

25.10.2020

**Stellungnahme zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das  
Eigenmittelsystem der Europäischen Union**  
**im Rahmen der Anhörung des Europaausschusses des Deutschen  
Bundestages am 26.10.2020**

**Aktualisierte Fassung**

Der Vorschlag in seiner geänderten Fassung ist zunächst kurz inhaltlich zu analysieren, bevor er dann im Lichte des Unionsrechts sowie der verfassungsrechtlichen Anforderungen **in rechtlicher Hinsicht** bewertet wird.

**I. Analyse des Vorschlags**

Der 2018 vorgelegte Vorschlag zum Eigenmittelsystem der Europäischen Union blieb strukturell in den auch zuvor praktizierten Bahnen und begnügte sich mit einer nicht unerheblichen, aber letztlich überschaubaren Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen. Der im Jahr 2020 vorgelegte Änderungsvorschlag beinhaltet zunächst eine weitere Erhöhung der Eigenmittel von bisher 1,23 % bzw. 1,29 % auf regulär 1,4 % bzw. 1,46 %, ggf. sogar bis 2,0 % bzw. 2,06 %, jeweils bezogen auf die Summe der Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten. Zudem sieht er die neu geschaffene Möglichkeit vor, dass sich die Union über den Kapitalmarkt finanziert, also dort Kredite aufnimmt. Diese Befugnis wird allerdings zugleich quantitativ auch durch die in Art. 3b und 3c enthaltenen Regelungen begrenzt. Da die Kredite zudem zurückbezahlt werden müssen, ist selbstverständlich, dass die für diese Rückzahlung erforderlichen Mittel im Grundsatz im Rahmen des Eigenmittelsystems aufgebracht werden müssen. Reichen diese nicht, wird durch Art. 6 Abs. 4 des Vorschlags die Möglichkeit geschaffen, dass sich die Union an die Mitgliedstaaten gleichsam im Sinne einer Ausfallbürgschaft wenden kann. Allerdings ist noch offen, ob diese Regelung so politisch Bestand haben wird.

## II. Unionsrechtliche Fragestellungen

Die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze wirkt als solche keine unionsrechtliche Fragestellung auf. Art. 311 AEUV lässt sich keine Aussage zum Umfang der Eigenmittel entnehmen.

Aber auch gegen die vorgesehene Kreditaufnahme bestehen keine Bedenken. Art. 311 AEUV regelt nicht, welche Arten von Eigenmitteln es gibt. Vielmehr sieht Abs. 3 S. 2 der Norm ausdrücklich vor, dass in einem Eigenmittelbeschluss auch neue Kategorien von Eigenmitteln vorgesehen werden dürfen, und unterstreicht damit noch einmal die Freiheit der Union bei der Wahl ihrer Finanzierung. Da die Aufnahme von Krediten ein im Grundsatz im Rechtssinne übliches Instrument zur Finanzierung eines öffentlichen Haushalts darstellt, bestehen gegen deren Nutzung auch in diesem Zusammenhang keine prinzipiellen Bedenken (Bieber, in: v.d. Groeben u.a., Europäisches Unionsrecht. 7. Aufl. 2015, Art. 311, Rn. 43 ff.). Zudem hat die Union auch in der Vergangenheit Anleihen aufgenommen, ohne dass dies je beanstandet worden wäre (beispielhaft durch VO 332/2002 und 407/2010; Schorkopf, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 121, 9.10.2020, S. 16).

In der Literatur wird zwar darauf hingewiesen, dass eine Aufnahme von Anleihen zur allgemeinen, nicht zweckgebundenen Haushaltsdeckung unzulässig sei (Magiera, in: Grabitz ua., Das Recht der Europäischen Union, Stand 2020, Art. 311 Rn. 23). Als Grund hierfür wird die fehlende Kompetenz der Union angeführt, „etwaige Verluste aus einer entsprechenden Anleihetätigkeit durch eine autonome Erhöhung oder Erweiterung der ihr endgültig zufließenden Finanzierungsmittel auszugleichen.“

Dieses Argument greift allerdings vorliegend schon deswegen nicht durch, weil die Zwecke der Verwendung der durch Kreditaufnahme eingenommenen Mittel eingegrenzt sind. Vor allem aber wurden vorliegend Vorkehrungen gegen das genannte Problem getroffen. Der Rückgriff auf die Kapitalmärkte wird nur in einem klar definierten Rahmen gestattet (Art. 3b Abs. 1 lit. b, Art. 3a). Zugleich ist die Kreditaufnahme an eine Planung der Rückzahlung gekoppelt (Art. 3b Abs. 2). Schließlich werden in Art. 6 neu die Mitgliedstaaten verpflichtet, ggf. die erforderlichen Mittel bereitzustellen. Mit dieser zuletzt genannten Verpflichtung wird letztlich nur positiv ausformuliert, was sich auch bereits Art. 311 Abs. 1 AEUV entnehmen lässt und im Übrigen auch Art. 323 AEUV entnommen wird. Die zweitgenannte Norm verpflichtet zwar ausdrücklich nur die Unionsorgane. Angesichts der Struktur der Finanzierung der Union, die sich letztlich auf der Grundlage mitgliedstaatlicher Entscheidungen finanziert, muss sich diese Verpflichtung aber letztlich auch auf die Mitgliedstaaten erstrecken (Magiera, a.a.O., Art. 311 Rn. 2).

Für diese Maßnahmen ist auch keine andere Kompetenzgrundlage ersichtlich. In der Vergangenheit wurden zwar ebenfalls Kredite aufgenommen, und zwar auf der Grundlage des heutigen Art. 352 AEUV (früherer Art. 308 EGV; siehe VO 332/2002) bzw. Art. 122 AEUV (VO 407/2010 sowie VO 2020/672). Dies hing mit den jeweiligen inhaltlichen Zwecken zusammen, für die die durch Kredit aufzunehmenden Mittel benötigt werden. Vorliegend geht es zwar auch irgendwie darum, die durch die Covid 19 verursachte Pandemie ausgelöste schwerwiegende Wirtschaftskrise zu bekämpfen.

Die einzunehmenden Mittel sollen aber nicht die unmittelbar durch die Pandemie ausgelösten Schäden ausgleichen. Vielmehr sollen in bestimmten Bereichen reguläre Haushaltstitel verstärkt werden. Hierfür wäre Art. 122 AEUV nicht die richtige Kompetenz. Daneben sollen Mittel über neu zu schaffende Strukturen ausgegeben werden. Vielmehr geht es um die Erhöhung der Eigenmittel, und von daher trägt Art. 311 AEUV.

Der Vorschlag für den Eigenmittelbeschluss enthielt im Übrigen bereits in seiner ursprünglichen Fassung Regelungen zu anderen neuen Einnahmen der EU (Art. 2 Nr. 1 lit. c bis e). Werden Sekundärrechtsakte beschlossen, die Einnahmen in dem dort genannten Rahmen vorsehen, bedarf es keines neuen Eigenmittelbeschlusses. Werden die in der genannten Norm enthaltenen Vorgaben nicht eingehalten, müsste der Eigenmittelbeschluss entsprechend geändert werden, was eine erneute Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfordert. Werden die entsprechenden Rechtsakte nicht erlassen oder später – etwa wegen Konflikten mit internationalen Vorgaben – aufgehoben, ist das rechtlich als solches unschädlich. Sind entsprechende Einnahmen bereits verplant, müssen ggf. die haushaltsrechtlichen Regelwerke angepasst werden.

Zwei Bemerkungen zum Verfahren bzw. zum Zeitplan. Interinstitutionelle Vereinbarungen müssen, wie Art. 295 AEUV ausdrücklich vorgibt, die Verträge beachten. Einen Zeitplan mit verbindlicher Wirkung kann es daher nicht geben, weil er eine jeweils positive Entscheidung der verschiedenen Organe impliziert, die nicht erzwungen werden kann. Zudem besteht das Gesetzgebungsverfahren aus mehreren Etappen. Wird an einer Stelle das im Zeitplan vorgesehene Ziel nicht erreicht, weil ein Beschluss nicht oder nicht so gefasst wird, dass er für andere zustimmungsfähig ist, obwohl dies für das Funktionieren des Zeitplans Voraussetzung ist, ist das hinzunehmen. Umgekehrt bestehen keine Bedenken dagegen, dass sich die Unionsorgane verpflichten, sich jeweils um die Einhaltung des Zeitplans im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu bemühen.

Auch gegen eine rückwirkende Inkraftsetzung des Eigenmittelbeschlusses bestehen keine Bedenken. Angesichts der Kenntnis der Vorgänge bei allen Beteiligten besteht bei niemandem Vertrauensschutz. Das zentrale Problem besteht darin, dass bis zur Entscheidung über das Inkrafttreten, also bis zur letzten Ratifikation, keine Gewähr dafür besteht, dass eine positive Entscheidung zustande kommt, und ein Zeithorizont schwer absehbar ist. Angesichts der Verquickung etlicher Regelungen mit innenpolitischen Fragen – „Fiskalunion“ einerseits, Rechtsstaatlichkeit andererseits – besteht hier eine erhebliche Unsicherheit.

Maßnahmen oder Rechtsakte, die das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses zur zwingenden Voraussetzung haben wie die vorgesehene Kreditaufnahme, dürfen daher erst nach der letzten Ratifikation vorgenommen werden. Bei Maßnahmen, die auch auf zuvor geltende Rechtsakte gestützt werden können, ist das anders. So können etwa Hilfsmaßnahmen anlaufen, wenn Mittel genutzt werden (können), die zunächst für andere Zwecke vorgesehen waren – immer vorausgesetzt, die entsprechenden haushaltsrechtlichen Voraussetzungen liegen vor bzw. werden geschaffen. Wird dann ein rückwirkendes Inkrafttreten vorgesehen, muss ggf. eine entsprechende Verrechnung erfolgen.

### III. Verfassungsrechtliche Fragestellungen

Der Eigenmittelbeschluss ist ein Rechtsakt, der nach Unionsrecht der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedarf (Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Damit ist in Deutschland Art. 23 Abs. 1 GG einschlägig. Fraglich ist, ob hier Satz 2 – einfache Mehrheit im Bundestag, keine Zustimmungspflicht des Bundesrates – oder Satz 3 – verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erforderlich sind. Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass es sich vorliegend um eine in Satz 3 angesprochene „vergleichbare Regelung“ handelt (BVerfGE 123, 267, 434).

#### 1. Verfassungsrechtliche Grundsätze

Fraglich ist dagegen, ob die vorgesehenen Regelungen, wie es Satz 3 fordert, das Grundgesetz seinem Inhalt nach ändern oder ergänzen oder solche Änderungen oder Ergänzungen möglich machen. In einem Beschluss zur Errichtung des Europäischen Patentgerichts vom 13.2.2020 (2 BvR 739/17) hat das BVerfG erstmalig etwas genauer die Voraussetzungen definiert, unter denen es solches annimmt, und damit zugleich Satz 3 gegen Satz 2 abgegrenzt. Entscheidend ist, ob die neuen Aufgaben über die vorhandenen Ermächtigungen hinausgehen, also nicht im bisherigen Integrationsprogramm angelegt waren (Rn. 129). Dabei spricht es insbesondere zwei Fallgruppen an, nämlich mögliche inhaltliche Widersprüche zum Grundgesetz, also etwa die Missachtung von Grundrechten, oder eine nur schwer zu prognostizierende Entwicklung des Integrationsprogramms. (Rn. 130).

Wörtlich fährt das Gericht fort (ebd.): „

Dies ist vor allem der Fall, wenn das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag – als innerstaatliches Recht konzipiert – eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union begründet oder eine vollständige Verdrängung des Bundesgesetzgebers ermöglicht (Art. 73 f., 105 GG), Eingriffe in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zugelassen (Art. 30, 70 GG) oder die Verwaltungs- (Art. 83 ff., 108 GG) und Rechtsprechungskompetenzen (Art. 92 GG) von Bund und Ländern beeinträchtigt werden. Eine Europäisierung grundgesetzlicher Vorgaben ist ferner anzunehmen, wenn das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), die Bundesbank (Art. 88 GG) 62/86 131 132 133 134 135 oder den Gerichtsaufbau (Art. 92 ff., 96 GG) verändert oder überformt.“

Dies kann man dahingehend zusammenfassen, dass Art. 23 Abs. 1 S. 3 G dann einschlägig ist, wenn der innerstaatliche Verfassungsraum berührt wird. Die politische Bedeutsamkeit, auf die etwa Schorkopf (a.a.O., S. 16 ff.) abstellt, führt für sich genommen noch nicht zur Zwei-Drittel-Mehrheit.

Mit Blick auf die vorliegend relevanten Fragen der Finanzverfassung kann plastisch formuliert werden: Zu unterscheiden ist zwischen der Frage, wo das Geld herkommt und wo es hinget. Viele Diskussionen um das Thema Fiskalunion betreffen die Frage, wo das Geld hinget. Das hat mit dem innerstaatlichen Verfassungsraum im Grundsatz

nichts zu tun. Insoweit ist es gleichgültig, ob die zusätzlich einzunehmenden Mittel für die vorgesehenen Hilfen, für eine Steigerung des Personals der Union, für Mehrausgaben bei bestehenden oder für neue Aufgaben verwendet wird, deren Verfassungsmäßigkeit vorausgesetzt. Aus der Perspektive des innerstaatlichen Verfassungsraumes interessiert nur, wo das Geld herkommt. Nur insoweit ist also zu fragen, ob sich verfassungsrechtliche Probleme ergeben.

## 2. Bedeutung dieser Maßstäbe für den Eigenmittelbeschluss

Der innerstaatliche Verfassungsraum aber wird unmittelbar weder durch die vorgesehene Erhöhung der Kreditobergrenze noch durch die vorgesehene Kreditaufnahme geschehen. Im Grundsatz geht es um die Frage, aus welchen Quellen sich die Europäische Union finanziert. Das hat wie die Finanzierung aller anderen internationalen Organisationen als solches mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht per se etwas zu tun, sondern nur, wenn sich dies aus dem jeweiligen Finanzierungsmodus ergibt. **Art. 115 GG gilt nur für die Finanzierung des Bundes, nicht für die der Europäischen Union.** Dabei ist mit Blick auf die Kredite zu beachten, dass für deren Rückzahlung nur die Union selbst haftet, nicht die Mitgliedstaaten (Art. 125 AEUV).

Auch die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze ist angesichts der Tatsache, dass auch die bisherige Höhe nicht im Vertrag festgelegt war, nicht per se verfassungsrelevant. Die Erhöhung der Grenze, die derzeit bei 1,23 bzw. 1,29 % liegt, auf regulär 1,4 % bzw. 1,46 fällt mit 16 % auch nicht ansatzweise so hoch aus, dass ihr eine auch qualitative Bedeutung zugemessen werden kann. Und selbst die Erhöhung, die zwecks Aufnahme und Abwicklung der Finanzhilfen vorgesehen wurde – bis zu 2,0 % bzw. 2,06 % – führt nicht einmal zu einer Verdoppelung der Obergrenze im Vergleich zum Status quo.

Gleiches gilt für die Einführung der Möglichkeit einer Kreditfinanzierung. Diese Art von Eigenmitteln ist neu. Auch das begründet aber keine Verfassungsrelevanz (a.A. Schorkopf, a.a.O., S. 15). Art. 311 AEUV ist wie erwähnt hinsichtlich der Arten von Eigenmitteln völlig offen. Er erwähnt nicht die bisher üblichen Typen, sondern spricht allein die Möglichkeit an, auch neue Arten von Eigenmitteln zu schaffen. Daher sind auch Kredite der hier vorliegenden Art, die wie erwähnt ein reguläres Instrument der Haushaltsfinanzierung darstellen, vom bereits beschlossenen Integrationsprogramm erfasst.

Allerdings sind die Rückzahlungsverpflichtungen bei der künftigen Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Das kann sich dahingehend auswirken, dass Änderungen bei dem jetzt zu fassenden Eigenmittelbeschluss oder ein neuer Eigenmittelbeschluss erforderlich werden. Insoweit kann man das Integrationsprogramm zwar offen ansehen. In einem solchen Fall aber würde das Integrationsprogramm durch weitere, durch den Bundestag zu ratifizierende Beschlüsse ausgestaltet. Rechtlich aber gilt der jetzt zu erlassende Eigenmittelbeschluss bis zu einer Änderung oder Neufassung weiter. Die Rückzahlungen wären also auf der Grundlage des jetzt diskutierten Eigenmittelbeschlusses zu leisten. Insoweit wirft die Offenheit also kein Problem auf. Zugleich kann angesichts der höhenmäßigen Begrenzung der Rückzahlungspflicht (7,5 %) auch die begrenzte Vorwirkung, die der jetzige Vorschlag entfaltet, nicht als so offen angesehen werden, dass dies zu einem Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit führt.

Das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit ergibt sich auch nicht aus einer angenommenen primärrechtsändernden Wirkung des Eigenmittelbeschlusses (so aber Schorkopf, a.a.O., S. 17 f.). Zum einen stellt der Eigenmittelbeschluss einen Beschluss des Rates dar (Art. 311 Abs. 3 AEUV), der auch verfahrensmäßig durch den Vertrag determiniert ist. Damit stellt er einen Akt des Sekundärrechts dar, ist also an das Vertragsrecht gebunden. Die Ratifikationsbedürftigkeit des Beschlusses durch die Mitgliedstaaten ändert daran nichts. Würde ihm wie zum Teil angenommen eine primärrechtsändernde Wirkung zukommen (wäre er unionsrechtswidrig. Zum anderen hat nicht jede Primärrechtsänderung per se aus deutscher Perspektive eine verfassungsändernde Relevanz.

### **3. Zur Grenze der Haushaltsautonomie**

Verfassungsrechtliche Grenzen würden erst erreicht, wenn die Haushaltsautonomie des Bundestages deshalb in Frage gestellt würde, weil dieser nicht mehr Herr seiner Beschlüsse ist, etwa weil der Höhe nach nicht hinreichend überschaubare Verpflichtungen eingegangen werden oder der Bundestag fremdbestimmt würde. In einer solchen Situation besteht dann auch keine verfassungsändernde Mehrheit, sondern eine Maßnahme wäre schlicht unzulässig. Das ist aber angesichts der zu erwartenden Höhe der Inanspruchnahme der Bundesrepublik vorliegend nicht anzunehmen (so auch Schorkopf, a.a.O., S. 18).

Hinsichtlich der Höhe der Kredite sind diese klar begrenzt, und zwar insgesamt auf eine Höhe, die in etwa derjenigen des vom BVerfG gebilligten ESM liegt. Hinzu kommt eine ausgesprochen lange Laufzeit. Dementsprechend verteilen sich auch die haushaltsrechtlichen Risiken auf diesen Zeitraum. Sicher enthält Art. 6 Abs. 4 des Vorschlages mit seinem Hinweis auf die jeweils aktuell geltenden Regeln beim Ausfall eines Darlehens eine gewisse Offenheit. Es geht hier aber nur um eine Ausfallregelung, für die ebenfalls der erwähnte Umstand zum Tragen kommt, dass die lange Laufzeit die Risiken minimiert.

### **4. Zur Integrationsverantwortung im Übrigen**

Auch aus dem Gesichtspunkt der Integrationsverantwortung ergibt sich ebenfalls nichts anderes. Diese vom BVerfG entwickelte Rechtsfigur verpflichtet die politischen Organe, die Entwicklung der europäischen Integration im Blick zu behalten und dabei insbesondere darauf zu achten, dass der integrationsrechtliche Rahmen eingehalten wird. Soweit es nun um den Eigenmittelbeschluss als solchen geht, wird den Erfordernissen der Integrationsverantwortung durch die verfassungsrechtlich geforderte Zustimmung des Bundestages ausreichend Rechnung getragen.

Mit dem Eigenmittelbeschluss werden – rechtlich betrachtet – jenseits der im Beschluss selbst hinreichend klar definierten Kreditaufnahme als solcher auch keine Handlungsmöglichkeiten geschaffen, die die Integrationsverantwortung auslösen. Zwar sind noch eine weitere Rechtsakte erforderlich, um das Projekt „Next Generation EU“ umzusetzen und zu verwirklichen. Rechtsgrundlage für diese Rechtsakte wäre aber in keinem Fall der Eigenmittelbeschluss, sondern vielmehr die bestehenden Verträge, insbesondere vermutlich Art. 122 und 175 AEUV. Daher gilt für diese Rechtsakte das, was auch sonst für die Rechtsakte der Union gilt: Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie das EUZBB gewährleisten, dass der Bundestag rechtzeitig informiert wird

und ggf. handeln kann. Sollte er etwa feststellen, dass Regelungen geschaffen oder Entscheidungen getroffen werden, die zu einer Erhöhung der Ausfallwahrscheinlichkeit bei den Kreditnehmern führen oder eine solche wahrscheinlicher machen und damit den Umfang der Verpflichtung der Bundesrepublik zur Rückzahlung beeinflussen, könnte oder müsste er dann tätig werden.

Allerdings steht auch nichts dem entgegen, dass der Bundestag bereits jetzt von der Bundesregierung zusätzliche Informationen über die Verhandlungen über die einschlägigen Texte sowie Einschätzungen der damit eventuell verbundenen finanziellen Risiken verlangt.