2021 und 2022 ermächtigt, NGEU-Mittel in Höhe von 356 Milliarden Euro (2021) und 338 Milliarden Euro (2022) kreditär aufzunehmen. Demgegenüber sind gemäß dem mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union (MFR) 2021 bis 2027 für die Jahre 2021 und 2022 Haushaltsmittel von lediglich je circa 154 Milliarden Euro (zu Preisen von 2018) vorgesehen.⁹⁾ Allerdings ergäbe sich eine andere Beurteilung, wenn man auf den MFR insgesamt abstellen würde (Rn. 197). Danach beträgt die geplante Verschuldung in Höhe von 806,9 Milliarden Euro bezogen auf den regulären MFR des Zeitraums 2021 bis 2027 in Höhe von 1211 Milliarden Euro (zu aktuellen Preisen) 67 Prozent; nimmt man die Summe aus dem MFR und NGEU, dann beträgt der Kreditanteil 40 Prozent. Vor dem Hintergrund, so das Gericht, dass sich die Kreditaufnahme aufgrund von Verzögerungen der Umsetzung der nationalen ARFs voraussichtlich deutlich strecken wird (Rn. 201), wäre eine Durchbrechung der jährlichen Obergrenze als eine zu akzeptierende Ausnahme anzusehen (Rn. 202). Schließlich würde die Grenze „nur“ in zwei von sieben Jahren durchbrochen.

Diese Auslegung der Verträge grenzt an eine Rechtsbeugung. Zum einen basiert die Anerkennung der Ausnahme auf einer vagen Prognose der Verausgabungen, die zudem de lege lata keinerlei Relevanz besitzt. Schließlich komme es „für die rechtliche Bewertung ... auf die Ermächtigung der Europäischen Kommission zur Kreditaufnahme an, nicht auf deren Voll-

zug und die tatsächliche Inanspruchnahme des Kreditvolumens“ (Rn. 196). Zum anderen ermöglicht die Regel der EU selbst bei ihrer Einhaltung eine Verdoppelung der Ausgaben, wobei die Hälfte der Ausgaben in Schattenhaushalten niedergelegt würde. Dies widerspricht der Intention, wonach haushaltswirksame Maßnahmen der EU durch Eigenmittel zu finanzieren sind, wenn diese „sonstigen Einnahmen“ zu einer Haupteinnahmequelle im Haushalt der EU werden.

Haftung nur eine Zwischenfinanzierung?

Bei den EU-Krediten für NGEU handelt es sich um ein bilaterales Kreditverhältnis zwischen der EU und den Kreditgebern, bei dem Dritte nicht einbezogen werden (Art. 5 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss, EMB). Die Mitgliedsstaaten haften insofern nicht im Außenverhältnis gegenüber den Gläubigern. Im Innenverhältnis (Art. 9 EMB) besteht allerdings der Grundsatz der anteiligen Verbindlichkeiten der Mitgliedsstaaten entsprechend ihrem MFR-Finanzierungsanteil – für Deutschland circa 24 Prozent. Dies spiegelt den „Normalfall“ wider. Da die Kredittilgung im Zeitraum 2028 bis 2058 vorgesehen ist, sind jedoch weitere Haushaltsperioden nach 2028 von Ausgabenlasten aus NGEU betroffen. Bereits dieser „Normalfall“ beinhaltet deshalb Unsicherheiten für spätere Haushaltsperioden, in denen (a) Programmkürzungen, (b) erhöhte EU-Beiträge und gegebenenfalls (c) Sonderbeiträge einzelner solventer Mitgliedsstaaten erforderlich sein könnten, sollten die geplanten EU-Steuern und -abgaben nicht in dem notwendigen Umfang zur Finanzierung beitragen.

Für den Fall einer „Liquiditätsklemme“ sieht Art. 9 EMB eine Kaskade zusätzlicher Mittelanforderungen vor. Hierbei könnte die EU-Kommission in einem letzten Schritt eine Nachschusspflicht im Sinne einer mittelbaren Haftung der Mitgliedsstaaten einfordern. Diese müssten anteilig für Ausfälle anderer Mitgliedsstaaten aufkommen – Eurobonds durch die Hintertür. Bei einer geplanten Eigenmittelobergrenze von 2 Prozent des Brut-

tonationaleinkommens (BNE) entfallen auf den EU-Haushalt 1074 Milliarden Euro (1,06 Prozent des BNE). Damit bleiben 0,94 Prozent des BNE für die Ausfallhaftung. Bei einem Anteil von 24 Prozent würde Deutschland jährlich mit rechnerisch bis zu circa 32,65 Milliarden Euro garantieren, und zwar über die gesamte Laufzeit der Kreditrückzahlung bis 2058. Über die 30 Jahre des Tilgungszeitraumes übersteigt die Summe der jährlichen Garantien Deutschlands – rein rechnerisch – das gesamte NGEU-Kreditvolumen.¹⁰⁾

Das Gericht offenbart hier eine „hybride“ Analyse von Haftung und gerät so auf einen juristisch problematischen Schlingerkurs. „Der säumige Mitgliedstaat bleibt in diesem Fall jedoch verpflichtet, seinen Finanzierungsanteil an der Schuldentrückzahlung zu leisten, so dass es nicht um eine Haftungsübernahme im eigentlichen Sinne geht; die Zwischenfinanzierung durch die übrigen Mitgliedstaaten (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020) ist insoweit nur befristet, nicht endgültig“ (Rn. 209).

Das Gericht vermengt in diesen Äußerungen zum einen die (nicht bestehende) unmittelbare Haftung der Mitgliedsstaaten im Außenverhältnis zu den EU-Kreditgläubigern und den verschiedenen Inpflichtnahmen der Staaten gegenüber der EU im Innenverhältnis. Für den Fall der Nachschusspflicht (Art. 9 Abs. 5 EMB) kommt es zu einer Garantieleistung für einen nicht zur Leistung fähigen oder willigen Mitgliedsstaat durch die übrigen Teilnehmer. Zum anderen folgt das Gericht der – insbesondere hinsichtlich der Nichtbestandsklausel (Art. 125 AEUV) – irrelevanten Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Inpflichtnahme von Mitgliedsstaaten bezüglich der Nachschusspflicht. So heißt es zwar, dass „der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, ... weiterhin verpflichtet [bleibt], diesem nachzukommen“ (Art. 9 Abs. 5 EMB). Das Risiko „schwarzer Schwäne“ (Finanzmarktkrise 2007/2008, Griechenlandkrise 2009) bleibt hierbei völlig ausgeblendet. Auch gilt zwar der Grundsatz der Rechtstreue und der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV). Dennoch lassen das Verhalten man-

cher Mitgliedsstaaten anlässlich der Staatsschuldenkrisen und der Flüchtlingspolitik erhebliche Zweifel an einer konsensualen Konfliktlösung aufkommen. Beispielsweise könnte ein „unfriedlicher“ Austritt Italiens aus dem Euro oder die Geltendmachung von Reparationszahlungen Polens und Griechenlands gegenüber Deutschland diesen Mitgliedsstaaten Anlass bieten, ihre Tilgungsbeiträge an NGEU zu verweigern. Die „Zwischenfinanzierung“ könnte also in einem Bail-out enden.

Dies räumt auch das Gericht ein, allerdings mit einer anderen Begründung (Rn. 206). So würden zahlreiche Mitgliedsstaaten übermäßige Schuldenquoten aufweisen und die EU würde „durch die kreditfinanzierten verlorenen Zuschüsse wie auch die unionale Kreditaufnahme im Rahmen von NGEU ... eine (nationale) Neuverschuldung der Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang“ ersetzen (Rn. 208). Doch auch hier resümiert das Gericht, „dass jedenfalls nicht von einer offensichtlichen Umgehung der ... Norm auszugehen ist“ (Rn. 210).

Sondervotum von Verfassungsrichter

Das Urteil fällt besonders durch ein Sondervotum von Peter Müller, dem ehemaligen saarländischen Justizminister und Ministerpräsidenten, auf. Generell stellen Sondervoten die Ausnahme dar – zwischen 1971 bis 2000 entfielen auf 1714 Entscheidungen lediglich 108 dieser abweichenden Wertungen. So „lässt die Senatsmehrheit in ihrer Entscheidung nahezu alle relevanten unionsrechtlichen Fragen unbeantwortet, verweigert den Dialog der europäischen Verfassungsgerichte, nimmt eine Verletzung der Integrationsverantwortung in Kauf und deutet einen Rückzug des Senats aus der materiellen Ultra-vires-Kontrolle an. Daher sehe ich mich zu meinem Bedauern außerstande, diese Entscheidung mitzutragen“ (Rn. 1 Sondervotum, SV). Es würde der „Weg zu einer grundlegenden Veränderung der Finanzarchitektur der Europäischen Union ... in Richtung auf eine Fiskal- und Transferunion“ hin aufgestoßen (Rn. 29 SV). Hierzu sei der Rat auch bei einstimmigem Beschluss nicht

befugt, sondern es bedürfe einer Änderung der Verträge im Verfahren nach Art. 48 EUV. Schließlich beanstandet er, dass der Senat keine Prüfung eines Ultra-vires-Verstoßes durch die Vorlage beim EuGH hat vornehmen lassen (Rn. 41 SV).

Die Nichtvorlage beim EuGH ist ein ganz gravierender Punkt. Es gilt der Grundsatz, dass die nationalen Gerichte die Ultra-vires- und Identitätskontrolle zurückhaltend und europarechtsfreundlich anzuwenden haben.¹¹⁾ Gemäß „diesen Maßstäben stellt der dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz zugrunde liegende Eigenmittelbeschluss 2020 jedenfalls keine offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung des geltenden Integrationsprogramms der Europäischen Union dar“, so das Gericht (Rn. 147). So komme es „nicht auf die Auslegung von Art. 122 und Art. 311 AEUV durch den Gerichtshof an, weil es sich bei einer engen Auslegung des Eigenmittelbeschlusses 2020 nach Auffassung des Senats nicht um eine hinreichend qualifizierte Überschreitung des Integrationsprogramms oder eine Berührung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes handelt“ (Rn.336).

Es sei nicht davon auszugehen, dass der EuGH die in Rede stehenden Einzelermächtigungen in Art. 122 und Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV enger auslegen würde als das BVerfG. Deshalb würden „die Verfassungsbeschwerden auch im Falle einer Vorlage erfolglos [bleiben]“ (Rn. 236) – eine gewagte Prognose auf fehlender Grundlage. Zudem verweist das Gericht zuvor darauf, dass „Art. 122 AEUV ... eine grundsätzlich eng auszulegende Ausnahmvorschrift für gravierende Schwierigkeiten [darstellt], deren Regelungsgehalt im Einzelnen weitgehend ungeklärt ist“ (Rn. 174). Da stellt sich die Frage nach der Konsistenz der Urteilsbegründung. Es fehlt an einer vergleichbaren Rechtsprechung hinsichtlich Art. 122 AEUV und Art. 311 Abs. 2 AEUV. Hierin spiegelt sich eine Anmaßung des Gerichts wider, über eine eigenständige Auslegung des EUV zu entscheiden, obwohl keine entsprechende Auffassung seitens des EuGHs in dieser Sache vorliegt. Das Gericht wäre deshalb gehalten gewesen, den Fall zur Voranfra-

ge an den EuGH zu geben – ein prozessual erheblicher Mangel des Urteils.

Einmaligkeit der EU-Gemeinschaftskredite

Den Beschwerdeführern war die Klage und deren Ausgang auch deshalb wichtig, weil sie der vertraglichen und politischen Aussage zur Einmaligkeit der EU-Gemeinschaftskredite misstrauten und die NGEU-Kredite als eine Blaupause für weitere „Projektfinanzierungen“ einer Fiskal-/Transferunion sahen. Zu Recht, wie folgende Beispiele ausblickend nahelegen:

– Bereits frühzeitig wurde von verschiedener Seite die Einmaligkeit und die Ausnahme hinsichtlich des Konstruktionschemas „EU-Bonds – nationale Garantien – Transferelemente“ infrage gestellt. Entsprechende – interpretationsoffene – Äußerungen gehen unter anderem auf Exkanzlerin Angela Merkel und Exfinanzminister Olaf Scholz zurück.¹²⁾

– Wiederaufbauplan „RebuildUkraine“: Die EU-Kommission hat eine internationale Steuerungsplattform „Rebuild Ukraine“ in Planung, an der die EU, aber auch andere westliche Industrieländer wie die USA maßgeblich beteiligt wären. Die europäische Finanzierung soll durch EU-Kredite bereitgestellt werden. Aktuell wird eine kurzfristige EU-Makrofinanzhilfe für die Ukraine in Form von Darlehen von bis zu 9 Milliarden Euro auf der Basis von zusätzlichen Garantien der Mitgliedsstaaten finanziert.¹³⁾ Dies wären „Peanuts“ im Vergleich zum geplanten langfristigen Wiederaufbauplan „RebuildUkraine“ im Umfang von vielleicht 100 bis 300 Milliarden Euro, der nach vorläufigen Planungen aus Zuschüssen und Darlehen bestehen könnte.¹⁴⁾ „Dabei lässt sich ... auf den Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit der EU aufbauen“, so die EU-Kommission.¹⁵⁾ Dies hieße ebenfalls eine Finanzierung über EU-Bonds mit nationalen Garantien bei einem Haftungsanteil Deutschlands von etwa 24 Prozent. Zur Tilgung verweist die EU-Kommission ähnlich dem Eigenmittelbeschluss auf neue Finanzierungsquellen – beispielsweise zusätzliche Beiträge der Mitgliedsstaaten.



– Umbau des EU-Energiesektors – RE-PowerEU: Von den aus dem Wiederaufbaufonds nicht abgerufenen Mitteln wurden Ende 2022 245 Milliarden Euro zum Umbau der Energieinfrastruktur RE-PowerEU transformiert.

– Europäische Industriepolitik als Reaktion auf den US-Inflation Reduction Act (IRA):¹⁶ Ein aktuelles Positionspapier der SPD und die parallele Initiative des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur europäischen Industriepolitik zielen auf die Reduzierung strategischer Abhängigkeiten in den Bereichen der Energieversorgung, der Halbleiterproduktion, Digitales, der Gesundheit und der Nahrungsmittel. Sie sind eine Reaktion auf die amerikanische Industrieförderung IRA, mit der die USA die heimische Produktion innerhalb von zehn Jahren mit 410 Milliarden Euro befördern möchten. Macron schlägt als Antwort einen 500 Milliarden Euro schweren „Notfallfonds für die Souveränität“ vor, dessen Mittel aus bestehenden EU-Programmen und weiteren europäischen Gemeinschaftsanleihen fließen sollen, für die die Mitgliedsstaaten garantieren müssten. Entsprechend dem SPD-Positionspapier sind „darüber hinaus ... zusätzliche gemeinsame Finanzierungsinstrumente konstruktiv zu prüfen.“

Als Fazit ist festzustellen, dass das Urteil des BVerfG zu den NGEU-Gemeinschaftskrediten den deutschen und europäischen Akteuren einer Fiskal- und Transferunion die Tür weit geöffnet hat, um auch zukünftig EU-kreditfinanzierte Programme durchzuführen, die mit hohen Nettolasten für Deutschland verbunden sein dürften.

Fußnoten

- 1) Siehe hierzu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (2020a).
- 2) Siehe Rat der Europäischen Union (2020a; 2020b).
- 3) Vgl. Europäische Kommission (o.J.).
- 4) Vgl. BVerfG – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. So sei „das Urteil [des EuGH, Anmerk. d. Verf.] in diesem Punkt schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar und insoweit ultra vires ergangen“ (Rn. 116). Anders das OMT Urteil vgl. BVerfG – 2 BvR 2728/13.
- 5) Vgl. hierzu Meyer (2021), S. 17 f.
- 6) Siehe Europäischer Rat (2020b), Verordnung (EU) 2020/2094.
- 7) Vgl. die Berechnungen des Bundesrechnungshofs (2021), S. 12 f.
- 8) Vgl. Schubert (2022). Die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses im EU-Parlament, Monika Hohlmeier, erhebt hieran öffentlich Zweifel.

- 9) Vgl. Europäisches Parlament (o.J.).
- 10) Vgl. für weitere Berechnungen und Quellen Meyer (2021), S. 20 f. Zudem dürfen die jährlichen Kredittilgungen 7,5% der Zuschusskomponente (390 Mrd. EUR) – also 29,25 Mrd. EUR – nicht übersteigen (Art. 5 Abs. 2 EMB).
- 11) Siehe BVerfG – 2 BvR 2661/06, Rn. 1–116, (Honeywell-Urteil) vom 6. Juli 2010, Leitsatz 1 sowie Rn. 58–64.
- 12) Vgl. Geinitz (2020) u. Meyer (2021), S. 21. Siehe auch Meyer (2020) in der schriftlichen Stellungnahme zur Anhörung des Europaausschusses vom 26.10.2020 zum „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union“ (Ausschussdrucksache 19(21)115). EZB-Präsidentin Christine Lagarde plädiert für eine dauerhafte Einrichtung eines konjunkturellen EU-Stützungs-instrumentes. Vgl. Siedenbiedel (2020).
- 13) Vgl. Europäische Kommission (2022).
- 14) Nach Angaben des ukrainischen Ministerpräsidenten Denys Schmyhal auf der Ukraine Recovery Conference am 4./5. Juli 2022 betragen die Kriegsschäden allein an der Infrastruktur etwa 100 Mrd. US-Dollar. Für den Aufbau insgesamt nannte er die Summe von 750 Mrd. US-Dollar. Vgl. Gnauck et al. (2022).
- 15) Europäische Kommission (2022).
- 16) Siehe SPD-Bundestagsfraktion (2023); Nienaber u. Nardelli (2023) sowie Greive, Olk u. Waschinski (2023).

Literaturverzeichnis

– Artikel und Monographien

- Bundesrechnungshof (2021), Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), Bonn 11. März 2021.
- Europäische Kommission (2022), Schließung der Finanzierungslücke und längerfristiger Wiederaufbau in der Ukraine: Kommission stellt Pläne für Soforthilfe der EU vor, Pressemitteilung v. 18. Mai 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_3121 (Abrufdatum 19.05.2022).
- Europäische Kommission (o.J.), Europäischer Aufbauplan, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_de (Abrufdatum 11. Januar 2023).
- Europäisches Parlament (o.J.), Mehrjähriger Finanzrahmen, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/29/mehrjaehriger-finanzrahmen> (Abrufdatum 11. Januar 2023).
- Geinitz, Christian (2020), Scholz bringt CDU gegen sich auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 24. August 2020, S. 15.
- Gnauck, Gerhard u. Ritter, Johannes (2022), Milliarden für die Ukraine, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 5. Juli 2022, S. 2.
- Greive, M., Olk, J. u. Waschinski, G. (2023), Frankreich plant Europas Industrie neu, in: Handelsblatt, Düsseldorf, 16.01.2023, S. 8.
- Meyer, Dirk (2020), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2020 – Eigenmittelsystem der EU, <https://www.bundestag.de/resource/blob/800952/b3f87ed83ef7109b705691c288f5f6c/meyer-data.pdf> (Abrufdatum 30.12.2022).
- Meyer, Dirk (2021), Next Generation EU – Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 32. Jg. (2021), H. 1, S. 16–22.
- Nienaber, Michael u. Nardelli, Alberto (2023), Germany's Scholz Backs Joint EU-Funding to Counter US Aid, in: Bloomberg Law v. 11. Januar 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-11/germany-s-scholz-backs-joint-eu-funding-to-counter-us-green-plan> (Abrufdatum 26. Januar 2023)
- Schubert, Christian (2022), Rom fordert mehr Zeit, um EU-Gelder auszugeben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 2. Dezember 2022, S. 21.

Siedenbiedel, Christian (2020), Lagarde plädiert für dauerhafte EU-Konjunkturlösungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 20.10.2020, S. 17.

SPD-Bundestagsfraktion (2023), Zeitenwende für Europas Industrie – Leitlinien für eine zukunftsgerichtete europäische Industriestrategie, Positionspapier v. 12. Januar 2023, <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-leitlinien-zukunftsgerichtete-europaeische-industriestrategie.pdf> (Abrufdatum 18. Januar 2023).

– Rechtsgrundlagen und Dokumente

- Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 06. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06 –, Rn. 1–116, (Honeywell-Urteil), <https://www.bpdfraktion.de/system/files/documents/position-leitlinien-zukunftsgerichtete-europaeische-industriestrategie.pdf> (Abrufdatum 4. Januar 2022).
- Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 2728/13 –, Rn. 1–220, (OMT-Urteil) http://www.bverfg.de/e/rs20160621_2bvr272813.html (Abrufdatum 21. Januar 2022).
- Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats zum P5PP-Programm v. 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 – Rn. (1–237), http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html (Abrufdatum 07. Mai 2020).
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021 zur Ablehnung einer einstweiligen Anordnung, – 2 BvR 547/21 –, Rn. 1–112, http://www.bverfg.de/e/rs20210415_2bvr054721.html (Abrufdatum 19. Januar 2023)
- Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2022 – 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21 ERatG – NGEU, http://www.bverfg.de/e/rs20221206_2bvr054721.html (Abrufdatum 22. Dezember 2022).
- Europäischer Rat (2020a), Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, Brüssel 21. Juli 2020, EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4.
- Europäischer Rat (2020b), Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauminstrumentes der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, L 433 I/23.
- 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) vom 23. April 2021.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist. Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022) (IntVG).
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13).
- Rat der Europäischen Union (2020a), Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Brüssel 28. Mai 2020, 8140/20 COM(2020) 445 final 2018/0135 (CNS).
- Rat der Europäischen Union (2020b), 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, L 424/1.

Für zahlreiche Hinweise danke ich Herrn Dr. Arne Hansen, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.