

Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG

Zugleich Bespr. von BVerfG 6.12.2022 – 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, EuZW 2023, 113

Professor Dr. Peter Hilpold*

Mit dem Urteil vom 6.12.2022 zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz ist das BVerfG wiederum zur europafreundlichen Integrationsrechtsprechung zurückgekehrt, wie sie im Honeywell-Beschluss 2010 ihren Ausdruck gefunden hat. Aus integrationsrechtlicher Perspektive ist diese Haltung zu begrüßen, doch bleiben damit grundlegende Fragen zum NGEU-Projekt – als mögliche Vorstufe zu einer Haftungs- bzw. Transferunion – unbeantwortet. Das BVerfG hat nochmals die Einmaligkeit des NGEU-Projekts betont und gleichzeitig die genaue Kontrolle seiner Umsetzung angemahnt. Außerhalb Deutschlands wird NGEU aber bereits offen als Muster für eine weitere Schuldenaufnahme durch die EU propagiert. Es stellt sich die Frage, ob die dabei entwickelten Kontrollmechanismen für eine wirksame Auseinandersetzung mit der Souveränitätsfrage und der Solidaritätsfrage in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion überhaupt geeignet sind.

By its ruling of December 6, 2022 on the Act Ratifying the EU Own Resources Decision the BVerfG again reverted to its integration-friendly jurisprudence as it has found expression already in the Honeywell decision of 2010. From a EU-perspective, this position, in principle, is to be welcomed, but it leaves open fundamental questions about the NGEU project as a possible gateway to a “liability” or a “transfer” union. The BVerfG tried to fend off such fears by emphasizing the uniqueness of the NGEU project and by calling, at the same time, for close control of its implementation. Outside Germany, however, NGEU is already openly propagated as a model for taking up further debt by the EU. The question arises as to whether the control mechanisms developed in this context for dealing with the questions of sovereignty and solidarity in the European Economic and Monetary Union are sufficiently effective.

I. Einführung

Die Entscheidung des BVerfG vom 6.12.2022¹ zur Verfassungsbeschwerde gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz² wurde europaweit mit Erleichterung aufgenommen. Das BVerfG ist damit – nach der Politik der Konfrontation, wie sie in geradezu extremer Form im PSPP-Urteil vom 5.5.2020³ zum Ausdruck gekommen ist⁴ – wieder auf eine gemäßigte Position gelangt, wie sie sich für die Integrationsrechtsprechung bereits mit „Honeywell“,⁵ vorerst nur vorübergehend, abzuzeichnen schien. Ist damit der „respektvolle Dialog“ zwischen Karlsruhe und Luxemburg wieder hergestellt, geprägt nicht nur von einer grundsätzlichen Auslegungsprärogative durch den EuGH, sondern auch von einer erheblichen Fehlertoleranz gegenüber diesem Gericht, die von einer Ultra-vires-Entscheidung nicht schon bei einem Fehlurteil ausgeht, sondern dafür „strukturell bedeutsame Verschiebungen zugunsten mitgliedstaatlicher Kompetenzen“⁶ verlangt? Diese Frage mag man bejahen, auch wenn die Sprache des „Abkanzeln“ im PSPP-Urteil, mit EuGH-Urteilen, die als „willkürlich“ und „nicht verbindlich“⁷ qualifiziert worden sind, nunmehr einer Kritik im sanften Klage-ton, bei gleichzeitiger Vermeidung jeglicher Konfrontation im Ergebnis, gewichen ist.

Euphorie oder auch nur bequeme Entspannung sind allerdings fehl am Platze, wenn von der nationalen Ebene (hier den Verfassungsgerichten) nicht nur blinder Respekt der Systemhierarchie

im EU-Kontext erwartet wird, sondern auch ein Mindestmaß an wirksamem Lenkungsbeitrag, wenn es um die Wahrung der Kernbereiche souveräner Gestaltungsspielräume, insbesondere bei derart sensiblen Bereichen wie der Ressourcenverteilung nach Maßgabe des Solidaritätsschlagworts, geht.

Dieses Verfahren, dem ein umfangreicher, auf EU-Ebene orchestrierter, offiziell primär der Pandemiefolgenbekämpfung dienender Ressourcenverteilungsprozess zugrunde liegt und der immer öfter als möglicher Präzedenzfall für weitere fiskalpolitische Maßnahmen der EU ins Feld geführt wird, hat aber noch weitere systemrelevante Fragen offengelegt, ohne sie auch nur ansatzweise lösen zu können. Wie zu zeigen sein wird, wirken starke Kräfte innerhalb der EU auf einen grundlegenden Funktionswandel der Union, die – mit einer schlagkräftigen Wirtschaftsregierung ausgestattet – nicht nur keynesianische Konjunkturpolitik sondern auch eine schuldenfinanzierte Infrastrukturpolitik betreiben soll. In Ermangelung einer hierfür notwendigen Primärrechtsreform kann diese Politik nur über die Umdeutung des geltenden positiven Rechts, das noch unter völlig anderen Voraussetzungen geschaffen worden ist, verfolgt werden. Der Solidaritätsgrundsatz kann hierzu eine Handhabe, von wenn auch begrenzter Reichweite, bieten. Diese Grenzen auszuloten hätte die Entscheidung über das Eigenmittelbeschluss-

Hilpold: Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG (EuZW 2023, 169)

170

Ratifizierungsgesetz einen guten Anlass geboten, der aber nun versäumt worden ist.

Positiv zu werten ist der Umstand, dass das Urteil vom 6.12.2022 Defizite in der Gestaltung des Wiederaufbauprozesses durchaus anspricht und auch einen Appell für entsprechende Kontrollmaßnahmen enthält – offen ist, ob dieser gehört und ob diesem Folge geleistet wird.

II. Bestätigung des Individualanspruchs auf Integrationskontrolle – in unionsrechtsfreundlicher Fassung

Der im Maastricht-Urteil vom BVerfG 1993 entwickelte Individualanspruch auf Kontrolle des Integrationsprozesses in Hinblick auf Kompetenzüberschreitungen (ultra-vires-Akte) – formal über die Kontrolle des Zustimmungsgesetzes und im Jahr 2009, im Zuge des Lissabon-Urteils⁹ nochmals um eine „Identitätskontrolle“ in Bezug auf den identitätsprägenden Verfassungskern erweitert – findet im „Eigenmittel“-Urteil vom 6.12.2022 eine erneute Bestätigung, allerdings in der integrationsfreundlichen Fassung des „Honeywell“-Beschlusses¹⁰ aus 2010. Dieser EU-weit einzigartige, richterrechtlich geschaffene Ansatz wirkt auf den ersten Blick betont demokratiefreundlich, gewährt er doch ein „Jedermannsrecht“ gem. Art. 93 I Nr. 4 a, das in Art. 38 I 1 GG verankerte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag als individuellen Anspruch auf Selbstbestimmung zu interpretieren,¹¹ der die Grenzen des für Deutschland bindenden EU-Rechts am GG misst – und damit zumindest indirekt ein nationales Verwerfungsrecht schafft. Das Potenzial dieses Ansatzes war enorm, wie insbesondere das PSPP-Verfahren unter Beweis gestellt hat. Der mäßige Ansatz laut „Honeywell“-Beschluss, der einen „hinreichend qualifizierten Kompetenzverstoß“ verlangt hatte und das gesamte Prüfverfahren europafreundlich anlegt, war 2020 zwar nicht formal in Vergessenheit geraten, aber unberücksichtigt geblieben. Damit wurde Deutschland nahezu an einen offenen Bruch mit der EU geführt und hat diesem Mitgliedstaat (MS) auf jeden Fall reputationsmäßig geschadet.¹² Das von der Europäischen Kommission angestrebte Vertragsverletzungsverfahren wurde zwar nicht weiterverfolgt,¹³ doch die vom BVerfG gezeigte Härte ließ sich, auch da substantiell nicht objektiv argumentierbar,¹⁴ nicht aufrechterhalten. Zurück blieb allein ein Imageverlust zumindest in dem noch immer mehrheitlichen Kreis der Integrationseiferer.

Dieses Wagnis wurde nun nicht immer eingegangen; den rechtstechnischen Behelf dazu lieferte die Honeywell-Formel¹⁵ – allerdings mit zweifelhaftem Resultat für die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der gesamten Ultra-vires- und Identitätsprüfung.

III. Wiederaufbau und Eigenmittelbeschluss

Die hier vorliegende Problematik ist vor dem Hintergrund der epochalen Herausforderungen zu sehen, die durch die COVID-19-Problematik ab März 2020 geschaffen worden ist und die die EU und ihre Mitgliedstaaten weitgehend unvorbereitet traf. Erstaunlich rasch einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf ein umfassendes Maßnahmenpaket, das im Sommer 2020 laufend erweitert wurde. Dabei wurde die „Quadratur des Kreises“ versucht, nämlich auch die in der EU bereits bestehende „Polykrise“¹⁶ zumindest ansatzweise zu lösen. Das Ergebnis musste damit hybride Natur annehmen, mit zT fragwürdiger Rechtsgrundlage. Während die COVID-Pandemie kurzfristig wirksame Maßnahmen erforderte, war die Vulnerabilität einzelner MS, die sich während dieser Pandemie besonders deutlich äußerte, Folge weit in die Vergangenheit zurückreichender Struktur- und Staatsschuldenprobleme. Die Versuchung bzw. auch die Notwendigkeit, diese Herausforderungen zumindest ansatzweise parallel anzugehen, lag nahe. Da gleichzeitig auch der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) – für den Zeitraum 2021-2027 – neu aufzulegen war, waren zusätzlicher Handlungsbedarf und weitere Komplexität gegeben.

Auf ihrem Sondertreffen vom 17. bis zum 21.7.2020 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen neuen MFR für den genannten Zeitraum sowie auf einen separaten Ergänzungs- und Konjunkturhaushalt „Next Generation EU (NGEU)“, mit welchem gleichzeitig die schon länger angestrebte Umgestaltung der europäischen Volkswirtschaft im Sinne der Ökologisierung und Digitalisierung, auch im Zeichen der Solidarität, angegangen werden sollte.¹⁷

Die Finanzierung wurde durch einen Eigenmittelbeschluss gem. Art. 311 AEUV bereitgestellt, der parallel die Finanzierung der „ordentlichen“ EU-Tätigkeit und des Wiederaufbauprogramms Next Generation EU (NGEU) sicherstellen sollte. Während der „traditionelle“ Teil des Eigenmittelbeschlusses wenig innovativ erscheint und der schon seit geraumer Zeit vorgetragenen Forderung nach einer Reform der EU-Finzen¹⁸ kaum Taten folgen lässt, stellt die Finanzierung des COVID-19-Krisenreaktionsinstrumentariums (Art. 4 und 5 des Eigenmittelbeschlusses) einen Dambruch dar und schafft Assoziationen zu einem „Budget für die Eurozone“ („fiscal capacity“), denen Art. 4 und 5 Einschränkungen entgegenhält (schon in der Titulierung von Art. 5: „außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise“), die nicht restlos überzeugen können.

Gemäß Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses begibt die Europäische Kommission in den Jahren 2021-2023 im Namen der EU (und damit unter Nutzung der hohen Schuldnerbonität der EU als Ganze) eine Anleihe iHv 750 Mrd. EUR und gibt diese bis 2026 iHv 390 Mrd. EUR als nichtrückzahlbare Zuschüsse sowie im Ausmaß von 360 Mrd. EUR als Darlehen an die MS weiter.

Die Darlehensvermittlung mit „Bonitäts-Upgrading“ stellt dabei das geringere Problem dar, gibt es doch schon seit längerem eine gängige Praxis der EU dazu. Der gesamte

Hilpold: Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG (EuZW 2023, 169)

171

Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM¹⁹) stellt ein institutionalisiertes, dauerhaftes „back-to-back-lending“-System dar, das bereits durch seine Existenz stabilitätsfördernd wirkt und im Krisenfall eine Marktüberreaktion ausgleichen kann.²⁰ Ähnliche Überlegungen gelten für das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE), das als eine der ersten Hilfsmaßnahmen noch im

Mai 2020 realisiert worden ist:²¹ Die dazu bereitgestellten Hilfen iHv 100 Mio. EUR bestanden noch in Krediten. Der neuralgische Punkt dieses Pakets sind damit zweifelsohne die Zuschüsse von 390 Mio. EUR, die in dieser Form beispiellos sind. Um diese Zuwendungen in Einklang mit dem EU-Recht zu bringen, werden diese von einer Vielzahl an Vorkehrungen und Ankündigungen begleitet, die aber jeweils auf ihre Substanz zu überprüfen sind:

Ein zentrales Instrument dazu ist die sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitige zeitliche Befristung der Maßnahmen. Damit soll die formale Rechtfertigung für die Qualifizierung dieses Paketes als außerordentliche, auf die COVID-19-Krisenbewältigung bezogene und das Finanzsystem der EU nicht dauerhaft umgestaltende Intervention geschaffen werden. So ist die Nettomittelaufnahme nach dem 31.12.2026 zu beenden.²² Ab dem 1.1.2027 ist eine Mittelaufnahme nur mehr für Refinanzierungsgeschäfte zulässig. Die Rückzahlung des Kapitalbetrags hat schwerpunktmäßig nach Ablauf des aktuellen MFR-Zeitraums, somit nach 2027, einzusetzen und auf jeden Fall zum 31.12.2058 abgeschlossen zu sein.²³ Die Eigenmittelobergrenze wird – ebenfalls zeitlich befristet bis zum 31.12.2058 – um 0,6 Prozentpunkte angehoben, wobei die entsprechenden Mittel nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden dürfen.

Belastungsobergrenzen sollen gleichzeitig die Rückzahlung des Kapitalbetrags erträglich gestalten: So soll die Rückzahlung des Höchstbetrags von 390 Mrd. EUR jährlich maximal im Ausmaß von 7,5 % erfolgen.²⁴

Aus welchen Mitteln letztlich die Rückzahlung der als Zuschüsse weitergegebenen Mittel erfolgen soll, bleibt mit Fragezeichen versehen. Auf den ersten Blick kann der Text des Eigenmittelbeschlusses nahelegen, dass dafür neue Eigenmittelkategorien herangezogen werden, sich die ausgabenseitigen Maßnahmen des Wiederaufbauprogramms NGEU also durch eine strukturelle Reform des Eigenmittelsystems beinahe von selbst finanzieren. Konkret aktiviert worden ist die „Kunststoffabgabe“, die tatsächlich aber nur zu einer (gedeckelten) Erhöhung der mitgliedstaatlichen Beiträge in Abhängigkeit von der Menge an nicht recyceltem Kunststoff führt. Die weiteren 2021 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen neuen Kategorien (Einnahmen aus dem Emissionshandel, Einnahmen aus einem CO₂-Grenzausgleichssystem sowie aus einem Anteil an einer globalen Mindeststeuer)²⁵ haben hingegen – anders als vorgesehen – 2022 noch keine Umsetzung erfahren.²⁶ Damit ist die konkrete Möglichkeit gegeben, dass die Zuschusszahlungen des Wiederaufbauprogramms NGEU letztlich zu weiten Teilen von den MS finanziert werden, und zwar über einen gedeckelten Abrufsatz, bemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) der einzelnen MS. Können einzelne MS diesem Abruf ganz oder teilweise nicht nachkommen, so greift eine weitere (provisorische) Nachschusspflicht der übrigen MS, erneut am BNE bemessen und wiederum betragsmäßig begrenzt.²⁷

Zusammenfassend zeigt sich damit das Bild eines ungemein komplexen Wiederaufbau-Finanzierungssystem, in Bezug auf welches sich auch die Frage stellt, ob die fehlende Klarheit hinsichtlich der zukünftigen Detailfinanzierung nicht nur technisch bedingt, sondern zumindest zT bewusst in Kauf genommen wurde, als „Probelauf“ für neue Finanzierungsmodelle der EU im Generellen. Wie sich die Verteilung der Finanzierungslasten aus NGEU in Zukunft konkret gestalten wird, ist auf dieser Grundlage gegenwärtig nicht vorhersehbar. Im Optimalfall können dafür neue Eigenmittel herangezogen werden, wobei diese letztlich doch wieder ursprüngliche nationale Ressourcen sind, die in einen Umverteilungsprozess fließen. Im anderen Extremfall werden hingegen unmittelbar BNE-Mittel abgerufen – in einem Szenario weiterer Eskalation sogar mit wechselseitiger (begrenzter) Ausfallhaftung, die in rechtlicher Hinsicht provisorischer Natur wäre, aber gleichzeitig von unbestimmter Dauer.

Vor diesem Hintergrund hatte das BVerfG die Entscheidung zu treffen, ob die Zustimmung Deutschlands zum Eigenmittelbeschluss verfassungskonform sei. Ob ein solches Prüfverfahren – noch dazu auf der Grundlage der Honeywell-Kriterien – in sachlich sinnvoller Weise überhaupt umsetzbar ist, wird hier zur entscheidenden Frage.

IV. Das Eigenmittelsystem der EU und seine Neukonnotation durch den Eigenmittelbeschluss 2020

Bevor auf das Urteil des BVerfG vom 6.12.2022 im Detail eingegangen werden kann, erscheint eine kurze Analyse des Eigenmittelsystems gemäß den Bestimmungen der Art. 311 ff. AEUV und im Lichte der mit dem Eigenmittelbeschluss eingeführten Neuerungen angezeigt. Dieses System, dem in der Fachliteratur nur verhältnismäßig bescheidende Aufmerksamkeit zuteil wird, erweist sich als Konglomerat von Formelkompromissen und Grauzonen, die auf ungeklärte konstitutionelle Grundfragen der EU verweisen.

Der Begriff der „Eigenmittel“ schafft gezielt ein Trugbild: Damit soll der Eindruck einer budgetären Gestaltungsautonomie der Union geschaffen und auf diesem Weg das Bild der eigenständigen supranationalen Organisation *sui generis* bestärkt und abgesichert werden. Die Beitragsfinanzierung mit Betonung der „Aufgabenfinanzierung“ (die somit der Organisation wenig Gestaltungsspielraum belässt) ist hingegen typisch für internationale Organisationen traditioneller völkerrechtlicher Prägung mit mitgliedstaatlich bestimmter Willensbildung.²⁸ Der Terminus der Eigenmittelfinanzierung suggeriert hingegen eine Loslösung von mitgliedstaatlichem Einfluss und eine Zuwendung hin zu einer „

Hilpold: Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG (EuZW 2023, 169)

172

Politikfinanzierung“ mit entsprechend verstärkten autonomen Entscheidungsbefugnissen der Organisation selbst.²⁹ Eine Suggestion aber, die den realen Verhältnissen nicht entspricht, da der überwiegende Teil der EU-Einnahmen über einen auf das Bruttonationaleinkommen angewandten Schlüssel erzielt wird.³⁰ Diesen Einnahmen kommt zudem eine subsidiäre Rolle zu; mit über 70 % der Gesamteinnahmen zwar nicht betragsmäßig, aber funktional, da sie eine Abdeckungsfunktion zur Finanzierung der bereits davor festgelegten Ausgaben erfüllen³¹ (weshalb sie auch als „kaschierte Mitgliedsbeiträge“ bezeichnet werden).³²

Obwohl Art. 311 AEUV explizit keine Verschuldungskompetenz der Union vorsieht (und dies gilt auch für alle anderen Bestimmungen des AEUV), hat sich eine solche seit 1975 *de facto* für Anleihen herausgebildet, die an MS in Zahlungsschwierigkeiten weitergereicht worden sind („back-to-back“-Anleihen). Als (zusätzliche) Rechtsgrundlage diente zuerst Art. 352 AEUV (ex Art. 308 EGV) und seit 2010 Art. 122 AEUV.³³ Eine Reihe von „kreativen“ Interpretation einzelner Bestimmungen des Art. 311 AEUV scheint einen kontinuierlich größer werden Spielraum auf der Suche nach neuen Einnahmen und auch für die Aufnahme von Anleihen zu schaffen, mit Einschränkungen, die aber überwindbar sind: Art. 311 III 2 AEUV erlaubt die Einführung von „neuen Kategorien von Eigenmitteln“ über den Eigenmittelbeschluss – immer aber auf der Grundlage des für diesen Sekundärrechtsakt vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens (Einstimmigkeit im Rat, allerdings mit einem bloßen Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments). Dabei wird nur eine zweckgebundene (und keine allgemeine) Haushaltsdeckung für zulässig erachtet, dh es muss eine spezifische Einzelermächtigung vorliegen. Soweit dafür überhaupt eine Begründung gegeben wird, wird – durchaus zutreffend – auf die fehlende autonome Gestaltungsmöglichkeit der Union zur Abdeckung etwaiger Verluste verwiesen.³⁴ Im Wesentlichen ist es die nach wie vor fortbestehende ausgeprägte *de facto*-Beitragsfinanzierung, verbunden mit einer fehlenden Steuerhoheit und dem Gebot des Haushaltsausgleichs, die einer (primären)

Schuldenfinanzierung des Haushalts und damit einer Verschiebung der EU-Ausgabentätigkeit in die Zukunft (so wie dies im nationalen Haushaltsrecht regelmäßig möglich ist) entgegenstehen. Art. 4 des Eigenmittelbeschlusses 2020 trägt diesem Prinzip Rechnung.³⁵

Der Einschub „unbeschadet der sonstigen Einnahmen“ in Art. 311 II AEUV (bei der Finanzierung des Haushalts) erlaubt allerdings, bei der Erstellung des Haushalts (auch) schuldenfinanzierte Einnahmen (die aber keine Eigenmittel sind) mitzuberücksichtigen. Mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 geschah dies in großem Stil, und zwar erstmals nicht mehr zum Zwecke eines vermögensneutralen *back-to-back-lendings*, sondern für eine Zuschussfinanzierung, als „externe zweckgebundene Einnahmen“,³⁶ deren Rückzahlung zeitversetzt mit anfänglicher Tilgungsstundung (ohne genaue Festlegung, aber wohl weitgehend, wenn nicht gar vollständig, bis 2027) über einen sehr langen Zeitraum (bis maximal 2058) über noch zu bestimmende neue Eigenmittel. Wohl in Vorsehung einer unsicheren Realisierung dieser Eigenmittel werden zwei Formen der „Ausfallhaftung“ eingeführt:

Zum einen eine „indirekte Ausfallhaftung“ über die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte („vorübergehend“ – bis 2058!) in Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses aus 2020. Letztlich muss der Fehlbetrag – nach gegenwärtigem Stand der Finanzierung der EU – dann wiederum über die BNE-Mittel beglichen werden, wodurch erneut der ausgeprägte Beitragscharakter dieser „Eigenmittel“kategorie deutlich wird.

Eine „direkte, doppelte, aber dennoch begrenzte Ausfallhaftung“ ist dagegen in Art. 9 V des Eigenmittelbeschlusses vorgesehen mit zusätzlichen „Abrufmöglichkeiten“ gegenüber den MS, sollte auch die Eigenmittelobergrenzenerhöhung für die Schuldentilgung nicht ausreichen („Nachschusspflicht“). „Doppelt“ und „begrenzt“ ist die Ausfallhaftung der MS deshalb, da nach einem eventuellen Ausfall der Union und dem zusätzlichen Ausfall einzelner MS in Bezug auf ihren „pro-rata-Anteil“ erneut die übrigen, solventen MS, allerdings wiederum nur „pro-rata“ und provisorisch (mit ungewisser Dauer des Provisoriums), haften.

Insgesamt erhält die Eigenmittelregelung damit eine völlig neue Prägung. Die Ansammlung (weitgehend) unbestimmter und atypischer Rechtsbegriffe in Art. 311 AEUV, beginnend mit dem Terminus der Eigenmittel selbst, hat einen erheblichen Gestaltungsspielraum geschaffen, der in bislang unbekannter, extremer Weise genutzt worden ist. Das NGEU-Anleihenprogramm wird damit in EU-rechtlicher Perspektive, zumindest in Bezug auf den Zuschussanteil, über Art. 311 AEUV, zur spekulativen Wette auf die Zukunft: Die Rückzahlung des Zuschussanteils über neue Eigenmittelkategorien kann gelingen oder auch nicht. Beide Fälle wären mit einer erheblichen Umverteilungswirkung verbunden, wobei aber das Scheitern des Eigenmittelreformprojekts weit deutlicher den Schritt in Richtung Transferunion offenlegen würde.

V. Das BVerfG-Urteil vom 6.12.2022 zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz

1. Vorbemerkung

Das Eigenmittelbeschluss-Urteil prüft zentral, ob das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz mit dem GG in Einklang steht, und zwar über eine „ultra-vires“- und eine „Identitätskontrolle“ in Hinblick auf eine mögliche ultra-vires-Natur des Eigenmittelbeschlusses im Kontext aber auch des Aufbauinstruments EURI (European Recovery Instrument), das die nach Maßgabe des Eigenmittelschlusses aufgenommenen Gesamtschulden von 750 Mrd. EUR auf Darlehen, Garantien und Zuschüsse (differenziert nach unterschiedlichen Programme und Initiativen) aufteilt.³⁷ Im Hintergrund steht die „Aufbau- und Resilienzfazilit“ (Recovery and Resilience Facility – RRF), die die konkreten Programme und Instrumente zur Durchführung dieser Initiative in Kooperation mit den

MS Niedersachsen (über deren nationalen Aufbau- und Resilienzpläne) enthält und damit auf der materiellen Ebene das „Herzstück“ des gesamten Maßnahmenprogramms darstellt.³⁸

Hilpold: Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG (EuZW 2023, 169)

173

Damit ist dieses Urteil einmal eine (weitere) Übung in der Integrationsrechtsprechung und enthält letztlich eine Bestätigung der „ultra-vires“- und „Identitäts“-Kontrolle. Die Zulässigkeit der Beschwerden bestätigt in prozeduraler Hinsicht den in dieser Form seit dem „Lissabon“-Urteil 2009 bestehenden individuellen und gleichzeitig objektivierten Kontrollanspruch in Bezug auf die Einhaltung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung sowie der Grenzen des geltenden Integrationsprogramms.

Was den materiellen Kontrollbezugspunkt anbelangt, so steht hier einmal – in einer den Gestaltungsspielraum des EU-Gesetzgebers einschränkenden Perspektive – das Eigenmittelsystem der EU dahingehend im Mittelpunkt, ob es die Autonomie des mitgliedstaatlichen Haushaltsrechts als zentralen Ausdruck des Demokratiegrundsatzes wahrt. Eine weitere inhaltliche Einschränkung ergibt sich aus dem Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV, während der Solidaritätsgrundsatz des Art. 122 AEUV den unionsrechtlichen Handlungsspielraum in diesem Bereich wieder erweitert. Für das konkrete Prüfergebnis entscheidend musste dann noch ein weiterer materiellrechtlicher Prüfaspekt sein, nämlich die zulässige Kontrolldichte. Während diese im PSPP-Urteil vom 5.5.2020 ein geradezu extremes Maß erreichte, indem sich das BVerfG de facto selbst eine inhaltliche Nachprüfung der Verhältnismäßigkeitsprüfung durch EU-Organe in Wahrnehmung ihrer Kompetenzen zuerkannte,³⁹ so bedeutet das Eigenmittelbeschluss-Urteil eine Rückkehr zur Kontrolldichte des Honeywell-Beschlusses 2010 – und musste deshalb im vorliegenden Fall „im Zweifel“ zur Ablehnung der Beschwerden führen.

2. Eigenmittel und Schuldenaufnahme durch die EU

Von zentraler Bedeutung für die ultra-vires-Kontrolle war das Konzept der Eigenmittel gem. Art. 311 AEUV sowie die Frage, in wie weit sich auf der Grundlage dieser Bestimmung eine derart umfassende Schuldenaufnahme, wie sie im NGEU-Programm vorgesehen war und in der Folge auch umgesetzt worden ist, EU-rechtlich rechtfertigen lässt. Es muss erstaunen, wie wenig das BVerfG zur Klärung dieser Frage beitragen konnte,⁴⁰ was aber auch als weiterer Beleg dafür gesehen werden kann, wie unklar das Konzept der „Eigenmittel“ bzw. die Regelung in Art. 311 im Gesamtkontext des AEUV ist.

Nach einem breiteren Literaturstudium (allerdings schwerpunktmäßig bezogen auf deutschsprachige Literatur) kommt das BVerfG zum Ergebnis, dass der Union, auch in Anbetracht einer tatsächlichen Praxis in diesem Sinne, eine Kreditaufnahme offensteht, wobei diese begrenzt und zweckgebunden sein müsse.⁴¹

Damit werde keine neue Eigenmittelkategorie geschaffen (dafür wäre ein eigenes Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 311 III AEUV vorgesehen), doch handle es sich hierbei um „sonstige Einnahmen“ gem. Art. 311 II AEUV.⁴² Die Tatsache, dass die fremdfinanzierten Mittel zur Bekämpfung der COVID-19-Folgen nicht in den allgemeinen Haushalt einfließen, erübrigt für das BVerfG auch die Prüfung der Frage, ob sonstige Einnahmen dem Haushaltsausgleich dienen können.⁴³

Die Zweckbindung müsse sich aus der Verwendung der Mittel auf der Grundlage einer Einzelermächtigung ergeben, wofür die EURI-VO Art. 122 AEUV anführt. Ob diese Bestimmung tatsächlich und materiell geeignet ist, ein solches Anleihenprogramm zu stützen, wird vom BVerfG

einer umfassenden Würdigung unterzogen, die durchgehend in praktisch allen Punkten sehr kritisch ausfällt:⁴⁴

So sei Art. 122 AEUV eng auszulegen und erlaube in Abs. 2 die Unterstützung einzelner MS (während das Wiederaufbauprogramm alle MS – wenngleich in völlig unterschiedlichem Maße – betrifft); der Zusammenhang vieler Maßnahmen dieses Programms mit der Pandemie sei zweifelhaft und stattdessen stehe die Qualifikation als „allgemeines Konjunkturprogramm“ im Raum.⁴⁵

Dennoch könne für BVerfG die Tauglichkeit des Art. 122 AEUV als Einzelermächtigung für dieses Maßnahmenpaket gem. Art. 4 und 5 des Eigenmittelbeschlusses 2020 nicht ausgeschlossen werden, jedenfalls nicht offensichtlich.⁴⁶ Was die Einmaligkeit dieses Programms anbelangt, vertraut das BVerfG den Zusicherungen der Bundesregierung.⁴⁷

Das BVerfG erkennt durchaus das Problem, dass das Kreditvolumen laut Eigenmittelbeschluss das Haushaltsvolumen bei Weitem übersteigt und damit die Gefahr besteht, dass die Finanzverfassung „durch die Hintertür“ geändert würde (und insbesondere auch die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments damit umgangen würden),⁴⁸ doch löst das BVerfG dieses Problem unter Hinweis auf den Mehrjährigen Haushalt bzw. die Jährlichkeit des Haushalts: Über die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die gesamte Periode der Kreditaufnahme bis 2026 ergibt sich zahlenmäßig ein anderes Bild.

Keine dieser Überlegungen ist im Ergebnis zwingend und auch das BVerfG scheint von den in Erwägung gezogenen Rechtfertigungen nicht wirklich angetan zu sein. Angesichts einer weitgehenden rechtlichen Unbestimmtheit der einschlägigen Normen kann dieses Gericht aber eine ultra-vires-Verletzung nach Maßgabe der Honeywell-Formel nicht feststellen.

3. Bail-out-Verbot gem. Art. 125 AEUV

Die Verfassungsbeschwerden gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz haben sich maßgeblich auch auf den Vorwurf bezogen, damit werde das Bail-out-Verbot gem. Art. 125 AEUV verletzt. Tatsächlich kann auch hier in einer rein formalen Betrachtungsweise eine Verletzung dieser Bestimmung von vornherein ausgeschlossen werden, wenn darauf abgestellt wird, dass der Eigenmittelbeschluss zu Verbindlichkeiten der EU auf den Finanzmärkten, nicht aber zur Schuldenübernahme gegenüber den MS oder zu einer wechselseitigen Schuldenübernahme der einzelnen MS führt. Jenseits einer kategorisch-formalrechtlichen Betrachtung und bei Einbeziehung der Zuschüsse und ihrer haushaltstechnischen Wirkungen auf mitgliedstaatlicher Ebene kann man aber sehr wohl zum Schluss kommen, dass durch das NGEU-Programm Art. 125 AEUV tangiert wird, wenn man

Hilpold: Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG (EuZW 2023, 169)

174

sich die (möglichen) Substitutionseffekte auf der nationalen Haushaltsebene vor Augen führt.⁴⁹

Wenn ein Hauptziel von Art. 125 AEUV darin besteht, die Wirksamkeit der Steuerungseffekte der internationalen Finanzmärkte auf die nationale Haushalts- und Verschuldungspolitik sicherzustellen⁵⁰ und damit auch eine umsichtige Gestaltung dieser Politik zu garantieren, so können die EU-Zuschüsse eine konterkarierende Wirkung in der Form zeitigen, dass eine „Erwartungshaltung auf Rettung“ entsteht, die letztlich auch zu einer sorgloseren Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik führt.⁵¹ Was häufig übersehen wird: MS, die eine verantwortungsvolle Verschuldungspolitik betreiben – und dafür Sorge tragen, dass dies auch im gesamten Euro-Raum der Fall ist – tragen dazu bei, dass im außerordentlichen Krisenfall eher die Fähigkeit zur Hilfestellung gem. Art. 122 AEUV besteht.⁵² Diese Kontrolle und Sicherstellung der

„solidarischen Leistungsfähigkeit“ ist aber über eine Prüfung des Eigenmittelbeschlusses nach Maßgabe der Honeywell-Kriterien nicht zu bewältigen.

Dieser primär formelle Prüfungsansatz, der eine sehr hohe Duldungsschwelle für EU-Maßnahmen von fraglicher Kompetenzabdeckung bedingt und insbesondere auch von einer prima facie-Akzeptanzpflicht der Eigenrechtfertigung von EU-Normsetzungsaktivitäten ausgeht, musste schließlich auch zum Ergebnis gelangen, dass auch die Haftungskaskade bei der Rückzahlungspflicht mit Nachschusspflichten der MS für Zahlungsausfälle bei anderen MS selbst in Anblick von Art. 125 AEUV keine Kompetenzüberschreitung impliziert, da die Nachschusszahlung nur eine befristete „Zwischenfinanzierung“ darstelle, wobei das Risiko, dass diese Normvorgabe nicht eingehalten werden kann und dass die „Zwischenfinanzierung“ möglicherweise eine dauerhafte werden könnte, keine weitere Beachtung findet.

Der Ausspruch der Verfassungswidrigkeit in einem solchen Prüfverfahren unter Anwendung der hier zum Ausdruck kommenden Kriterien würde somit eine manifeste Untauglichkeit der vom Gesetzgeber vorgetragene Begründung voraussetzen und damit das radikale Fehlen einer einschlägigen Fachexpertise der verantwortlichen Stellen der Kommission allein schon im Kontext der Argumentation – ein Umstand, der sich kaum realistischerweise zutragen kann.

4. Die Frage der „Verfassungsidentität“

Im Rahmen der „Identitätskontrolle“ war zu prüfen, ob der Eigenmittelbeschluss die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags substantiell beeinträchtigt. Erneut wurde in diesem Verfahren deutlich, dass eine „Identitätskontrolle“ nur schwer von der „ultra-vires-Kontrolle“ zu trennen ist bzw. wollte man der Identitätskontrolle eigenständige Natur beimessen, so müsste das BVerfG einen erheblichen Eingriff in den Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum⁵³ dieses Verfassungsorgans vornehmen, wenn gleichzeitig keine Kompetenzüberschreitung gemäß dem ultra-vires-Grundsatz gegeben ist.

Das BVerfG bestätigt zwar, dass in einer Gesamtbetrachtung sämtlicher vom Bundestag gebilligter Schulden, Haftungszusagen und Garantien erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt erkennbar seien,⁵⁴ kann aber – selbst für den Extremfall, dass alle anderen MS ihren Nachschusspflichten nicht nachkommen würden – nicht erkennen, dass das Budgetrecht des Parlaments für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt, sondern, wie für die Verletzung der Verfassungsidentität gefordert, vollständig leerliefe,⁵⁵ auch da es nicht auf die Gesamtsumme des Haftungsvolumens bis 2058 ankomme, sondern, gemäß dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Jährlichkeit, auf die potenzielle jährliche Maximalbelastung.⁵⁶

Dieses Ergebnis im Bereich der Identitätskontrolle war im Grunde erwartbar,⁵⁷ da sich das BVerfG ansonsten in einer komplexen wirtschaftspolitischen Gesamtkonstellation, in der auch schwierige Einschätzungen über zukünftige ökonomische Entwicklungen vorzunehmen waren, an die Stelle des Bundestages gesetzt hätte, von den daraus folgenden EU-weiten Verwerfungen ganz zu schweigen. Dennoch wurde die Kontrolle der parlamentarischen Autonomie nicht bloß zu einem Formalakt mit vollumfänglich antizipiertem Ergebnis. Das BVerfG gibt vielmehr dem Bundestag die Aufgabe mit, „die Verwendung der Mittel aus NGEU und die Entwicklung des mit ihm verbundenen Haftungsrisikos für den Bundeshaushalt fortlaufend zu beobachten und gegebenenfalls geeignete Maßnahme zum Schutz des Bundeshaushalts zu ergreifen.“⁵⁸

In diesem Auftrag könnte – sollte er wahrgenommen und in die Tat umgesetzt werden – Sprengstoff stecken. Mit der Kontrolle der Verwendung der NGEU-Mittel kann nicht nur die Kontrolle der Mittel gemeint sein, die in der Bundesrepublik Deutschland Verwendung finden, sondern sinnvollerweise müsste diese Kontrolle EU-weit erfolgen. Die Zweckmäßigkeit einer solchen

Kontrolle steht außer Frage – fraglich ist aber, ob sie unilateral (und parallel zu den Kontrollen durch die Europäische Kommission, denen das BVerfG aber offenkundig nicht vollends traut) durchführbar ist.

VI. Abschließende Wertung

Das BVerfG-Urteil zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz ist auffallend zurückhaltend und respektvoll gegenüber dem Vorrang und der Autorität des EU-Rechts, insbesondere wenn man es mit dem vielkritisierten PSPP-Urteil vom 5.5.2020 vergleicht. Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass sich das BVerfG kein zweites Mal in eine

Hilpold: Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG (EuZW 2023, 169)

175

solche Situation begeben konnte und wollte wie zweieinhalb Jahre davor. Das Argumentationsraster des Honeywell-Beschlusses aus 2010 schien ein brauchbares technisches Instrumentarium zu bieten, um auf die Schiene der respektvollen unionsrechtsfreundlichen Integrationsjudikatur zurückzukehren. Wohl angesichts der früheren Erfahrung in „Weiss“,⁵⁹ aber auch vor dem Hintergrund von „Pringle“⁶⁰, wäre ein solches Verfahren auch wenig aussichtsreich gewesen.⁶¹ Überzeugend wird dazu im Urteil vom 6.12.2022 ausgeführt, dass der EuGH Art. 122 und Art. 311 II und III AEUV wohl nicht enger auslegen würde als das BVerfG.⁶²

Ganz grundsätzlich muss hier aber die Frage aufkommen, ob die im Rahmen der Integrationsrechtsprechung – ausgehend von den Solange-Urteilen – entwickelten Prüfverfahren bei Fragen der fiskalpolitischen Integration wie den vorliegenden noch eine sinnvolle Rolle spielen können. Wie gezeigt, ist das Prüfverfahren, soweit gemäß den Honeywell-Beschluss-Kriterien durchgeführt, ohnehin grundsätzlich dazu bestimmt, ein unionsrechtsfreundliches Ergebnis zu erzielen.⁶³ Wie im Kontext der Gestaltung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, noch dazu vor dem Hintergrund einer epochalen Herausforderung wie jener der COVID-19-Krise, dabei je einer Verfassungsbeschwerde in vergleichbaren Zusammenhängen stattgegeben werden kann, ist kaum absehbar.⁶⁴ Und dennoch verweisen die ultra-vires- und die Identitätskontrolle von ihrem Grundgedanken her auf real existierende Probleme im europäischen Integrationsprozess, die gerade im Kontext der ungelösten Solidaritätsfrage ernst zu nehmen sind.

Das geschickte Konstrukt des Wiederaufbauplans, insbesondere mit seinen Säulen Eigenmittelbeschluss, EURI und RFF („Mittelschöpfung“, „Mittelzuweisung“ und „Mittelverwendung“),⁶⁵ ist mit breitflächigen Umverteilungswirkungen verbunden und beruht auf einem Solidaritätsgedanken, der sich vom Reziprozitätsprinzip⁶⁶ – einem zumindest in völkerrechtlichen Beziehungen essentiellen Wirkprinzip für Akzeptanz und Bestandskraft von Solidarregelungen – schon weit entfernt hat. Tragen die Solidarelemente des EU-Rechts – hier im Besonderen in Art. 122 AEUV – ein solches Umverteilungsprogramm, das Transfer- und Schuldenunion, das Schreckgespenste der „Frugalen“ in der Union, Wirklichkeit werden lassen kann? Das BVerfG hegt Zweifel daran, findet aber nach den Kriterien des Honeywell-Beschlusses keinen Prüfansatz, um diesen Tendenzen wirksam etwas entgegensetzen zu können.⁶⁷

Die dynamische Fortentwicklung der europäischen Verfassung im Sinne einer „Wandel-Verfassung“⁶⁸ mag eine Realität sein, die im europäische Recht eine weit größere Ausprägung gefunden hat, als dies vom nationalen Recht der MS her bekannt wäre, doch sind dieser Dynamik, bei derartigen Grundsatzfragen wie jenen der europäischen Solidarität, sicherlich Grenzen gesetzt. Die Annahme des NGEU-Projekts auf EU-Ebene war klar ein Erfolg jener Staaten, die schon seit langem auf eine Ausweitung der Solidarmaßnahmen drängen. Die Beteuerungen von Bundesregierung und Bundestag im hier behandelten Verfahren betreffend die Einmaligkeit des

Wiederaufbau- und Resilienzprogramms stehen in auffallendem Kontrast zu den nun immer lauter werdenden Forderungen insbesondere aus traditionell höher verschuldeten Staaten, weitere EU-Projekte nach dem Vorbild des NGEU-Programms zu starten, bspw. als Infrastrukturprojekte oder zur Schaffung eines „Budgets für die Eurozone“ (fiscal capacity), finanziert über „Eurobonds“ oder über eine eigene Steuerhoheit.⁶⁹

In diesem Sinne besteht die Gefahr, dass EU-weit der Eigenmittelbeschluss völlig anders interpretiert wird als durch das BVerfG und damit Forderungen nach einem Umbau der europäischen Fiskalarchitektur laut werden können, die erheblichen Konfliktstoff in sich bergen könnten. Die vom BVerfG dem Bundestag mitgegebene Aufgabe, die Verwendung der Mittel aus NGEU zu prüfen – konkret wohl in dem Sinne, ob die MS damit gegebenenfalls eine reine Haushaltsentlastung betreiben, während die Überwindung der Pandemiefolgenkonsequenzen im Vordergrund – stehen sollte – könnte, soweit praktisch umsetzbar, ein wirksames Gegenmittel gegenüber diesen Tendenzen darstellen.⁷⁰

Wie Ulrich Hufeld in wortgewandter Umschreibung der bekannten, unsäglichen Losung von Carl Schmitt formuliert hat, ist „souverän, wer die Einnahmeentscheidung trifft“.⁷¹

Soweit der Aspekt der Souveränität im Beziehungsgeflecht EU und MS überhaupt noch Relevanz haben soll – bei aller gebotenen Integrationsfreundlichkeit und trotz dezidierter Ablehnung des Souveränismus sprechen wohl einige Überlegungen noch dafür – drängt sich das auf den ersten Blick spröde klingende Thema der Eigenmittel bzw. des Eigenmittelbeschlusses – insbesondere in Relation zur Solidaritätsfrage – als einer der prioritären Ansatzpunkte für die Klärung dieser Souveränitätsfrage geradezu auf.

* Der Autor ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.

¹ BVerfG EuZW 2023, 113.

² Das BVerfG verweist in diesem Verfahren sowohl auf den Eigenmittelbeschluss als auch auf das Ratifizierungsgesetz als Gegenstand der Prüfung. Auf dieser Grundlage wird in diesem Beitrag zusammenfassend und zur Erleichterung des Leseflusses auf das „Eigenmittelbeschluss“-Urteil Bezug genommen.

³ BVerfG NJW 2020, 1647.

⁴ Vgl. Hilpold CYELS (23) 2021, 159.

⁵ BVerfGE 126, 286 = EuZW 2010, 828.

⁶ BVerfG NJW 2020, 1647Rn. 110.

⁷ Siehe nur Pernice EuZW 2020, 508 (508: „nicht akzeptable Arroganz eines Verfassungsorgans“; „klarer Rechtsbruch“, „Unverständnis der Kollegen“). Mit sanfter Ironie hingegen der „Editorial Comment“ in der Common Market Law Review: „This is (...) a strongly-worded decision delivered with all the confidence of members of an institution that would very comfortably accept the compliment of being primus inter pares among constitutional courts in Europe and, come to think of it, well beyond“. Vgl. Editorial Comment CMLR (57) 2020, 965-978.

⁸ BVerfGE 89, 155 = NJW 1993, 3047.

⁹ BVerfGE 123, 267 = NJW 2009, 2267 = EuZW 2009, 552 Ls.

¹⁰ BVerfGE 126, 286 = EuZW 2010, 828.

¹¹ Vgl. Haltern NZfV (12) 2020, 817 (820).

¹² Vgl. Hilpold et al, Österreich und die EU im Umbruch/Giegerich, 2022, S. 49-60.

¹³ Eingestellt von der Europäischen Kommission am 2.12.2021.

14 Vgl. insbes. Mayer JZ 2020, 725 (734). Vgl. auch Mayer, Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?, in Verfassungsblog v. 7.5.2020, <https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/>: Über die Behauptung, nur das Grundgesetz auszulegen, habe das BVerfG „eine Art Parallelversion des Europarechts durch die Karlsruher Brille“ geschaffen. Zu der in dieser Diskussion maßgeblichen Verhältnismäßigkeitsprüfung vgl. Hilpold CYELS (23) 2021, 159.

15 Danach liegt ein „hinreichend qualifizierter“ Kompetenzverstoß nur dann vor, wenn „das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt“ (BVerfGE 126, 286 (304 f.) = EuZW 2010, 828).

16 Vgl. nur Ludwigs/Schmahl, Die EU zwischen Niedergang und Neugründung – Wege aus der Polykrise, 2020.

17 Vgl. Hilpold, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität, 2021.

18 Siehe nur COM(2017) 358 final, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen.

19 Vgl. dazu Hilpold Europäische Wirtschafts- und Währungsunion S. 101 ff.

20 Auffallend ist, dass der ESM im Rahmen der Bemühungen zur Überwindung der COVID-19-Krise weitgehend in den Hintergrund getreten ist. Das Maßnahmenpaket des Wiederaufbaufonds hat sich als weit günstiger erwiesen, eben da es aus einem überwiegenden Zuschussanteil besteht und darüber hinaus keiner vergleichbar strengen Konditionalität unterliegt wie die Kredite des ESM.

21 VO (EU) 2020/672 v. 19.5.2020, ABl. 2020 L 159, 1.

22 Beschluss 2020/2053, Art. 5 I UAbs. 3.

23 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 Art. 5 II UAbs. 2, ABl. 2020 L 424, 1.

24 Beschluss 2020/2053 Art. 5 II UAbs. 3.

25 Explizit idS, Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, 21.12.2021: „Sie sollen dazu beitragen, die von der EU zur Finanzierung der Zuschusskomponente von NextGenerationEU aufgenommenen Mittel zurückzuzahlen.“ https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-schlagt-neue-eu-eigenmittel-vor-2021-12-22_de.

26 Am 12.12.2022 haben die EU-MS eine grundsätzliche Einigung für einen Richtlinienvorschlag zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union erzielt.

27 Beschluss 2020/2053 Art. 9 V UAbs. 2.

28 Für die EWG war diese Form der Finanzierung noch explizit bis zum 1.1.1971 von Art. 200 EWGV vorgesehen.

29 Vgl. Neumeier EuR 2022, 190 (191).

30 Neumeier EuR 2022, 190 (191).

31 Siehe dazu auch Niedobitek, Europarecht/Storr, 2020, S. 667 (680).

32 Vgl. Calliess/Ruffert, EUV/AEUV/Waldhoff, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 311 Rn. 8.

33 Vgl. von der Groben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht/Bieber, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 311 Rn. 44.

34 Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV/Magiera, EL 76 2022, AEUV Art. 311 Rn. 24.

35 „Die Union verwendet die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Aufgaben.“

36 Art. 3 VO (EU) 2020/2094 (EURI-VO).

37 VO (EU) 2020/2094 v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (European Recovery Instrument – EURI), ABl. 2020 L 433 I, 23.

38 VO (EU) 2021/241 v. 12.2.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility – RFF), ABl. 2021 L 57, 17.

39 BVerfG NJW 2020, 1647 Rn. 1-237.

40 Es versteht sich von selbst, dass diese „Klärung“ immer nur eine unilaterale, die EU nicht bindende sein konnte, sich also, aus EU-rechtlicher Sicht, in einer Darstellung des einschlägigen Diskussionsstandes erschöpfen musste. Doch selbst dieser aus einer „Außensicht“ eingeschränkte Anspruch konnte, wie zu zeigen sein wird, nur bescheidene Ergebnisse liefern.

41 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 156 ff.

42 Auch unter Bezugnahme auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates v. 24.6.2020 – 9062/20 Rn. 28.

43 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 170.

44 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 175.

45 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 176.

46 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 182.

47 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 187.

48 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 195.

49 Sieht man sich die nationalen Wiederaufbau- und Resilienzpläne und die darin vorgesehenen Ausgaben und Investitionen an, so stellen die EU-Mittel regelmäßig eine haushaltstechnische Entlastung dar, die damit – soweit Investitionen betroffen sind, die ohnehin getätigt worden wären – Ressourcen für den Schuldenabbau freisetzen. Diese im Ergebnis bewirkte Haushaltskonsolidierung kann zweifelsohne und in erheblicher Form die Resilienz der betreffenden Mitgliedstaaten stärken, doch dürften diese Wirkungen nicht offen angesprochen werden, da andernfalls der Verstoß gegen Art. 125 AEUV evident werden würde.

50 Sicherstellung der seit „Pringle“ vielzitierten „Marktlogik“. Vgl. EuGH ECLI:EU:C:2012:756 = EuZW 2013, 100 Rn. 116 – Pringle (C-370/12) bzw. BVerfG-Urteil zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 207.

51 Hatten die MS vor der Einführung des Euro das Instrument der Abwertung zur Hand, um eine ausufernde Verschuldung in den Griff zu bekommen, so könnte nun an deren Stelle EU-Schuldenprogramme zum Zwecke der Haushaltssanierung (wenngleich offiziell anders titulierte) treten.

52 So könnte die Forderung von Hufeld: „Solidarität durch Bonität“ interpretiert werden. Vgl. Hufeld/Ohler, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion/Hufeld, EnzEur, Bd. 9 2022, S. 71 (146).

53 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 142.

54 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 211.

55 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 226.

56 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 224.

57 Dies auch nachdem der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache vom BVerfG mit Beschl. v. 15.4.2021 abgelehnt worden ist, und zwar mit der Begründung, dass sich bei summarischer Prüfung eine hohe Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes und des ihm zugrundeliegenden Eigenmittelbeschlusses 2020 gegen Art. 79 III GG (der unter den genannten Voraussetzungen zwingend eine einstweilige Anordnung vorsieht) nicht feststellen lasse. BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 95.

58 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 211 u. 233.

59 EuGH ECLI:EU:C:2018:1000 = EuZW 2019, 162 – Weiss ua (C-493/17).

60 EuGH ECLI:EU:C:2012:756 = EuZW 2013, 100 – Pringle.

61 Vgl. zu diesen Verfahren Hilpold, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2021. Zu den Grenzen transnationaler Solidarität im Kontext der EWWU nach Maßgabe der Rechtsprechung des EuGH vgl. Farahat/Hildebrand WSI-Mitteilungen 2020, 368-373.

62 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 236. Die Verweigerung der Vorlage – generell ein ernst zu nehmendes Rechtsstaatlichkeitsproblem in der EU, wie ua von diesem Autor wiederholt moniert – ist somit hier in überzeugender „C.I.L.F.I.T“-konformer Form erfolgt. Für die genannte Problematik in breiterer Dimension vgl. die Ausführungen von Seitz/Michael/Weyeneth, Rechtsschutz in Theorie und Praxis/Hilpold, 2022, S. 963-971.

63 BVerfG EuZW 2023, 113 Rn. 139.

64 Nguyen und van den Brink sehen diese Möglichkeit hingegen in Bezug auf das geplante Instrument REPowerEU gegeben, das die Energieunabhängigkeit von Russland und den ökologischen Wandel verwirklichen soll. Vgl. Nguyen/van den Brink, The BVerfG's Next Generation EU Ruling in Verfassungsblog v. 9.12.2022.

65 Hufeld/Ohler, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion/Hufeld S. 155.

66 Vgl. Hilpold EuR 2016, S. 373-404.

67 Wie letztthin schön formuliert worden ist, werde durch den Honeywell-Beschluss-Prüfansatz die ultra-vires-Kontrolle „quasi in die Theorie begeben“. Vgl. Kanzler, Die fiskalpolitische Integration, 2021, S. 201.

68 So Ipsen EuR 1987, 195 (201 ff.).

69 Vgl. Fabbrini JCMS (60) 2022, 186-203. Vgl. auch Fabbrini CYELS 2022, 1 (22): „(...) NGEU has been looked at as a template that the EU could use again, to address new financial urgencies such as the need to increase military expenditures and to cushion the economic consequences of transitioning away from Russian oil and gas“. Er zitiert des Weiteren den früheren italienischen Ministerpräsidenten Mario Draghi mit folgendem Statement vor dem Europäischen Parlament am 3.5.2022: „With regard to long-term investments in areas such as defence, energy and food and industrial security, the (NGEU) programme is the model to be used. (...)“. Fabbrini CYELS 2022, 1 (22). Dazu bedarf es allerdings einer Vertragsänderung, wie auch die Europäische Kommission im Eigenmittelbeschluss-Verfahren vor dem BVerfG (EuZW 2023, 113 Rn. 152) explizit festgehalten hat. Vgl. auch Nettesheim, Greatness and Tragedy: On the Interim Decision of the German Federal Constitutional Court in the Constitutional Complaint Procedure against the New EU Own Resources Decision, VerfBlog, 2021/4/23: „One should not be blinded by the political „spin“ with which the measure is being sold. There are already calls for another debt-financed support program to follow NGEU.“ On the Interim Decision of the German Federal Constitutional Court in the Constitutional Complaint Procedure against the New EU Own Resources Decision.

70 Pessimistisch zu den Erfolgsaussichten von NGEU Leino-Sandberg/Ruffert CMRL (59) 2022, 433 (470 f.): „One idea behind the NGEU is to use European money to incentivize national governments to engage in reform that they have so far been unable or unwilling to do. Earlier such efforts have not worked well and it will prove extraordinarily difficult also in this case.“

71 Müller-Graff, Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht/Hufeld, EnzEur, Bd. 4, 2021, S. 1513 (1517).