



Der Sitz der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main / picture alliance

Urteil des BVerfG zu EU-Kreditfinanzierung

Blaupause für Gemeinschaftshaftung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den EU-Gemeinschaftskreditfinanzierungen anlässlich des Corona-Wiederaufbaufonds hat die Tür für eine Transferunion weit geöffnet. Zukünftig EU-kreditfinanzierte Programme würden insbesondere Deutschland hart treffen, das mit hohen Nettolasten rechnen muss.

VON DIRK MEYER am 6. April 2023

Eine Finanzierung des EU-Haushalts über Schulden ist generell ausgeschlossen. Dennoch wird der Ruf nach schuldenfinanzierten Programmen der Union lauter, für die die Mitgliedstaaten dann garantieren müssten. Bereits heute wird eine EU-Makrofinanzhilfe für den Haushalt der Ukraine in Form von Darlehen von bis zu 9 Mrd. EUR auf der Basis von zusätzlichen Garantien der Mitgliedstaaten finanziert. Dies wären „Peanuts“ im Vergleich zum geplanten langfristigen Wiederaufbauplan „RebuildUkraine“ im Umfang von vielleicht 100 bis 300 Mrd. EUR, der nach vorläufigen Planungen aus Zuschüssen und Darlehen bestehen dürfte.

Schließlich stehen ein aktuelles Positionspapier der SPD für eine „europäische Industrie-Investitionsoffensive“ und ein „Notfallfonds für die Souveränität“ des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur europäischen Industriepolitik als Reaktion auf den US-Inflation Reduction Act in einer Linie mit dem im Juli 2020 vom Europäischen Rat beschlossenen kreditfinanzierten Sonderhaushalt „NextGenerationEU“ (NGEU) in Höhe von 750 Mrd. EUR.

Die Konjunkturlieferungen des Wiederaufbaufonds sollen den wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-

Pandemie entgegenwirken. 360 Mrd. EUR sind als Kredite und 390 Mrd. EUR als nicht rückzahlbare Zuschüsse an die Mitgliedstaaten vorgesehen. Aufgrund der Kreditfinanzierung des Sonderhaushalts wurde ein geändertes Eigenmittelsystem vom Rat der Europäischen Union beschlossen, denn bislang kann der EU-Haushalt nur durch Zolleinnahmen, die nationalen Mehrwertsteuer-Abführungen und die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten auf der Basis eines einheitlichen Prozentsatzes ihres Bruttonationaleinkommens gegenfinanziert werden – den sogenannten Eigenmitteln.

In zwei Verfassungsbeschwerden wurde die EU-Verschuldung als Kompetenzüberschreitung beanstandet und die Haftung der Mitgliedstaaten als Verstoß gegen das Nicht-Beistandsgebotes (Art. 125 AEUV) beklagt. Im sogenannten Nikolaus-Urteil v. 6. Dez. wies das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Beschwerden zurück (2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21).

Gesetzgebungsverfahren war verfahrenstechnisch bemerkenswert

Schon das Gesetzgebungsverfahren und die Klageeinreichung waren verfahrenstechnisch bemerkenswert. Am 25. März 2021 stimmte der Bundestag in dritter Lesung dem ERatG zu. Tags darauf, die Tagesordnung war Stunden nach der Abstimmung kurzfristig geändert worden, stimmte auch der Bundesrat dem Gesetz zu. 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. Um das zu verhindern, untersagte das BVerfG 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 hätte rückgängig gemacht werden können. Dieser Vorgang war ein bislang einmaliger Schritt, denn üblicherweise werden entsprechende Fälle in informeller Absprache zwischen dem BVerfG und dem Präsidialamt geregelt.

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

- Die Ermächtigung zur Verschuldung der Union würde gegen die bestehenden Verträge verstoßen (Ultra-vires-Akt).
- Zudem verstoße die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Ausfallhaftung für die aufgenommenen Schulden gegen den Grundsatz der Nichthaftung (Art. 125 AEUV).
- Außerdem wird ein Verstoß gegen das Budgetrecht des Bundestags moniert. So würde allein die EU-Kommission darüber entscheiden, ob und wann, in welcher Höhe und von welchem Mitgliedstaat sie Beiträge für die Schuldentilgung einfordert.

Mit einer Senatsmehrheit von 6:1 erhebt der zweite Senat des BVerfG keine „durchgreifenden Bedenken“. Der gängigen Praxis entsprechend wurden trotz Abweisung der Klagen zukünftige Grenzen thematisiert. So benennt das Urteil folgende Bedingungen als Voraussetzung für eine EU-

Verschuldung:

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

Die Zweckbindung bleibt weitgehend wirkungslos

Indem der Covid-19-Aufbaufonds auf der „EU-Katastrophenschutzklausel“ des Art. 122 AEUV basiert, wird die EU-Verschuldung auf eine Zweckbindung zurückgeführt. 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). Die Rechtfertigung auf Basis von Art. 122 AEUV ist überaus heikel. Denn der Aufbaufonds ist ein gewaltiger Bruttoumverteilungsmechanismus.

Mit 65,9 Mrd. EUR ist Deutschland der größte Nettozahler. Würde man ausschließlich die Nettozahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten addieren, so ergäbe dies nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes ein Nettoumverteilungsvolumen in der Größenordnung von lediglich 144,9 Mrd. EUR. Die Differenz zum gesamten kreditfinanzierten Zuschussvolumen in Höhe von 390 Mrd. EUR macht demnach 245,1 Mrd. EUR aus. Ein Großteil der Gelder folgt demnach der Devise „Linke Tasche, rechte Tasche“.

Dies widerspricht einem Notfallmechanismus, bei dem nur einzelne Staaten unterstützt werden. Zudem erhalten alle Mitgliedstaaten – neben den rückzahlbaren EU-Krediten aus NGEU in Höhe von insgesamt 360 Mrd. EUR – kreditfinanzierte Zuschüsse als zusätzliche Haushaltsmittel, die in keiner nationalen Schuldenstatistik auftauchen. Ein neues Kreditfass ist eröffnet!

Das könnte Sie auch interessieren:

- *Euro-Staaten: Begrenzung der Staatsschulden muss eingehalten werden (Roland Koch)*
- *Europäische Union: Auf dem Weg in den bürokratischen Sozialismus? (Thomas Mayer)*
- *Corona-Wiederaufbaufonds: Die bedauerliche Naivität des Bundesverfassungsgerichts (Bernd Lucke)*
- *Ökonomen und die Klimapolitik: Gefährliche Märchen (Joachim Weimann)*

- *EU-Bürokratismus: Innovation? Nein danke! (Ludger Wess)*
- *Verbrennerverbot in der EU: „Wir sind dabei, die Weltmarktführerschaft abzugeben“ (Interview mit Thomas Koch)*

Durchaus kritisch sieht das Gericht den vergangenheitsorientierten Verteilungsschlüssel der Mittel mit Bezug auf die Jahre 2015 bis 2019, der keinen Bezug zu den ökonomischen Folgen der Pandemie aufweist. Auch wird eine fehlende Konnexität der Verwendungsaufgaben mit den Covid-19-Folgen bemängelt. So müssen u.a. 37% der Mittel für Maßnahmen des Klimaschutzes verausgabt werden. Sodann werden mit mehr als 10% der Mittel bestehende EU-Programme aufgestockt. Schließlich wird der Zeitraum der Mittelverausgabung von 2021 bis 2026 als zu lang für eine konjunkturelle Belebung 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 Auslegung von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV“ – so das Urteil (Rn. 182).

Die Tragweite dieser Wertung ist 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 übertragenen Aufgabe durch Verschuldung zu finanzieren. NextGenerationEU wäre die Blaupause für weitere Sonderhaushalte auf Kredit – auch teils mangelnder nationaler Verschuldungskapazität (Italien, Griechenland).

Die Begrenzung der Kredite nach Höhe und Zeit ist de facto inhaltsleer

Ebenfalls ist die im Urteil geforderte Begrenzung der Verschuldung nach Höhe und Zeit inhaltsleer. So sieht das Gericht die zeitliche Begrenzung der Kredite als grundsätzlich gegeben an, obwohl die Verschuldung inklusive Tilgung einen Zeitraum von 2021 bis 2058 umfasst. Auch würden die den EU-Haushalt in den Jahren 2021 und 2022 um mehr als das Doppelte übersteigenden Kreditermächtigungen aus NGEU „auf einen Verstoß gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV hin[deuten]“ (Rn. 198).

Allerdings ergäbe sich eine andere Beurteilung, wenn man auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union (MFR) insgesamt abstellen würde. Danach beträgt die geplante Verschuldung bezogen auf den regulären MFR (2021-2027) 67%; nimmt man die Summe aus dem MFR und NGEU, dann beträgt der Kreditanteil 40%. Vor dem Hintergrund – so das Gericht –, dass sich die Kreditaufnahme aufgrund von Verzögerungen der Umsetzung der nationalen ARFs voraussichtlich deutlich strecken wird, wäre eine Durchbrechung der jährlichen Obergrenze als eine zu akzeptierende Ausnahme anzusehen. Schließlich würde die Grenze nur in zwei von sieben Jahren durchbrochen.

Dies ist in mehrfacher Hinsicht eine überaus kreative Auslegung der Verträge. 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 Vollzug und die tatsächliche Inanspruchnahme des Kreditvolumens“ (Rn. 196). Zum anderen ermöglicht die Regel der EU selbst bei Einhaltung eine Verdopplung der Ausgaben, wobei die Hälfte der Ausgaben in

kreditfinanzierten Schattenhaushalten niedergelegt würde. Faktisch entgrenzt das Gericht seine selbst gesetzten Bedingungen einer zeitlichen Befristung und der quantitativen Limitierung der Verschuldung.

Haftung nur eine Zwischenfinanzierung?

Bei den EU-Krediten handelt es sich um ein bilaterales Kreditverhältnis, bei dem die Mitgliedstaaten nicht im Außenverhältnis gegenüber den Gläubigern haften. Im Innenverhältnis besteht allerdings der Grundsatz der anteiligen Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem MFR-Finanzierungsanteil – für Deutschland beträgt er etwa ein Viertel. Für den Fall einer Liquiditätsklemme kommt eine Kaskade zusätzlicher Mittelanforderungen hinzu. Hierbei könnte die EU-Kommission in einem letzten Schritt eine Nachschusspflicht im Sinne einer mittelbaren Haftung der Mitgliedstaaten einfordern. Diese müssten anteilig für Ausfälle anderer Mitgliedstaaten aufkommen – Eurobonds durch die Hintertür.

Nach eigenen Berechnungen würde Deutschland jährlich mit rechnerisch bis zu ca. 32,65 Mrd. EUR 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.

Das Gericht offenbart hier eine „hybride“ Analyse von Haftung und gerät so auf einen 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 ... ist insoweit nur befristet, nicht endgültig“ (Rn 209). Das Risiko „schwarzer Schwäne“ (Finanzmarktkrise 2007/2008, Griechenlandkrise 2009) bleibt hierbei völlig ausgeblendet. Zwar gilt der Grundsatz der Rechtstreue und der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV). Dennoch lässt das Verhalten mancher Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaaten Anlass bieten, ihre Tilgungsbeiträge an NGEU zu verweigern. Die „Zwischenfinanzierung“ könnte also in einem Bail-out enden.

Vorabentscheidung des EuGH wird abgelehnt

Es gilt der Grundsatz, dass die nationalen Gerichte die Ultra-vires- und Identitätskontrolle zurückhaltend und europarechtsfreundlich anzuwenden haben. Gemäß „diesen Maßstäben stellt der dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz zugrundeliegende 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 ... durch den Gerichtshof [gemeint ist der EuGH] 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 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 Ausnahmenvorschrift 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 Voranfrage an den EuGH zu geben – ein prozessual erheblicher Mangel des Urteils.

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.

Der Autor zählt zu den Beschwerdeführern der Klage des „Bündnis Bürgerwille“ zu den EU-Krediten.

Mehr lesen über

[Europäische Union](#)[EU-Haushalt](#)[Bundesverfassungsgericht](#)[Diskutieren Sie mit ▾](#)

INNENPOLITIK

„Es gibt einen Graben zwischen Bevölkerung und Parlament“

Behördenchefs oder Volksvertreter?

Wie wir Armut herbeireden