



Prof. Dr. Martin Nettesheim
Lehrstuhl für Staats- und
Verwaltungsrecht, Europarecht
und Völkerrecht

Telefon: +49 7071 29-78101
Telefax: +49 7071 29-5847
mail@nettesheim.org
www.nettesheim.org

Tübingen, den 26. Oktober 2020

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
19(21)114
Anhörung 26.10.2020

Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses und Grundgesetz

Öffentliche Anhörung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
26. Oktober 2020

Thesen

1. Die geplanten Änderungen des EU-Finanzierungssystems (Vorschlag der KOM vom 2.5.2018 (COM(2018) 325; geänderter Vorschlag der KOM vom 28.5.2020 (COM(2020) 445; Vorschlag des Ratsvorsitzes vom 29.7.2020 (10025/20)) bewirken zwar keinen „Hamilton-Moment“. Sie müssen aber als Schritt auf dem Weg einer Umstellung des Gesamtsystems der EU-Finanzierung angesehen werden. Auch wenn sie innerhalb des bestehenden EU-Vertragsrahmens vorgenommen werden, berühren sie Grundfragen der EU-Finanzierung.

2. Die geplante Ermächtigung der EU-Kommission, auf den Kapitalmärkten im Namen der EU Mittel in Höhe von bis zu EUR 750 Mrd. aufzunehmen, stellt keine Ausweitung der EU-Verbandskompetenz dar. Die EU verfügt schon bisher die Verbandskompetenz zur Ausgabe von Anleihen. Im geänderten Eigenmittelbeschluss wird allerdings eine neue Form der Ermächtigung gewählt. Die Ratifikationsbedürftigkeit des Beschlusses führt (im Vergleich zu einer sekundärrechtlichen Ermächtigung wie im „SURE“-Instrument) zu einer erhöhten politischen Bindung der EU-Mitgliedstaaten; die Verankerung im Eigenmittelbeschluss hat Legitimationswirkung.

3. Die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses bedarf der gesetzlichen Zustimmung (Art. 311 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV, Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, § 3 Abs. 1 IntVG). Ein Fall von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG liegt *nicht* vor. Dies gilt insbesondere für die Ermächtigung zur Kreditaufnahme.

- Der Eigenmittelbeschluss hat keine Primärrechtsqualität, sondern ist Teil des EU-Sekundärrechts. Seine Änderung ist keine Vertragsänderung, sondern eine in einem besonderen Verfahren erfolgende Änderung eines Rechtsakts der EU. Eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU erfolgt damit nicht. Die geplante Änderung hat aber die Qualität einer „vergleichbaren Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG, weil sie das *Wesen* des Gesamtfinanzierungssystems der EU verändert.

- Die geplanten Änderungen haben allerdings nicht die Qualität, das Grundgesetz seinem Inhalt nach zu ändern oder zu ergänzen. Auch politisch wichtige Änderungen fallen nicht per se unter Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Eine Vertragsänderung oder Kompetenzerweiterung der EU erfolgen nicht. Greifbare Rückwirkungen auf den grundgesetzlichen Ordnungsrahmen ergeben sich nicht. Insbesondere wird die institutionelle Ordnung des Grundgesetzes nicht ergänzt. Auch wird die EU nicht ermächtigt, Regelungen zu erlassen, die Vorschriften des GG unanwendbar machen. Schließlich wird auch das Finanzverfassungsrecht des GG nicht berührt (Art. 109, 115 GG).

- Die geplanten Änderungen führen auch nicht zu einem greifbaren Verlust der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit, die vom GG konstituiert und geschützt wird. Zwar besteht die politische Notwendigkeit, in künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und im EU-Haushalt Vorkehrungen für die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel zu treffen. Ob dies durch Aufstockung der Eigenmittel oder durch Ausgabenkürzungen geschehen soll, wird politisch zu entscheiden sein. Eine *Einschränkung* der politischen Selbstgestaltungsfähigkeit ist nicht zu erkennen; diese wird vielmehr vollumfänglich wahrzunehmen sein.

4. Die *Integrationsverantwortung der deutschen Staatsorgane* (Art. 23 Abs. 1 GG) erstreckt sich nicht auf die Anleiheoperationen der EU-Kommission. Eine Mitwirkung des Deutschen Bundestags ist hier weder verfassungsrechtlich geboten noch politisch sinnvoll.

5. Eine vertiefende Analyse verdient die Frage, ob die *Integrationsverantwortung* besondere Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages *im Bereich der Mittelverwendung* erzwingt. Nach Art. 6 Abs. 4 des geänderten Eigenmittelbeschlusses wird die Bundesrepublik Deutschland eine Nachschusspflicht treffen, wenn die bewilligten, in den Haushaltsplan eingesetzten Mitteln nicht ausreichen werden, um die Verpflichtung zur Rückzahlung der aufgenommenen Kredite zu erfüllen. Das Risiko der Inanspruchnahme aus einer Nachschussverpflichtung berührt die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Dass eine spätere Verrechnung geleisteter Nachschüsse geplant ist, ändert hieran nichts.

- Integrationsverantwortung bedeutet nicht, dass der Deutsche Bundestag die ökonomisch effizienteste oder politisch zweckmäßigste Vergabe von NGEU-Mitteln sicherzustellen hätte.
- Geeignete Vorkehrungen, mit denen dem Risiko der Aktivierung von Nachschusspflichten im Wege einer Begleitgesetzgebung entgegengewirkt werden könnte, sind nicht ersichtlich. Insbesondere wäre eine Beteiligung des Deutschen Bundestages im Prozess der Entscheidung über die Mittelvergabe von NGEU-Mitteln nicht zweckdienlich.
- Die Integrationsverantwortung zwingt nicht dazu, den „Notbremse“-Mechanismus parlamentarisch rückzubinden.

6. *Absolute Integrationsschranken* (Art. 79 Abs. 3, Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) werden durch die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses *nicht* berührt. Dies gilt insbesondere für die Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Es ist nicht vorgesehen, dass die EU-Mitgliedstaaten aus den von der EU-Kommission ausgegebenen Anleihen haften. Die geplante Mittelaufnahme bewegt sich auch quantitativ nicht auf einem (absoluten) Niveau, durch das die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages gefährdet würde.

7. Aufmerksamkeit verdient schließlich die Frage, ob in der geplanten Änderung des Eigenmittelbeschlusses schon die Grundlagen für eine *Verstetigung schuldenfinanzierter Aufgabenerledigung* der EU gelegt werden. Die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses sieht vor, dass die Eigenmittelobergrenze für Verpflichtungen und Zahlungen bis längstens 2058 um 0,6 BNE der EU27 erhöht wird. Diese Erhöhung geht weit über jenen Finanzierungsspielraum hinaus, der für die Rückzahlung der aufgenommenen NGEU-Kredite ab 2027 erforderlich sein wird. Die geplante Erhöhung der Obergrenze schafft damit erheblichen Finanzierungsspielraum; die Überhöhung des Spielraums ist jedenfalls ein politisches Signal.

- Vom Wortlaut des Beschlusses her soll die Nutzung dieses Spielraums für andere und neue Formen der kreditfinanzierten Aufgabenerledigung jenseits von NGEU verhindert werden. Undenkbar erscheint es aber nicht, dass diese Beschränkungen später im Wege kreativer Auslegung überwunden werden. Es besteht insofern schon heute Anlass, sich mit der Frage zu befassen, wie die Integrationsverantwortung in einem EU-Gesamtfinanzierungssystem wahrgenommen werden soll, in dem erhebliche EU-Ausgaben über Kredite finanziert werden.
- Die künftige Wahrnehmung dieses Spielraums in einer sekundärrechtlich geschaffenen Flexibilität bedarf der haushaltsrechtlichen Absicherung (Abs. 310 Abs. 4 AEUV). Bei Erlass künftiger Mehrjähriger Finanzrahmen (Art. 312 AEUV) und künftiger Haushalte (Art. 313 ff. AEUV) ist der Deutsche Bundestag nicht entscheidend beteiligt.
- Für dieses (bislang hypothetische) Szenario wäre zu überlegen, ob im Wege der Begleitgesetzgebung sicherzustellen, ist dass die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu Instrumenten, die eine kreditfinanzierte Aufgabenerledigung vorsehen, nur bei vorheriger Zustimmung des Deutschen Bundestages erteilt werden darf. Der Deutsche Bundestag wäre *politisch frei*, sich derartige Mitspracherechte zu sichern.
- Eine *verfassungsrechtliche Pflicht*, derartige Mitspracherechte zu verankern, besteht dagegen (auf der Grundlage der gegenwärtigen Rechtsprechung des BVerfG) *nicht*.

THESEN	2
A. PROBLEMSTELLUNG	4
B. ERMÄCHTIGUNG ZUR KREDITAUFNAHME	6
I. KOMPETENZERWEITERUNG DER EU?	6
II. MEHRHEITSERFORDERNISSE BEIM ZUSTIMMUNGSGESETZ NACH ART. 23 ABS. 1 GG.....	7
1. Keine Änderung der vertraglichen Grundlagen	7
2. Aber: vergleichbare Regelung.....	8
3. Keine Änderung oder Ergänzung des „Inhalts des Grundgesetzes“	8
a) Politische Wichtigkeit allein nicht maßgebend.....	9
b) Erweiterung von EU-Kompetenzen allein nicht maßgebend.....	9
c) Keine Verschiebungen im institutionellen Verfassungsgefüge	10
d) Keine wesentliche Einschränkung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit	11
4. Keine „Ermöglichung einer Inhaltsänderung oder -ergänzung“ des Grundgesetzes	12
III. HAUSHALTPOLITISCHE GESAMTVERANTWORTUNG HINSICHTLICH DER MITTELBESCHAFFUNG	12
IV. PARLAMENTARISCH VERANTWORTUNG HINSICHTLICH DER ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE MITTELVERWENDUNG.....	12
1. Einstandspflicht bei Kreditvergabe im Rahmen von NGEU	13
2. Allgemeine Integrationsverantwortung.....	15
V. ABSOLUTE GRENZEN DES ART. 79 ABS. 3 GG.....	16
C. ERHÖHUNG DER EIGENMITTELOBERGRENZE	16
I. KEINE NOTWENDIGKEIT DES RÜCKGRIFFS AUF ART. 23 ABS. 1 S. 3 GG	17
II. ERÖFFNUNG VON RAUM FÜR WEITERGEHENDE KÜNFTIGE KREDITFINANZIERTE AUFGABENERLEDIGUNG?.....	17
III. INTEGRATIONSERMÄCHTIGUNG UND KREDITFINANZIERTE AUFGABENERLEDIGUNG	17

A. Problemstellung

Die „COVID-19“-Pandemie hat in den EU-Mitgliedstaaten enormes Leid verursacht. Die Schutzmaßnahmen haben eine der tiefsten Rezessionen der modernen Geschichte hervorgerufen. Wesentliche Errungenschaften der europäischen Integration, wie die Freiheit des Reisens, mussten vorübergehend ausgesetzt werden. Das Bild ist aber nicht nur erschütternd. Im Zuge der Pandemie haben EU-Institutionen und EU-Mitgliedstaaten einen politischen Einheitswillen entwickelt, der in dieser Form vor Monaten noch undenkbar war. Der ESM senkte seine Finanzierungsbedingungen ab. Die EZB legte neue Ankaufprogramme auf. Bestehende Fonds wurden von der EU auf die Pandemiebekämpfung zugeschnitten, neue Fonds wurden aufgelegt.¹ Im Juli 2020 erfolgte im Europäischen Rat die politische Einigung über einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027, zudem über ein pandemiebedingtes Unterstützungspaket im Umfang von EUR 750 Mrd. („Next Generation

¹ Z.B. Art. 1 der Verordnung (EG) 2012/2002 des Rates vom 11. November 2020 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, Abl. L 311/3 (i.d.F. der VO 2020/461 vom 30. März 2020, Abl. L 99/9); Art. 4 S. 2 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, Abl. L 159/1. Der Community Loan Mechanism wird beschrieben von: S. Horn/J. Meyer/Chr. Trebesch, Kiel Policy Brief Nr. 136, April 2020.

EU“/“NGEU“). Diese Summe ist erheblich. Der reguläre MFR wird nach gegenwärtiger Beschlusslage für die Jahre von 2021 bis 2027 eine Ausgabenobergrenze von EUR 1074 Mrd. vorsehen. Die Finanzkapazität der EU wird sich durch die NGEU-Mittel in dem genannten Zeitraum um ca. 70% erhöhen. Man ist sich politisch einig, dass die Beschlüsse vom Juli 2020 fundamentale Bedeutung für die Entwicklung der EU-Finanzverfassung haben – manche sprechen von einem „Hamilton“-Moment,² in Anlehnung an die Entscheidung des damaligen US-Finanzministers, die Schulden der US-Bundesstaaten vom Bund übernehmen zu lassen. Zwar wird allenthalben betont, dass es sich um eine einmalige, zweckgebundene und vorübergehende Maßnahme handeln soll. Schon im September haben sich aber erste EU-Organe in dem Sinne geäußert, dass eine Verstetigung erfolgen solle.³ Gegenwärtig werden insofern die Weichenstellungen für die grundlegende Reform der EU-Gesamtfinanzverfassung gelegt. Die Aufmerksamkeit des Deutschen Bundestages ist wohlbegründet.

Die pandemiebedingte Ergänzung des EU-Finanzierungssystems soll im Rahmen des geltenden EU-Vertragsrechts erfolgen. Die Mitglieder des Europäischen Rats haben im Juli 2020 einerseits beschlossen, der EU die Einnahmen über einer Steuer auf nicht wiederverwertete Verpackungsabfälle aus Kunststoff zuzuführen (Art. 2 Abs. 1 lit. c) des EU-Eigenmittelbeschlusses in der Fassung des Vorschlag des Ratsvorsitzes vom 29.7.2020 (10025/20)).⁴ Diese Änderung soll im folgenden nicht analysiert werden. Sie beschlossen andererseits, den EU-Eigenmittelbeschluss dahingehend zu ändern, dass die EU-Kommission zur Ausgabe von Anleihen im Namen der EU ermächtigt wird. Die aufgenommenen Mittel sollen von der EU als externe zweckgebundene Mittel bewirtschaftet werden. Die Wahl dieser Konstruktion stellt sicher, dass die Beachtung des Verbots der Haushaltsfinanzierung durch Kredite (Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV) möglich ist. Aufgrund der Ratifikationsbedürftigkeit des Eigenmittelbeschlusses durch alle Mitgliedstaaten sichert man sich ein Höchstmaß politischer Legitimität – unterhalb der Schwelle der förmlichen Vertragsänderung. Die Mittelverwaltung der zweckgebundenen Mittel soll über ein Zuweisungsinstrument (*Aufbauinstrument zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie/European Union Recovery Instrument*⁵) und spezifische Fazilitäten (insb. *Aufbau- und Resilienzfazilität/Recovery and Resilience Facility*⁶) erfolgen. Die gewählte Konstruktion bringt es allerdings mit sich, dass über die Kreditaufnahme und Mittelverwaltung nicht vom EU-Haushaltsgesetzgeber entschieden wird; die Mittel werden „off-budget“ geführt.

Die nachfolgenden Überlegungen befassen sich nicht mit der integrationspolitischen Opportunität und der EU-Vertragskonformität dieser gewählten Konstruktion. Sie gehen auch nicht der Frage nach, wie ein ökonomisch und politisch sinnvoller Mitteleinsatz gewährleistet werden kann.⁷ Sie beschäftigen

² Etwa O. Scholz, Interview, Die Zeit vom 19.5.2020.

³ EZB, ECB calls on Brussels to make recovery fund permanent, FT vom 23. September 2020; Chr. Lagarde, Interview, Le Monde vom 19.10.2020.

⁴ Nach Art. 2 Abs. 1 lit. c) des EMB (in der Fassung des Vorschlag des Ratsvorsitzes vom 29.7.2020 (10025/20)) nimmt die EU nicht selbst eine Besteuerungskompetenz in Anspruch, sondern stützt sich auf die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Steuerhoheit. Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses muss von Sekundärrechtsetzung begleitet werden. Sie führt nicht zu einer Inhaltsänderung des Grundgesetzes im Sinne von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Sie ermächtigt die EU auch nicht dazu, in die inhaltliche Ordnung des Grundgesetzes einzugreifen. Das Grundgesetz verbietet es nicht, eine derartige Steuer zu erheben. Das Grundgesetz weist das Aufkommen einer solchen Steuer auch nicht zwingend zu.

⁵ Kommissionsvorschlag COM(2020) 441.

⁶ Kommissionsvorschlag COM(2020) 408.

⁷ Erste Skizze: EU-Kommission, Commission Staff Working Document: Guidance To Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2020) 205, 17.9.2020.

sich allein mit der Frage, wie die geplante Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses nach den Bestimmungen des Grundgesetzes (GG) zu behandeln ist.

Die Ratifikationsbedürftigkeit des Eigenmittelbeschlusses ergibt sich unionsrechtlich aus Art. 311 AEUV. Nach Verfassungsrecht greift die Integrationsverantwortung des Bundesgesetzgebers (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. § 3 Abs. 1 IntVG). Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses kann danach nur in Kraft treten, wenn der Bundesgesetzgeber der Änderung in einem Zustimmungsgesetz zugestimmt hat. Eine rückwirkende Inkraftsetzung der Änderung ist verfassungsrechtlich zulässig. In der jüngeren Vergangenheit wurde die gesetzliche Zustimmung zu Änderungen des Eigenmittelbeschlusses auf Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG gestützt.⁸ Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG wurde nicht angewandt.⁹ Anders als bei der gegenwärtig geplanten Änderung des Eigenmittelbeschlusses ging es damals aber auch nicht um die Zustimmung zu einer Änderung, die die Befugnis zu Anleihetransaktionen umfasste. Die Frage, ob die gegenwärtig geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses besondere Zustimmungserfordernisse auslöst, lässt sich daher nicht allein mit einem Verweis auf vergangene Zustimmungsgesetze beantworten.

Die nachfolgenden Überlegungen gliedern sich wie folgt: Klärungsbedürftig ist zunächst, wie die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses (mit Blick auf die Ermächtigung zur Kreditaufnahme) nach Art. 23 Abs. 1 GG zu behandeln ist (B. I. und II). Es ist ferner zu klären, ob die verfassungsrechtlich begründete Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages besondere Mitspracherechte bei der Mittelbeschaffung oder der Mittelverwaltung erzwingt (B. III. und IV.). Kurz angesprochen wird die Frage, ob absolute Integrationsgrenzen überschritten werden (B. V.). Die geplante Erhöhung der Verpflichtungs- bzw. Zahlungsobergrenze ist ferner daraufhin zu untersuchen, ob sich aus der Integrationsverantwortung mit Blick auf die Nachschusspflicht der EU-Mitgliedstaaten oder im Hinblick auf die Möglichkeit einer „Verstetigung“ der neuen Finanzierungsformen verfassungsrechtlich begründete Mitwirkungsobliegenheiten des Deutschen Bundestages ergeben (C. I., II. und III.).

B. Ermächtigung zur Kreditaufnahme

I. Kompetenzerweiterung der EU?

Für die verfassungsrechtliche Einordnung der geplanten Änderungen nach Art. 23 Abs. 1 GG ist zunächst von Bedeutung, ob die Änderung des Eigenmittelbeschlusses eine Änderung oder Erweiterung der Verbandskompetenz der EU bewirkt. Die Frage ist zu verneinen. Die EU verfügt nach dem Verständnis von Rechtspraxis und Rechtswissenschaft bereits heute über eine (ungeschriebene) Verbandskompetenz zur Anleiheausgabe. EWG und EU haben schon in der Vergangenheit Anleihen ausgegeben, ohne dass dies auf rechtliche oder politische Einwände gestoßen ist.¹⁰ Ohne eine Verbands-

⁸ Der Rückgriff auf Art. 59 Abs. 2 GG erscheint überflüssig, weil es sich um die Zustimmung zu einer Sekundärrechtsänderung handelt (unten B. II.). Es liegt kein völkerrechtlicher Vertrag vor (hierzu Nettessheim, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt Stand 2020, Art. 59 Rdnr. 63 ff. GG).

⁹ Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 13/382; 14/6142; 16/7686; 18/4047 (jeweils Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG).

¹⁰ Z.B. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der

kompetenz der EU hätte „SURE“ nicht geschaffen werden können. Rechtsakte der EU sehen inzwischen sogar vor, dass „die im Namen der Union begebenen ... Anleihen durch die erneute Begebung von Anleihen“ abgelöst werden können.¹¹ Eine Verbandskompetenz der EU für die Ausgabe von Anleihen war und ist danach unstrittig – auch wenn ungeklärt ist, ob diese Kompetenz quantitative Begrenzungen (etwa aus Art. 311 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV) kennt.

Die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses erweitert damit nicht die Verbandskompetenz. Es handelt sich um eine neuartige *Form der Ermächtigung*. In der Vergangenheit wurde die konkrete Handlungsermächtigung für die EU-Kommission über die Bestimmungen des jeweiligen Instruments begründet. Nunmehr soll sie im (ebenfalls sekundärrechtlichen) Eigenmittelbeschluss verankert werden. Politisch ist offenkundig, dass die im Rahmen von NGEU geplante Verschuldung weit über das hinausgeht, was in Vor-Corona-Zeiten vermittelbar und konsensfähig gewesen wäre. Eine im Eigenmittelbeschluss vorgesehene Ermächtigung zur Kreditaufnahme hat hohe politische Legitimationswirkung. In rechtlicher Hinsicht liegt die Bedeutung der gewählten Form vor allem darin, dass etwaigen Streitigkeiten über die Reichweite einer (ungeschriebenen) Kompetenz der Boden entzogen wird. Der geänderte Eigenmittelbeschluss macht zudem deutlich, dass *zur Bekämpfung der Corona-Folgen* eine parallele Kreditaufnahme über Sekundärrechtsinstrumente ausgeschlossen werden soll. Insofern bringt der gewählte Weg eine Zuständigkeitsklärung mit sich und hat zugleich beschränkende Wirkung.

II. Mehrheitserfordernisse beim Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG

Ungeklärte Rechtsprobleme wirft die Frage auf, ob das Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG mit Zwei-Drittel-Mehrheit erlassen werden muss. Praktische Bedeutung erlangt diese Frage nicht zuletzt deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) inzwischen davon ausgeht, dass ein Verfahrensverstoß im Wege der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann.¹² Die Auslegung von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG wirft schwierige und weiterhin ungeklärte Probleme auf. Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte gewährleisten, dass die Ermöglichung faktisch-mittelbarer Einwirkungen auf den deutschen Verfassungsraum ein besonderes Zustimmungsquorum erfordert.

1. Keine Änderung der vertraglichen Grundlagen

Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG kommt nur dann zum Tragen, wenn es um die Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU oder um vergleichbare Regelungen geht. Der Begriff der *Änderung der vertraglichen Grundlagen* ist eindeutig: Es geht um Gesetze, die eine *Änderung des EU-Primärrechts* ermöglichen. Wäre der Eigenmittelbeschluss Teil des Primärrechts, würde diese Anforderung unproblematisch erfüllt sein. In der europarechtswissenschaftlichen Diskussion gehen einzelne Stimmen in der Tat davon aus, dass der Eigenmittelbeschluss vertragliche Natur habe.¹³ Zur Begründung wird auf das

Mitgliedstaaten, Abl. 2002 L 53/1; Art. 4 S. 2 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, Abl. 2020 L 159/1.

¹¹ Art. 9 Abs. 3 VO 2020/672 (oben Fn. 10).

¹² BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats v. 27.2.2020, 2 BvR 739/17, Rdnr. 98 f. – Europäisches Patentabkommen; anders noch BVerfGE 135, 317, Rdnr. 12 – ESM-Vertrag (2014).

¹³ Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt, Stand 2020, Art. 311 AEUV Rdnr. 10; A. von Arnould, EuR 2003, S. 191 (198 f.); M. Lienemeyer, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 207; M. Cervera Vallterra, El poder presupuestario del Parlamento Europeo, 2003, S. 406 f.; vgl. auch I. Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, S. 410: Art. 311 AEUV als besonderes Vertragsänderungsverfahren.

Ratifikationserfordernis einer Änderung nach Art. 311 AEUV hingewiesen. Damit wird vom Verfahren auf die Rechtsnatur geschlossen. Dieser Schluss erscheint unzulässig. Die Differenz zwischen Primärrecht und Sekundärrecht ist nicht prozeduraler, sondern instrumentell-materieller Natur: Primärrecht hat vertragliche Qualität; Sekundärrecht wird von den EU-Organen in Wahrnehmung vertraglicher Kompetenzen erlassen. Einer Regelung wie Art. 311 Abs. 3 S. 2 AEUV bedürfte es im Übrigen nicht, wenn der Beschluss Primärrechtsqualität hätte. Danach weist der EU-Eigenmittelbeschluss, der auf der Grundlage von Art. 311 AEUV von einem Organ der EU erlassen wird, sekundärrechtliche Qualität auf.¹⁴ Dies entspricht der Auffassung der EU-Kommission.¹⁵ Der Lissabon-Entscheidung des BVerfG lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen.¹⁶

2. Aber: vergleichbare Regelung

Allerdings spricht alles für die Annahme, dass eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses als *vergleichbare Regelung* im Sinne von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG gelten muss. Nach den Überlegungen des verfassungsändernden Gesetzgebers sollte es dabei vor allem um den Gebrauch von Evolutivklauseln gehen.¹⁷ Aber auch andere Entscheidungen mit konstitutioneller Bedeutung sind danach als vergleichbar anzusehen.¹⁸ Eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses erfüllt nach einhelliger Auffassung dieses Kriterium.¹⁹ Das unionsrechtliche Erfordernis einer Ratifikation einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses deutet darauf hin, dass ihm der EU-Vertragsgeber eine integrationspolitische Qualität zuschreibt, die der einer Vertragsänderung nahekommt.²⁰ Er hat unmittelbare haushaltspolitische Bedeutung für die EU-Mitgliedstaaten. Gegen die Annahme, dass der Beschluss funktionale Äquivalenz²¹ zur Vertragsänderung nach Art. 48 AEUV hat, lassen sich keine zwingenden Einwände formulieren.

3. Keine Änderung oder Ergänzung des „Inhalts des Grundgesetzes“

Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG kommt danach zum Tragen, wenn die Änderung des Eigenmittelbeschlusses „dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach ändert oder ergänzt“. Sicher ist, dass mit dem Kriterium der Inhaltsänderung oder -ergänzung des GG keine Textänderung des GG gemeint ist. Man spricht von

¹⁴ U. Häde, *Finanzausgleich*, 1996, S. 429 ff.; ders., in: *Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV*, Art. 311 AEUV, Rdnr. 124; C. Ohler/R. Streinz/C. Herrmann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, 3. Aufl., 2010, S. 88; C. Waldhoff, in: *Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV*, Art. 311 AEUV, Rdnr. 5; G. Wilms, *EuR* 2007, 707 (710).

¹⁵ Europäische Kommission, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 102.

¹⁶ BVerfGE 123, 267 Rdnr. 52, 313, 412, spricht zwar von Art. 311 Abs. 3 AEUV im Kontext einer Behandlung vereinfachter Vertragsänderungsverfahren, setzt sich aber mit der Natur des Beschlusses nicht auseinander.

¹⁷ BT-Drs. 12/3896, S. 18 (mit Blick auf Art. K.9 EUV-Maastricht, Art. 138 Abs. 3, Art. 201 EGV-Maastricht); R. Streinz, in: *Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar*, 8. Aufl., 2018, Art. 23 GG, Rdnr. 84.

¹⁸ Europäische Kommission, *Fragen und Antworten: Next Generation EU – Rechtliche Ausgestaltung v. 9.6.2020*, QANDA/20/1024, S. 2: „quasi verfassungsrechtlicher Charakter“.

¹⁹ F. Schorkopf, *Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“*, Oktober 2020, S. 13 f.

²⁰ Vgl. zum Parallelfall einer Entziehung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten durch völkerrechtlichen Vertrag der EU: EuGH, Gutachten vom 16. Mai 2017, Gutachten 2/15, EUSFTA, EU:C:2017:376, Rdnr. 89.

²¹ Vgl. H. Sauer, *Staatsrecht III*, 5. Aufl. 2018, § 4 Rdnr. 8c.

einer „materiellen Verfassungsänderung“²². Wie sich dann die „Inhalte“ des Grundgesetzes bestimmen lassen, ist allerdings so unklar, dass sich in der rechtswissenschaftlichen Diskussion noch nicht einmal erkennbare Konfliktlinien herauskristallisiert haben.²³

a) Politische Wichtigkeit allein nicht maßgebend

Außer Frage steht zunächst, dass nicht jede politisch wichtige oder umstrittene Entscheidung nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG den Vorbehalt des Satzes 3 auslösen kann. Ein derartig unscharfes Kriterium kann die Abgrenzung der beiden Verfahrensarten der Sätze 2 und 3 nicht sinnvoll anleiten. Der Hinweis darauf, dass die Änderung des Eigenmittelbeschlusses historische Bedeutung habe, dass sich die EU-Fiskalkapazität damit wesentlich erhöhe und dass sich daraus erhebliche Rückwirkungen auf die Fiskal- und Haushaltspolitik der Bundesrepublik Deutschland ergeben, kann damit die Anwendung von Satz 3 *nicht* begründen. Allein auf die politische Tragweite oder Wirkung der geplanten Änderung abzustellen, reicht nicht aus.²⁴

b) Erweiterung von EU-Kompetenzen allein nicht maßgebend

Entgegen einer gelegentlich geäußerten Auffassung²⁵ muss man ferner davon ausgehen, dass nicht jedes Gesetz, das die Verbandskompetenzen der EU *erweitert*, von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG erfasst wird.²⁶ Ein Kompetenzzuwachs der EU führt nicht notwendig zu einem Kompetenzverlust der EU-Mitgliedstaaten. Die Vorstellung, dass Hoheitsbefugnisse in dem Sinne „übertragen“ werden, dass Zuwächse auf EU-Ebene zu einem Verlust auf staatlicher Ebene führen, ist offenkundig irrig. Aus dieser Warte wäre es unschlüssig, einen jeden Kompetenzzuwachs der EU als „Inhaltsänderung“ oder „Ergänzung“ des Grundgesetzes anzusehen.

Hierfür sprechen im Übrigen auch systematisch-teleologische Gründe: Die hier verworfene Position vermag es nicht, dem Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG einen eigenständigen Anwendungsbereich zu sichern: Für ein Vorgehen (nur) nach S. 2 bliebe dann kaum mehr Raum.²⁷ Optionen politisch-majoritären Handelns würden übermäßig eingeschränkt. In der Ordnung des GG sollen auch umstrittene politische Entscheidungen grundsätzlich mit einfacher Mehrheit getroffen werden (Art. 42 GG). Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG macht deutlich, dass dies grundsätzlich auch für die europapolitischen Entscheidungen der Übertragung von Hoheitsrechten gelten soll. Zwar würde die notwendige Kon-

²² BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats v. 27.2.2020, 2 BvR 739/17, Europäisches Patentgericht, Rdnr. 152; R. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 Rdnr. 117; zur Entstehungsgeschichte: BT-Drucks. 12/6000, 21 („alle Hoheitsrechtsübertragungen, soweit sie von entsprechender Verfassungsrelevanz sind. Dies gilt ohne Rücksicht darauf, ob ‚wesentliche Strukturen‘ des Grundgesetzes betroffen sind oder nicht ...“).

²³ Aufarbeitung bei: D. König, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, 2000, S. 303 ff.

²⁴ F. Wollenschläger, in: Dreier (Hg.), GG-Kommentar, 3. Aufl., 2015, Bd. II, Art. 23 Rdnr. 57: „Tragweite der Primärrechtsänderung.“

²⁵ R. Uerpmann-Witzack, in: von Münch/Kunig (Hg.), GG-Kommentar, 6. Aufl., 2012, Bd. I, Art. 23 Rdnr. 52 (der Autor räumt ein, dass dies nicht der Rspr. des BVerfG entspricht). Ähnlich die Sichtweise des Bundesrates bei der Schaffung von Art. 23 GG n.F.: BT-Drs. 12/3338, 12.

²⁶ R. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 Rdnr. 118 m.w.N.

²⁷ Die *Gemeinsame Verfassungskommission* stellt deshalb fest, dass „jede Hoheitsrechtsübertragung eine materielle Änderung der Verfassung mit sich bringen kann“, aber nicht notwendig „mit sich bringen muss“ (Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 21).

sensbasis erweitert, wenn Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG auf jede Hoheitsrechtsübertragung angewandt würde. Im gleichen Umfang würde sich aber auch die Zahl der Vetoplayer erhöhen – mit der Folge, dass der Erfüllung des Integrationsauftrags nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG erschwert würde.

Angesichts der vielfältigen materiellen Bindungen, die den Gesetzgeber nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG treffen (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG; Wahrung der Verfassungsidentität nach Art. 79 Abs. 3 GG), besteht im übrigen kein Grund dafür, EU-Vertragspolitik nur im Modus der Supermajorität zu betreiben. Zu Recht ging die Bundesregierung bei der Schaffung von Art. 23 GG davon aus, dass Raum für Gesetzgebung mit einfacher Mehrheit bleiben müsse, um die „weitere Integrationsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland“ zu erhalten.²⁸ Die Bundesregierung beschränkt den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG auf Vertragsänderungen, die vom Gewicht her mit der Gründung der EU vergleichbar sind oder die Geschäftsgrundlage des Vertrags betreffen.²⁹ Der Umstand, dass der Eigenmittelbeschluss der EU-Kommission Kompetenzen einräumt, die sie so bislang nicht hatte, reicht daher (als solcher) nicht aus, Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG für einschlägig anzusehen.

Die vorstehenden Überlegungen zwingen zu der Schlussfolgerung, dass die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses nicht allein deshalb nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG zu behandeln wäre, selbst wenn sie (entgegen der obigen Annahme³⁰) einen Kompetenzzuwachs der EU mit sich brächte.

c) Keine Verschiebungen im institutionellen Verfassungsgefüge

Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG wird ausgelöst, wenn der EU oder einer EU-nahen Einrichtung durch den zustimmungsbedürftigen Rechtsakt Befugnisse eingeräumt werden sollen, die expliziter oder impliziter Gegenstand einer grundgesetzlichen Regelung sind.³¹ Die Gemeinsame Verfassungskommission sprach davon, dass Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG anzuwenden ist, wenn die Übertragung „in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung eingreift“³². Das BVerfG geht im Beschluss vom 27.2.2020 etwa davon aus, dass „jede Übertragung von Rechtsprechungsaufgaben auf zwischenstaatliche Gerichte“ die „umfassende Rechtsprechungszuweisung“ durch Art. 92 GG modifiziere, dadurch die „konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG“ berühre und deshalb eine materielle Verfassungsänderung bewirke.³³ Dem liegt ein kompetenzrechtlich-institutioneller Ansatz zugrunde: Die vertragliche Einrichtung von Institutionen, die in Konkurrenz zu den vom GG eingerichteten oder vorgesehenen Institutionen treten, führt danach zur Anwendung von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.

Die geplanten Änderungen des Eigenmittelbeschlusses bewirken allerdings keine institutionellen Veränderungen; sie schaffen auch keine Paralleleinrichtungen, die an die Seite der vom Grundgesetz geschaffenen Institutionenordnung treten könnten. Die Regelung des Art. 115 Abs. 1 GG wird schon im Ansatz nicht berührt.

²⁸ Bundesregierung, Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. 12/3338, S. 7; 14.

²⁹ Bundesregierung, Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. 12/3338, S. 7: „Anwendungsfälle für die Hoheitsrechtsübertragung nach Satz 2 könnten sich dann ergeben, wenn Änderungen des Unions-Vertrags zu ratifizieren sind, die von ihrem Gewicht her der Gründung der Europäische Union nicht vergleichbar sind und insoweit nicht die „Geschäftsgrundlage“ dieses Vertrags betreffen.“

³⁰ Oben B. I.

³¹ L. Ketterer, Zustimmungserfordernis beim Europäischen Stabilitätsmechanismus, 2016, S. 193.

³² Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 21.

³³ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats v. 27.2.2020, 2 BvR 739/17, Rdnr. 157.

d) Keine wesentliche Einschränkung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit

Für die Bestimmung des Anwendungsbereichs von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG ist daneben auf ein politisch-materielles Kriterium zu rekurrieren. Diesem Kriterium zufolge ist Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG anzuwenden, wenn der politisch-demokratische Gestaltungsspielraum der deutschen Staatsorgane durch die geplante Hoheitsübertragung in wesentlicher Hinsicht unionrechtlicher Determination unterworfen und so geschmälert wird.³⁴ Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG schützt danach die Autonomie und Integrität des politisch-demokratischen Gestaltungsraums, den das GG aufspannt. Es geht um die Sicherung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeiten der politischen Akteure. Der Maßstab lässt sich in der inneren Logik des Art. 23 Abs. 1 GG schlüssig verankern: Verkürzungen des Raums demokratischer Selbstbestimmung müssen von einem breiten, über einfache Mehrheiten hinausgehenden Konsens getragen werden – zumal sie regelmäßig nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Rechtspraktisch wirft der Maßstab die Schwierigkeit auf, dass er gradueller Natur ist. Niemand hat bislang auch nur einigermaßen genau festlegen können, welches Maß an Einschränkung demokratischer Selbstgestaltungsfähigkeit erforderlich ist, um zur Anwendung von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG zu zwingen. Auch hier gilt wieder, dass die politische Bedeutung von EU-Maßnahmen eine derartige Einschränkung allein nicht begründen kann.

Die geplante Änderung des Eigenmittelbeschlusses bewirkt jedenfalls keine wesentliche Einschränkung oder Beeinträchtigung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit.³⁵ Die Regelungen, die der EU-Kommission die Befugnis verleihen, Anleihen auszugeben, beschränken die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit der deutschen Staatsorgane nicht wesentlich oder nachhaltig. Unmittelbar berührt die Ausgabe von EU-Anleihen die Rechtsstellung der Bundesrepublik Deutschland nicht. Für die Anleihen haftet nur die Europäische Union; eine Mithaftung der EU-Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Eine hinreichend greifbare Einschränkung des (künftigen) demokratischen Gestaltungsspielraums wird auch nicht dadurch bewirkt, dass die EU die Anleihen künftig aus ihrem Haushalt zurückzahlen hat. Zwar ergeben sich hieraus für die EU-Organe und die EU-Mitgliedstaaten Entscheidungsnotwendigkeiten (Erhöhung der Eigenmittel? Kürzung anderer Ausgaben? Etc.). Zukünftige Eigenmittelbeschlüsse werden durch die Einräumung einer Anleihekompetenz jedoch *nicht präjudiziert*. Die EU-Mitgliedstaaten könnten sich auf den Standpunkt stellen, dass die Bedienung der Anleihen allein aus dem vorhandenen und fortgeschriebenen Eigenmitteln zu erfolgen hat.³⁶ Eine *Einschränkung* der diesbezüglichen politischen Gestaltungsspielräume erfolgt durch die Änderung des Eigenmittelbeschlusses nicht. Richtig ist allein, dass der fiskalpolitische Gesamthandlungsspielraum von EU und EU-Mitgliedstaaten dadurch, dass die aufgenommenen Kredite wieder zurückbezahlt werden müssen, berührt wird. Geld, das für die Rückzahlung der Anleihen eingesetzt wird, kann nicht anderweitig eingesetzt werden. Eine verfassungsrechtlich relevante *Beeinträchtigung* der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit läge unter diesem Blickwinkel allerdings erst vor, wenn die Festlegung künftiger Mittelverwendung dazu führte, dass wesentliche Verfassungsanforderungen an die mitgliedstaatliche Leistungserbringung künftig absehbar nicht mehr erfüllt werden können. Dies ist aber nicht zu erkennen – und wird auch nicht begründet behauptet.

³⁴ P. M. Huber, *Bewahrung und Veränderung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften – 50 Jahre danach*, AöR 141 (2016), S. 117 (123).

³⁵ Nur am Rande sei erwähnt, dass dies zunächst für die Anhebung der Eigenmittelobergrenze gilt. Sie eröffnet der EU (und ihren Organen) Handlungsspielräume, bringt aber keine unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Bundesrepublik Deutschland mit sich. Die Anhebung beschränkt auch nicht die künftigen politischen Gestaltungsspielräume der deutschen Staatsorgane.

³⁶ Dass dies wenig wahrscheinlich ist, ist unmaßgeblich. Politische Wahrscheinlichkeiten sind Ausdruck von Gestaltungsfähigkeit und können daher nicht als Indiz für die Einschränkung des demokratischen Gestaltungsspielraums angesehen werden.

4. Keine „Ermöglichung einer Inhaltsänderung oder -ergänzung“ des Grundgesetzes

Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG würde ferner zum Tragen kommen, wenn die Änderung des Eigenmittelbeschlusses Inhaltsänderungen oder Ergänzungen des GG ermöglichen würde. Davon ist vor allem dann auszugehen, wenn die der EU übertragenen Befugnisse den EU-Organen das Recht einräumen, Entscheidungen zu treffen, die aufgrund des Vorrangs des EU-Rechts zur Unanwendbarkeit von Regelungen des GG führen würden, jedenfalls aber diese wesentlich ergänzen oder ersetzen würden.³⁷

Das ist aber nicht der Fall. Die Ermächtigung der EU-Kommission zur Kreditaufnahme ist keine Maßnahme, die Rechtsbindungen der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt. Schon gar nicht kann diese Wahrnehmung dieser Ermächtigung die rechtlichen Vorgaben des GG überlagern oder unanwendbar machen. Insbesondere wird die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 105 ff., Art. 115 Abs. 1 GG) hierdurch nicht berührt.

III. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung hinsichtlich der Mittelbeschaffung

Orientiert man sich an den Grundsätzen, die das BVerfG in seinen Entscheidungen zur EFSF³⁸ und zum ESM³⁹ formuliert hat, berührt die in der Änderung des Eigenmittelbeschlusses vorgesehene Ermächtigung zur Kreditaufnahme nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages.⁴⁰ Die Bundesrepublik Deutschland haftet aus ausgegebenen Anleihen nicht unmittelbar.⁴¹ Sie wird nicht Partei des Anleihevertrags und übernimmt auch keine vertragliche Garantie.⁴² Die Entscheidung darüber, wie die Begebung der Anleihen erfolgen soll, berührt damit ebensowenig verfassungsrechtlich abgesicherte Interessen des Deutschen Bundestages wie die Entscheidung über den Inhalt der Anleiheverträge. Die EU-Kommission wird auch nicht dazu ermächtigt, den im geänderten Eigenmittelbeschluss gezogenen Rahmen eigenständig zu verändern; sie hat keine Entscheidungsspielräume, die parlamentarisch rückgebunden und legitimiert werden müssten.⁴³

IV. Parlamentarisch Verantwortung hinsichtlich der Entscheidung über die Mittelverwendung

Die Mittelverwendung erfolgt in den einzelnen Fazilitäten. Diese Fazilitäten (Fonds) werden teilweise im Kontext von NGEU neu errichtet; teilweise fließen die Mittel in bestehende Einrichtungen. Die Errichtung dieser Fazilitäten erfolgt im EU-Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung des deutschen Ratsvertreters. Eine Unterrichtung der Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat ist notwendig (Art. 23 Abs. 3 GG; § 3 EUZBBG). Über die Governance-Strukturen jedenfalls einer dieser Fazilitäten

³⁷ R. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 Rdnr. 119.

³⁸ BVerfGE 129, 124 – EFSF (2011).

³⁹ BVerfGE 132, 195 – ESM-Eilverfahren (2012); BVerfGE 135, 317 – ESM-Hauptsacheverfahren (2014).

⁴⁰ Hierzu BVerfGE 129, 124 (178 f.); 130, 318 (344 f.); 132, 195 (240, Rdnr. 107). Überblick bei: M. Nettessheim, Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ in der Rechtsprechung des BVerfG, in: P. Brandt (Hrsg.), Verfassung und Krise, 2015, S. 11.

⁴¹ Die völkerrechtliche Frage, ob die Gründungs- und Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation für die Finanzverpflichtungen haften, die von den Organen der Internationalen Organisation eingegangen werden, wird hier nicht behandelt, ebenso wenig wie die Frage, ob derartige Regeln des Völkerrechts auf die Europäische Union überhaupt anwendbar wären.

⁴² Das wäre bei Euro-Bonds anders.

⁴³ Anders bei den Entscheidungszuständigkeiten der ESM-Organen (vgl. BVerfGE 132, 195 – ESM-Eilverfahren (2012); BVerfGE 135, 317 – ESM-Hauptsacheverfahren (2014)).

(*Aufbau- und Resilienzfazilität/Recovery and Resilience Facility*) wird gegenwärtig politisch verhandelt. Die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die vergebenen Zuschüsse und gewährten Darlehen auch nachhaltig und wachstumsförderlich eingesetzt werden, ist Gegenstand einer vor allem politik-ökonomischen Diskussion.⁴⁴ Auch die Rolle des Europäischen Parlaments wird kontrovers diskutiert.

Verfassungsrechtlich ist hier allein von Interesse, ob eine besondere Beteiligung des Deutschen Bundestags an den Entscheidungen über die Vergabe der in NGEU bereitgestellten Mittel gefordert ist. Die Grundsätze, die das BVerfG in den Entscheidungen zum ESFS und zum ESM entwickelt hat, können zwar nicht unmittelbar auf die Fondsverwaltung von EU-Mitteln übertragen werden. Eine sachliche Fortschreibung und Anpassung erscheint aber nicht von vorneherein ausgeschlossen. Richterrecht kann sich wandeln und veränderten Gegebenheiten angepasst werden.

1. Einstandspflicht bei Kreditvergabe im Rahmen von NGEU

Eine unmittelbare Übertragung der zu EFSF⁴⁵ und ESM⁴⁶ entwickelten Grundsätze auf die im Rahmen von NGEU tätigen Fonds ist unstatthaft. In den zunächst genannten Fällen geht es um selbstständige internationale Organisationen, die mit dem von ihren Mitgliedstaaten eingezahlten Geld, jedenfalls aber auf Rechnung der zugehörigen Mitgliedstaaten wirtschaften. Entscheidungen der ESFS- bzw. ESM-Organe über die Gewährung von Finanzhilfen berühren die fiskalische Stellung der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar und wirken sich daher auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung aus. Demgegenüber besteht ein derartiger Konnex bei der Entscheidung über die Mittelvergabe im Rahmen eines EU-Fonds nicht. Hier wird über unionsinterne Mittel und deren Verwendung entschieden, die die EU auf den Kreditmärkten aufgenommen hat. Die EU-Fonds sind in das EU-Institutionensystem eingebunden (Art. 13 EUV) und werden so demokratisch kontrolliert und legitimiert.

Allerdings sind die Entscheidungen über die Vergabe von NGEU-Mitteln fiskal- und haushaltspolitisch auch nicht vollständig irrelevant. Damit ist nicht gemeint, dass die Bundesrepublik Deutschland faktisch-politisch (über ihre Finanzierungsverantwortung für die EU) an der Finanzierung der Lasten aus dem Aufbauinstrument künftig beteiligt sein wird. Vielmehr ist angesprochen, dass die Bundesrepublik Deutschland über eine Nachschusspflicht eine unmittelbare Einstandspflicht für jene Anteile an NGEU trifft, die in Form von Krediten vergeben werden.⁴⁷ Der geänderte Eigenmittelbeschluss wird vorsehen, dass die EU-Mitgliedstaaten im Falle eines Zahlungsausfalls eines anderen EU-

⁴⁴ Vgl. z.B. G. B. Wolff, Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail, Bruegel, 15.9.2020; J. Pisani-Ferry, Europe's recovery gamble, Bruegel, 25.9.2020; Th. Wieser, What Role for the European Semester in the recovery plan? Europäisches Parlament, Economic Governance Support Unit (EGOV), PE 651.368 – Oktober 2020.

⁴⁵ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismusgesetzes (StabMechG).

⁴⁶ Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918)

⁴⁷ Die Rückzahlung jener Kredite, die für die Finanzierung des Zuschussteils von NGEU eingesetzt werden (EUR 390 Mrd.), soll nach Aussage der Bundesregierung „planmäßig aus dem EU-Haushalt“ erfolgen (Bundesregierung, BT-Dr. 19/22134, S. 3). Die EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich hieran fiskalisch über die Beiträge, die durch den Eigenmittelbeschluss festgelegt sind. Eine erhöhte Inanspruchnahme für den Fall, dass ein Mitgliedstaat seine Beiträge nicht erbringt, ist nicht vorgesehen. Vielmehr muss die EU in diesem Fall andere Ausgaben kürzen (oder dazu ermächtigt werden, neue Schulden zu machen)

Mitgliedstaats erforderliche Mittel bereitstellen müssen, soweit es um den Kredit-Anteil von NGEU geht (EUR 360 Mrd.). In der Ausgestaltung dieser Nachschusspflicht liegen der Vorschlag der EU-Kommission⁴⁸ und der des Ratsvorsitzes für ein Verhandlungsmandat⁴⁹ noch erheblich auseinander. Während die EU-Kommission eine Bereitstellung nach den unter Art. 322 Abs. 2 AEUV erlassenen Haushaltsdurchführungsverordnungen anstrebt,⁵⁰ sieht der Vorschlag des Ratsvorsitzes eine ausführliche Regelung im Eigenmittelbeschluss selbst vor.⁵¹ Vorgesehen ist explizit, dass die EU-Kommission den Versuch unternehmen muss, die fehlenden Mittel „durch Begebung kurzfristiger Anleihen auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen.“⁵² Zudem wird festgelegt, dass der jährliche Höchstbetrag an Kassemitteln, die von einem Mitgliedstaat abgerufen werden können, „in jedem Fall auf seinen BNE-basierten relativen Anteil an der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Art. 3c (des Eigenmittelbeschlusses) begrenzt“ ist. Die von den EU-Mitgliedstaaten erlangten Mittel sollen mit Zahlungsverpflichtungen der Union verrechnet werden, ohne dass allerdings festgelegt ist, wie schnell dies zu geschehen hat.

Bislang ist nicht abschließend absehbar, welche Gestalt die Änderung des Eigenmittelbeschlusses in diesem Punkt annehmen wird. Eine vorsichtige verfassungsrechtliche Bewertung ist aber schon möglich. Die Entscheidung über der Kreditvergabe von NGEU-Mitteln kann die haushaltspolitische Gesamtverantwortung von Bundestag und Bundesrat berühren, weil sie Folgekosten für die Bundesrepublik Deutschland mit sich bringen kann. Einerseits gilt: Eine kluge und effiziente Vergabe der Kreditmittel (Art. 220 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046) wird das Ausfallrisiko verringern und so die Gefahr mindern, dass die Bundesrepublik Deutschland einspringen muss. Andererseits gilt aber auch: Dieser Zusammenhang ist durch das Entscheidungsverhalten zwischengeschalteter Akteure vielfach bedingt und mit so vielen Unwägbarkeiten verbunden, dass eine auch nur annähernde Beschreibung und Bezifferung des daraus erwachsenden Risikos nicht möglich ist. Die genauen Lasten, die sich für die EU-Mitgliedstaaten aus dieser Nachschusspflicht ergeben, lassen gegenwärtig schon im Ansatz nicht abschätzen. Nicht nur ist gegenwärtig unklar, in welchem Umfang einzelne EU-Mitgliedstaaten den Kreditteil von NGEU überhaupt in Anspruch nehmen werden. Es ist auch unklar, wie die Rückzahlungspfade abgesteckt werden und wie hoch die konkrete Ausfallwahrscheinlichkeit einzelner EU-Mitgliedstaaten ausfallen wird. Natürlich ist es denkbar, ein „worst-case“-Szenario auszumalen, in dem die Bundesrepublik Deutschland für alle anderen kreditmittelempfangenden Staaten einspringen muss. Aber wie wahrscheinlich ist das? Und soll dieses Szenario die Entscheidung determinieren, ob ein Mitspracherecht des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich erforderlich ist?

⁴⁸ COM(2020) 445 endg., S. 8.

⁴⁹ Vorschlag des Ratsvorsitzes vom 29.7.2020 (10025/20).

⁵⁰ Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 des Vorschlags (oben Fn. 50): „Die Barmittel werden gemäß den nach Artikel 322 Absatz 2 AEUV erlassenen und zum betreffenden Zeitpunkt geltenden Verordnungen zu den gleichen Bedingungen bereitgestellt, die bei Ausfall eines Darlehens gelten, das in Anwendung der vom Rat oder vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassenen Verordnungen und Beschlüsse aufgenommen wurde.“

⁵¹ Art. 6 Abs. 5-9 des Vorschlags (oben Fn. 51).

⁵² So Bundesregierung, BT-Dr. 19/22134, S. 4.

2. Allgemeine Integrationsverantwortung

Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages ist ein Teil der breiteren allgemeinen Integrationsverantwortung der deutschen Staatsorgane.⁵³ Dies legt die Frage nahe, ob nicht die allgemeine Integrationsverantwortung aus Art. 23 Abs. 1 GG eine verfassungsrechtliche Rückbindung der Mittelverwendung im Rahmen von NGEU verlangt. Immerhin geht es, wie in der Literatur herausgehoben wird, um Mittel in einem Umfang, wie sie in der EU in einzelnen Jahren oder in einem Programm noch nie zuvor ausgegeben worden sind.⁵⁴ Die Lasten, die aus der Mittelvergabe entstehen, werden die EU und ihre Mitgliedstaaten über Jahrzehnte begleiten. Auch wenn gesagt wird, dass es sich um außergewöhnliche Umstände und ein einmaliges Vorgehen handle, ist doch leicht zu erkennen, dass die vorgenommene Weichenstellung (Verschuldung; Mittelverwaltung in Form externer zweckgebundener Mittel) präjudizielle Bedeutung haben wird. Die Governance-Entscheidungen, die jetzt getroffen werden, werden lange nachwirken.

Die EU-Organe sind gegenwärtig dabei, die konkreten Mechanismen der Entscheidung über die Mittelvergabe auszuarbeiten. Eine Beteiligung des deutschen Gesetzgebers oder des Deutschen Bundestages ist hier allerdings weder verfassungsrechtlich gefordert noch in der Sache opportun. Politische Verantwortung bedeutet auch, dass der Deutsche Bundestag seine Kapazitäten verantwortlich wahrnimmt und sich nicht verzettelt. Eine mitentscheidende Begleitung der Entscheidung über die Mittelvergabe im Rahmen der verschiedenen NGEU-Fazilitäten würde keinen politischen Gewinn bringen, wohl aber die Wahrnehmung der *Gesamtverantwortung* gefährden. Die Unterrichtungspflichten des EUZBBG stellen bereits hinreichend sicher, dass der Deutsche Bundestag seiner politischen Verantwortung gerecht werden kann. Sind Missstände erkennbar, kann der Deutsche Bundestag von seinen politischen Interventionsrechten gegenüber der Bundesregierung Gebrauch machen.

Eine Beteiligung ist auch insoweit nicht notwendig, als die *Aufbau- und Resilienzfazilität* ein sog. „Notbremse-Verfahren“ enthalten wird, aufgrund dessen einzelne EU-Mitgliedstaaten „ausnahmsweise“ verlangen können, dass die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit mitgliedstaatlicher Projekte und die Auszahlung von Mitteln unterbrochen werden.⁵⁵ Sie können von dieser Befugnis Gebrauch machen, wenn „schwerwiegende Abweichungen von der zufriedenstellenden Erfüllung der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben vorliegen“. Der Mechanismus gewährt den EU-Mitgliedstaaten das Recht, den Präsidenten des Europäischen Rates zu ersuchen, den Europäischen Rat auf dessen nächster Tagung mit der Angelegenheit zu befassen.⁵⁶ Eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, dem Deutschen Bundestag einen Anspruch gegen die Bundesregierung zu verschaffen, von diesem Verfahren Gebrauch zu machen, besteht aber nicht. Auch hier gewährleisten die Unterrichtungspflichten des EUZBBG und politische Einwirkungsmodalitäten auf die Bundesregierung eine ausreichende Rückbindung an den Deutschen Bundestag.

⁵³ M. Nettesheim, „Integrationsverantwortung“ – verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume, in: M. Pechstein (Hrsg.), *Integrationverantwortung*, 2012, S. 9; ders., *Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung*, NJW 2010, 177.

⁵⁴ F. Schorkopf (oben Fn. 19), S. 3 ff.

⁵⁵ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen v. 21.7.2020*, EUCO 10/20, Ziff. A 19.

⁵⁶ Vgl. nunmehr: Rat der EU, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility – Mandate for negotiations with the European Parliament*, 11538/20, 7. Oktober 2020, Begründungserwägung 31a); Art. 19 Abs. 7a.

V. Absolute Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG

In der Rechtsprechung des BVerfG ist verschiedentlich die Frage thematisiert worden, ob Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG den Spielraum des Bundes bei der Übernahme finanzieller Lasten im EU-Kontext absolut begrenzt.⁵⁷ Die gefestigten Strukturen einer gesicherten Dogmatik haben diese vorsichtigen Überlegungen bislang nicht angenommen. Angesichts der Finanzdimension von NGEU erscheint es nachgrade sicher, dass derartige Überlegungen in der politischen Diskussion wieder aufgenommen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat bislang keine konkreten Festlegungen getroffen, nach welchen Kriterien sich eine absolute Obergrenze haushaltswirksamer Belastungen im Integrationskontext formulieren lässt und wo diese liegen könnte. Die Suche nach derartigen Grenzen erscheint jedenfalls im Kontext von NGEU deshalb wenig sinnvoll, weil es um Belastungen in einer Höhe geht, die weit unter den Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland liegen. Diese Aussage kann ungeachtet des Umstands getroffen werden, dass der Rückzahlungspfad (und die sich hieraus ergebende Belastung der EU-Beitragszahler) noch nicht klar erkennen ist. Die Gesamthöhe der anteiligen Belastung der Bundesrepublik Deutschland bewegt sich - vor allem, wenn man die zeitliche Streckung des Rückzahlungszeitraums und das Gebot einer gleichmäßigen Verteilung der Rückzahlungslasten berücksichtigt – im Bereich dessen, was Art. 23 Abs. 1 GG ermöglicht.

C. Erhöhung der Eigenmittelobergrenze

Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses sieht zudem eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze um 0,6% des BNE vor. Die geplante Heraufsetzung übersteigt das zur Finanzierung von NGEU erforderliche Maß bei Weitem. Für die *Aufnahme* und *Weitergabe der Mittel* an die EU-Mitgliedstaaten ist die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze nicht erforderlich, weil diese Transaktionen als „back-to-back“-Transaktionen außerhalb des EU-Haushalts⁵⁸ geführt werden.⁵⁹ Sie fallen nicht unter die Eigenmittelobergrenze.⁶⁰ Relevanz hat die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze allein für die *Rückzahlung* und damit für den Zeitraum von 2028-2058.

Der Ausgabenspielraum, der für die Rückführung der NGEU-Anleihen in der Zeit von 2028-2058 erforderlich ist, liegt deutlich niedriger als 0,6% des BNE. Geht man davon aus, dass das Kreditvolumen über die 31 Jahre gleichmäßig zurückgeführt wird, ginge es um die eigenmittelrechtliche Absicherung von ca. EUR 24,2 Mrd. jährlich. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass der Abbau aller Wahrscheinlichkeit nach nicht strikt linear erfolgen wird, erweist sich der eigenmittelrechtliche Spielraum als überdimensioniert. Die Kreditkonditionen der EU dürften sich dadurch verbessern, dass der EU für die Phase der Rückzahlung ein (angemessener) Finanzierungsspielraum eingeräumt wird.

⁵⁷ BVerfGE 129, 124 Rdnr. 131; vgl. schon BVerfGE 123, 267 (361 f.).

⁵⁸ Im EU-Haushalt werden nur die konkreten Risiken (gedecktes Gesamtrisiko/jährliches Risiko für den EU-Haushalt) berücksichtigt.

⁵⁹ Anders z.B. im Rahmen der Darlehensgewährleistung des EFSM (Verordnung (EU) 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (Art. 2 Abs. 2 legt fest: „Die Höhe der ausstehenden Darlehen oder Kreditlinien, die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Verordnung gewährt werden, ist auf den bei den Mitteln für Zahlungen bis zur Eigenmittel-Obergrenze vorhandenen Spielraum begrenzt.“)

⁶⁰ Nach Art. 3 Abs. 2 EMB (i.d.F.d.Ä.) gilt die Verpflichtungsobergrenze nur für die „im Haushalt der Union veranschlagt(en)“ Verpflichtungen.

Selbst unter Berücksichtigung dieses Anliegens erhält die EU einen eigenmittelrechtlichen Spielraum, der über das Gebotene hinausgeht.

I. Keine Notwendigkeit des Rückgriffs auf Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG

Die geplante Erhöhung der Eigenmittelobergrenze bringt eine genuine Kompetenzerweiterung mit sich. Der EU wird ein Verpflichtungs- und Ausgabenvolumen ermöglicht, das sie so nach dem bisherigen Eigenmittelbeschluss nicht hat. Nach den oben getroffenen Feststellungen⁶¹ zwingt dies alleine aber nicht zur Anwendung von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Ein Verlust politischer Selbstgestaltungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist nicht zu erkennen. Die Erhöhung der Obergrenze verschafft der EU einen Handlungsspielraum, ohne dass bereits klar ist, wie dieser Spielraum genutzt wird. EU-Kreditaufnahmen führen nach dem Gesagten aber nicht ohne weiteres zur Anwendbarkeit von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze selbst wird damit über das deutsche Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG hinreichend abgesichert.

II. Eröffnung von Raum für weitergehende künftige kreditfinanzierte Aufgabenerledigung?

Die politische Signalwirkung der „Übersicherung“ im Eigenmittelbeschluss ist allerdings groß. In der zukünftigen politischen Diskussion wird der eröffnete Spielraum als „unionale Verfügungsmasse“ behandelt werden. Was folgt daraus rechtlich? Der (geänderte) Eigenmittelbeschluss will ausschließen, dass die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze gewonnenen Spielraum von der EU für weitere Kreditaufnahmen eingesetzt wird. Die Eigenmittelobergrenzen (Art. 3 Abs. 1 und 2) sollen danach „ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der (Corona-)Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um 0,6 Prozentpunkte aufgestockt“ werden. Zudem legt der geänderte Beschluss fest, dass die Union die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben verwenden darf, wenn und soweit es nicht um den Zuschussteil von NGEU geht (Art. 3a i.V.m. 3b Abs. 1 lit. b) des Beschlusses).

Welche politische und rechtliche Festigkeit diese Begrenzung aufweisen wird, lässt sich nicht gegenwärtig nicht verlässlich bestimmen. Der politische Wunsch, der EU über NGEU kreditfinanzierte Aufgabenerledigung zu ermöglichen, ist manchenorts schon heute groß; und der Druck wird sich erhöhen. Die Geschichte des Unionsrechts kennt genügend Fälle kreativer Vertragsinterpretation. Insbesondere erscheint es nicht ausgeschlossen, zu postulieren, dass Zweckbindungen des (sekundärrechtlichen) Eigenmittelbeschlusses durch nachfolgende Regelungen des EU-Gesetzgebers korrigiert werden könnten. Eine unmittelbare verfassungsrechtliche Reaktionspflicht ergibt sich aus derartigen (spekulativen) Überlegungen nicht.

III. Integrationsermächtigung und kreditfinanzierte Aufgabenerledigung

Schon heute ist nach dem Gesagten eine politische Entwicklung absehbar, in deren Verlauf es zu einer verstärkten EU-Ausgabenfinanzierung durch Verschuldung kommen wird. Bereitet die deutliche Überhöhung der EU-Eigenmittelobergrenze hierfür den Boden?

Die verfassungsrechtliche Bewertung muss in Rechnung stellen, dass die Erhöhung der Obergrenze *keine* Ermächtigung zur Ausgabe von Anleihen darstellt. Eine solche könnte in einer künftigen (erneuten) Änderungen des Eigenmittelbeschlusses vorgesehen werden; hier wäre der deutsche Gesetzgeber beteiligt. Denkbar wäre es aber auch, die Befugnis zur Ausgabe von Anleihen in einem sekundärrechtlichen Akt vorzusehen (Beispiel: „SURE“). Die künftige Wahrnehmung dieses Spielraums in einer

⁶¹ B. II.

sekundärrechtlich geschaffenen Fazilität bedarf der haushaltsrechtlichen Absicherung (Abs. 310 Abs. 4 AEUV). Es ist eine *offene Frage*, ob in diesem Akt vorgesehen werden dürfte, diese Mittel (analog „NGEU“) als externe zweckgebundene Mittel zu bewirtschaften und so den EU-Haushaltsgesetzgeber erneut zu umgehen. Das „Krisenargument“ könnte hierfür dann (voraussichtlich) nicht mehr angeführt werden. Ausgeschlossen erscheint eine weitere Entpolitisierung der EU-Haushaltsverfassung angesichts des Präzedenzfalls NGEU aber nicht. Ist dieser Weg ausgeschlossen, müssen die aufgenommenen Mittel im Rahmen des EU-Haushalts geführt werden. Die sekundärrechtliche Schaffung eines Instruments würde dann eine haushaltsrechtliche Absicherung verlangen (Art. 310 Abs. 4 AEUV). Bei Erlass künftiger Mehrjähriger Finanzrahmen (Art. 312 AEUV) und künftiger Haushalte (Art. 313 ff. AEUV) ist der Deutsche Bundestag nicht entscheidend beteiligt.

Über die Auflage neuer kreditfinanzierter Fonds oder die Ergänzung bestehender Fonds um ein Element der Kreditfinanzierung würde regelmäßig im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden werden. Nach Abflauen der Corona-Pandemie würde man nicht mehr auf Art. 122 AEUV zurückgreifen könnten; im Zentrum stünde vielmehr Art. 175 AEUV. Eine Veto-Position kommt dem deutschen Ratsvertreter hier nicht zu. Eine Mitentscheidung des deutschen Gesetzgebers bzw. des Deutschen Bundestages ist bei der Schaffung derartiger (kreditfinanzierter) Fonds bislang gesetzlich nicht vorgesehen. Die politische Verantwortung, im Rahmen der Eigenmittelgesetzgebung sicherzustellen, dass die EU die notwendigen Mittel verfügt, ihre Schulden zurückzubezahlen, würde natürlich fortbestehen.

Lösen diese Szenarien die Integrationsverantwortung aus? Zwingen sie zur Absicherung von Mitsprachemöglichkeiten des Deutschen Bundestages? Denkbar wäre es, eine Regelung vorzusehen, dass der deutsche Vertreter im Rat der Europäischen Union einem Sekundärrechtsakt, der die EU-Kommission zur Kreditaufnahme im Namen der EU ermächtigt, nur zustimmen darf, wenn er hierzu durch vorherige Entscheidung des Deutschen Bundestages ermächtigt worden ist. Diese Form der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung würde eine nicht unschlüssige Fortsetzung der Entwicklung bedeuten, die mit der Lissabon-Entscheidung des BVerfG ihren Ausgang nahm. Immerhin hat die Bundesrepublik Deutschland politisch dafür einzustehen, dass der EU Eigenmittel in einem Umfang zugeführt werden, die eine Bedienung der EU-Schulden ermöglicht. Die Entscheidungen über den MFR und die Einzelhaushalte werden durch Verpflichtungen der EU aus aufgenommenen Anleihen präjudiziert. Eine kontinuierliche Einbindung betroffener Parlamente wäre diesbezüglich nicht nur politischer Wunsch, sondern zur Sicherung der Haushaltsverantwortlichkeiten auch verfassungsrechtliches Desiderat (vgl. Art. 12 EUV). Für die Notwendigkeit einer Absicherung parlamentarische Mitspracherechte in einer Begleitgesetzgebung spräche auch, dass der Weg in eine kreditfinanzierte Aufgabenerledigung eine substituierende Ergänzung des Eigenmittelsystems der EU darstellte – eines Systems, das aufgrund seiner quasi-konstitutionellen Funktion auf Beschlüssen der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber beruht. Aufgabenfinanzierung durch Verschuldung ändert das Wesen dieses Systems, auch wenn man sie konstruktiv-interpretatorisch in Art. 310 f. AEUV einbauen und so unionsrechtlich absichern kann. Dem deutschen Gesetzgeber die Befugnis zu verschaffen, diese Wesensveränderung zu begleiten und (mitzu-)steuern, lässt sich bruch- und umstandslos als Ausdruck der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung begreifen.

Im Lichte der gegenwärtigen Verfassungsgerichtsrechtsprechung ist allerdings davon auszugehen, dass keine *verfassungsrechtliche* Pflicht besteht, eine diesbezügliche Mitsprachemöglichkeit in Begleitgesetz zu verankern. Im Gegensatz zur Wahrnehmung von „Brückenklauseln“ hat die Schaffung kreditfinanzierter Fonds keine primärrechtsändernde Wirkung. Anders als bei Unterstützungszusagen im Rahmen von EFSF und ESM wird auch keine rechtliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland begründet: Eine rechtliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland könnten die EU-Gesetzgebungsorgane bei der sekundärrechtlichen Schaffung und Ausgestaltung von Fonds (anders als

bei den NGEU-Darlehensmitteln⁶²⁾ nicht begründen. Eine gewisse Ähnlichkeit besteht allein zu der ebenfalls über die Integrationsverantwortung abgesicherten Wahrnehmung von Art. 352 AEUV – hier verlangte das BVerfG in „Lissabon“ bekanntlich ebenfalls eine gesetzliche Ermächtigung.⁶³ Den mittelbar kompetenzerweiternden Charakter, den die Wahrnehmung der Flexibilitätsklausel aufweist, hätte die Einrichtung der hier interessierenden Fonds aber nicht.

Die hier angestellten Überlegungen betreffen – hierauf sei nochmals hingewiesen – eine hypothetische Entwicklung. NGEU ist formal so durchkonstruiert, dass es aus sich heraus keine Weiterungs- oder Entgrenzungstendenzen in sich trägt. Die politische Entwicklung bleibt abzuwarten. Der Deutsche Bundestag sollte kritisch verfolgen, ob sich Entwicklungen abzeichnen, die künftige Entscheidung über den Umfang der EU-Eigenmittel indirekt präjudizieren. Dann wäre seine haushaltspolitische Verantwortung berührt.

⁶² Art. 6 Abs. 4 EMB (i.d.F.d.Ä.) verweist nur auf die „Mittelaufnahme nach Artikel 3b“.

⁶³ BVerfGE 123, 267, Rdnr. 325 ff.; heute: § 8 InfVG.