

Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider

Ordinarius des Öffentlichen Rechts a. D.
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
KASchachtschneider@web.de

Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Haushalt

Stellungnahme zum Eigenmittelbeschuß des Rates der Europäischen Union
vom 14. Dezember 2020

22. März 2021

Ich nehme nur zu Art. 5, Art. 6 und Art. 9 des Eigenmittelbeschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 (Beschuß (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/ EU, Euratom) Stellung.

Inhalt

I Text der Art. 5, 6 und 9 des Eigenmittelbeschlusses 2

II Eigenmittelbeschuß, Rechtsnatur und Rang 5

1. Eigenmittelbeschuß kein Primärrecht 5
2. Eigenmittelbeschlusses keine Vertragsänderung 6

III Ermächtigung zur Kreditaufnahme ohne Rechtsgrundlage und Vertragsverletzung 8

1. Unzureichende Ermächtigungsakte 8
2. Keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahmen in den Gründungsverträgen 9
3. Covid -19- Krise keine Rechtfertigung der Kreditaufnahme 9
4. Sperrwirkung des Art. 136 Abs. 3 AEUV für Kreditfinanzierung der EU 10
5. Kreditaufnahme der EU gegen Bail- out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV 12
6. Kreditaufnahme der EU strukturell relevante Vertragsverletzung 13
7. Kein finanzwirtschaftliches Solidaritätsprinzip der EU statt strenger ESM-Auflagen 13
8. Wiederaufbauinstrument keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme 15
9. Finanzierungsregelung des Kredits im Eigenmittelbeschuß keine Rechtsgrundlage für die Kreditaufnahme 16

IV Fiskalpakt, Regelungen, Zweck und Wirkung 17

1. Rang und Textauszüge 17
2. Illusionärer Zweck 19
3. Bindung des Staatenverbundes Europäische Union an den Fiskalpakt 22
 - a) Pflichten des Staatenverbundes und der Mitgliedstaaten 22
 - b) Europäische Union als Staatenverbund ohne Staatscharakter 22

V Rechtliche Vorgaben kreditärer Wirtschafts- und Finanzpolitik 29

1. Kreditaufnahmeverbote Deutschlands 30

2. Schuldenbremsen Deutschlands und Fiskalpakt der EU 31

VI Art. 122 AEUV keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme der Union für finanziellen Beistand der Mitgliedstaaten 32

1. Begrenzte Funktion und Text 32

2. Art. 122 Absatz 1 AEUV 32

3. Art. 122 Absatz 2 AEUV 33

4. Rechtsprechung 35

a) Bundesverfassungsgericht 35

b) Europäischer Gerichtshof (Pringle) 39

5. Ein Mitgliedstaat, nicht alle Mitgliedstaaten, als Tatbestandsmerkmal des Art. 122 Abs. 2 AEUV 40

6. Naturkatastrophe oder außergewöhnliches Ereignis 41

a) Die Corona-Pandemie keine Naturkatastrophe 41

b) Die Corona-Pandemie kein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. AEUV 43

7. Quintessens: Keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Art. 122 Abs. 2 AEUV 46

VII Verletzung der Identität des Grundgesetzes durch Ermächtigung der EU zur Kreditaufnahme 46
Fazit 48

Die Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro in Art. 5 Abs. 1 des Eigenmittelbeschlusses hat keine Grundlage in den Gründungsverträgen der Europäischen Union. Sie ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Begründung

I Text der Art. 5, 6 und 9 des Eigenmittelbeschlusses

Artikel 5 Außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise

(1) Folgendes gilt ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union und die darin genannten sektoralen Rechtsvorschriften:

a) Die Kommission wird ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen. Die Mittelaufnahme wird in Euro abgewickelt.

b) Von den aufgenommenen Mitteln können bis zu 360 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 für die Gewährung von Darlehen und abweichend von Artikel 4 bis zu 390 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 für Ausgaben verwendet werden. Der in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Betrag wird auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr angepasst. Die Kommission teilt dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr den angepassten Betrag mit. Die Kommission steuert die in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Mittelaufnahme so, dass nach 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel mehr erfolgt.

(2) Die Rückzahlung des Kapitalbetrags der aufgenommenen Mittel, die für die in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b des vorliegenden Artikels genannten Ausgaben zu verwenden

sind, und die dafür fälligen Zinsen gehen zulasten des Unionshaushalts. Die Mittelbindungen können gemäß Artikel 112 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (9) in mehreren Jahrestanchen erfolgen.

Die Rückzahlung der in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a des vorliegenden Artikels genannten Mittel wird nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung so geplant, dass eine stetige und vorhersehbare Verringerung der Verbindlichkeiten gewährleistet ist. Die Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel beginnt vor Ablauf des MFR-Zeitraums 2021-2027 mit einem Mindestbetrag, sofern nicht genutzte Beträge für Zinszahlungen, die für die Mittelaufnahme nach Absatz 1 dieses Artikels fällig sind, das zulassen, wobei das Verfahren nach Artikel 314 AEUV gebührend zu berücksichtigen ist. Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der in Absatz 1 dieses Artikels genannten außerordentlichen und befristeten Ermächtigung der Kommission zur Mittelaufnahme ergeben, sind bis spätestens 31. Dezember 2058 vollständig zurückzuzahlen.

Die von der Union in einem bestimmten Jahr für die Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes zahlbaren Beträge dürfen 7,5 % des in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b genannten Höchstbetrags für Ausgaben nicht übersteigen.

(3) Die Kommission trifft die für die Verwaltung der Mittelaufnahme notwendigen Vorkehrungen. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihrer Schuldenmanagementstrategie. Die Kommission erstellt einen Emissionszeitplan mit den voraussichtlichen Emissionsterminen und -volumen für das kommende Jahr sowie einen Plan mit den voraussichtlichen Tilgungs- und Zinszahlungen und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat. Die Kommission aktualisiert diesen Zeitplan regelmäßig.

Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses lautet:

Artikel 6 Außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Bereitstellung der zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise erforderlichen Mittel

Die in Artikel 3 Absätze 1 und 2 jeweils festgelegten Obergrenzen werden ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der in Artikel 5 genannten Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben, bis alle derartigen Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2058. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.

Art. 9 des Eigenmittelmittelbeschlusses lautet:

Artikel 9 Erhebung der Eigenmittel und deren Bereitstellung für die Kommission

(1) Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben. Die Mitgliedstaaten passen diese Vorschriften gegebenenfalls den Erfordernissen der Unionsvor-

schriften an. Die Kommission prüft die einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften, die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, teilt den Mitgliedstaaten die Anpassungen mit, die sie zur Gewährleistung der Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften für notwendig hält, und erstattet erforderlichenfalls dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht.

(2) Die Mitgliedstaaten behalten von den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Einnahmen 25 % als Erhebungskosten ein.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission die in Artikel 2 Absatz 1 dieses Beschlusses genannten Eigenmittel gemäß den Verordnungen zur Verfügung, die im Rahmen des Artikels 322 Absatz 2 AEUV erlassen wurden.

(4) Reichen die bewilligten, in den Unionshaushalt eingesetzten Mittel nicht dafür aus, dass die Union ihren Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nach Artikel 5 des vorliegenden Beschlusses nachkommen kann, und kann die Kommission die erforderliche Liquidität nicht durch das Ergreifen anderer, in den Finanzierungsregelungen für solche Mittelaufnahmen vorgesehener Maßnahmen rechtzeitig erreichen, um die Erfüllung der Verpflichtungen der Union sicherzustellen — unter anderem durch aktive Kassenmittelverwaltung und erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten entsprechend den Bedingungen und Einschränkungen nach Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 2 des vorliegenden Beschlusses —, so stellen die Mitgliedstaaten — als letztes Mittel der Kommission — unbeschadet des Artikels 14 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates (10) der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung. In diesem Fall kommen abweichend von Artikel 14 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 die Absätze 5 bis 9 des vorliegenden Artikels zur Anwendung.

(5) Vorbehaltlich des Artikels 14 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, anteilmäßig („pro rata“) zu den Einnahmen, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind, die Differenz zwischen den Gesamtguthaben und dem Kassenmittelbedarf vorläufig zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kündigt den Mitgliedstaaten solche Abrufe rechtzeitig im Voraus an. Die Kommission wird mit den nationalen Schuldenverwaltungsstellen und Finanzministerien einen strukturierten Dialog über die Emissions- und Rückzahlungszeitpläne aufbauen. Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken. Ein solcher Abruf erfolgt anteilmäßig zu den Einnahmen, die jeweils im Haushaltsplan für jeden der anderen Mitgliedstaaten veranschlagt sind. Der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, bleibt weiterhin verpflichtet, diesem nachzukommen.

(6) Der jährliche Höchstbetrag an Kassenmitteln, der gemäß Absatz 5 von einem Mitgliedstaat abgerufen werden kann, ist in jedem Fall auf seinen BNE-gestützten relativen Anteil an

der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 6 begrenzt. Zu diesem Zweck berechnet sich der BNE-gestützte relative Anteil als der Anteil am gesamten BNE der Union, wie er sich aus der entsprechenden Spalte des Einnahmentheils des letzten verabschiedeten Jahreshaushalts der Union der Union ergibt.

(7) Jede Bereitstellung von Kassenmitteln gemäß den Absätzen 5 und 6 wird unverzüglich gemäß dem geltenden Rechtsrahmen für den Unionshaushalt ausgeglichen.

(8) Ausgaben, die durch die von den Mitgliedstaaten gemäß Absatz 5 vorläufig bereitgestellten Kassenmittel gedeckt sind, werden unverzüglich in den Unionshaushalt eingesetzt, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Einnahmen so früh wie möglich für die Gutschrift der Eigenmittel auf den Konten durch die Mitgliedstaaten gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 berücksichtigt werden.

(9) Die Anwendung des Absatzes 5 darf nicht dazu führen, dass innerhalb eines Jahres Kassenmittel in einem Umfang abgerufen werden, der die gemäß Artikel 6 angehobenen Eigenmittelobergrenzen nach Artikel 3 überschreitet.

II Eigenmittelbeschuß, Rechnatur und Rang

Der Eigenmittelbeschuß mit der Ermächtigung zur Kreditaufnahme „ausschließlich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise“ ist auf Art. 311 Abs. 3 AEUV gestützt,

Die Ermächtigung der Kommission, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen, steht in dem zu I zitierten Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses.

1. Eigenmittelbeschuß kein Primärrecht

Art. 311 Abs. 3 AEUV ermächtigt den Rat „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss“ zu erlassen, „mit dem Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden.“

Die „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“, von der das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses nach Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV abhängig ist, qualifiziert den Eigenmittelbeschuß nicht zu einer Vertragsänderung.

Die Kredite (750 Mrd. Euro), welche die Kommission an den Kapitalmärkten auszunehmen ermächtigt wird, werden in Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses durchgehend als „Mittel“ bezeichnet. Die Ermächtigung der Kommission zu dieser Kreditaufnahme wird allerdings im Eigenmittelbeschuß geregelt und das Verfahren der Ermächtigung folgt dem Art. 311 Abs. 3 AEUV. Art. 1 des Eigenmittelbeschlusses stellt fest:

„Dieser Beschluss enthält die Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Union, damit die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union gewährleistet ist.“

Folglich gehören Ermächtigungen, die nicht der Bereitstellung der Eigenmittel der Union, dienen, nicht in den Beschluß. Artikel 2 des Eigenmittelbeschlusses nennt die Eigenmittelkategorien und die konkrete Methoden für ihre Berechnung:

„1) Folgende Einnahmen stellen in den Unionshaushalt einzusetzende Eigenmittel dar.“

Die Kredite, zu deren Aufnahme Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses die Kommission ermächtigt, werden nicht genannt.

Durch diese Kreditaufnahmebefugnis wird das System der Eigenmittel, nicht nur, aber auch, wenn auch langfristig, so doch nur vorübergehend, aber doch wesentlich geändert. Die rechtliche Einordnung als „neue Kategorie von Eigenmitteln“ hängt nicht von der Vertrags- oder Verfassungsmäßigkeit ab, die in diesem Organstreitverfahren in Streit gestellt wird. Der Rat hat ausweislich der Erwägung 16 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union diese Ermächtigung der Kommission sybillisch „in engem Zusammenhang mit der in diesem Beschluss vorgesehenen Anhebung der Eigenmittelobergrenzen und letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems der Union“ gekennzeichnet und darum auch, nur für den Zeitraum des Kredites, die Eigenmittelobergrenze von 1,40 % des BNE auf 2,0 % des BNE erhöht.

„Die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union zum alleinigen und ausschließlichen Zweck der Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, steht in engem Zusammenhang mit der in diesem Beschluss vorgesehenen Anhebung der Eigenmittelobergrenzen und letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems der Union.“

Weil der Kredit der Sache nach nicht als Eigenmittel eingestuft werden kann, sondern als andere Einnahme, widerspricht die Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 a des neuen Eigenmittelbeschlusses dem ‚Bepackungsverbot‘. Auch insoweit hat die Ermächtigung keine tragfähige Ermächtigungsgrundlage im Arbeitsvertrag.

Absatz 1 des Art. 311 AEUV ist keine Ermächtigungsgrundlage. Als solche wäre sie viel zu unbestimmt, um eine derart große Kreditaufnahme zu tragen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und damit das demokratische Prinzip wären grob verletzt. Das wäre eine rechtswidrige Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union (Ch. Waldhoff, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV. 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV, Rn. 1; M. Niedobitek, in R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl., 2018, Art. 311, Rn. 2; im diesem Sinne BVerfGE 89, 155 (195 f.)).

Die Vertragswidrigkeit des Mißgriffs der Kreditaufnahmeermächtigung in dem Eigenmittelbeschuß wird durch die Vertrags- und Verfassungswidrigkeit dieser Ermächtigung im Eigenmittelbeschuß erhärtet. Eine Ermächtigungsgrundlage für „sonstige Einnahmen“ ist von der Europäischen Union nicht nur nicht genannt, sondern wäre auch nicht gegeben. Art. 122 Abs. 2 AEUV, auf den die Wiederaufbauverordnung gestützt ist und in deren Art. 2 und Art. 3 die Finanzierung des Wiederaufbauinstruments durch die Kreditaufnahme auf Grund der

Ermächtigung im Eigenmittelbeschluß genannt ist, kommt als Rechtsgrundlage für diese Befugnis nicht in Betracht, wie dargelegt werden wird.

Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise stellt in den Vorschriften für den Haushaltsvollzug des Art. 3 in Absatz 1 explizit fest:

„Für den Zweck von Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung stellen 384 400 Mio. EUR zu Preisen von 2018 des in Artikel 2 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung genannten Betrags externe zweckgebundene Einnahmen für die Unionsprogramme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der vorliegenden Verordnung und 5 600 Mio. EUR zu Preisen von 2018 dieses Betrags externe zweckgebundene Einnahmen für die Unionsprogramme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c der vorliegenden Verordnung dar“.

Das sind also keine Eigenmittel.

2. Eigenmittelbeschlusses keine Vertragsänderung

Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses ist keine Vertragsänderung und bezweckt keine Vertragsänderung. Die Grundlagenverträge bleiben unverändert und binden den Rat wie auch das Europäische Parlament wie auch die Mitgliedstaaten bei dem Beschluß und der Zustimmung zu dem Beschluß, „mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel festgelegt werden“. Der Eigenmittelbeschluß ist nicht atypisches primäres Unionsrecht (a. A. Ch. Waldhoff, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV, Rn. 5, ohne nähere Erörterung; auch M. Niedobitek, in: R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV, Rn. 19 mit Hinweisen zur kontroversen Debatte, der aber dem „speziellen Vertragsergänzungsverfahren“ lediglich zugesteht, das primäre Unionsrecht „authentisch zu interpretieren“, also den Eigenmittelbeschluß an das Recht der Grundlagenverträge für gebunden hält.)

Ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV findet nicht statt. Das Beschlußverfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV ist diesem auch nicht gleichwertig. Das „besondere Gesetzgebungsverfahren“ des Rates „nach Anhörung des Parlaments“ (Art. 289 Abs. 2 AEUV) ist nicht das Verfahren des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens. An dem Eigenmittelbeschluß ist der Europäische Rat nicht beteiligt, auch nicht ein Konvent von Vertretern der nationalen Parlamenten, auch nicht eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten haben den Eigenmittelbeschluß nicht zu ratifizieren. Er bedarf lediglich ihrer Zustimmung. Der Eigenmittelbeschluß ist kein völkerrechtlicher Vertrag, den der Bundespräsident namens des Bundes mit auswärtigen Staaten schließt (Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG), der der Ratifikation bedarf. Das Zustimmungsverfahren bestimmt sich nach Art. 23 Abs. 1 GG, wenn dessen Voraussetzungen gegeben sind, sonst genügt die Zustimmung der Bundesregierung.

Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV betrifft nur Änderungen des Dritten Teils des Arbeitsvertrages, das nach Art. 48 Abs. 7 Abs. 1 EUV nur den Titel V des EUV, also allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die

besonderen Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Vorschriften des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens können darum nicht für eine Qualifizierung des Eigenmittelbeschlusses als Vertragsänderung herangezogen werden. Zudem findet nach Art. 353 AEUV Art. 48 Abs. 7 EUV auf Art. 311 Abs. 3 und 4 AEUV keine Anwendung. Die Verordnung, mittels derer der Eigenmittelbeschluß von 2014 geändert worden ist, ist Sekundärrecht. Es ist deswegen nicht weniger verbindlich, aber vermag das Primärrecht der Gründungsverträge nicht zu ändern.

Die Eigenmittelbeschluß kann im Verfahren, das Art. 311 Abs. 3 AEUV vorschreibt, geändert werden. Die Änderungen müssen aber in den Grenzen der primärrechtlichen Gründungsverträge verbleiben. Demgemäß müssen die Eigenmittelbeschlüsse das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot der Gründungsverträge respektieren. Eine Notstandskompetenz der Europäischen Union, wie sie die Begründung sowohl der Verordnung zur Schaffung eines Aufbauminstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie 2020/0111 (NLE) wie auch der Eigenmittelbeschluß 2018/0135 (CNS) herbeizureden versucht, kennt das Primärrecht der Gründungsverträge nicht, schon gar nicht eine solche, der jedes Mittel recht ist, das dem (vermeintlichen) Notstand abzuhelpen verspricht, sei dies irrig oder auch nicht, und somit auch nicht eine Notstandsbefugnis zur Kreditaufnahme, schon gar nicht in der Größenordnung des Wiederaufbauminstruments.

III Ermächtigung zur Kreditaufnahme ohne Rechtsgrundlage und Vertragsverletzung

Die Europäische Union ist nicht befugt, ihre Kommission zur Aufnahme von Krediten zu ermächtigen, schon gar nicht zu Krediten im Umfang von 750 Mrd Euro.

1. Unzureichende Ermächtigungsakte

Eine Ermächtigung zu einer solchen Kreditaufnahme hat keine Rechtsgrundlage in den Verträgen der Europäischen Union, auch nicht in Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und die notwendige Ermächtigung kann auch nicht durch eine Novellierung des Eigenmittelbeschlusses geschaffen werden. Die Ermächtigung ist ultra vires. Damit sind die Zustimmungen der Bundesregierung (des zuständigen Bundesministers) zu dem Eigenmittelbeschluß mit der Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 a zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro und die Einbringung des Gesetzesentwurfs über die Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses durch die Bundesregierung in den Deutschen Bundestag wie auch die Verabschiedung eines solchen Gesetzes durch den Deutschen Bundestag verfassungswidrig. Sie mißachten mit ihrer evident strukturverschiebender Wirkung die Identität des Grundgesetzes, die Souveränität Deutschlands, das demokratische Prinzip, insbesondere die haushaltspolitischen Gesamtverantwortung und auch das Rechtsstaatsprinzip.

Demgemäß entbehren auch die Artikel 2 und 3 der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauminstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie vom 14. Dezember 2020 einer Rechtsgrundlage in den Grundlagenverträgen. Art. 122 AEUV gibt die erforderliche Rechtsgrundlage nicht her, weder dessen Absatz 1 noch dessen Absatz 2. Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 der Verordnung stellen fest, daß das

Aufbauinstrument auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses des Rates von 14. Dezember 2020, bis in Höhe des Betrags von 750 000 000 000 EUR zu Preisen von 2018 finanziert wird.

2. Keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahmen in den Gründungsverträgen

Weder der Vertrag über die Europäische Union (EUV) noch der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält eine Rechtsgrundlage für die kreditäre Finanzierung der Ausgaben der Europäischen Union. Die erforderliche Rechtsgrundlage kann nicht durch den Eigenmittelbeschluß geschaffen werden. Vielmehr ist die Aufnahme von Krediten der Europäischen Union zur Finanzierung der Mitgliedstaaten eine Verletzung der Gründungsverträge. Das bestätigt Art. 17 Abs. 2 der Haushaltsordnung der Europäischen Union:

Artikel 17 Definition und Anwendungsbereich

- (1) Einnahmen und Mittel für Zahlungen sind auszugleichen.
- (2) Die Union und die in den Artikeln 70 und 71 genannten Einrichtungen der Union sind nicht befugt, im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen.“

Art. 309 Abs. 1 S. 1 AEUV spricht ebenfalls gegen eine allgemeine Kreditaufnahmebefugnis der Europäischen Union. Die Europäischen Investitionsbank (EIB) ist befugt, sich des „Kapitalmarktes zu bedienen“. Die EIB hat nach Art. 308 Abs. 1 AEUV eigene Rechtspersönlichkeit. Mitglieder der EIB sind die Mitgliedstaaten (Art. 308 Abs. 2 AEUV). Die EIB ist eine Investitionsbank, für die Kreditaufnahmen zur Erfüllung ihrer vertraglichen Aufgaben geboten sind. Die Agenden, die sich die Europäische Union mit dem Wiederaufbauinstrument anmaßt, sind typische Aufgaben der Investitionsbank, nämlich die, „zu einem ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarktes im Interesse der Union beizutragen (Art. 309 Abs. 1 S. 1, 1. Teilsatz AEUV). Sie ist freilich auf die Gegebenheiten des Kapitalmarktes verwiesen, wenn auch fragwürdig durch ihren besonderen Status am Markt und im Wettbewerb mit den Geschäftsbanken wettbewerblich begünstigt. Auf den Markt übt die EIB gerade durch ihre marktfremden wirtschaftspolitischen Aufgaben (Konjunkturpolitik, Verteilungspolitik u. a.) erheblichen Einfluß aus. Den Marktbedingungen will die Kommission die Mitgliedstaaten mittels ihres Subventionsinstruments nach Möglichkeit gänzlich entheben. Das ist den Grundsätzen des Binnenmarktes, der durch das Wettbewerbsprinzip gekennzeichnet ist (dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, 2010, S. 258 ff., 294 ff., 351 ff.), zuwider.

3. Covid -19- Krise keine Rechtfertigung der Kreditaufnahme

Die Notwendigkeit, „über Finanzmittel in außerordentlicher Höhe zu verfügen“, „um den Auswirkungen der COVID-19-Krise zu begegnen, ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen“ -- die im Erwägungsgrund 13 b des Eigenmittelbeschlusses herausgestellt ist:

„(13b) Die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass die Union im Falle wirtschaftlicher Schocks über ausreichende finan-

zielle Kapazitäten verfügt. Die Union muss sich zur Erreichung ihres Ziels mit den erforderlichen Mitteln ausstatten. Finanzmittel in außerordentlicher Höhe werden benötigt, um den Auswirkungen der COVID-19-Krise zu begegnen, ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen, in der ihre Haushalte aufgrund der Finanzierung ihrer nationalen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Krise bereits einem enormen Druck ausgesetzt sind. Daher sollte auf Unionsebene eine außergewöhnliche Reaktion erfolgen. Aus diesem Grund ist es angemessen, die Union ausnahmsweise zu ermächtigen, an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel in Höhe von 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen, die ausschließlich für Ausgaben in Höhe von 500 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 und für Darlehen in Höhe von 250 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise verwendet würden.“ - -

verschafft der Europäischen Union keine Rechtfertigung für die Kreditaufnahme. Dafür bedarf es einer Rechtsgrundlage in den Gründungsverträgen, dem Primärrecht. Das Primärrecht enthält nicht nur keine Rechtsgrundlage für eine Kreditaufnahme, keinesfalls für eine Kreditaufnahme in der Höhe des Aufbauinstruments, sondern steht einer Selbstermächtigung der Europäischen Union zu einer solchen Kreditaufnahme, wie sie diese im Eigenmittelbeschluß, beschlossen hat, entgegen. Das ergibt Absatz 3 des Art. 136 AEUV:

4. Sperrwirkung des Art. 136 Abs. 3 AEUV für Kreditfinanzierung der EU

Art. 136 Abs. 3 AEUV

(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Diese Fassung beruht auf dem Beschluß des Europäischen Rates zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist vom 25. März 2011 (ABl. EU L 91/1 vom 6.4.2011), in Kraft getreten am 01.05.2013.

Art. 136 Abs. 3 EUV ist die Rechtsgrundlage des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Artikel 3 ESM-Vertrag Zweck

Zweck des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfemittel angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, indem er Finanzinstrumente begibt oder mit ESM-

Mitgliedern, Finanzinstituten oder sonstigen Dritten finanzielle oder sonstige Vereinbarungen oder Übereinkünfte schließt.

„Artikel 12 ESM-Vertrag Grundsätze

1) Ist dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar, so kann der ESM einem ESM-Mitglied unter strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen Stabilitätshilfe gewähren. Diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen.

(2) Unbeschadet des Artikels 19 kann die ESM-Stabilitätshilfe mittels der in den Artikeln 14 bis 18 vorgesehenen Instrumente gewährt werden.

(3) Ab 1. Januar 2013 enthalten alle neuen Staatsschuldtitel des Euro-Währungsgebiets mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln, die so ausgestaltet sind, dass gewährleistet wird, dass ihre rechtliche Wirkung in allen Rechtsordnungen des Euro-Währungsgebiets gleich ist.“

„Artikel 21 ESM-Vertrag Anleiheoperationen

(1) Der ESM ist befugt, zur Erfüllung seiner Aufgaben an den Kapitalmärkten bei Banken, Finanzinstituten oder sonstigen Personen und Institutionen Kapital aufzunehmen.

(2) Die Modalitäten der Anleiheoperationen werden vom Geschäftsführenden Direktor in Einklang mit den vom Direktorium zu beschließenden detaillierten Leitlinien festgelegt.

(3) Der ESM setzt geeignete Mittel für das Risikomanagement ein, die regelmäßig vom Direktorium überprüft werden.“

Der ESM-Vertrag, ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, ist ausweislich der Art. 3 und Art. 21 Abs. 1 des Vertrages das geeignete Instrument,

„Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“

Freilich müssen die ESM-Mitglieder „schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben“ oder ihnen müssen „solche Probleme drohen“. Zudem darf die „Stabilitätshilfe“ nur bereitgestellt werden, „wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“, und nur „unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen“. Die Tätigkeit des ESM ist näher in den Artikeln 12 ff. ESM-Vertrag geregelt. Der ESM hat einen eigenständigen Haushalt (Art. 26 ESM-Vertrag).

Die Finanzmittel zu mobilisieren ist nicht die Europäische Union, näherhin deren Kommission, befugt und ebensowenig ist die Europäische Union befugt, die Stabilitätshilfe bereitzustellen, sondern der ESM. Die Vertragsparteien des ESM sind die ESM-Mitglieder, Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 136 Abs. 3 AEUV, Art. 1 und Art. 2 ESM-Vertrag). Der ESM ist eine internationale Finanzinstitution (Art. 1 Abs. 1 ESM-Vertrag). Der ESM besitzt volle Rechtspersönlichkeit; er besitzt die uneingeschränkte Rechts- und Geschäftsfähigkeit im näher geregelten Umfang (Art. 32 ESM-Vertrag). Er hat eigene Organe (Art. 5 bis 8 ESM-Vertrag). Die Modalitäten der Anleiheoperationen werden vom Geschäftsführenden Direktor in Einklang mit den vom Direktorium zu beschließenden detaillierten Leitlinien festgelegt (Art. 21 Abs. 2 ESM-Vertrag). Die Anleiheoperationen werden vom ESM selbst durchgeführt.

Mit Art. 136 Abs. 3 AEUV hat die Europäische Union ermöglicht, daß Finanzmittel im Rahmen des Stabilitätsmechanismus gewährt werden dürfen, nicht von der Union selbst, sondern von dem besonderen Stabilitätsmechanismus. Diese Finanzmittel können ausweislich Art. 21 ESM-Vertrag auch „an den Kapitalmärkten bei Banken, Finanzinstituten oder sonstigen Personen und Institutionen“ aufgenommen werden. Diese Vertragsergänzung war erforderlich, weil ohne diese die Kapitalaufnahme der „Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“, zum Zwecke der Finanzhilfe für die „Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“, durch ebendiese Mitgliedstaaten vertragswidrig gewesen wäre. Sie hätte zwar nicht gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV im engeren Sinne verstoßen, aber gegen den Grundsatz der Gründungsverträge, daß die Mitgliedstaaten für ihre Verbindlichkeiten selbst verantwortlich sind und gehalten sind, Defizite durch ihre Haushaltspolitik nach Möglichkeit zu vermeiden. Das folgt geradezu aus Art. 136 Abs. 3 AEUV, der Finanzhilfen erst seit 2013 und nur durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus ermöglicht, die ohne diese Regelung nicht erlaubt gewesen wären. Sie hätten die Gründungsverträge mißachtet. Das ergibt ein Erst-recht-Argument (argumentum a fortiori) auf Grund des Bail-out-Verbots des Art. 125 AEUV, aber auch der Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten Haushaltsdisziplin wahren und „übermäßige öffentliche Defizite“ vermeiden (Art. 126 Abs. 1 AEUV).

5. Kreditaufnahme der EU gegen Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV

Wenn das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV schon die Haftung der Union für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten untersagt und untersagt hat, dann ist und war erst recht die Kreditaufnahme der Union, die erklärtermaßen erfolgt, um die Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, damit diese keine (weiteren) Verbindlichkeiten eingehen müssen, vertragswidrig. Das argumentum a minori ad maius ist zwingend, zumal durch die Kreditaufnahme der Union, die ausschließlich Hilfen für die durch die Corona-Pandemie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten zu finanzieren ermöglichen soll, deren gegebenenfalls sehr aufwendigen oder gar nicht leistbaren Kreditaufnahmen erübrigen soll. Die Vorschrift des Art. 126 AEUV, die die Vermeidung öffentlicher Defizite der Mitgliedstaaten sicherstellen soll, wird dadurch unterlaufen. Auch das ist vertragswidrig.

6. Kreditaufnahme der EU strukturell relevante Vertragsverletzung

Frühere Kreditaufnahmen der Europäischen Union rechtfertigen erneute Vertragsverletzungen nicht, schon gar nicht in dem systemwidrigen und die Unionsstrukturen verändernden Um-

fang von 750 Mrd. Euro. Diese Vertragsverletzung ist offensichtlich und eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen. Sie ist ultra vires (zu den Kriterien BVerfGE 126, 286 (302 ff.); 134, 366 (382 ff. Rn. 22 ff.); 142, 123 (198 ff. Rn. 143 ff.); BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Rnrn. 110, 112, 113, näher Rnrn. 116 ff., 229 ff.). BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Rn. 110:

„Die Voraussetzungen der Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht sind mittlerweile geklärt (vgl. BVerfGE 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 22 ff.>; 142, 123 <198 ff. Rn. 143 ff.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 140 ff.). Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und innerhalb des Kompetenzgefüges zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen führt. Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen liegt vor, wenn die Kompetenzüberschreitung im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt (vgl. BVerfGE 126, 286 <304>). Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1783 <1788 Rn. 30>), für Deutschland also ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>; 142, 123 <201 f. Rn. 151>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 153)“.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist augenfällig, grob und strukturwidrig mißachtet. Sie wird nicht durch den Eigenmittelbeschluß, in dem sich die Union zu dieser Kreditaufnahme ermächtigt, gerechtfertigt. Der Eigenmittelbeschluß ist keine Vertragsänderung. Er muß sich als Rechtsakt der Europäischen Union in den Grenzen der Gründungsverträge bewegen.

7. Kein finanzwirtschaftliches Solidaritätsprinzip der EU statt strenger ESM-Auflagen

Entgegen dem Erwägungsgrund 5 der Verordnung des Rates (EU) 2020/2094 des Rates zur Schaffung des Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie kennen die Gründungsverträge kein finanzwirtschaftliches Solidaritätsprinzip. Ein solches ist in Art. 3 Abs. 3 Unterabs 3 EUV gerade nicht genannt. Die Wirtschaftspolitik ist vielmehr dem „Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet (Art. 119 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 120 S. 2 AEUV). Finanzhilfen der Union für Mitgliedstaaten widersprechen einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, allemal Finanzhilfen in dem außerordentlichen Umfang von 750 Mrd. Euro.

In ihrer Begründung des Vorschlages für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie zu 2. beschwört dem zuwider die Kommission den „Geist der Solidarität“, u. a.:

„Nur durch eine solche konzertierte Aktion im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten kann in Krisenzeiten gewährleistet werden, dass Erträge in ausreichender Höhe mobilisiert werden, um ein wirksames Eingreifen der Union in den am stärksten betroffenen Gebieten oder Wirtschaftszweigen zu ermöglichen.“

Für die Mitgliedstaaten der Union kommen Finanzhilfen nur nach dem Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus für ESM-Mitglieder in Betracht. Das ist ausweislich des Art. 3 ESM-Vertrag der Zweck des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Sinn der Änderung des Arbeitsvertrages der Europäischen Union durch Art. 136 Abs. 3 AEUV. Die Voraussetzungen der Finanzhilfen für die ESM-Mitglieder sind recht eng und wegen der „strengen Auflagen“ durchaus eine Einschränkung der Souveränität für die ESM-Mitglieder, die der Hilfe bedürfen. Aber das rechtfertigt keinesfalls die Maßnahme, mittels des Wiederaufbauinstruments die Inanspruchnahme des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu erübrigen, der zwar die Finanzhilfe von gewissen Vorgaben abhängig macht, diese aber nicht näher qualifiziert. Allein dieser Mangel an Bestimmtheit zieht die Rechtsstaatlichkeit der Verordnung in Zweifel. Es ist offenkundig, daß der Wiederaufbauinstruments systemverändernd durch wesentliche Erleichterung des Zugangs zu Finanzhilfen den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu umgehen erlaubt und bezweckt. Zudem ändert er systemverändernd offenkundig die Machtstrukturen der Europäischen Union, deren Organe, zumal die Kommission, die Finanzmittel zuteilen werden und nicht der Europäische Stabilitätsmechanismus. Dessen Verfahren ist nicht nur schwerfällig, sondern bei jeder Stabilitätshilfe, jeder Auszahlung einer Tranche, hat die Bundesregierung den Haushaltsausschuss zu beteiligen und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen. (§ 5 Abs. 3 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG). Es ist augenfällig, daß Hilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, schon lange nicht mehr in Anspruch genommen worden sind. Hilfsmaßnahmen durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus haben in den betroffenen Mitgliedstaaten zu politischen Verwerfungen geführt, zumal in Griechenland. Hilfsbedürftige Staaten verzichten lieber auf die Hilfsmaßnahmen nach dem ESM-Vertrag, als die politische Destabilisierung zu riskieren, insbesondere Italien. Folge waren die vertrags- und verfassungswidrigen Staatsfinanzierungen durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB) mittels des PSPP („Public Sector Purchase Programme) vom 4. März 2015 ((EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100); BVerfGE 146, 216 ff., Vorlagebeschuß; BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Schlußurteil) und des PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme (Pandemie-Notfallankaufprogramm), (dazu K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 30 ff.; ders., Organklage der Fraktion der Alternative für Deutschland gegen die Bundesregierung und gegen den Deutschen Bundestag vom 26. August 2020 wegen der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages anlässlich des Pandemie-Notfallankaufprogramms (PEPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP, im Umfang

von insgesamt 1.350 Mrd. €; 750 Mrd. Beschluß (EU) 2020/440 der Europäischen Zentralbank; 600 Mrd. Aufstockungsbeschluß der Europäischen Zentralbank), Akz. 2 BvE 7/20). Folge ist auch das Wiederaufbauinstrument, das Gegenstand dieser Organklage ist. All diese vertrags- und verfassungswidrigen Maßnahmen vermeiden den souveränitätswidrigen Eingriff in die politische Selbstbestimmung der betroffenen Völker durch „strenge Auflagen“, sprich durch Vorschriften für deren staatliche Hoheit. Dadurch gewinnen diese Maßnahmen nicht an Rechtllichkeit, weil die Staatsfinanzierung weder den Zentralbanken noch der Europäischen Union gestattet ist.

8. Wiederaufbauinstrument keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme

Kreditaufnahme ist nicht durch das Wiederaufbauinstrument der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, das auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122 gestützt ist“, gerechtfertigt.

Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV geben keine Rechtsgrundlagen für die Kreditaufnahme der Union. Das wird unten dargelegt. Die Ausgaben des Aufbauinstituts sollen mit dem Kredit, den an den Finanzmärkten aufzunehmen dem Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses die Kommission ermächtigt, finanziert werden. Es ist darzulegen, daß dieser Hinweis in Art. 2 der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung des Aufbauinstruments, „gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122“, keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme herzugeben vermag.

„Artikel 2

Finanzierung des Instruments und Mittelzuweisung

(1) Das Instrument wird auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses bis in Höhe des Betrags von 750 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 finanziert.

Für die Zwecke der Durchführung im Rahmen der spezifischen Unionsprogramme wird der in Unterabsatz 1 genannte Betrag auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr angepasst. Für Mittel aus Verpflichtungen gilt dieser Deflator für die jährlichen Tranchen.“

Artikel 2 des Wiederaufbauinstruments stellt zwar in Absatz 1 die Finanzierung des Instruments klar, schafft aber selbst nicht die Ermächtigung für die Kreditaufnahme. Diese soll erst Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses begründen. So ist es dann auch versucht worden, freilich vertragswidrig und jedenfalls in Deutschland entgegen dem Grundgesetz. Das ergibt sich zunächst, wie gesagt, daraus, daß Art. 122 AEUV keine Rechtsgrundlage für eine Kreditaufnahmeermächtigung hergibt, etwa als „sonstige Einnahmen“, und bestätigt diesen Befund zugleich. Selbst die Verbindlichkeit des Wiederaufbauinstruments der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 würde, wenn erkannt wird, daß die Änderung

des Eigenmittelbeschlusses vertragswidrig ist und jedenfalls in Deutschland keine Anwendung finden kann, die Kreditaufnahme nicht ermöglichen.

Das Wiederaufbauinstrument vermag auch der Änderung des Eigenmittelbeschlusses im Sinne des Art. 5 Abs. 1 a keine eigenständige Rechtfertigung zu geben, schon weil die Einführung des Wiederaufbauinstruments auf der Grundlage des „Art. 122 AEUV“ in einem noch weniger souveränitätsschonenden Verfahren erfolgt ist als es die Änderung des Eigenmittelbeschlusses erfordert, nämlich auf Vorschlag der Kommission durch Ratsbeschluß. Ein solcher Ratsbeschluß kann nach Art. EUV mit qualifizierter Mehrheit ergehen. Demgegenüber muß der Ratsbeschluß nach Art. 311 Abs. 3 AEUV einstimmig erfolgen und bedarf außerdem der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Ausschließlich Art. 311 Abs. 3 AEUV ermöglicht es, der Union Finanzmittel, nämlich Eigenmittel, zu verschaffen, wenn die Union nicht auf Grund anderen Rechtsgrundlagen „sonstige Einnahmen“ hat.

9. Finanzierungsregelung des Kredits im Eigenmittelbeschluß keine Rechtsgrundlage für die Kreditaufnahme

In den Artikeln 6 und 9 Absätze 4 bis 9 regelt der Eigenmittelbeschluß die Finanzierung der Rückzahlung des Kredits im Volumen von 750 Mrd. Euro durch die Mitgliedstaaten. Insbesondere wird für diesen Zweck die Eigenmittelobergrenze von 1,4 % des BIP der Mitgliedstaaten auf 2,0 % des BIP erhöht (Art. 6). Weiterhin werden die Mitgliedstaaten zu bestimmten Zahlungen auf Abruf verpflichtet (Art. 9 Absätze 4 bis 9). Schließlich wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet, die Finanzierungskosten zu tragen, wenn einzelne Mitgliedstaaten den Abrufen ihrer Zahlungspflichten nicht folgen (Art. 9 Abs. 5). Diese Art der Gesamtschuld kann auch die gesamten Tilgungskosten umfassen (Art. 9 Abs. 5 Sätze 4 und 5). Diese Verpflichtung würde vor allem Deutschland treffen, was die haushaltspolitische Verantwortung des Deutschen Bundestages gänzlich aushebeln würde.

Aus diesen Regelungen der Rückzahlung des Kredits meinen einige Stimmen, auch die der Kommission, folgern zu können, daß damit auch die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zu Recht eine Grundlage in dem Eigenmittelbeschluß habe. Das ist abwegig. Aus der Verpflichtung zur Rückzahlung eines Kredits, die sich zudem über mehr als 30 Jahre erstreckt, ergibt sich keine Ermächtigung, den Kredit aufzunehmen. Im Gegenteil, die rechtmäßige Kreditaufnahme ist die Voraussetzung der Tilgungspflichten.

IV Fiskalpakt, Regelungen, Zweck und Wirkung

1. Rang und Textauszüge

Der Fiskalpakt wurde im Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart. Er wurde als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, weil die erwünschte Änderung des Unionsvertrages nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gefunden hätte, nämlich nicht die des Vereinigten Königreiches und der Tschechischen Republik. Am 29. Juni 2012 hat der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz zu dem Fiskalpakt beschlossen. Der Bundesrat hat am 29. Juni 2012 mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt.

Der Fiskalpakt hat als völkerrechtlicher Vertrag unter den Vertragspartner wie die Gründungsverträge der Europäischen Union den Rang des Primärrechts.

Auf den Text des Fiskalpaktes und dessen Begründung wird weitgehend verwiesen. Nur hier bedeutsame Regelungen werden zitiert:

ZWECK UND ANWENDUNGSBEREICH

ARTIKEL 1

(1) Mit diesem Vertrag kommen die Vertragsparteien als Mitgliedstaaten der Europäischen Union überein, die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessern sollen und dadurch zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt beitragen.

(2) Auf die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, findet dieser Vertrag in vollem Umfang Anwendung. Für die anderen Vertragsparteien gilt er in dem in Artikel 14 festgelegten Umfang und unter den dort genannten Voraussetzungen.

KOHÄRENZ MIT DEM UNIONSRECHT UND VERHÄLTNIS ZUM UNIONSRECHT

ARTIKEL 2

(1) Dieser Vertrag wird von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, insbesondere mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, und mit dem Recht der Europäischen Union, einschließlich dem Verfahrensrecht, wann immer der Erlass von Sekundärgesetzgebung erforderlich ist, angewandt und ausgelegt.

(2) Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er lässt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt.

FISKALPOLITISCHER PAKT

ARTIKEL 3

(1) Die Vertragsparteien wenden zusätzlich zu ihren sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebenden Verpflichtungen und unbeschadet dieser Verpflichtungen die in diesem Absatz festgelegten Vorschriften an:

a) Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.

b) Die Regel unter Buchstabe a gilt als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, entspricht. Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden. Die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung werden dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt entsprechend auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient und die eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen einschließt.

c) Die Vertragsparteien dürfen nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen.

d) Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann die Untergrenze des in Buchstabe b angegebenen mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen.

e) Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen.

(2) Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam. Die Vertragsparteien richten auf nationaler Ebene den in Absatz 1 Buchstabe e genannten Korrekturmechanismus ein und stützen sich dabei auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der – auch unter außergewöhnlichen Umständen – zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen betreffen. Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.

(3) Für die Zwecke dieses Artikels gelten die Begriffsbestimmungen, die in Artikel 2 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt sind. Zusätzlich dazu gelten für die Zwecke dieses Artikels die folgenden Begriffsbestimmungen:

a) "Jährlicher struktureller Saldo des Gesamtstaats" ist der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen.

b) "Außergewöhnliche Umstände" sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

ARTIKEL 4:

Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (sc. der Stabilitäts- und Wachstumspakt) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden

2. Illusionärer Zweck

Der Fiskalpakt bezweckt, die Maßstäbe des Maastricht-Vertrages für die Haushaltsdisziplin durchzusetzen, nämlich ein jährliches Haushaltsdefizit von nur 3% des BIP und einen Staatsschuldenstand von nicht mehr als 60 % des BIP (jetzt Art. 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Februar 1992, 12. Protokoll zum Maastricht-Vertrag, nach Novellierung 10. Protokoll zum Lissabon-Vertrag). Das ist nicht gelungen, schon gar nicht durch Rezessionspolitik. Weder die vom Maastricht-Vertrag den Euro-Staaten vorgeschriebene Haushaltsdisziplin ist eingehalten oder durchgesetzt worden noch die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997. Die Wettbewerbsfähigkeit schwacher Volkswirtschaften läßt sich im globalen Markt nur durch Abwertung, Zölle oder Kosten-, also Lohnsenkung (innere Abwertung¹), durch Schutz der entwick-

¹ Ganz so eine Erklärung französischer Persönlichkeiten gegen den tabuisierten Euro, der wegen seiner Überbewertung den Niedergang der Wirtschaft und des Lohn- und Rentenniveaus Frankreichs mit sich gebracht habe, *Guy Berger* u. a., Die Existenz des Euros - Hauptursache für die ‚Gelbwesten‘, in: *Zeit-Fragen*, Nr. 29/30 vom 18. Dezember 2018, S. 3, sie empfehlen statt unergiebiger Versuche den Euro zu retten, die monetäre Abwertung eines neuen Franc, in den die Staatsschulden nach der *lex-monetae*-Regel umgerechnet würden.

lungsbedürftigen Volkswirtschaft und durch, wenn nötig, kreditierte Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen und in die Maschinen stärken, nicht aber in der kapitalistischen Illusion des unions- und gar weltweiten Freihandels, zumal des grenzenlosen und entgrenzten freien Kapitalverkehrs².

Die Vertragstechnik des Fiskalpaktes nutzt die Möglichkeiten der „verstärkten Zusammenarbeit“ eines Teils der Mitgliedstaaten der Union nach Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV und des Art. 136 Abs. 1 AEUV, der Regelungen zur „verstärkten Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin“ der Euro-Staaten vorzuschreiben erlaubt. Nach diesen Vertragsregelungen müssen die Grundlagen der Union durch die besonderen Regelungen unberührt bleiben.

Der Fiskalpakt läßt die „Grundlagen der Union“ unberührt, weil er diese weder ändern konnte noch ändern wollte. Die Grundlagenverträge bleiben unberührt. Das betont Art. 2 Abs. 1 des Fiskalpaktes. Absatz 2 des Art. 2 des Fiskalpaktes macht explizit die Verbindlichkeit des Fiskalpaktes von seiner Vereinbarkeit mit den „Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union“ abhängig:

„(2) Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er läßt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt.“

Art. 1 stellt heraus, daß der Fiskalpakt bezweckt, „die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessern sollen und dadurch zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt beitragen.“ „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei“ soll nach in Art. 3 Abs. 1 lit a des Fiskalpaktes ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen.

Der Fiskalpakt vereinbart größtmögliches Sparen aller Vertragsparteien, um den Haushaltsdefiziten entgegenzuwirken. Er ist ein Sparpakt. Er steht der Verschuldung der Mitgliedstaaten entgegen. Das macht Art. 3 Abs. 1 des Fiskalpaktes besonders deutlich. Die Agenda, die mit dem Fiskalpakt verfolgt wird, sind, schlagwortartig formuliert, die Schuldenbremsen. Die Vorgaben des Absatz 1 sollen nach näherer Regelung des Absatzes 2 des Art. 3 des Fiskalpaktes vorzugsweise in die Verfassungen der Vertragspartner geschrieben werden, jedenfalls mit dauerhafter Verbindlichkeit versehen werden oder „deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert“ werden. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. c und lit. e dürfen die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen,

„ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder

² Dazu kritisch K. A. Schachtschneider, *Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung*, S. 111 ff., 430 ff., 624 ff.

ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“,

vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen. Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus, der die betroffene Vertragspartei verpflichtet, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen. Nach Art. 4 des Fiskalpaktes soll eine Vertragspartei, deren Schuldenstand über den Referenzwert von 60 % ihres Bruttoinlandsprodukts hinausgeht, dieses Defizit nach näherer Regelung dieser Vorschrift um ein Zwanzigstel jährlich verringern.

Art. 5 des Fiskalpaktes vereinbart für eine Vertragspartei, die gemäß den Grundlagenverträgen Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, nach näherer Regelung ein Überwachungsverfahren des Rates und der Kommission über ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits, dessen Inhalt und Form im Recht der Europäischen Union festgelegt werden. Die Artikel 6, 7 und 8 des Fiskalpaktes regeln Verfahrensfragen zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits. Zur Erzwingung der vereinbarten Haushaltsdisziplin können Vertragsparteien nach näherer Regelung den Gerichtshof der Europäischen Union damit befassen, daß eine Vertragspartei den Verpflichtungen nach Artikel 3 Absatz 2, Korrekturmaßnahmen gegen das übermäßige Defizit, nicht nachgekommen ist. Letztlich kann der Gerichtshof die verklagte Vertragspartei, die seinem Urteil nicht nachgekommen ist, mit einem Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld belegen, der/das den Umständen angemessen ist und nicht über 0,1 % ihres Bruttoinlandsprodukts hinausgeht. Dieser Fiskalpakt mit dem Überwachungsverfahren und den finanziellen Möglichkeiten, die Haushaltsdisziplin zu erzwingen, ist niemals wirksam geworden. Das war nicht anders zu erwarten.

Nach Art. 9 des Fiskalpaktes verpflichten sich die Vertragspartner, „gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert“. „Zu diesem Zweck leiten die Vertragsparteien in Verfolgung des Ziels, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken, in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein. Durch Verschuldung wird nicht „zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beigetragen und wird die Finanzstabilität nicht gestärkt. Nach Art. 10 des Fiskalpaktes sind die Vertragsparteien bereit, in Angelegenheiten, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind, wann immer dies angemessen und notwendig ist, von den in Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und – ohne dabei den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – von der in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union und in den Artikeln 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Verstärkten Zusammenarbeit aktiven Gebrauch zu ma-

chen. Dazu gehört auch, die Finanzhilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Anspruch zu nehmen, freilich unter „strengen Auflagen“. Art 136 Abs. 3 AEUV ist am 25. März 2011 (ABl. EU L 91/1 vom 6.4.2011), beschlossen worden und am 1. Mai 2013 Kraft getreten. Der Stabilitätsmechanismus war somit schon Teil der Währungspolitik der Europäischen Union, als der Fiskalpakt am 2. März 2012 geschlossen wurde, wenn auch noch nicht in Kraft war. Der Fiskalpakt ist ein Element der Verstärkten Zusammenarbeit, den die Vertragsparteien bereit waren und sind, „aktiven Gebrauch zu machen“, um das „reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets“ zu gewährleisten.

3. Bindung des Staatenverbundes Europäische Union an den Fiskalpakt

a) Pflichten des Staatenverbundes und der Mitgliedstaaten

An diese verpflichtenden Regelungen des Fiskalpaktes und damit an dessen Sparagenda sind nicht nur die Vertragsparteien gebunden, sondern allen voran der Staatenverbund, dessen Mitglieder alle Vertragsparteien waren und sind, die Europäische Union, jedenfalls alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, wie Art. 1 Abs. 2 S. 1 des Fiskalpaktes klarstellt. Der Fiskalpakt gilt nach Art. 2 Abs. 2 insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Der Fiskalpakt lässt zwar „die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt“, ist aber in das gesamte Vertragswerk der Union eingebettet. Damit kann seine Sparagenda nur ihren Sinn und Zweck genügen, wenn die Union keine allgemeine Befugnis zur Kreditaufnahme und zur Weitergabe der durch die Kreditaufnahme erlangten Mittel an die Mitglieder des Fiskalpaktes hat, weder als Kredite, die die Schulden der kreditierten Mitglieder des Paktes entgegen dem Fiskalpakt erhöht, noch als Zuschüsse, weil auch die dafür verwendeten Mittel aus der Kreditaufnahme der Europäischen Union die Verschuldung der Vertragsparteien des Fiskalpaktes, die Euro-Staaten also, wenn auch mittelbar, erhöht, auch durch die Erhöhung der Einlagen für die Eigenmittel der Union von 1,4 % des BIP auf 2,0 % des BIP (Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses) bis der Kredit, der für die Finanzierung des Wiederaufbauinstruments aufgenommen wurde, beglichen ist (Art. 6 Eigenmittelbeschluss). Die Verschuldung der Union ist eine Verschuldung ihrer Mitgliedstaaten, jedenfalls eine finanzielle Belastung, zudem in großer Höhe. Die Zahlungspflichten, die den Mitgliedstaaten aus der Kreditaufnahme der Europäischen Union erwachsen, sind im Eigenmittelbeschluss näher geregelt (Art. 6, 9 und 10 des Eigenmittelbeschlusses). Wesentlich ist, daß es Zahlungspflichten der Mitgliedstaaten sind, die ihre gemeinsame Union, der Staatenverbund, abwickelt.

b) Europäische Union als Staatenverbund ohne Staatscharakter

Die Europäische Union ist (bisher) kein Staat im existentiellen Sinne verfaßter Bürgerlichkeit, der um des Rechts willen die Gebietshoheit und vor allem die Verfassungshoheit oder auch nur die sogenannten drei Staatsgewalten inne hätte. Wegen dieses von der „Souveränität“ her definierten Staatsbegriffs (BVerfGE 89, 155 (188 ff.)) hält das Bundesverfassungsgericht daran fest, der Europäischen Union den Staatscharakter abzusprechen (BVerfGE 89, 155 (188)); so ständig seit BVerfGE 22, 293 (296)), insoweit zu Recht. Demzufolge begreift das Gericht die Europäische Union als „Union der Völker Europas“, als „Verbund demokratischer Staaten“, kurz und vor allem als „Staatenverbund“ (BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.); 123, 267 LS. 1, Rn. 229,

233, 294).

Die Europäische Union ist eine Form der der völkerrechtlichen Zusammenarbeit souveräner Staaten. Was die Union tut, tun mittels der Union die Mitgliedstaaten. Die Europäische Union hat „Rechtspersönlichkeit“ (Art. 47 EUV), ist also rechtsfähig (Art. EUV), aber diese Rechtsfähigkeit ist lediglich eine Rechtstechnik, um die Verbindlichkeit der Handlungen der Union zu erleichtern. Die Europäische Union übt Hoheit der Mitgliedstaaten gemeinschaftlich aus, soweit ihr die Hoheitsrechte übertragen sind. Sie hat keine eigenständige Existenz als Staat. Ihre Organe sind gemeinschaftliche Organe der Mitgliedstaaten, in deren staatliche Organisation integriert.

Die Gemeinschaftsverträge wie die Unionsverträge haben weder eine „von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten deutlich geschiedene, supranationale, öffentliche Gewalt“ (BVerfGE 22, 293 (295 f.)) geschaffen, noch eine „einheitliche und originäre, europäische öffentliche Gewalt“³, noch eine „außerstaatliche Hoheitsgewalt“⁴ oder eine „Gemeinschaftsgewalt“ (BVerfGE 89, 155 (187))⁵, aber auch keine „Hoheitsgewalt“ oder „von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedene öffentliche Gewalt“ (BVerfGE 89, 155 (175)). Es ist somit auch kein „neuer Hoheitsträger entstanden, der über eigene Hoheitsrechte verfügt“, gar über eine „autonome supranationale Hoheitsgewalt“⁶, die die Europäische Union zu befähigen vermöchte, aus einer personalen Staatseigenschaft Kredite aufzunehmen. Die Verträge verschaffen der Union überhaupt keine eigenständige Gewalt, sondern integrieren deren Organe in die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten. Sie organisieren die gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt in der Weise, daß von den mitgliedstaatlichen Verfassungsgesetzen geregelte Allzuständigkeit, insbesondere die Zwangsbefugnisse zur Verwirklichung des Rechts, den Völkern als den existentiellen Staaten, die allein originäre Hoheit haben, verbleiben. Die Hoheit erwächst der Souveränität der Bürger als deren Freiheit, die durch den Staat mit seinen Gesetzen des Rechts Wirklichkeit findet (dazu K. A. Schachtschneider, *Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre*, 2015, S. 289 ff., 321 ff.). Die Unionsorgane sind staatlich und im institutionellen Sinne Staatsorgane, nämlich gemeinschaftliche Organe der Mitgliedstaaten, Teil von deren staatlicher Organisation. Der Gewaltbegriff in den zitierten Formulierungen kann somit nur die hoheitlichen Funktionen meinen, welche die Union aufgrund der übertragenen Hoheitsrechte wahrnimmt, Funktionen ohne Zwangsrechte. Gemeint ist der funktionale Gewaltbegriff, der auch die Legislative und die Judikative als staatliche Gewalt versteht. Staatsgewalt hat nur ein Volk. Eine Gebietshoheit, welche Zwangsbefugnisse einschließt, hat die Union nach wie vor nicht (vgl. Art. 88 Abs. 3 S. 2 AEUV für Europol). Sie wäre notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes Kriterium eines Staa-

³ So P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23 (1966), S. 54 ff., 57, 59; i.d.S. auch H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, § 9, 61, S. 232; gegen die Originarität der Rechtsetzungsgewalt P. Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, HStR Bd. VII, 1992, § 183, Rdn. 38.

⁴ So Ch. Tomuschat, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*, GG, Zweitbearbeitung 1981, Rdn. 8 zu Art. 24.

⁵ So Th. Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, Rdn. 615 ff., S. 228 ff. ("autonome Gemeinschaftsgewalt"), Rdn. 893, S. 337.

⁶ D. König, *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranke des Art. 23 des Grundgesetzes*, 2000, S. 61, 566.

tes im existentiellen Sinne. Ohne Gebietshoheit im engeren Sinne der Zwangsbefugnis ist die Rechtlichkeit des Gemeinwesens nicht sichergestellt, so daß das Gemeinwesen kein Rechtsstaat und damit kein Staat wäre (K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre*, 1994, S. 545 ff.). Auch Zwangsbefugnisse können gemeinschaftlich ausgeübt werden, wie die militärische Zusammenarbeit, insbesondere die der NATO, zeigt, aber das Verteidigungsbündnis schafft keinen Staat im existentiellen Sinne, dessen Dogmatik vielmehr die normale Lage erfassen muß.

Das Volk hat, zum Staat verfaßt, existentielle Staatseigenschaft. Die steht in keiner Weise zur Disposition der Politik der Volksvertreter. Wenn diese neugestaltet, etwa aus den einzelstaatlichen europäischen Völkern ein Volk der Unionsbürger geschaffen werden soll, müssen sich alle beteiligten Völker dafür durch Volksabstimmungen öffnen (so auch BVerfGE 123, 267, Rn. 179, 228, 263). Die funktionale Staatlichkeit kann nach Art. 23 Abs. 1 GG zur gemeinsamen Ausübung Organen der Europäischen Union übertragen werden (K. A. Schachtschneider, *Souveränität*, 2015, S. 24 ff., 479 ff.). Die Hoheit bleibt dabei die der Völker. Sie verlieren diese nicht. Die Europäische Union hat kein Volk (BVerfGE 123, 267, Rn. 346 ff.). Sie ist eine Organisation der Völker ihrer Mitgliedstaaten mit gemeinschaftlichen Organen der Völker.

Die gemeinschaftliche Staatlichkeit ist die Staatsgewalt der Mitgliedstaaten, die gemeinschaftlich ausgeübt wird. Das Bundesverfassungsgericht spricht davon, daß die Mitgliedstaaten „die Europäische Union gegründet“ hätten, „um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben“ (BVerfGE 89, 155 (188 f.)). Der Union wird nicht etwa Staatsgewalt oder gar Souveränität übertragen⁷, sondern die gemeinschaftliche Ausübung der Hoheitsrechte überantwortet. Trotz des Wortlauts des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, der es dem Bund erlaubt, „Hoheitsrechte zu übertragen“, kann das nur eine Ausübungsbefugnis bewirken, weil die Staatsgewalt als Souveränität die Freiheit der Bürger ist (K. A. Schachtschneider, *Souveränität*, S. 275 ff., 321 ff.), die schlechterdings nicht veräußert werden kann, schon gar nicht vom Staat. Im übrigen kann ein Mitgliedstaat auch die Union verlassen und damit die Ausübung seiner Hoheitsrechte wieder in die eigenen Hände nehmen, wie das die Briten gemacht haben. Das wäre nicht möglich, wenn er diese auf einen anderen Träger öffentlicher Gewalt gewissermaßen dinglich übertragen hätte. Die „Gesetze“ der Union sind in die Rechtsordnung jedes Mitgliedstaates integriert, die Organe der Union gehören zur Organisation jedes Mitgliedstaates, als Gemeinschaftsorgane. Die Rechtsakte der gemeinschaftlichen Organe sind darum Rechtsakte jedes Mitgliedstaates. Die vornehmlich in den Unionsverträgen formulierte (materiale und funktionale) "Verfassung" der Union ist Teil der Verfassungsordnung jedes einzelnen Mitgliedstaates. Das Unionsrecht, sowohl das primäre als auch das sekundäre, ist Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung, jedenfalls nach deutschem Verfassungsrecht, nicht etwa eine eigenständige andere Rechtsordnung (a. A. noch BVerfGE 22, 293 (296); 31, 145 (173 f.); 37, 339 (367); 58, 1 (27); nicht eindeutig BVerfGE 89, 155 (175): "... Akte einer besonderen, von der

⁷ So aber etwa U. Di Fabio, *Das Recht offener Staaten*, S. 94, wie fast alle, die nicht wissen, was Souveränität ist. Unklar BVerfGE 37, 271 (277 ff.); 73, 339 (374 ff.); klar zur Souveränitätsübertragung BVerfGE 75, 223 (242 ff.), Gemeinschaft „kein souveräner Staat im Sinne des Völkerrechts“, auf sie kann „weder die territoriale Souveränität noch die Gebiets- und Personalhoheit der Mitgliedstaaten übertragen worden“.

Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation ...")⁸.

Die Union hat somit keine Befugnisse, die nicht auch die Mitgliedstaaten haben. Wenn die Mitgliedstaaten keine Kredite aufnehmen dürfen, darf es auch die Union nicht. Eine solche Befugnis können ihr die Mitgliedstaaten nicht übertragen.

Rechtens kann es in Deutschland keine originäre europäische öffentliche Gewalt geben, aber auch keine europäischen Rechtsakte, die ihre Legalität nicht aus dem Willen der Deutschen gemäß dem Verfassungsgesetz Deutschlands herleiten, sondern über dem Recht Deutschlands stehen. Logisch ist die ‚Unionsverfassung‘ der Verträge in die Verfassung der Völker, in Deutschland also in das Grundgesetz, integriert. Eine von der Verfassung der Völker unabhängige, also insofern eigenständige europäische Staatsgewalt, ein Staat Europa im existentiellen Sinne also, setzt eine europäische Verfassung voraus, welche nicht nur eine europäische Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungshoheit sowie eine europäische Gebietshoheit, sondern auch eine europäische Verfassungshoheit schafft und damit die deutschen Hoheiten, insbesondere die deutsche Verfassungshoheit, aufheben oder doch bundesstaatlich einschränken würde. Diese Entwicklung wird vorangetrieben. Ein Verfassungsgesetz der Europäischen Union würde das Grundgesetz als höchstes Gesetz Deutschlands und als das Verfassungsgesetz, das Deutschland zum Staat (im existentiellen Sinne) verfaßt, ablösen oder zumindest einschränken. Deutschland wäre entweder kein Staat (im existentiellen Sinne) mehr oder würde seine existentielle Staatseigenschaft und damit seine Souveränität mit der Europäischen Union teilen⁹.

Die Europäische Union ist nach wie vor trotz der neuen Verfassungsgrundlage in Art. 23 GG eine zwischenstaatliche Organisation, wie diese Art. 24 GG ermöglicht hatte und weiterhin ermöglicht, also ein internationales Gebilde. Sie verbindet Nationen. Diese Verbindung ist sehr intensiv und hat seit langem funktional die Intensität eines Bundesstaates. Aber die Union ist kein existentieller Staat, vor allem weil sie nicht die Organisation eines souveränen Unionsvolkes ist, das sie legitimieren oder besser legalisieren könnte. Sie ist darum nicht souverän und hat auch an der Souveränität der Völker nicht teil. Sie ist in die Organisation der Mitgliedstaaten integriert und ist damit in die Ausübung der Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten einbezogen, nicht anders als andere Staatsorgane der Völker, freilich in Gemeinschaft mit den anderen Unionsvölkern. Mittels der Union üben die völkervertraglich verbundenen Völker einen Teil ihrer Staatsgewalt gemeinschaftlich im Rahmen der begrenzten Einzelermächtigungen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV) aus. Die nationalen Bürgerschaften verwirklichen auf diese Weise im gemeinschaftlichen Interesse ihre Freiheit als ihre Souveränität. Diese Dogmatik wird nicht davon berührt, daß die Befugnisse der Union sowie deren Handhabung „weit“ (BVerfGE 111, 307 (319) und tiefgehend in die Souveränität der Bürger eingreift.

Das Bundesverfassungsgericht sieht den „Souveränitätsvorbehalt“ „weit zurückgenommen“

⁸ H. P. Ipsen, Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, HStR, Bd. VII, § 181, Rdn. 58, spricht von "unterschiedlichen Rechtsmassen der nationalen Rechtsordnungen und der Gemeinschaftsordnung verschiedenen Geltungsgrundes".

⁹ Dazu K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer "Verfassung für Europa", in: ders., W. Hankel/ J. Starbatty Hrsg., Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling, 2003, S. 279 ff.

(BVerfGE 111, 307 (319)) und nimmt mit dem Wort „weit“ dem Souveränitätsprinzip so gut wie jede Bestimmtheit. Wie weit, von woher und wohin eigentlich? Räumliche Metaphern sind in der Rechtslehre wenig hilfreich.

Zu den Randnummer 248 f. des Lissabon- Urteils ((BVerfGE 123, 267 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen:

„Die von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG erlaubte Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union umfasst neben der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft auch eine politische Union. Politische Union meint die gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums. Dies ist in der europäischen Friedens- und Einigungsidee insbesondere dort angelegt, wo es um die Koordinierung grenzüberschreitender Lebenssverhältnisse geht und um die Gewährleistung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraumes, in dem sich Unionsbürger frei entfalten können (Art. 3 Abs. 2 EUV- Lissabon)“.

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“.

Es gibt völkerrechtliche Verpflichtungen allgemeiner Art und aus besonderen Verträgen. Dazu gehören auch die Gründungsverträge der Europäischen Union. Diese haben bisher kein Unionsvolk geschaffen und können das ohne Zustimmung der Völker durch Referenden nicht (BVerfGE 123, 267, Rn. 179, 224, 263). Ohne Unionsvolk gibt es keinen neuen Träger der Staatsgewalt und somit keine Souveränität der Europäischen Union. Die Formel „politische Union“ geht allerdings zu weit, weil das Politische alles Staatliche umfaßt. Deutschland hat keinerlei Hoheit, Staatsgewalt oder Souveränität durch die europäische Integration eingebüßt. Das erweist sich vor allem in dem jederzeitigen Recht, die Union zu verlassen, im Austrittsrecht, von dem sich das Bundesverfassungsgericht gegen die allgemeine Meinung und gegen die Ideologie der Unum-

kehrbarkeit der Integration im Maastricht-Prozeß 1993 hat überzeugen lassen (BVerfGE 89, 155 (190)) und das jetzt in Art. 50 EUV steht und mit einem gewissen Verfahren ausgestattet ist. Richtig spricht das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 123, 267, Rn. 233, 299, 329 f.) die vor mir „ständige Freiwilligkeit der Mitgliedschaft“ in einer völkerrechtlichen Organisation genannte Rechtslage als Prinzip „umkehrbarer Selbstbindung im Staatenverbund“ an.

Der Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und der Grad der politischen Verselbständigung bei der Wahrnehmung der übertragenen Hoheitsrechte ist Kriterium des Verlustes an demokratischem Legitimationsniveau (BVerfGE 123, 267, Rn. 262). Die Europäische Union ist funktional ein vertraglicher Bundesstaat, ein echter Bundesstaat, der auf Vertrag, nicht wie Deutschland auf einem Verfassungsgesetz beruht. Sie ist aber kein existentieller Staat. Sie hat auch keine eigenständige Legitimation oder gar Legalität und vermag eine solche mangels eines Volkes auch nicht hervorzubringen¹⁰. Die Europäische Union ist funktional, wenn auch noch nicht institutionell, ein Staat, aber ohne Legitimation als Staat.

Die Übertragung der Hoheitsrechte auf die Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG (früher nach Art. 24 Abs. 1 GG), die nur zur gemeinschaftlichen Ausübung der „Souveränität“ übertragen werden (so schon das Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (188 f.); jetzt in diesem Sinne das Lissabon-Urteil, BVerfGE 123, 267, Rn. 233, 248; vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 66 ff., u.ö.; ders., Souveränität, S. 479 ff.), darf allenfalls in engen Grenzen der Verantwortbarkeit und Voraussehbarkeit der nationalen Parlamente erfolgen. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt fünf Begrenzungen der Geltung von Unionsrecht in Deutschland: Rechtsakte der Gemeinschaft dürfen erstens den Wesensgehalt der Grundrechte nicht verletzen und damit den „unabdingbaren Grundrechtsstandard“ mißachten, den das Bundesverfassungsgericht in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof im Grundrechtsschutz zu verantworten meint (BVerfGE 89, 155 (174 f.); BVerfGE 102, 147 (163)). Der Europäische Gerichtshof soll „den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantieren“, so daß das Bundesverfassungsgericht „sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsstandards (...) beschränken“ könne (BVerfGE 89, 155 (174 f.); so schon BVerfGE 73, 339 (387)). Zweitens sollen die Rechtsakte die Strukturprinzipien der deutschen Verfassung nicht beeinträchtigen dürfen (BVerfGE 37, 271 (279); 73, 339 (376)), zumal jetzt Art. 23 Abs. 1 S. 1 und 2 GG die Übertragung von Hoheitsrechten nur für die Entwicklung einer Europäischen Union erlaubt, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ und im übrigen „dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (vgl. BVerfGE 89, 155 (187 f.), nicht explizit). Das Gericht hat im Beschluß vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04, Rdn. 36) vom "weit zurückgenommenen Souveränitätsvorbehalt" nach Art. 23 Abs. 1 GG gesprochen. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, die genannten Strukturprinzipien, etwa das weitgefächerte Rechtsstaatsprinzip, zu verletzen. Drittens dürfen die Rechtsakte nicht das Prinzip der begrenzten und bestimmbaren Ermächtigung der Union und der Gemeinschaften mißachten, also ultra vires

¹⁰ Zum Ganzen K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Lissabon, Homepage KASchachtschneider.de, downloads.

ergehen, so daß „die deutschen Staatsorgane aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert wären, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden“ (BVerfGE 89, 155 (187 ff., 191 ff.); 123, 267, Rnm. 241, 339 f., 343)). Die Union und ihre Gemeinschaften würden die ihnen eingeräumten Hoheitsrechte überschreiten, also ihre Befugnisse verletzen, wenn sie viertens das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 2 Abs. 2 EUV und Art. 5 Abs. 2 EGV (jetzt Art. 5 Abs. 1 EUV) mißachten. Das Subsidiaritätsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht für die Union und für die Europäische Gemeinschaft als „verbindlichen Rechtsgrundsatz“ erkannt und als Kompetenzausübungsschranke eingestuft (BVerfGE 89, 155 (189, 193, 210 ff.)). Fünftens schließlich hat das Bundesverfassungsgericht das gemeinschaftsrechtliche Mehrheitsprinzip „gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme“ in die Grenzen der Verfassungsprinzipien und der „elementaren Interessen der Mitgliedstaaten“ gewiesen (BVerfGE 89, 155 (184)). Auch dieses Rechtsprinzip, das den dahingehenden Luxemburger Kompromiß von 1966 verallgemeinert und verbindlich macht, ist von den Gerichten zu beachten. Die „elementaren Interessen“ Deutschlands haben die zuständigen deutschen Organe zu definieren, vor allem also die Legislative. Wenn diese jedoch versagt oder irrt, haben die Gerichte dieses Prinzip wie alle anderen Rechtsprinzipien zu verantworten, weil Deutschland seine elementaren Interessen nicht der mehrheitlichen Disposition der Union oder deren Gemeinschaften überantworten durfte und darum rechtens derart zu handhabende Hoheitsrechte nicht übertragen hat.

Die Mißachtung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist eine Verletzung nicht nur des demokratischen Prinzips, sondern auch der existentiellen Staatlichkeit und damit der inneren und äußeren Souveränität des Volkes. Das Bundesverfassungsgericht stellt im Lissabon-Urteil (Rn. 228) an sich richtig klar:

„Integration setzt den Willen zur gemeinsamen Gestaltung und die Akzeptanz einer autonomen gemeinschaftlichen Willensbildung voraus. Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft verlangt aber weder eine der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung noch den Verzicht auf die eigene Identität. Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten“.

„Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren *noch* (Hervorhebung von mir) verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird“. „Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben“ (Rn. 275 des Lissabon-Urteils).

Das Gericht sieht aber die Grenze der Ermächtigungen der Union beinahe als erreicht an. „Noch“ würden dem Deutschen Bundestag „eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem

Gewicht“ verbleiben (Rn. 275). Die angestrebte und weitgehend verwirklichte Fiskal- und Sozialunion überschreitet verfassungswidrig die Grenze zum Bundesstaat.

Wenn die gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt auf Grund der übertragenen Hoheitsrechte die Grenzen existentieller Staatlichkeit oder eben der Souveränität nicht einhält, wird die Ausübung der Staatsgewalt, die das Bundesverfassungsgericht mit der Souveränität verbindet, staats- und souveränitätswidrig, zumal demokratiewidrig ausgehöhlt. Wenn diese „Souveränität“ nur noch das Recht ist, die Europäischen Union zu verlassen, ist sie angesichts der Lage und der Machtverhältnisse in Deutschland, Europa und in der Welt so gut wie wertlos. Der Austritt Deutschlands aus der Europäischen Union oder auch nur aus dem Euro-Verbund dürfte schwere internationale Verwerfungen nach sich ziehen. Der Bundeskanzler Helmut Kohl hat sibyllinisch die Währungsunion als eine Frage von Krieg und Frieden bezeichnet, sicher besser informiert als das deutsche Volk. Die Feindstaatenklauseln in der Charta der Vereinten Nationen, die manche wegen der realen Friedenslage als obsolet ansehen, bleibt ein Stachel im Fleisch der deutschen Souveränität (K. A. Schachtschneider, Souveränität, S. 452 ff.).

Die Bürgerschaften müssen um der Freiheit als der Souveränität willen allemal die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Verwaltung in ihren Händen halten. Nur eine Koordination der Ausübung der Staatsgewalt, welche die eigenständige demokratische Willensbildung der Völker wahrt, ist mit der Souveränität vereinbar. Das ist die gemeinschaftliche Ausübung durch die Unionsorgane nicht, solange deren Befugnisse übermäßig weit sind, schon gar nicht die „Regierung“ der Europäischen Zentralbank durch ebenso willkürliche wie verbotene Staatsfinanzierung (BVerfGE 89, 155 ff., Rn. 147; 134, 366 (392 ff.), Rn. 36 ff., 55 ff., 150, 142, 123 ff., Rn. 198 ff.; BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Rn. 179 ff.; selbst EuGH, 16. 06. 2015 - C-62/14, Rn. 86, 98 ff., 102, NJW 2015, 2013 ff.; K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 30 ff.).

Bereits die geradezu gigantischen Verschuldungsangebote der EZB, zuletzt durch das PEPP, stehen im klaren Widerspruch zu den Spardiktaten des Fiskalpaktes. Das grundsätzliche Verbot der Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 GG läßt es nicht zu, daß anstelle Deutschlands die Europäische Union Kredite im exorbitantem Umfang aufnimmt, um die Mitgliedstaaten zu finanzieren. Eine solche Befugnis würde die eigenständige Staatsgewalt der Union voraussetzen, wenn man so will, ihre Souveränität, der Sache nach ein Volk, existentielle Staatseigenschaft. Die hat sie, wie dargetan nicht. Darum kann sie ohne explizite Ermächtigung keine Kredite aufnehmen, auch nicht um die (vermeintliche) Not zu lindern. Selbst für die Abwendung wirtschaftlicher Not hat sie keine allgemeine Befugnis, sondern nur eine sehr begrenzte aus Art. 122 Abs. 2 AEUV, die aber nicht eingreift. Eine Notstandsbefugnis haben die Staaten, selbst wenn diese nicht im der Verfassungsgesetz stehen sollte, nämlich aus der Verfassung, die mit den Menschen geboren ist. Aber, wie ausgeführt, die Union ist kein Staat und darf sich nicht anmaßen, ein Staat zu sein.

V Rechtliche Vorgaben kreditärer Wirtschafts-und Finanzpolitik

1. Kreditaufnahmeverbote Deutschlands

Deutschland hat die Kreditaufnahmeverbote für den Bund und die Länder, die der Fiskalpakt für die Euroländer vorgeschrieben hat, schon im Zuge der Föderalismusreform 2009 in das Grundgesetz geschrieben. Diese Politik der Verschuldungsvermeidung war gewissermaßen ‚Vorbild‘ für die Wirtschafts- und Währungsunion der EU, weil vor allem die deutschen Regierungen, zumal die wenig fachkundigen Finanzminister, nach der Finanzkrise 2008/2009 in den Verschuldungsverboten den Schlüssel zur wirtschaftlichen Stabilität, insbesondere zur Preisniveaustabilität, gesehen haben. Neuerdings sucht man das ‚Heil‘ in fast grenzenlosen Geldmengenerweiterung und Nullzinsen, sprich in Geldschwämme. Ob diese Politik sich bewährt, weiß niemand, aber sie ist vertrags- und verfassungswidrig. Das läßt sich den Unionsverträgen und dem Grundgesetz entnehmen. Die sind verbindlich und müssen im Rechtsstaat eingehalten werden.

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Nach Art. 115 Abs. 2 GG in der seit 2011 anzuwendenden Fassung sind demgemäß „Einnahmen und Ausgaben (sc. des Bundes) grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. „Diesem Grundsatz ist“ nach Satz 2 „entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0, 35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (2018 3.339 Bill. Euro, 2019 3.436 Bill. Euro) nicht überschreiten“. Das wäre im Jahre 2018 ein Kreditrahmen von etwa 11.7 Mrd. Euro, im Jahre 2019 von etwa 12.03 Mrd. Euro. Mit der Kreditaufnahme ist (verfassungsrechtlich bedenklich) die Nettokreditaufnahme gemeint. Im Jahre 2010 betrug die Neuverschuldung vergleichsweise 70 Mrd. Euro, im Jahr 2011 dank guter Konjunktur (nach der vorhergehenden Rezession) 17,3 Mrd. Euro. Art. 143 d Abs. 1 S. 5 GG hat dem Bund erlaubt, in den Jahren 2011 bis 2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG abzuweichen. Die Länder dürfen nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG „keine Einnahmen aus Krediten zulassen“, d. h. Netto-Neukredite. Das gilt für die Länder ab dem Haushaltsjahr 2020 (Art. 143 d Abs. 1 S. 4 GG). Die Anordnung unpopulärer Maßnahmen wie Schuldensperren wird möglichst in die fernere Zukunft verschoben. Die Gegenwart erzwingt eine Ausnahme, heißt es gern. So wurde wegen der Corona-Pandemie die Schuldenbremse des Bundes auf Grund des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ausgesetzt (Überschreitung der Kreditobergrenzen)¹¹. Die Konjunktur erlaubt nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG ohnehin besondere Regelungen, wie auch „Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Die jährlichen Haushalte sollten aber so aufgestellt werden, daß bereits im Haushaltsjahr 2016 diese Vorgabe erfüllt wurde (Art. 143 d Abs. 1 S. 7 GG). Die tatsächliche Entwicklung kann auch geldwirtschaftlich schnell in eine andere Richtung gehen als in den Zeiten der Nullzinspolitik und guter Konjunktur. Freilich wird eher eine lange Dauer der Niedrigzinspolitik erwartet¹². Allein eine schon aus Grün-

¹¹ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020), Entwurf vom 23. März 2020, Drucksache 19/18100; Beschluß des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/18108; Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 24. März 2020, Drucksache 19/18109.

¹² Ruth Berschens u. a., Comeback der Schulden. Das gefährliche Vergessen, Handelsblatt, 28./29./30. Juni 2019, Nr. 122, S. 55.

den der Inflationsbekämpfung notwendige Zinsanhebung der EZB um 100 Basispunkte (1 %) würde die derzeitigen (31. August 2020) Zinslasten Deutschlands um fast 21 Mrd. Euro erhöhen. Mittels Steuern, Beiträgen und Gebühren sind derartige zusätzliche Kosten schwer zu decken. Die Schuldensperre kann ebenso einfach, wie sie in das Grundgesetz geschrieben wurde, auch wieder aus diesem gestrichen werden. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat ist für die Regierungsmehrheiten in den beiden Häusern, die keine hinreichend mächtige Opposition hat, kein Hindernis.

Die Corona-Pandemie hat die Illusion, weitere Defizite könnten vermieden und Schulden gar gesenkt werden, unerwartet, aber radikal auch für Deutschland enttäuscht. Mittels Staatsanleihen monetär kreditierte Finanzmittel werden im Eurosystem auch Deutschlands in die Billionen Euro gehen, freilich gestützt auf die Ausnahmebefugnis des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG für die „außergewöhnliche Notsituation“ der Pandemie. Ob diese sich der „Kontrolle des Staates entzieht“, obwohl der Staat die Notsituation durch kleinteilige Vorschriften steuert, ist zweifelhaft, soll hier aber nicht erörtert werden.

2. Schuldenbremsen Deutschlands und Fiskalpakt der EU

Wenn man mit dem Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, daß der Fiskalpakt Deutschland und damit auch die Länder Deutschlands im Rahmen des Prinzips der „umkehrbaren Selbstbindung“ (BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 (350, Rn. 233)) verpflichtet und demzufolge auch Art. 109 Abs. 3 GG wie auch die novellierten Art. 115 GG und Art. 143 d GG den Bund und die Länder Deutschlands binden, ist zu vermerken, daß weder Art. 109 Abs. 3 GG noch die Art. 115 Abs. 2 GG und Art. 143 d GG dem Fiskalpakt genügen. Der primärrechtliche Fiskalpakt wird auch von Deutschland mißachtet. Aber er gehört zu den Vertragsregelungen, welche die Europäische Union zu beachten hat. Er steht, wie schon ausgeführt, der Kreditaufnahme gemäß der Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses entgegen.

Art. 3 Abs. 1 lit b des Fiskalpaktes, der oben zu II 1 zitiert ist, fingiert die Einhaltung der Kreditgrenzen.

Absatz 2 des Artikels 3, der ebenfalls oben zu II 1 zitiert ist, ist der Pferdefuß des illusorischen Vertragswerkes. Er ordnet an die Regelungen in Absatz 1 des Art. 3 des Fiskalpaktes, nämlich in „Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“, in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen möglichst wirksam zu machen.

Die Parteien sollen weitere nationale Korrekturmechanismen nach den Grundsätzen der Kommission einrichten, um der Regelung des Absatz 1 gerecht werden zu können.

Ein weiterer Schwachpunkt des Vertrages aus der Sicht seines Zwecks ist der auch oben zu II 1 zitierte Artikel 4, der das Verfahren der Haushaltsdisziplin nach Art. 126 AEUV für die Defizit- und Schuldengrenzen des Fiskalpaktes vorsieht.

Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143 d Abs. 1 GG regeln für Deutschland den jährlichen Defizitabbau und verstehen das als die Rückführung der Nettokreditaufnahme.

Wenn allerdings alle Haushaltslagen, in denen die aufgetürmten Verbindlichkeiten nicht bezahlt werden können, als „außergewöhnliche Notsituationen“ eingestuft werden, wie das praktiziert wird, wäre die Schuldenbremse ausgehebelt. Das widerspräche freilich der normativen Vorgabe, daß die Notsituation sich der Kontrolle des Staates entziehen muß. Die wachsenden Sozialausgaben sind Verantwortung des Staates, nämlich irregeleiteter Zuwanderungs- und Sozialpolitik. Jedem Haushaltspolitiker dürfte klar sein, daß die Kosten dieser Politik nicht finanzierbar sein werden, wenn das ESZB und die EZB ihre Politik der Kreditschwemme beenden und dadurch oder auch aus Gründen der weltwirtschaftlichen Entwicklung und/oder der Auswirkungen des Rückstandes deutscher Investitionen und des Rückfalles deutscher Wettbewerbsfähigkeit die Finanzierungskraft Deutschlands schwindet. Außerdem würde ein solches Verständnis des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG die Schuldenbremse dementieren.

Zusätzlich sei darauf hingewiesen, daß Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143 d Abs. 1 S. 4 GG den Ländern abgesehen von den Ausnahmelagen der anormalen Konjunktur und der Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, Einnahmen aus Krediten verbietet. Einnahmen aus Krediten sind nicht nur solche, die zu Nettoneuverschuldungen führen. Das ist eine interessierte Restriktion des Begriffs des Kredits in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, die weder im Wortlaut noch im Zusammenhang der Regelung eine Stütze findet. Sie will lediglich nach der Rückzahlung von Krediten neue Einnahmen der Länder aus Krediten ermöglichen. Das aber will die Regelung des Grundgesetzes unterbinden. Wenn der Verfassungsgeber das so hätte regeln wollen, hätte er es auch so formulieren müssen. Der Begriff Nettoneuverschuldung ist schließlich nicht neu. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat das bei dem umfassenden Begriff belassen. Somit sind auch Einnahmen aus Krediten verboten, die zurückgezahlte Kredite zu ersetzen bezwecken, entgegen allen wohlmeinenden Kommentierungen.

VI Art. 122 AEUV keine Rechtsgrundlage für Kreditaufnahme der Union für finanziellen Beistand der Mitgliedstaaten

1. Begrenzte Funktion und Text

Art. 122 AEUV trägt die Maßnahme der Europäischen Union nicht, weder dessen Absatz 1 noch dessen Absatz 2.

Art. 122 AEUV ist weder im Absatz 1 noch im Absatz 2 eine Notstandskompetenz. Diesem Artikel bemüht sich die Kommission, die Befugnis zu „außergewöhnlichen befristeten Maßnahmen zur Unterstützung des Aufbaus und der Resilienz in der gesamten Union“ abzugewinnen. In den Erwägungsgründen der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie, die die Kommission undifferenziert auf Art. 122 AEUV stützt, heißt es zu 5:

In der durch COVID-19 verursachten außergewöhnlichen Situation, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht, ist ein kohärentes und einheitliches Vorgehen auf Unionsebene erforderlich. Um eine weitere Verschlechterung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage sowie des sozialen Zusammenhalts zu verhindern und eine nachhaltige und robuste Erholung der Wirtschaftstätigkeit zu fördern, sollte im Geiste der Solidarität zwischen den

Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches und koordiniertes Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung eingerichtet werden, insbesondere für jene Mitgliedstaaten, die besonders stark betroffen sind.

Art. 122 AEUV lautet:

„1) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

(2) Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

2. Art. 122 Absatz 1 AEUV

Absatz 1 des Art. 122 AEUV gibt dem Rat die Befugnis auf Vorschlag der Kommission, „über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen“. Die Maßnahmen bedürfen gegebenenfalls der Finanzierung oder sind Finanzierungen. Dafür kommen nur die Eigenmittel der Union in Betracht. Hinreichende sonstige Mittel hat die Union nicht. Die Befugnis des Art. 122 Abs. 1 AEUV umfaßt weder die Befugnis, andere Einnahmen der Union zu generieren, noch die zur Änderung des Eigenmittelbeschlusses, die ihre Ermächtigung und ihr Verfahren in Art. 311 Abs. 3 AEUV hat. Die Befugnis ermächtigt zu „der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“, die möglichst die Wirtschaftslage verbessern, „insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten“. Das kann die Finanzierung solcher Maßnahmen einschließen, aber nicht die Versorgung der Union mit den dafür erforderlichen Finanzmitteln. Das bedürfte einer Vertragsänderung.

Gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich“ bestehen nicht. Die Wirtschaftslage ist durch die Maßnahmen zur Abwehr der Gefahren durch das Corona-Virus Sars Covid 19 verbesserungsbedürftig, aber dieses Tatbestandsmerkmal allein rechtfertigt nicht die Beschaffung der finanziellen Mittel durch Kreditaufnahme. Art. 122 Abs. 1 AEUV ist keine allgemeine Ermächtigung zur Krisenbewältigung mit jedweden Mitteln. Für eine solche Ermächtigung zur Notstandsbeiwältigung ist die Bestimmung viel zu unbestimmt. Sie wäre auch ultra vires, weil nicht einmal Deutschland eine solche Notstandsregelung hat und folglich ein dahingehendes Hoheitsrecht zur gemeinschaftlichen Ausübung nicht auf die Europäische Union übertragen kann. Die Europäische Union versucht, sich mittels des Hinweises auf die Ermächtigungsvorschriften des Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV selbst zu ermächtigen und begründet das mit ständigen Hinweisen auf die

Notwendigkeit des Wiederaufbauinstruments. Das ist keine tragfähige Begründung aus dem Vertrag. Die Union ist zu dieser Notmaßnahme nicht befugt.

Die spezielle Ermächtigung des Absatzes 2 des Art. 122 AEUV erlaubt es, unter den dort genannten besonderen Voraussetzungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Daraus ist zu schließen, daß ein finanzieller Beistand auf der Grundlage des Absatz 1 des Art. 122 AEUV nicht vorgesehen ist (so auch EuGH Rs C – 370/12, Pringle, Rn. 116, folgend U. Häde, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV, Rn. 6).

Im Übrigen steht die Verpflichtung der Europäischen Union zu einer Schuldenvermeidungspolitik der Kreditaufnahme, zudem in der außerordentlichen Größenordnung des Wiederaufbauinstruments, diametral entgegen. Das ist **oben zu** bereits dargelegt.

3. Art. 122 Absatz 2 AEUV

Auf Absatz 2 des Art. 122 AEUV läßt sich die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (2020/0111 (NLE)) entgegen Art. 2 Abs. 1 und auch Art. 3 der Verordnung auch nicht stützen:

„Artikel 2 Finanzierung des Instruments und Mittelzuweisung

1. Das Instrument wird auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses bis in Höhe des Betrags von 750 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 finanziert.“

Artikel 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses ist zu I zitiert.

Der Finanzbedarf des Wiederaufbauinstruments scheint die Kreditaufnahme mittels der Änderung des Eigenmittelbeschlusses rechtfertigen zu sollen. Das mißlingt. Art. 122 Abs. 2 AEUV trägt das Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (2020/0111 (NLE)) nicht.

Es gab vor dem Vertrag von Lissabon verschiedentlich Kreditaufnahmen der europäischen Union. Die Kreditaufnahme der Europäischen Union, um finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten zu finanzieren, ist seit dem Lissabon-Vertrag auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt worden. Das war von vornherein rechtlich fragwürdig. Seit der Ergänzung des Arbeitsvertrages durch Art. 136 Abs. 3 AEUV durch den Beschluß des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 25. März 2011 (ABl. EU L 91/1 vom 6. April 2011), in Kraft getreten am 1. Mai 2013, ist es keinesfalls mehr mit den Gründungsverträgen verträglich.

Auf Grund der Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe vom 7. Mai 2010 hatte der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN-Rat) die Schaffung eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt: aus dem

auf eine EU-Verordnung gestützten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), gestützt auf Art. 122 Abs. 2 AEUV, einerseits und aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), einer auf zwischenstaatlicher Vereinbarung der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe beruhenden Zweckgesellschaft, einer Aktiengesellschaft nach luxemburgischen Recht, zur Gewährung von Darlehen und Kreditlinien, andererseits, den temporären Schutzmechanismus, beschlossen.

Um auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die Leistung finanziellen Beistands über die Zweckgesellschaft (EFSF) zu schaffen, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 21. Mai 2010 das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (im Folgenden: Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz, BGBl I, S. 627), das vom Bundesrat noch am gleichen Tag gebilligt und am 22. Mai 2010 verkündet wurde.

4. Rechtsprechung

a) Bundesverfassungsgericht

Der temporäre Stabilitätsmechanismus, der der Rettung des Euro diene, war in die Euro-Politik der Europäischen Union eingebettet und wurde auch als solcher vom Bundesverfassungsgericht behandelt und an Art. 23 GG gemessen, obwohl der EFSF rechtstechnisch keine Institution der Europäischen Union war, sondern ein Fonds, den die Mitglieder der Euro-Gruppe mittels der Zweckgesellschaft eingerichtet haben. Diese Praxis hat das Bundesverfassungsgericht beibehalten:

„Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen, sind an Art. 23 Abs. 1 GG zu messen“ (Leitsatz 2 zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020, 2 BvR 739/17).

Diese Regelungen und Vereinbarungen des temporären Stabilitätsmechanismus waren (u. a.) Gegenstand des Verfassungsgerichtsverfahrens 2 BvR 987/10 (auf Grund meines Erweiterungsschriftsatz vom 5. Juli 2010). Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 (BVerfG, - 2 BvR 987/10 -, BVerfGE 129, 124 – 186, zu den Rnrn 103 ff, 120 ff., wesentliche Ausführungen gemacht, auf die verwiesen wird. Die zu den Randnummern 104, 120, 121, 122, 124, 127, 128, 129, 137 seien zitiert:

104 Die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zählen zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schließt es aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch Fesselung des Haushaltsgesetzgebers so zu entleeren, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330> jeweils zur Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages auf die europäische Ebene). Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von

Bund und Ländern (insbesondere Art. 109 Abs. 3 und Abs. 5, Art. 109a, Art. 115 GG n.F., Art. 143d Abs. 1 GG, BGBl I 2009 S. 2248) klargestellt, dass eine verfassungsrechtliche Bindung der Parlamente und damit eine fühlbare Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit notwendig ist, um langfristig die demokratische Gestaltungsfähigkeit für das Gemeinwesen zu erhalten. Der Wahlakt wäre entwertet, wenn der Deutsche Bundestag nicht länger über diejenigen Gestaltungsmittel zur Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben und zum Gebrauch seiner Befugnisse verfügte, für deren Inanspruchnahme seine Handlungsmacht durch die Wähler legitimiert wird.

120 Der Prüfungsmaßstab bestimmt sich durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Das Wahlrecht gewährleistet als grundrechtsgleiches Recht die Selbstbestimmung der Bürger, garantiert die freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>; 123, 267 <340>, dort zur Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes). Der Gewährleistungsgehalt des Wahlrechts umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert (vgl. BVerfGE 123, 267 <340>).

121 1. Das Wahlrecht ist verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.

122 a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>). Zum einen dient das Budgetrecht als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiert der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie (BVerfGE 55, 274 <302 f.>). Im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplanes beteiligten Verfassungsorganen kommt dem gewählten Parlament eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplanes liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Diese besondere Stellung findet auch darin Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat berechtigt und verpflichtet sind, nach Art. 114 GG den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren (vgl. BVerfGE 45, 1 <32>; 92, 130 <137>).

124 b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Mit ihrer Öffnung für die internationale Zusammenarbeit, Systeme kollektiver Sicherheit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst dann, wenn solche Bindungen erheblichen Umfang annehmen,

wird das Budgetrecht nicht in einer mit dem Wahlrecht rügefähigen Weise verletzt. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es darauf an, ob der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzuges und könnte nicht mehr die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts wahrnehmen.

127 Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt. Zu diesem Grundsatz stehen Gewährleistungsermächtigungen, mit denen die Zahlungsfähigkeit anderer Mitgliedstaaten abgesichert werden soll, in einem erheblichen Spannungsverhältnis. Es ist zwar in erster Linie Sache des Bundestages selbst, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar sind (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <142 f.>). Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der - einmal in Gang gesetzt - seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist. Würde der Bundestag in erheblichem Umfang zu Gewährleistungsübernahmen pauschal ermächtigen, könnten fiskalische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen, unter Umständen massiven Einschränkungen der nationalen politischen Gestaltungsräume führen.

128 Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Die den Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <356 ff.>) findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts.

129 b) Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus. Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen (BVerfGE 89, 155 <199 ff.>; 97, 350 <373>). Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 89, 155 <205>). Die Verträge laufen dabei nicht nur hinsichtlich der Währungsstabilität mit den Anforderungen des Art. 88 Satz 2 GG, gegebenenfalls auch des Art. 14 Abs. 1 GG, parallel, der die Beachtung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und das vorrangige Ziel der Preisstabilität zu dauerhaft geltenden Verfassungsanforderungen einer deutschen Beteiligung an der Währungsunion macht (vgl. Art. 127 Abs. 1, Art. 130 AEUV). Auch weitere zentrale Vorschriften zur Ausgestaltung der Währungsunion sichern unionsrechtlich verfassungsrechtliche Anforderungen des Demokratiegebots. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank, das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel) und die Stabilitätskriterien für eine tragfähige Hauswirtschaft (Art. 123 bis 126, Art. 136 AEUV). Ohne dass es hier auf die Auslegung dieser Bestimmungen im Einzelnen ankäme, lässt sich ihnen doch entnehmen, dass die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte für die gegenwärtige Ausgestaltung der Währungsunion konstitutiv ist, und dass eine die Legitimationsgrundlagen des Staatenverbundes überdehnende Haftungsübernahme für finanzwirksame Willensentschließungen anderer Mitgliedstaaten - durch direkte oder indirekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden - verhindert werden soll.

137 a) Schon die geltenden Rechtsgrundlagen der Währungsunion, auf die beide angegriffenen Gesetze keinen Einfluss nehmen können, lassen einen Automatismus, durch den sich der Deutsche Bundestag seiner Haushaltsautonomie entäußern könnte, nicht zu. Alle rechtlichen wie tatsächlichen Auswirkungen der beiden angegriffenen Gesetze, insbesondere diejenigen der in ihnen angelegten weiteren Vollzugsschritte, werden maßgeblich beeinflusst durch die vertragliche Konzeption der Währungsunion. Deren Entwicklung ist voraussehbar normiert und parlamentarisch verantwortbar (vgl. BVerfGE 89, 155 <204>; 97, 350 <372 f.>; 123, 267 <356>). Das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht (BGBl II 1992 S. 1253; mittlerweile in der Fassung des Vertrags von Lissabon, BGBl II 2008 S. 1038) gewährleistet nach wie vor verfassungsrechtlich hinreichend bestimmt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland keinem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren Automatismus einer Haftungsgemeinschaft unterwirft (vgl. BVerfGE 89, 155 <203 f.>). Faktische Veränderungen, die die Verbindlichkeit dieses rechtlichen Rahmens in Frage stellen könnten, sind verfassungsgerichtlich derzeit nicht feststellbar; dies gilt auch mit Blick auf die aktuelle Diskussion über Änderungen im Anreizsystem der Währungsunion.

Die Problematik der Kreditaufnahme der Europäischen Union als solche hat das Gericht nicht aufgegriffen.

b) Europäischer Gerichtshof (Pringle)

Hinzuweisen ist auch auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-370/12, betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Supreme Court (Irland) mit Entscheidung vom 31. Juli 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 3. August 2012, in dem Verfahren Thomas Pringle gegen Government of Ireland, Ireland, The Attorney General (EuGH, Rs. C-370/12(Pringle), Urteil des Gerichtshofs vom 27. November 2012).

Das Gericht hat klargestellt, daß Art. 122 Abs. 2 AEUV „keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus“ ist. Rn. 65:

65 „Zwar verleiht Art. 122 Abs. 2 AEUV der Union die Zuständigkeit für die Gewährung eines punktuellen finanziellen Beistands für einen Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. Jedoch stellt, wie der Europäische Rat im vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/199 hervorhebt, Art. 122 Abs. 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus der durch diesen Beschluss ins Auge gefassten Art dar. Sowohl der permanente Charakter des ins Auge gefassten Mechanismus als auch die Tatsache, dass seine Tätigkeiten auf die Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt abzielen, erlauben es nicht, eine solche Maßnahme der Union auf der Grundlage der genannten Bestimmung des AEU-Vertrags vorzunehmen.“

Auch mit der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122, will der Rat ähnlich dem Stabilitätsmechanismus ESM, der Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens des Europäischen Gerichtshofs war, die wirtschaftliche Stabilität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wiederherstellen und stärken, wenn der äußere Anlaß auch die Corona-Pandemie ist. Art. 122 Abs. 2 AEUV ist jedoch keine allgemeine Notstandskompetenz der Union. Es geht der Union wieder um die finanzielle Unterstützung der hochverschuldeten Staaten, deren Schuldentragfähigkeit und damit Kreditfähigkeit so gut wie ruiniert ist. Es ist schließlich nicht auszuschließen, daß die Staatsfinanzierung, die die Europäische Zentralbank mittels des Pandemic Emergency Purchase Programme, das Pandemie-Notfallankaufprogramm (PEPP) betreibt, jedenfalls für Deutschland am Bundesverfassungsgericht und damit insgesamt scheitert. Es ist auch nicht undenkbar, daß der Europäische Gerichtshof dem Recht gemäß judiziert, wenn die Rechtsfragen dieser vertragswidrigen Staatsfinanzierung (BVerfGE 146, 216 ff., Vorlagebeschuß; BVerfG 2 BvR 859/15, Urteil vom 5. Mai 2020, Schlußurteil; zum PEPP K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 30 ff.; ders., Organklage der Fraktion der

Alternative für Deutschland gegen die Bundesregierung und gegen den Deutschen Bundestag vom 26. August 2020 wegen der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages anlässlich des Pandemie-Notfallankaufprogramms (PEPP), ihm zur Entscheidung unterbreitet werden.

Die richtige Argumentation gegen die Anwendbarkeit des Art. 122 Abs. 2 AEUV für Stabilitätsmaßnahmen, die der Kreditaufnahme bedürfen, hat der Gerichtshof in den weiteren Ausführungen, insbesondere zu den Randnummern 69, 96, dargelegt und zu Recht auf Art. 136 Abs. 3 AEUV hingewiesen:

„69 Die genannten Mitgliedstaaten dürfen sich jedoch bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten in diesem Bereich nicht über die Beachtung des Unionsrechts hinwegsetzen (vgl. Urteil vom 15. Januar 2002, Gottardo, C-55/00, Slg. 2002, I-413, Randnr. 32). Die strengen Auflagen, denen die Gewährung einer Finanzhilfe nach Abs. 3 von Art. 136 AEUV – der Bestimmung, auf die sich die Änderung des AEU-Vertrags bezieht – unterliegt, soll aber gewährleisten, dass beim Einsatz dieses Mechanismus das Unionsrecht, einschließlich der von der Union im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen, beachtet wird.

96 Nach den Art. 3 und 12 Abs. 1 des ESM-Vertrags soll der ESM nämlich nicht die Preisstabilität gewährleisten, sondern den Finanzierungsbedarf der ESM-Mitglieder, d. h. der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, decken, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM weder zur Festsetzung der Leitzinssätze für das Euro-Währungsgebiet noch zur Ausgabe von Euro-Münzen oder -Banknoten befugt, denn die von ihm gewährte Finanzhilfe muss in vollem Umfang und unter Beachtung von Art. 123 Abs. 1 AEUV aus eingezahltem Kapital oder durch die Begabe von Finanzinstrumenten finanziert werden, wie Art. 3 des ESM-Vertrags es vorsieht.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Pringle (Rechtssache C-370/12) stützt die Kritik an dem Versuch der Europäischen Union, gestützt auf Art. 122 AEUV und den novellierten Eigenmittelbeschluß die Mittel, die sich für die Finanzierung des Wiederaufbauinstruments benötigt, durch Aufnahme von Krediten, gar im Umfang von 750 Mrd. Euro, zu beschaffen.

5. Ein Mitgliedstaat, nicht alle Mitgliedstaaten, als Tatbestandsmerkmal des Art. 122 Abs. 2 AEUV

Art. 122 Abs. 2 AEUV ermöglicht, „einem Mitgliedstaat“, wenn dieser „von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist“, „einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren“. Die Vorschrift spricht vom „durch die Bedrohung „betroffenen Mitgliedstaat“. Das könnten auch mehrere betroffene Mitgliedstaaten sein, nicht aber die Union insgesamt als Union. Wenn die Union sich insgesamt durch Kreditauf-

nahme finanzieren will, ist das kein „finanzieller Beistand der Union“ mehr, sondern eine allgemeine Selbstfinanzierung.

6. Naturkatastrophe oder außergewöhnliches Ereignis

Voraussetzung des finanziellen Beistandes der Union ist, daß „ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist“.

Als tragende Tatbestandsmerkmale der Ausnahmeregelung von dem grundsätzlichen Verbot der finanziellen Hilfe der Union für einen Mitgliedstaat in Art. 123 AEUV, aber auch in Art. 124 AEUV und insbesondere Art. 125 AEUV, sind die Begriffe Naturkatastrophe und außergewöhnliche Ereignisse, die sich seiner (sc. des Mitgliedstaates) Kontrolle entziehen, restriktiv zu interpretieren.

a) Die Corona-Pandemie keine Naturkatastrophe

Die Feststellung einer Naturkatastrophe setzt einen Begriff einer Naturkatastrophe voraus, unter den die vorfindlichen Fakten subsumiert werden können. Eine Naturkatastrophe ist eine weitverbreitete Krankheit nicht ohne weiteres. Die Weltgesundheitsorganisation hat wegen der Verbreitung der durch das Corona-Virus Sars Covid 19 ausgelösten Krankheiten eine Pandemie festgestellt. Auch eine Pandemie ist als solche keine Naturkatastrophe.

Die Corona-Pandemie ist in der Europäischen Union, zumal in Deutschland, keine Massenerkrankung, allenfalls birgt sie die Gefahr einer Massenerkrankung. Diese Gefahr wehren die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jedenfalls Deutschland, hinreichend durch Schutzmaßnahmen ab. Die Zahl der tödlichen Erkrankungen, die mangels genauer Untersuchungen (kaum Obduktionen) niemand kennt, ist nicht höher, eher niedriger als in anderen Infektionswellen, etwa mit Grippeviren. Die Testungen, die eine Ansteckung mit dem Virus Sars Covid 19 ausweisen sollen, sind unsicher. Die Ansteckungen haben eher selten Corona-Krankheiten zur Folge. Groß ist die Angst der Bevölkerung, die tagtäglich durch die sehr emotionalisierte Berichterstattung der Medien geschürt wird. Fraglos ist die Gefahr der Erkrankung ernst zu nehmen. Die Verbreitung macht eine Krankheit zur Naturkatastrophe allenfalls, wenn die Verbreitung unabwendbar ist, nachdem die Krankheit irgendwo in der Welt, unausweichlich für die Menschheit oder Teile der Menschheit, ausgebrochen ist. Davon kann bei der sogenannten Corona-Virus-Pandemie keine Rede sein. Die Menschen und ihre Staaten hätten die Ausbreitung der Krankheit verhindern können, vielleicht sogar deren Entstehung. China hat die Weltöffentlichkeit, insbesondere die Weltgesundheitsorganisation, auf das Virus Sars Covid 19 erst lange Zeit nach Feststellung von Krankheiten auch mit tödlichem Ausgang aufmerksam gemacht. Viele Staaten, auch Deutschland, haben auf die Nachricht nur zögerlich reagiert. Es ist nicht auszuschließen, daß das Virus ein chinesisches Laborprodukt ist. Den meisten Staaten und den bei weitem meisten der Menschen ist es weitgehend oder ganz gelungen, die Gefahr des Virus abzuwehren, obwohl das Virus auch ihr Territorium erreicht hat. Die Ansteckung mit dem Corona-Virus Sars Covid 19 und die Erkrankung durch das Virus ist kein Naturgesetz. Man kann dem entgehen. Es sind wesentlich, wenn nicht ausschließlich die Verhaltensweisen der Menschen, deren mangelnde Vorsicht, die zur Verbreitung des Virus

führen. Die Maßnahmen etwa in Deutschland erreichen trotz erheblicher Inkonsequenz immer noch die weitgehende Eindämmung der Ausbreitung der Ansteckungen mit dem Corona-Virus Sars Covid 19. Die Gefahr dieses Virus liegt wesentlich im Verhalten der Menschen. Nichts anders gilt für die Mutanten des Corona-Virus Sars Covid 19, wie B. 1.1 7. und B.1.351, trotz deren höheren Ansteckungsintensität.

Naturkatastrophen sind beispielsweise große Überschwemmungen (Oderüberflutung), Erdbeben, große Waldbrände, wie kürzlich in Brasilien und den USA (vgl. W. Erbgut/M. Schubert, in: M. Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 35, Rn. 38; H. Siekmann, daselbst, Art. 109, Rn. 77), Meteoriteneinschläge, Tsunamis mit Überschwemmungswirkung, Vulkanausbrüche, Kaltzeiten, die zur Eiszeit führen können, Warmzeiten, die zu Dürren und Wüsten, aber auch zu Eisschmelzen und Überschwemmungen führen können, und anderes, nicht aber durch Menschen verbreitete Viruskrankheiten und die Defizite der staatlichen Abwehrmaßnahmen gegen die Infektionsgefahren.

Das Grundgesetz kennt den Begriff der Naturkatastrophe in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1. Nach dem Erlass des Bundesministeriums der Verteidigung zu den Hilfsleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe (VMBl. 1988, 279 sub. 2) sind Naturkatastrophen Schädigungen oder unmittelbar drohende Gefahrenzustände von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (Erdbeben-, Flut- oder Schneekatastrophen). Das Bundesverfassungsgericht hat in BVerfGE 115, 118 ff., Rn. 102, ausgeführt:

„Für Naturkatastrophen wird jedoch in Übereinstimmung mit der Hilfeleistungsrichtlinie des Bundesministers der Verteidigung (vgl. Abschnitt A Nr. 2 der Richtlinie vom 8. November 1988) allgemein davon ausgegangen, dass unter diesen Begriff auch unmittelbar drohende Gefahrenzustände fallen (vgl. etwa Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. II, 1998, Art. 35 Rn. 24; Gubelt, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 4./5. Aufl. 2001, Art. 35 Rn. 25; von Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., Bd. 2, 2005, Art. 35 Rn. 70), von ihm also auch Gefahrenlagen erfasst werden, die, wenn ihnen nicht rechtzeitig entgegengewirkt wird, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Eintritt des jeweils drohenden schädigenden Ereignisses erwarten lassen. Für besonders schwere Unglücksfälle kann schon deshalb nichts anderes gelten, weil sich diese nicht immer scharf von Naturkatastrophen abgrenzen lassen und auch hier die Übergänge von der noch drohenden Gefahr zum schon erfolgten Schadenseintritt im Einzelfall fließend sein können. Auch der Sinn und Zweck des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG, den Bund zu einer effektiven Hilfeleistung im Aufgabenbereich der Länder zu befähigen, spricht dafür, beide Katastrophenursachen in zeitlicher Hinsicht gleich zu behandeln und in beiden Fällen mit der Hilfeleistung nicht abzuwarten, bis die zum Schadensereignis führende Gefahrenentwicklung ihren Abschluss gefunden hat.“

In der Begründung der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 und des Beschlusses zur Änderung des Eigen-

mittelbeschlusses 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 wird wiederholt von einer „Notlage“, einer „Ausnahmesituation“, einer „besonderen Ausnahmesituation“, gar von einer „historischen Ausnahmesituation“ und auch von einer „außergewöhnlichen Notsituation“ gesprochen, der das Wiederaufbauinstrument abhelfen solle, aber nicht einmal von einer „Naturkatastrophe“.

Zudem muss sich die Naturkatastrophe nach Art. 122 Abs. 2 AEUV „der Kontrolle des Mitgliedstaates entziehen“. Wortlaut und Grammatik der Vorschrift ergibt wegen der pluralisch genutzten Begriffe „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ nicht eindeutig, dass diese beiden Voraussetzungen eines finanziellen Beistandes sich auch auf den Tatbestand der „Naturkatastrophen“ beziehen. Aber der Sinn der Regelung ergibt diese Auslegung, zumal eine Naturkatastrophe, die ein Staat zu kontrollieren vermag, den Charakter eine Naturkatastrophe jedenfalls in diesem Staat einbüßt.

b) Die Corona-Pandemie kein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. AEUV

Der Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 AEUV formuliert als Tatbestandsvoraussetzung eines finanziellen Beistandes der Union „außergewöhnliche Ereignisse“ wie auch „Naturkatastrophen“ in einer Mehrheit oder Vielheit. Das muß wohl als redaktionelle Schwäche der Vertragspartner angesehen werden. Auch eine Naturkatastrophe oder ein außergewöhnliches Ereignis dürfte genügen, um, wenn die anderen Voraussetzungen verwirklicht sind, die Union zu einem finanziellen Beistand zu berechtigen.

Der Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses, das sich seiner (sc. des Mitgliedstaates) Kontrolle entzieht“ ist so gut wie unbestimmt und gibt einen überaus großen, nach rechtsstaatlichen Anforderungen zu großen Beurteilungsspielraum. Ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle eines Staates entzieht, kann in den unterschiedlichsten Gegebenheiten bestehen. Das Ereignis muß, abgesehen von den weiteren Tatbestandsmerkmalen der Ausnahmeregelung, außergewöhnlich sein. Derartige Ereignisse können wirtschaftliche Schocks, schwere wirtschaftliche Abschwünge, Finanzkrisen sein, aber auch Kriege und Seuchen, die die finanziellen Möglichkeiten eines Mitgliedstaats übersteigen. Das außergewöhnliche Ereignis muß sich aber der Kontrolle des Mitgliedstaates entziehen. Außerdem muß der Mitgliedstaat durch das „außergewöhnliche Ereignis, das sich seiner Kontrolle entzieht“, „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht sein“. Das sind wiederum denkbar offene Begriffe. Die vielen (sog.) unbestimmten Rechtsbegriffe dieser Ermächtigungsvorschrift für finanziellen Beistand der Europäischen Union, lösen rechtsstaatliche Bedenken aus, die der Anwendung dieser Ermächtigung für den Rat entgegenstehen.

Die Corona-Pandemie ist zwar eine Seuche, die bisher nicht bekannt war. Aber sie ist unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kein außergewöhnliches Ereignis, schon gar nicht ein solches, das sich der Kontrolle des Staates entzieht. Auf die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten kommt es aber an, weil der schwierigen Lage durch das Ereignis mittels finanziellen Beistandes der Union abgeholfen werden soll.

Die Krankheit durch das Virus Corona Sars Covid 19 hat bisher nicht mehr oder nicht wesentlich mehr Menschenleben gefordert als die häufigen Grippewellen. Das kann den Maßnahmen

der Länder zu danken sein, die recht und schlecht bemüht sind, die Ansteckungen zurückzudrängen. Deutschland jedenfalls hat recht wirksame Maßnahmen getroffen und die Ausbreitung der Krankheit in Grenzen gehalten. Die Krankenhäuser sind nicht überlastet. Es geht also. Andere Länder und auch andere Mitgliedstaaten haben mit ihren Maßnahmen noch mehr Schutzwirkung gegen die Corona- Krankheit entfaltet. Wenn Mitgliedstaaten weniger wirksame Maßnahmen getroffen haben oder die Mißachtung der Anordnungen hingenommen haben, rechtfertigt das nicht die Annahme, daß die Voraussetzung des Art. 122 Abs. 2 AEUV verwirklicht sind; denn es ist erwiesen, daß sich das Ereignis nicht der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht.

Zu dem Tatbestandsmerkmal des „außergewöhnlichen Ereignisses“ in Art. 122 Abs. 2 AEUV mache ich in der Verfassungsklage gegen den Eigenmittelbeschluß und die Aufbauinstrument nähere Ausführungen.

Wegen des Corona-Virus Sars Covid 19 ist außer den erkrankten Menschen jedenfalls in Deutschland noch niemand in Not geraten, wenn auch die Lebensverhältnisse sich für viele Menschen drastisch verändert haben. Das ist in den anderen Mitgliedstaaten nicht wesentlich anders. Viele der erkrankten Menschen sind gegebenenfalls in Lebensgefahr oder in Gefahr, dauerhaft Schäden an ihrer Gesundheit zu erleiden. Aber sie finden in Deutschland und in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine gute, wenn nicht sehr gute medizinische Versorgung, die die Krankheit meist zu bewältigen vermag. Krankheiten, die zum Tode führen, sind die Normalität des menschlichen Lebens. Alle Menschen sterben. Wenn auch das deutsche Gesundheitswesen und das Gesundheitswesen anderer Mitgliedstaaten noch verbessert werden kann, so ist die Lage doch kein außergewöhnliches Ereignis, das sich einer Kontrolle entzieht. Notsituationen und damit außergewöhnliche Ereignis bestanden jedenfalls in Deutschland nach den beiden Weltkriegen, ganz zu schweigen von der Not der Kriege selbst. Viele Menschen sind in den Nachkriegsjahren verhungert oder gestorben, weil es keine Medikamente gab. Den Menschen geht es in Deutschland und auch in den andren Mitgliedstaaten auch nach eigenen Bezeugungen überwiegend gut, jedenfalls durch die Corona-Pandemie nicht wesentlich schlechter als vorher ohne diese. Sie sind nicht in außergewöhnlichen Schwierigkeiten, auch nicht wenn sie statt Arbeitsentgelt Kurzarbeitergeld beziehen. Nicht gut geht es freilich den Kranken und Sterbenden. Aber die gibt es immer, ohne dass deswegen eine Notsituation als ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Staates entzieht, ausgerufen wird. Auch Insolvenz von Unternehmen schafft kein solches Ereignis, allenfalls einen Verlust des Unternehmens und Arbeitslose, die vom Gemeinwesen hinreichend alimentiert werden. Noch haben die Menschen in der Europäischen Union, jedenfalls in Deutschland hinreichende Kaufkraft, um ihr Leben ohne Not zu führen. Schließlich hat jeder, der sich in Deutschland befindet, sei es legal oder illegal, grundrechtlich gesicherten Anspruch auf das lebensnotwendige Existenzminimum (BVerfGE 125, 175 ff., Rnm. 132 ff.). Ähnlich ist es in den anderen Mitgliedstaaten der Union. Wenn Deutschland mit der Corona-Pandemie recht gut zurechtkommt, erweist das, daß die Corona-Pandemie, auch wenn sie die Länder der Union unterschiedlich hart trifft, kein außergewöhnliches Ereignis ist, das sich der Kontrolle des Staates entzieht.

Das außergewöhnliche Ereignis muß sich zudem nach Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht nur der Kontrolle des Staates entziehen, sondern dieser Staat muß auch von Schwierigkeiten betroffen sein oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht werden. Das Ereignis muß somit vor allem die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen oder bedrohen, wenn ausnahmsweise die Europäische Union finanziellen Beistand leisten dürfen soll. Wenn Sachmittel fehlen, ist es eine Frage des Geldes, daß diese am globalen Markt beschafft werden können. Die Produktivität der Unternehmen weltweit ist so gut wie unbegrenzt.

Die Corona-Virus-Pandemie entzieht sich nicht der Kontrolle des Staates. Deutschland jedenfalls hat wie mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten der Union die Gefahr durch das Virus im Griff, jedenfalls könnte das Virus bereits aus Deutschland eliminiert sein, wenn die Bundesregierung, zumal der Bundesgesundheitsminister, die richtigen Abwehrmaßnahmen rechtzeitig und wirksam getroffen hätten. Die Beispiele anderer Staaten, die von der Corona-Virus-Pandemie nicht weniger betroffen waren als Deutschland, erweisen die Möglichkeit, wirksamer als Deutschland und auch andere europäische Staaten, etwa Frankreich, die Gefahren durch das Corona-Virus Sars Covid 19 abzuwehren und die Gefahr zu bannen, insbesondere Südkorea, Japan, Taiwan, Neuseeland, Australien, nach eigenen Bekundungen auch China.

Abwehrmaßnahmen sind jedenfalls in Deutschland hinreichend wirksam getroffen, so dass die Gefahr eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des Staates entzieht, sich nicht verwirklicht hat.

Zahlungspflichten des Staates, die ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Staates entzieht, und Deutschland dadurch von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, so daß es der finanziellen Hilfe der Europäischen Union bedarf, sind nicht entstanden. Das gilt mehr oder weniger auch für andere Mitgliedstaaten, deren Rechtssysteme sich nicht wesentlich von dem Deutschlands unterscheiden. Dazu mache ich ebenfalls in der Verfassungsklage gegen den Eigenmittelbeschluß und die Aufbauinstrument nähere Ausführungen.

Eine allgemeine Pflicht zur Förderung der Wirtschaft wegen deren Verluste durch Lock-downs läßt sich angesichts der Abwehrrpflichten gegen die Corona-Virus-Pandemie und aus Entschädigungspflichten wegen der Abwehrmaßnahmen nicht begründen.

Selbst wenn die Corona-Pandemie als ein außergewöhnliches Ereignis relevante Schwierigkeiten in Mitgliedstaaten ausgelöst hätte oder diese mit gravierenden finanzielle Schwierigkeiten ernstlich bedroht hätte, würden sich diese Ereignisse nicht der Kontrolle des Staates entziehen, weil zum einen die Länder Abwehrmaßnahmen treffen können und treffen, die die Ansteckungsgefahren relevant gemindert haben und mindern, und zum anderen keine Entschädigungsansprüche durch die Abwehrmaßnahmen auslösen, die Mitgliedstaaten der Union derart finanziell überfordern, daß sie ohne Kreditaufnahme nicht bewältigt werden können, so daß sie deswegen eines finanziellen Beistandes der Union bedürfen. Zudem würde die staatliche Finanzlage mangels notstands begründeter Entschädigungspflichten nicht erheblich beeinträchtigt. Es wäre auch zu bedenken, ob überhaupt von finanziellen Schwierigkeiten gesprochen werden kann, wenn der Staat notwendige Abwehrmaßnahmen gegen eine Ansteckungsgefahr trifft, die ihn zu Entschädigungszahlen verpflichten. Schließlich könnten die Zahlun-

gen solange unterbleiben, bis sie ohne Vernachlässigung vordringlicher Pflichten geleistet werden können. Ein Gesetz könnte die Stundung oder sogar die Niederschlagung der Entschädigungsansprüche anordnen. Ultra posse nemo obligatur. Wie gesagt, es bestehen aber keine relevanten Entschädigungsansprüche.

Wenn allerdings alle Haushaltslagen, in denen aufgetürmte Verbindlichkeiten nicht beglichen werden können, als „außergewöhnliche Ereignisse, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“, eingestuft würden, würde die Schuldenbremse auch des Fiskalpaktes ausgehebelt. Die wachsenden Sozialausgaben liegen in der Verantwortung der Staaten. Jedem Haushaltspolitiker dürfte klar sein, dass die Kosten der überzogenen Sozialpolitik nicht finanzierbar sein werden, wenn das ESZB und die EZB ihre Politik der staatsfinanzierenden Kreditschwemme (dazu K. A. Schachtschneider, Staatsschulden. Wider die Schuldenbremsen, 2021, S. 25 ff.) beenden und dadurch oder auch aus Gründen der weltwirtschaftlichen Entwicklung und/oder der Auswirkungen des Rückstandes der Investitionen und des (weiteren) Rückfalles der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Finanzierungskraft schwindet.

7. Quintessens: Keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Art. 122 Abs. 2 AEUV

Die Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise ist undifferenziert „auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 122 AEUV“ gestützt. Art. 122 Abs. 2 AEUV ermächtigt die Europäische Union nicht, Kredit aufzunehmen, um dem Mitgliedstaat, der „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist, finanziellen Beistand gewähren zu können. Die Union kann dafür nur Finanzmittel einsetzen, über die sie verfügt. Das ist die herrschende Meinung zu Art. 122 Abs. 2 AEUV (etwa U. Häde, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 122 AEUV. Rn. 9, auch Art. 143, Rn. 9; ders., Finanzausgleich, 1996, S. 463 ff.; U. Kempen in: R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 143, Rn. 6). Darum hat die Union durch Beschluß des Rates den Eigenmittelbeschluß geändert und sich in Art. 5 Abs. 1 a des novellierten Beschlusses ermächtigt, „ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union“ einen Kredit von 750 Mrd. Euro „an den Kapitalmärkten“ aufzunehmen.

V Verletzung der Identität des Grundgesetzes durch Ermächtigung der EU zur Kreditaufnahme

Die vertragswidrige Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro durch Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses, um das Wiederaufbauinstrument der Europäischen Union, das in der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise geregelt ist, ist mit der Identität des Grundgesetzes unvereinbar. Deutschland jedenfalls würde mit einer Ermächtigung der Union zu einer solchen, zudem außerordentlich hohen, Kreditaufnahme die Identität des Grundgesetzes verletzen, zu der das Sozial(staats)prinzip gehört und damit die Stabilität des Finanzwesens ein-

schließlich der Sparsamkeit und somit der Schuldenbremsen, die eine Belastung zukünftiger Generationen mit hohen Schulden verbietet, aber auch das demokratische Prinzip, zu dem die Haushaltshoheit der Parlamente gehört, die durch hohe Schulden mit langfristigen Tilgungszeiten verfassungswidrig geschmälert wird. Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 3 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 regelt:

„Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der in Absatz 1 dieses Artikels genannten außerordentlichen und befristeten Ermächtigung der Kommission zur Mittelaufnahme ergeben, sind bis spätestens 31. Dezember 2058 vollständig zurückzuzahlen“.

Der Zeitraum von 37 Jahren belastet Generationen des Deutschen Volkes und von Vertretern des Deutschen Volkes und ist von dem gegenwärtigen Deutschen Bundestag nicht verantwortbar.

Deutschland trägt 21 % der Kosten der Europäischen Union und 27 % des Wiederaufbauinstruments und wird zusätzlich in Anspruch genommen, wenn andere Mitgliedstaaten Verpflichtungen aus dem Eigenmittelbeschuß nicht erfüllen. Zunächst werden die Beiträge der Mitgliedstaaten für die Union drastisch erhöht. Das trifft Deutschland am stärksten, weil es das höchste BIP hat. Art 6 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 bestimmt:

„Die in Artikel 3 Absätze 1 und 2 jeweils festgelegten Obergrenzen werden ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der in Artikel 5 genannten Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben, bis alle derartigen Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2058. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.“

Mit den Krediten, die die Union zur Finanzierung des Wiederaufbauinstruments aufnimmt, werden die bedürftigen Mitgliedstaaten unterstützt. Weil Deutschland allein schon durch Anhebung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte seines BIP den höchsten Anteil der Kosten des Wiederaufbauinstruments trägt, wird es mehr als alle anderen Mitgliedstaaten zur der Finanzierung der Haushalte der unterstützten Mitgliedstaaten herangezogen. Das ist Finanzausgleich, der nicht nur mit Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV nicht vereinbar ist, sondern vor allem nicht mit der Souveränität Deutschlands. Eine Finanzunion ist wesentlich Element eines Bundesstaates. Sie kommt für einen Staatenverbund nicht in Betracht. Die Finanzierung dritter Staaten ist mit dem Staatsprinzip unvereinbar. Eine Ermächtigung zu einer derartigen Finanzierung fremder Staaten hat Deutschland der Union nicht übertragen und darf Deutschland nicht auf die Union übertragen, weil dieser Schritt zum Bundesstaat, wenn auch zunächst nur funktional, nicht institutionell, ein neues Verfassungsgesetz Deutschlands voraussetzt, das nur durch das Deutsche Volk mittels einer Volksabstimmung geschaffen werden kann (BVerfGE 123, 267, Rnrrn. 179, 228, 263; dazu II, 3 b).

Die finanzielle Beistand der Union für Mitgliedstaaten, die „von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ sind, ist der Sache nach Übernahme der Schulden dieser Mitgliedstaaten und damit mittels des Aufbauinstruments der Union

Übernahme der Schulden durch andere Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland. Das ist die durch Art. 125 Abs. 1 AEUV untersagte Haftung sowohl durch die Union wie durch Mitgliedstaaten. Dieser Schritt führt die Europäische Union weiter an einen Bundestaat heran, dessen Entwicklung von den Zustimmungen jedenfalls Deutschlands zu den Gründungsverträgen nicht gedeckt ist.

Deutschland wird durch das Wiederaufbauinstrument über seinen üblichen Anteil an den Kosten der Union hinaus in Anspruch genommen werden. Art. 9 Abs. 5 Sätze 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses regeln:

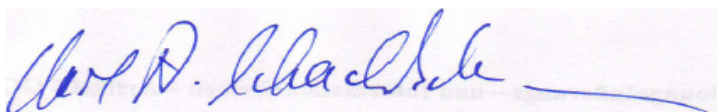
„Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken. Ein solcher Abruf erfolgt anteilmäßig zu den Einnahmen, die jeweils im Haushaltsplan für jeden der anderen Mitgliedstaaten veranschlagt sind. Der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, bleibt weiterhin verpflichtet, diesem nachzukommen.“

Das ist angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren und Jahrzehnten und der hohen Verschuldung der meisten Mitgliedstaaten, etwa Italiens, aber auch Spaniens, Griechenlands und Frankreichs, mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags und damit das demokratische Prinzip werden dadurch mißachtet und verletzt.

Fazit

Art. 5 Abs. 1 a des Eigenmittelbeschlusses mißachtet die Integrationsverantwortung der Staatssorgane Deutschlands aus Art. 23 GG in Verbindung mit Art. 38 GG und Art. 20 GG, die Souveränität Deutschlands, das demokratische Prinzip des Grundgesetzes, insbesondere die haushaltspolitische Gesamtverantwortung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, und wegen der Rechtlosigkeit der Kreditaufnahme der Europäischen Union das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes.

Berlin, den 21. März 2021



Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider

