

Univ.-Prof. Dr. iur. Ulrich Hufeld
Helmut-Schmidt-Universität /
Universität der Bundeswehr Hamburg
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht
Hufeld@hsu-hh.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
19(21)117
Anhörung 26.10.2020

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Öffentliche Anhörung zu Beschlüssen des Rates
über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union
(Ratsdok.-Nr. 8357/18 und 8140/20)

26. Oktober 2020

Stellungnahme
Prof. Dr. Ulrich Hufeld

I. Next Generation EU

Unter der Bezeichnung „Next Generation EU“ (NGEU) hat die Europäische Kommission Ende Mai 2020 ein Vorschlagspaket¹ vorgelegt. Der Europäische Rat hat mit seinen (politischen) Schlussfolgerungen vom 21. Juli 2020² den Kommissionsvorschlag in den Grundlinien bestätigt, zugleich aber Anpassungen vorgezeichnet. Drei Bausteine sind zu unterscheiden:

- **NGEU-Mittelschöpfung** im Wege einer „außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme“ am Kapitalmarkt: Volumen 750 Mrd. Euro.
- **NGEU-Mittelzuweisung** im sog. Aufbauinstrument (*Recovery Instrument – RI*).
- **NGEU-Mittelverwendung** in Programmen, herausragend die Aufbau- und Resilienzfähigkeit (*Recovery and Resilience Facility – RRF*) mit Unterstützung der Mitgliedstaaten für Investitionen und Reformen, gerichtet auf „ökologischen und digitalen Wandel“.

¹ Insbesondere COM(2020) 445 final (ergänzter Eigenmittelbeschluss), COM(2020) 441 final (Aufbauinstrument) und COM(2020) 408 final (Aufbau- und Resilienzfähigkeit).

² Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20.

II. Ermächtigungsgrundlagen im Primärrecht

Die NGEU-Mittelschöpfung soll in das Eigenmittelsystem und den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 integriert werden: „NGEU und MFR bilden eine Einheit.“³ Damit sind die Mitgliedstaaten selbst und unmittelbar involviert: aufgerufen zur Zustimmung im Konsens (Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Indem die NGEU-Mittelzuweisung auf Art. 122 AEUV gestützt werden soll, reklamiert der Rat für sich eine Maßnahmenkompetenz für Wirtschaftspolitik in der Krise und eine Verteilungskompetenz. Zugleich bindet er das Projekt insgesamt an die notstandsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 122 AEUV. Erst auf der Ebene der NGEU-Mittelverwendung wird im Rekurs auf Art. 175 Abs. 3 AEUV das Europäische Parlament einbezogen.

In dieser Dramaturgie (Art. 311 – Art. 122 – Art. 175 AEUV) wird NGEU von unten nach oben aufgebaut, mitgliedstaatlich fundiert, dann aber schrittweise supranationalisiert. In der operativen Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität, insbesondere in der Beschlussfassung über die einzelstaatlichen Aufbau- und Resilienzpläne⁴ wird der Kommission eine Schlüsselrolle zukommen. Die NGEU-Struktur unterscheidet sich sehr deutlich von der des ESM.⁵

1. Art. 311 AEUV – mitgliedstaatlicher Souveränitätsvorbehalt

Dem Vertragswortlaut nach stattet die Union „sich mit den erforderlichen Mitteln aus“ (Art. 311 Abs. 1 AEUV). Der Text geht zurück auf Art. F Abs. 3 EUV-Maastricht. Doch stand und steht außer Zweifel: Das Primärrecht „ermächtigt die Union nicht, sich aus eigener Macht die

³ Schlussfolgerungen der außerordentl. Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20 S. 1 (Präambel).

⁴ Aufbau- und Resilienzpläne (Art. 14 ff. RRF-E) sind Voraussetzung „für die Gewährung von Unterstützung“ (Art. 14 RRF-E) und den „länderspezifischen Herausforderungen und Prioritäten, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden“, verpflichtet (Art. 15 Abs. 3 lit. a RRF-E). Vgl. auch Schlussfolgerungen der außerordentl. Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20 S. 6 (A19).

⁵ **Vergleich NGEU-Maßnahmen und ESM-Hilfe:** Diese wird ausschließlich in Form von Krediten gewährt, jene setzen sich zusammen aus „nicht rückzahlbarer Unterstützung“ (390 Mrd. Euro) und „Darlehen für die Mitgliedstaaten“ (360 Mrd. Euro); diese fließt aus einem permanenten Kapitalstock, jene aus „außerordentlichen und zeitlich befristeten zusätzlichen Mitteln zur Bewältigung der Covid-19-Krise“; diese findet Deckung in Staatsressourcen, jene in Unionsressourcen; diese wird horizontal zwischen den Staaten organisiert, jene sind vertikale außerordentliche Art. 122 Abs. 1 AEUV-„Maßnahmen“ der Wirtschaftspolitik; diese stützt sich auf einen verselbständigten, auf Dauer gestellten „Mechanismus“ mit eigenen Organen in einem „System intergouvernementalen Regierens“, jene auf etabliertes Primärrecht, auf das vorhandene, allgemeine, abstrakt konzipierte, in der Krise verfügbare Notstandsrecht des AEUV, haushaltspolitisch beherrschbar im mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalt des Art. 311 Abs. 3 AEUV; diese resultiert aus einem Stabilisierungskonzept mit solidarischer Komponente, jene wird gewährt „im Geiste der Solidarität“ (Art. 122 Abs. 1 AEUV) „zur Förderung der Konvergenz, der Resilienz und des Wandels in der Europäischen Union“; diese tritt an die Stelle der Finanzmärkte und substituiert staatliche-eigenverantwortliche „Marktdisziplin“ durch „Konditionalität“, jene erwachsen aus unionaler Wirtschaftspolitik im Notstand.

Finanzmittel“ zu beschaffen.⁶ Der heutige Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV bestätigt: Die Mittelbeschaffung ist Sache der Mitgliedstaaten geblieben. Gewiss haben sie die Union im Zeichen der Loyalität und Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) mit einem Einnahmen-Minimum auszustatten. Oberhalb dieser Mindestausstattung entscheiden die Mitgliedstaaten finanzpolitisch souverän.⁷

Dieser Ausgangsbefund ist von Belang für die Frage, ob ein neuer Eigenmittelbeschluss oder „neue Kategorien von Eigenmitteln“ (Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV) eine Primärrechtsänderung bewirken. Von Vertragsänderung kann keine Rede sein, solange der Union finanzrechtliche Eigenmacht – (teil-)autonome Bestimmungsmacht über ihre Einnahmen – vorenthalten wird. Solange die Mitgliedstaaten den Souveränitätsvorbehalt nicht lockern, wird die finanzverfassungsrechtliche Statik im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht verändert (zum Kriterium der Finanzmacht-Verlagerung im Kontext des Art. 23 Abs. 1 GG: unten III 2).

So mag man in Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses – Entwurf – eine „begrenzte Einzelermächtigung“ finden, mit der die Union befähigt wird, im eigenen Namen an den Kapitalmärkten eigene Mittel aufzunehmen. Doch die Union disponiert nicht autonom über ein Finanzierungsinstrument „Einnahmen aus Krediten“. Art. 5 ist eine *Covid-19-ad hoc-Ermächtigung*, erwachsen aus einer mitgliedstaatlich-souveränen Entscheidung, mit der die Mitgliedstaaten ihre Hoheit über die Finanzverfassung der Union nicht preisgeben, sondern betätigen.

Die Eigentümlichkeit der Ermächtigung – mitgliedstaatlich-autonom dimensioniert, befristet auf sechs Jahre und zweckgebunden („Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise“), in jeder Hinsicht „außerordentlich“ – wird zusätzlich befestigt in der kategorialen Zuordnung der NGEU-Mittel zu den „sonstigen Einnahmen“ (Art. 311 Abs. 2 AEUV).

2. Das außerordentliche Aufbauinstrument (Recovery Instrument – RI)

Die Europäische Union erhebt den Anspruch auf *eigene Wirtschaftspolitik im Ausnahmezustand*, finanziert aus eigenen Mitteln. Dem „Aufbauinstrument der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie“ – gestützt auf Art. 122 AEUV –

⁶ BVerfGE 89, 155 (Ls. 9a und S. 194 f.) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (393) – Lissabon.

⁷ Vgl. nunmehr auch den Entwurf für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem v. 24.9.2020, Ratsdok.-Nr. 10046/20, Erwägungsgrund 25 (Satz 1): Der Eigenmittelbeschluss „sollte erst in Kraft treten, wenn ihm alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben und somit die Souveränität der Mitgliedstaaten in vollem Umfang gewahrt ist“.

kommt für die Legalität der NGEU-Gesamtkonstruktion überragende Bedeutung zu. Die folgende Übersicht berücksichtigt das Recovery Instrument (RI) im Entwurf der Kommission⁸ vom 28. Mai 2020 (RI-E) unter Berücksichtigung der Gipfelbeschlüsse vom 17./21. Juli 2020:

- NGEU soll ausnahmerechtlich und *spezifisch zugeschnitten auf den Covid-19-Notstand* „dazu beitragen, die EU mittels ihrer wichtigsten politischen Strategien, insbesondere des europäischen Grünen Deals, der digitalen Revolution und der Resilienz, umzugestalten“.⁹ Art. 2 Abs. 1 RI-E verdeutlicht die notstandsrechtliche Rechtfertigung („Erholung der Union nach der Covid-19-Pandemie“) und die Festlegung des RI auf Maßnahmen der Wirtschaftspolitik (Maßnahmenkatalog des Art. 2 Abs. 1 lit. a bis lit. i).
- Art. 2 RI-E verfolgt einen *notstands- und wirtschaftspolitisch eigenständigen Ansatz*. Seine „Maßnahmen“ sind nicht einem einzelnen Kompetenztitel der Union verpflichtet (auch nicht allein dem des Art. 175 Abs. 3 AEUV), sondern der Idee, aus der Not der Pandemie die Tugend der „Umgestaltung“¹⁰ zu machen. Das ist kompetenzrechtlich nur möglich *mit Rückhalt und in den Grenzen der „Maßnahmen“-Befugnis* des Art. 122 Abs. 1 AEUV. Erst im zweiten Schritt (Art. 2 Abs. 2 RI-E) werden die RI-Maßnahmen in spezifische Unionsprogramme verwiesen und in diesem Rahmen „durchgeführt“.
- Der Ausnahmecharakter des RI wird manifest in der Verknüpfung (Art. 3 RI-E) mit den Sondermitteln (750 Mrd. Euro), die als „externe zweckgebundene Einnahmen“ qualifiziert werden (Art. 4 Abs. 1 RI-E). Das RI selbst bewirkt die Zweckbindung und Aufteilung (Art. 3 Abs. 2 RI-E, allerdings politisch nachjustiert mit Gipfelbeschluss A14). Das RI durchbricht das Nonaffektationsprinzip, indem es die Sondermittel für RI-Politik reserviert. Diese wird ausnahmerechtlich finanziert und strikt ausgerichtet auf ihren Ansatz, auf die benannten Facetten der Pandemiebekämpfung (Art. 2 Abs. 1 RI-E).
- Die „Durchführung“ in „spezifischen Unionsprogrammen“ (Art. 2 Abs. 2 RI-E) darf sich von der Zweckbindung der Mittel¹¹ und den RI-Zuweisungsentscheidungen nicht lösen. Insbesondere: Die Durchführungsprogramme dürfen die Sondermittel nur dann ab-

⁸ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates: COM(2020) 441 final.

⁹ Schlussfolgerungen der außerordentl. Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20, S. 2.

¹⁰ Siehe nochmals EUCO 10/20, S. 2 (Präambel).

¹¹ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem, COM(2020) 445 final v. 28.5.2020, Art. 3b Abs. 1: „Ausschließlich zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Krise“ wird die Kommission ermächtigt, an den Kapitalmärkten Mittel aufzunehmen; ebenso der Entwurf v. 24.9.2020, Ratsdok.-Nr. 10046/20.

und ausschöpfen, solange und soweit die Notlage-Voraussetzungen des Art. 122 AEUV vorliegen: „gravierende Schwierigkeiten“, die der Rat „im Geiste der Solidarität“ bewältigt sehen will.

3. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility – RRF)

Die RRF ist „ein zentrales Programm des Aufbauinstruments“.¹² Die Ziele stehen im Zeichen europäischer Wirtschaftspolitik in der und für die Pandemie-Lage: nachhaltiges Wachstum; wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt; ökologischer und digitaler Wandel; Aufbau- und Resilienzpläne „in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten“ (Art. 4 RRF-E). Auf der Linie des *Recovery Instrument* soll und wird die *Recovery and Resilience Facility* – folgt man dem Kommissionsentwurf (RRF-E) – nicht nur „Formen der Finanzierung“ anbieten, sondern auch „Regeln für die Bereitstellung“ (Art. 1 Abs. 2) festlegen.

Die „Verknüpfung der Fazilität mit einer soliden wirtschaftspolitischen Steuerung“ und mit dem Europäischen Semester (Art. 9, Art. 14 Abs. 2 RRF-E), sodann die Prozeduren „für die Gewährung einer Unterstützung“ (Art. 14 ff. RRF-E) – nicht rückzahlbar oder im Wege von Darlehen (Art. 5 RRF-E) – verstehen sich als Regelwerk einer genuin europäischen Politik. Die WWU-charakteristische Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird inhaltlich strikter auf die *zentral formulierten Ziele* „ausgerichtet“ (Art. 120 AEUV). Das Angebot der Union, „Mittel aus dem Aufbauinstrument“ (Art. 5 RRF-E) zu mobilisieren, setzt Aufbau- und Resilienzpläne voraus, die den europäischen Prioritäten folgen und vonseiten der Kommission genehmigt werden müssen. Im Kriterienkatalog, den die Kommission zur Bewertung der Pläne heranzieht (Art. 16 Abs. 3 RRF-E), wird das Kohäsionsanliegen des Art. 174 AEUV (wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt) zu einem Ziel unter anderen¹³ im übergreifenden NGEU-Plan der „Erholung nach der Covid-19-Pandemie“. Das „Prinzip der einvernehmlichen Zusammenarbeit“¹⁴ erweist sich als Vertragsprinzip: Wirtschaftspolitik im Modus *do ut des*. Der Europäische Rat verlangt eine „zufriedenstellende Erfüllung der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben“ und kann bei „schwerwiegenden Abweichungen“ selbst befasst werden.¹⁵

¹² Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, COM(2020) 408 final v. 28.5.2020, S. 2; vgl. auch S. 13, Erwägungsgrund 10.

¹³ *Broemel*, in: Hufeld/Ohler (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts Bd. 9 (i.E.), 2021, § 7 Rn. 65: „Teilaspekt“.

¹⁴ COM(2020) 408 final, S. 5.

¹⁵ Schlussfolgerungen der außerordentl. Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20 S. 6 (A19).

III. Mitwirkung des Bundestages – Integrationsverantwortung

Art. 311 AEUV knüpft das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses an die Zustimmung der Mitgliedstaaten. Über die Zustimmung Deutschlands entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 1 IntVG. Sie erfolgt, die erforderlichen Mehrheiten vorausgesetzt, „durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes“. Die Beschlussfassung im Rat über das Aufbauinstrument und die weiteren NGEU-Rechtsakte („Durchführung“ der RI-Maßnahmen in „spezifischen Unionsprogrammen“) begleitet der Bundestag in den Formen der informierten Mitwirkung (Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG).

1. § 3 Abs. 1 IntVG: Budgetvorbehalt und Verfassungsvorbehalt

Das Lissabon-Urteil (Juni 2009) hat den Zustimmungsvorbehalt der Mitgliedstaaten im Kontext der Eigenmittelbeschlussfassung ungenau eingruppiert und zu Missverständnissen Anlass gegeben. Seinerzeit rückte das BVerfG die Prozedur des Art. 311 Abs. 3 AEUV in die Nähe der (vereinfachten) Vertragsänderung.¹⁶ Der Eigenmittelbeschluss in der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten ist freilich keine Änderung des Art. 311 AEUV, sondern seine Bekräftigung. Gewiss kann Art. 311 AEUV seinerseits im Verfahren des Art. 48 Abs. 2 ff. EUV geändert werden – solange das nicht geschieht und Eigenmittelbeschlüsse auf Basis des unveränderten Art. 311 AEUV zustandekommen, handelt es sich um Operationalisierungs- und Konkretisierungsvorgänge.¹⁷ Allerdings kann diese staatlich-souveräne Konkretisierung mit einer Ermächtigung verbunden sein, die der Union partielle Finanzautonomie vermittelt, etwa die Hoheit über eine Einnahmenquelle und deren Erträge (Ertragshoheit). Dann – nur dann – verwandelt sich der *Art. 311-Betätigungsvorgang* (quantitativ bestimmte Zuweisung von Finanzmitteln) in einen *Art. 311-Verlagerungsvorgang* (quantitativ offene Zuweisung von Finanzmacht).

Daraus folgt für die parlamentarische Mitwirkung: Die berechenbare Zuweisung von Finanzmitteln an die Europäische Union im bestimmten Umfang verändert nicht die Verteilung der Hoheitsrechte im Verhältnis Union/Mitgliedstaaten, verändert nicht das Integrationsprogramm, berührt aber die Budgetgewalt des Parlaments. In dieser (Normal-)Konstellation spiegelt § 3 Abs. 1 IntVG den klassischen parlamentarischen Budgetvorbehalt, die Hoheit des

¹⁶ BVerfGE 123, 267 (387 f., 434).

¹⁷ Rathke, in: von Arnald/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 105.

Deutschen Bundestages über Einnahmen und Ausgaben. Unter anderen Vorzeichen steht nur der Transfer von Finanzautonomie: Die Befähigung der Union, sich eine Steuer- oder Einnahmenquelle zu erschließen und nach finanzpolitischem Belieben aus dieser Quelle zu schöpfen, verändert die Finanzverfassung der Union und notwendig die der Mitgliedstaaten. Dann – nur dann – aktiviert § 3 Abs. 1 IntVG nicht mehr den parlamentarischen Budgetvorbehalt, sondern den parlamentarischen Verfassungsvorbehalt (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG).

2. „Verfassungsrelevanz“: Abgrenzung zwischen Art. 23 Abs. 1 Satz 2/Satz 3 GG

§ 3 Abs. 1 IntVG erweist sich als doppelgesichtige Norm. Er bekräftigt, dass der Bundeshaushalt dem Bundestag gehört (vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG). Er bekräftigt aber auch, dass die Verfassung dem Bundestag gehört (vgl. Art. 79 Abs. 2, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Dass im Wortlaut des § 3 Abs. 1 IntVG offen bleibt, ob Bundestag und Bundesrat dem Eigenmittelbeschluss des Rates mit einfachen oder qualifizierten Mehrheiten zustimmen, hat seinen guten Sinn. Das Integrationsverantwortungsgesetz trifft Vorkehrungen für beide Konstellationen, *einerseits* für die begrenzte Zuweisung von Finanzkraft, *andererseits* für die quantitativ offene und damit „verfassungsrelevante“ Zuweisung von Finanzmacht. § 3 Abs. 1 IntVG verweist für die Abgrenzung zurück auf „Artikel 23 Absatz 1“ und die dortige Grenzlinie zwischen Satz 2 und Satz 3. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG verlangt Integrationsgesetzgebung mit qualifizierten Mehrheiten beim Zugriff auf die „vertraglichen Grundlagen“ der Union und für „vergleichbare Regelungen“ mit Verfassungsrelevanz.¹⁸

Souverän ist, wer über den Einnahmezustand entscheidet. Diese Souveränität hat die Union bislang nicht gewonnen – und gewinnt sie auch nicht mit der NGEU-Verschuldungskompetenz. Diese ist nach dem sehr eindeutigen Willen der Staats- und Regierungschefs „hinsichtlich Höhe, Dauer und Umfang klar begrenzt“¹⁹ und nach dem Vorschlag der Kommission wie dem Entwurf vom 24.9.2020 eine „außerordentliche“, exakt bezifferte Zuständigkeit (Art. 4 ff. Eigenmittelbeschlussentwurf). Über diese *Exaktzuweisung von Finanzmitteln* entscheiden der Rat und letztlich die Mitgliedstaaten im Konsens (Art. 311 Abs. 3 AEUV), für Deutschland der Bundestag und der Bundesrat mit einfachen Mehrheiten (Art. 3 Abs. 1 IntVG, Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG). Betroffen ist hier nicht der parlamentarische *Verfassungsvorbehalt*, sondern der

¹⁸ Vgl. zum Kriterium der Verfassungsrelevanz BVerfG v. 13.2.2020, 2 BvR 739/17, EuGRZ 2020, 288 Rn. 126 f.

¹⁹ Schlussfolgerungen der außerordentl. Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20 S. 3 (A4).

parlamentarische *Budgetvorbekalt*. Der Bundestag bleibt haushaltspolitisch „Herr seiner Entschlüsse“. ²⁰ Die vorgeschlagene NGEU-Konstruktion der „Außerordentlichkeit“, die auf dem Aufbauinstrument (o. II 2) und dessen Rechtsgrundlage in Art. 122 Abs. 1 AEUV gründet, setzt nicht jenen „Automatismus“ in Gang, „durch den der Deutsche Bundestag sich seines Budgetrechts entäußern würde“. ²¹ Diesseits einer Entäußerung oder einer Verlagerung von Finanzmacht auf andere Akteure gilt: Haushaltspolitik ist Mehrheitspolitik *par excellence* – die Haushaltsverfassung kennt keinen Rechtssatz, der mit steigenden Ausgabevolumina oder mit zunehmender Bedeutung der Sache die Budgetgewalt der Mehrheit einschränkt.

Die Kredite der Union begründen Verbindlichkeiten der Union. Rückzahlung und Zinslasten „gehen zulasten des Haushaltsplans der Union“ (Art. 5 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss-Entwurf v. 24.9.2020). Die einzige, freilich großzügig bemessene Garantie, die die Union den Kapitalmärkten anbietet, ist die „Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Zuweisung der zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Krise erforderlichen Mittel“ (Überschrift Art. 6 Eigenmittelbeschluss-Entwurf v. 24.9.2020). Daraus mögen für nachfolgende Eigenmittelbeschlüsse und MFR nach 2027 politische Konflikte erwachsen. ²²

Doch führt die bloße „Aufstockung der Beiträge“ ²³ nicht zu einer Verfassungsrelevanz i.S. des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Auch die Vorausbelastung ist dem Haushaltsverfassungsrecht vertraut (arg. Art. 115 Abs. 1 GG). So kann im Hinblick auf das NGEU-*Volumen*, den voraussichtlich vergrößerten, für die Rückzahlung der Sondermittel reservierten *Eigenmittel-Anteil* und eventuelle *Vorbelastungen* künftiger Haushaltsgesetzgebung bis zum Jahr 2058 von einer „verbotenen Entäußerung der Haushaltsautonomie“ ²⁴ keine Rede sein. Insbesondere den im Eigenmittelrecht verankerten Grundsatz der Proportionalität und den Ausschluss einer gesamtschuldnerischen Haftung hat der Europäische Rat nochmals ausdrücklich ²⁵ bekräftigt.

²⁰ Zu diesem Erfordernis BVerfGE 129, 124 (179 f.) – EFSF.

²¹ BVerfGE 129, 124 (184) – EFSF.

²² Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 23.7.2020 (P9_TA(2020)0206), Ziff. 5, zu den „drei Möglichkeiten“ der Gegenfinanzierung: „weitere Kürzungen bei Programmen mit zusätzlichem europäischen Nutzen bis 2058, eine Aufstockung der Beiträge der Mitgliedstaaten oder die Schaffung neuer Eigenmittel“.

²³ S. die vorstehende Fußn.

²⁴ BVerfGE 129, 124 (182) – EFSF.

²⁵ Schlussfolgerungen der außerordentl. Tagung des Europäischen Rates, 17./21.7.2020, EUCO 10/20 S. 4 (A10), zu den Fällen, „in denen die Kommission vorläufig mehr Mittel von den Mitgliedstaaten abrufen kann, als es ihrem jeweiligen Anteil entspricht, ohne dass sich die endgültigen Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten erhöhen“; nunmehr auch der Entwurf für einen Eigenmittelbeschluss des Rates v. 24.9.2020, Ratsdok.-Nr. 10046/20, Erwägungsgrund 23.

Nach alledem kann der Integrationsgesetzgeber dem NGEU-Paket mit den einfachen Mehrheiten des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zustimmen. Die EPGÜ-Entscheidung des BVerfG vom Februar 2020 steht nicht entgegen. Der EPGÜ-Beschluss verknüpft das Kriterium der Verfassungsrelevanz mit der „Europäisierung grundgesetzlicher Vorgaben“ und sieht die Relevanzschwelle regelmäßig überschritten durch „Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Europäische Union oder die Errichtung neuer zwischenstaatlicher Einrichtungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zu dieser stehen“.²⁶ Doch bewirkt die parlamentarische Zustimmung zu NGEU, wie dargelegt, gerade keine Verlagerung von Finanzmacht, keinen Transfer von politisch verfügbarer Ertragshoheit; sie führt auch nicht zur Gründung einer verselbständigten Finanzinstitution.²⁷ Der unmittelbare Zugriff der Mitgliedstaaten auf die Finanzausstattung der Europäischen Union wird nicht eingeschränkt, auch nicht für die Zukunft.

3. Integrationsprogramm – Informierte Mitwirkung

Dass NGEU einer Fiskalunion den Weg bahne, ist in den hier beurteilten Rechtsakten nicht angelegt. Richtig ist die Beobachtung, dass das ESM-Konzept der *konditionierten Finanzhilfe* für die Corona-Phase verdrängt wird von einem Konzept der *solidarischen Finanzhilfe*.²⁸ Doch sind solidarische Maßnahmen der Union im Notstand kein „neues“ Konzept, sondern angelegt in Art. 122 AEUV. Dort werden befristete Maßnahmen der Wirtschaftspolitik „im Geiste der Solidarität“ ermöglicht. Die solidarische Hilfe will ihrerseits von Konditionalität nicht absehen: Die Aufbau- und Resilienzpläne gewährleisten die Rückkopplung an die unionalen, „der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“, die Rückhalt finden in Art. 122 Abs. 1 AEUV und „gravierenden Schwierigkeiten“ begegnen: den drastischen Folgen der Covid-19-Pandemie.

Die Union ist gehalten, die Grenzen ihrer Notstandsbefugnisse einzuhalten und das Integrationsprogramm nicht zu überschreiten. NGEU steht und fällt mit der Primärrechtskonformität des Aufbauinstruments (oben II 2) und der Durchführung des RI in Einzelprogrammen, verpflichtet auf das RI (Art. 5 RRF-E) und die RI-Grenzen im Primärrecht; auch der Programmvollzug muss den Anforderungen des Art. 122 Abs. 1 AEUV genügen, insbesondere dem Angemessenheitserfordernis („angemessenen Maßnahmen“).

²⁶ BVerfG v. 13.2.2020, 2 BvR 739/17, EuGRZ 2020, 288 Rn. 130.

²⁷ Vgl. zum ESM als „neuer zwischenstaatlicher Einrichtung“ im Vergleich mit NGEU o. Fußn. 5.

²⁸ Forsthoff, in: Hufeld/Ohler (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts Bd. 9 (i.E.), 2021, § 13 Rn. 103 ff.; Schorkopf, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 121 (9.10.2020), S. 19: „neues Konzept“.

Der Bundestag ist aus seiner Integrationsverantwortung und nach Maßgabe des Art. 23 GG kompetenzakzessorisch verpflichtet, zur Beachtung des Primärrechts beizutragen. Eigenmittelbeschluss und Aufbauinstrument sind aufeinander bezogen.²⁹ Der Bundestag nimmt seine Integrationsverantwortung wahr, indem er über die gesetzliche Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss entscheidet (§ 3 Abs. 1 IntVG, Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG – *vorbehaltene Mitwirkung*) und parallel die RI-Rechtsetzung beobachtet, später auch den Vollzug des Aufbauinstruments (Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG – *informierte Mitwirkung*). Vor der Beschlussfassung im Rat über das Aufbauinstrument kann er Stellung nehmen (Art. 23 GG, § 8 EUZBBG), sich politisch verhalten zum NGEU-Konzept (Politikverantwortung), aber auch Stellung beziehen zu den vertragsrechtlichen Grenzen des Art. 122 Abs. 1 AEUV (Kontrollverantwortung).

IV. Zusammenfassung

1. Das Programm *Next Generation EU* leistet einen außerordentlichen Beitrag zur „Erholung der Union nach der Covid-19-Pandemie“. Es setzt sich zusammen aus einem ergänzten Eigenmittelbeschluss (Art. 311 AEUV), dem Aufbauinstrument (Art. 122 AEUV) und mehreren Durchführungsprogrammen, voran der Aufbau- und Resilienzfazilität (Art. 175 AEUV). Im Zentrum steht das Aufbauinstrument, das die Sondermittel unter den Voraussetzungen und in den Grenzen des Art. 122 Abs. 1 AEUV in die Durchführungsprogramme lenkt: Wirtschaftspolitik der Union – „angemessene Maßnahmen“ – in der Ausnahmelage.
2. Der Deutsche Bundestag beteiligt sich an NGEU in den Mitwirkungsformen des Art. 23 GG, des IntVG und des EUZBBG (Integrationsverantwortung). Der neue Eigenmittelbeschluss tritt „erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten“ in Kraft (Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Das Mitwirkungsrecht verlangt die Zustimmung durch Bundesgesetz (Art. 23 Abs. 1, § 3 Abs. 1 IntVG). In Frage kommt zudem eine Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG, § 8 EUZBBG) zum Aufbauinstrument, seiner politischen Bedeutung und primärrechtlich begrenzten Reichweite.
3. In der Konkretisierung des Art. 311 AEUV durch Eigenmittelbeschluss ist zu unterscheiden zwischen der Zuweisung von Finanzmitteln im bestimmten Umfang und der Verlagerung von autonomer Finanzmacht an die Union. Mit der NGEU-Kreditermächtigung wird Finanzkraft im bestimmten Umfang vermittelt, nicht jedoch Finanzmacht i.S. einer Dispositionsgewalt über verfügbare Einnahmequellen und eigene Ertragshoheiten. Der Integrationsgesetzgeber gibt die exakt bezifferten NGEU-Mittel mit den Mehrheiten des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG frei. Budgetpolitik ist Sache der politischen – „einfachen“ – Mehrheit.

²⁹ Vgl. einerseits Art. 3 Abs. 1 RI-E und andererseits Art. 5 Abs. 1 Eigenmittelbeschluss-Entwurf v. 24.9.2020, Ratsdok.-Nr. 10046/20: „Folgendes gilt ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments ...“.