

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Detlef Horn  
dienstl.: Fachbereich Rechtswissenschaften  
Philipps-Universität Marburg  
Universitätsstr. 6  
35037 Marburg

Vorab per Fax: 0721 / 9101 382

E-mail: [hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de](mailto:hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de)

26. März 2021

## Verfassungsbeschwerde

Beschwerdeführer:

Prof. Dr. ....,

,

Ministerin a.D. ....,

Prof. Dr. ....,

Prof. Dr. ....,

Prof. Dr. ....,

und weitere 2 276 Beschwerdeführer;  
die weiteren Beschwerdeführer sind in der (im Postgang) beigelegten Liste aufgeführt.

Namens und kraft Vollmachten der Beschwerdeführer erhebe ich

### **Verfassungsbeschwerde**

gegen das

Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG)

und stelle den

**Antrag,**

das Bundesverfassungsgericht möge wie folgt entscheiden:

1. Das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) (Bundestagsdrucksache 19/26821, Beschluss des Bundestages vom 25. März 2021, Zustimmung des Bundesrates vom 26. März 2021) verletzt die Beschwerdeführer in ihren grundrechtsgleichen Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes.

2. Das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) (Bundestagsdrucksache 19/26821, Beschluss des Bundestages vom 25. März 2021, Zustimmung des Bundesrates vom 26. März 2021) ist mit Art. 23 Absatz 1 Satz 3 unvereinbar und nichtig.

3. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Die Bevollmächtigungen werden anwaltsüblich versichert und nachgereicht.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das ERatG, soweit damit der in dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 enthaltene Ermächtigung der Europäischen Kommission zugestimmt wird, zur Finanzierung des im Zuge des Covid-19-Aufbaupakets „Next Generation EU“ (NGEU) eingerichteten Aufbauinstruments (Verordnung [EU] 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020) am Kapitalmarkt Kredite in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2058 zu Lasten des Unionshaushalts aufzunehmen und die zur Erfüllung der damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen benötigten Kassenmittel von Deutschland abrufen zu können (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2, Art. 9 Abs. 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses).

Zur **Begründung** trage ich vor:

Am Freitag, den 25. März 2021, hat der Deutsche Bundestag das ERat beschlossen. Einen Tag später, am 26. März 2021, hat auch der Bundesrat unter kurzfristiger Änderung seiner Tagesordnung – wie in meiner Ankündigung dieser Verfassungsbeschwerde am vergangenen Montag vermutet – seine Zustimmung erklärt. Damit steht lediglich noch die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Verkündung des Gesetzes aus, damit die Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses an die Union notifiziert werden kann.

In Anbetracht der Kürze der damit zur Verfügung stehenden Zeit, ist es im Folgenden nur möglich, die wesentlichen Argumente zur Begründung der geltend gemachten Grundrechtsverletzungen zu unterbreiten. Ich behalte mir daher vor, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Begründungen nachzutragen.

*Übersicht:*

A)	Sachverhalt .....	4
	I. Der Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Finanzierung des Aufbaupakets „Next Generation EU“ .....	4
	II. Das Gesetzgebungsverfahren zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG .....	12
B)	Zwischenanmerkung .....	13
C)	Zulässigkeit .....	15
	I. Statthaftigkeit .....	15
	II. Beschwerdebefugnis .....	19
	1. Anwendungsfall der formellen und materiellen Übertragungskontrolle .....	19
	2. Mögliche Rechtsverletzung .....	21
	III. Rechtsschutzbedürfnis, Rechtswegerschöpfung, allgemeine Subsidiarität, Frist .....	22
	IV. Annahme .....	22
D)	Begründetheit .....	22
	I. Verstoß gegen das Erfordernis von Zweidrittel-Mehrheiten .....	23
	1. Änderung der vertraglichen Grundlagen bzw. vergleichbare Regelung .....	23
	2. Verfassungsrelevanz bzw. materielle Verfassungsänderung .....	25
	3. Die Abhängigkeit von Zweidrittel-Mehrheiten .....	31
	II. Überschreitung des unionsrechtlichen Kompetenzrahmens .....	33
	1. Maßstab der Ultra-vires-Kontrolle .....	33
	2. System der Eigenmittel .....	35
	3. Bail-out-Verbot .....	40
	III. Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages .....	42
E)	Ergebnis .....	49

## A) Sachverhalt

### I. Der Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Finanzierung des Aufbaupakets „Next Generation EU“

1 Auf der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juni 2020 haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf verständigt, dass aufgrund der außergewöhnlichen wirtschaftlichen und sozialen Lage in Folge der Covid-19-Krise außerordentliche Maßnahmen zur Stärkung des Aufschwungs und der Resilienz der Volkswirtschaften ergriffen werden müssen. In den „Schlussfolgerungen“ der Tagung wird daher ein Paket von Maßnahmen festgehalten, das dazu dienen soll, den EU-Haushalt aufzustocken, um über diesen die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie in den Mitgliedstaaten einzudämmen und zu mildern.<sup>1</sup> Den Schwerpunkt der Maßnahmen bildet das unter dem Namen „Next Generation EU“ (NGEU) zusammengefasste Covid-19-Aufbaupaket mit einem Umfang von 750 Mrd. Euro. Neben dem zugleich angepassten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 wird dadurch das Volumen des EU-Haushalts um mehr als 70 Prozent erhöht.

2 In der Umsetzung dieser „Schlussfolgerungen“ wurde auf der Ausgabenseite ein Aufbauinstrument geschaffen, durch das beim EU-Haushalt ein Sonderhaushalt eingerichtet wird und das die Grundlage für die Zuweisung der Mittel an verschiedene, bereits laufende oder neue Unionsprogramme darstellt.<sup>2</sup> Im Zentrum dieser Programme zur Mittelverwendung steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität, die mit 672,5 Mrd. Euro ausgestattet werden soll.<sup>3</sup>

3 Auf der Einnahmenseite soll der bisher geltende Beschluss über die Eigenmittel der Union aus dem Jahre 2014<sup>4</sup> aufgehoben und durch ein neues Eigenmittelsystem ersetzt werden. Den dementsprechenden Beschluss hat der Rat am 14. Dezember 2020 gefasst.<sup>5</sup> Darin wird der Kommission für die Beschaffung der Mittel, die

---

<sup>1</sup> Vgl. Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juni 2020.

<sup>2</sup> VO(EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABL. EU LI 433/23 vom 22.12.2020.

<sup>3</sup> VO(EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABL. EU L 57/17 vom 18.2.2021.

<sup>4</sup> Beschluss 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABL. EU L 168/105 vom 7.6.2014.

<sup>5</sup> Beschluss (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, ABL. EU L 424/1 vom 15.12.2020 – **in Anlage 1.**

zur Finanzierung des Aufbauinstruments erforderlich sind,<sup>6</sup> die Ermächtigung erteilt, im Namen der Union an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro (zu Preisen von 2018, mit festem Deflator von 2 % pro Jahr)<sup>7</sup> aufzunehmen.

**4** In den Erwägungsgründen wird dazu dargelegt, dass die Union „Finanzmittel in außerordentlicher Höhe“ benötige, „um die Folgen der Covid-19-Krise zu bewältigen, 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“.<sup>8</sup>

**5** Von den aufgenommenen Mitteln sollen bis zu 390 Mrd. Euro als nicht rückzahlbare Unterstützung („Ausgaben“, „verlorene Zuschüsse“) und bis zu 360 Mrd. Euro als rückzahlbare Unterstützung (Darlehen) für die Mitgliedstaaten, beide zum ausschließlichen Zweck der Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise, verwendet werden.<sup>9</sup> Dabei werden nach Maßgabe des Aufbauinstruments allein über die Aufbau- und Resilienzfazilität die besagten 360 Mrd. Euro für Darlehen sowie 312,5 Mrd. Euro für Zuschüsse bereitgestellt.<sup>10</sup>

**6** Diese Mittel sollen möglichst schnell, also im Kontext bzw. unmittelbar nach der Krise ausgekehrt werden. Daher sollen die rechtlichen Verpflichtungen für ein Programm, das aus diesen zusätzlichen Mitteln finanziert wird, bis zum 31. Dezember 2023 eingegangen und entsprechende Zahlungen an die Mitgliedstaaten bis spätestens 31. Dezember 2026 getätigt werden. Dementsprechend ist vorgesehen, dass die dafür notwendige Aufnahme neuer Nettomittel an den Kapitalmärkten spätestens Ende 2026 beendet wird.<sup>11</sup>

**7** Die Rückzahlung dieser Fremdmittel ebenso wie die Zahlung fälliger Zinsen sollen aus dem Unionshaushalt finanziert werden, wobei für die Rückzahlung derjenigen Mittel, die den Mitgliedstaaten als Darlehen gewährt werden, die von den Empfängerstaaten rückerstatteten Beträge verwendet werden sollen. Die Rückzah-

<sup>6</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 VO(EU) 2020/2094 (Fn. 2).

<sup>7</sup> Daraus ergibt sich nach Schätzung eine Kreditsumme bis 2026 von ca. 820 Mrd. Euro; vgl. D. Meyer, EuZW 2021, 16 (20).

<sup>8</sup> 14. Erwägungsgrund des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 (Fn. 5).

<sup>9</sup> 14. Erwägungsgrund, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>10</sup> Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) Ziff. ii), Buchst. b) VO(EU) 2020/2094 (Fn. 2); Art. 6 Abs. 1 VO(EU) 2021/241 (Fn. 3).

<sup>11</sup> Vgl. 15. und 18. Erwägungsgrund, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 (Fn. 5); Art. 3 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 9 VO(EU) 2020/2094 (Fn. 2).

lung der aufgenommenen Mittel soll im Wesentlichen erst 2028 beginnen. Nur wenn neben den gebotenen Zinszahlungen noch hinreichende Liquidität zur Verfügung steht, können vorzeitige Rückzahlungen schon bis zum Ende des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 vorgenommen werden. Alle Verbindlichkeiten sollen bis zum 31. Dezember 2058 vollständig zurückgezahlt sein.<sup>12</sup>

**8** Um sicherzustellen, dass die Union ihrem Schuldendienst gegenüber Dritten stets nachkommen kann, und auch zu dem Zweck, an den Kapitalmärkten möglichst günstige Finanzierungsbedingungen erwarten zu können, ist eine außerordentliche Anhebung der Obergrenzen der Eigenmittel der Union vorgesehen. Die Obergrenze der Mittel für Zahlungen und die Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen von 1,40 % bzw. 1,46 % der Summe des Bruttonationaleinkommens (BNE) aller Mitgliedstaaten sollen – zum ausschließlichen Zweck der Deckung sämtlicher Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der Mittelaufnahme für das Aufbauinstrument ergeben – um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben werden. Die Anhebung soll so lange Bestand haben, bis alle aufgenommenen Mittel zurückgezahlt sind und alle Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen, die auf der Grundlage dieser Mittel gewährt wurden, nicht mehr bestehen, mithin längstens bis zum 31. Dezember 2058.<sup>13</sup>

**9** Diese – zweckgebundene – Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen lässt allerdings unberührt, dass die Zahlungsverpflichtungen, die die Union mit der Fremdkapitalaufnahme zum Zwecke der Finanzierung des Aufbauinstruments eingegangen ist, aus dem Unionshaushalt bedient werden sollen. Die Eigenmittel bis zu jener um 0,6 Prozentpunkte erhöhten Obergrenze werden daher der Union nicht als (jährliche) Mittel für Zahlungen zur Verfügung gestellt bzw. nicht als (jährliche) Mittel für Verpflichtungen in den Unionshaushalt eingestellt.

**10** Statt dessen wird die Kommission ermächtigt, „während des Zeitraums der vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenzen die Mitgliedstaaten aufzufordern, die entsprechenden Kassenmittel vorläufig bereitzustellen, wenn die bewilligten, in den Unionshaushalt eingesetzten Mittel nicht ausreichen, um die aus der Mittelaufnahme ... entstehenden Verbindlichkeiten zu decken“. Dieser Mittelabruf soll demnach zwar nur als „letztes Mittel“ in Betracht kommen können und auf die Höhe des relativen BNE-Anteils an der erhöhten Eigenmittelobergrenze begrenzt sein. Doch für den Fall, dass ein Mitgliedstaat einem solchen Abruf nicht nachkommt, soll die Kommission zudem das Recht haben, von anderen Mitgliedstaaten

---

<sup>12</sup> Vgl. 19. und 20. Erwägungsgrund, Art 5 Abs. 2 UAbs. 1, 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 (Fn. 5).

<sup>13</sup> Vgl. 16. und 17. Erwägungsgrund, Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 (Fn. 5).

zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken.<sup>14</sup>

**11** Zusammenfassend: Bei der Union ist ein zweckgebundener Sonder- oder Nebenhaushalt eingerichtet; das ist das Aufbauinstrument (EU Recovery Instrument – EURI), gestützt auf Art. 122 AEUV. Dessen Gelder werden über verschiedene Programme in Form von Zuschüssen (390 Mrd. Euro) und Darlehen (360 Mrd. Euro) an die Mitgliedstaaten bis Ende 2026 verteilt; im Zentrum steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility – RRF), gestützt auf Art. 175 Abs. 3 AEUV. Finanziert wird der Sonderhaushalt durch Fremdmittel, die bis Ende 2026 aufzunehmen sind und eine Laufzeit bis Ende 2058 aufweisen können. Die Rückführung dieser Fremdmittel soll aus den Eigenmitteln der Union, d.h. aus dem regulär bewilligten Unionshaushalt erfolgen. Doch soll es auch möglich sein, dafür zusätzliche Kassenmittel von den Mitgliedstaaten im Rahmen erhöhter Eigenmittelobergrenzen abzurufen, wobei insofern jeder Mitgliedstaat für die Nachschusspflichten der anderen Mitgliedstaaten einzustehen hat. Die Ermächtigung zur Mittelaufnahme und die Wege zu deren Rückführung regelt der Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 (Own Resources Decision – ORD).

**12** Dieser Eigenmittelbeschluss ist auf Art. 311 Abs. 3 AEUV (und Art. 106a Euratom-Vertrag) gestützt und tritt dementsprechend in Kraft, wenn ihm alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

**13** Die vorliegend wesentlichen Bestimmungen des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 lauten:

*Artikel 1*  
Gegenstand

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

*Artikel 2*  
Eigenmittelkategorien und konkrete Methoden für ihre Berechnung

(1) Folgende Einnahmen stellen in den Unionshaushalt einzusetzende Eigenmittel dar:

---

<sup>14</sup> 23. Erwägungsgrund, Art. 9 Abs. 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 (Fn. 5).

- a) traditionelle Eigenmittel ...
  - b) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes für alle Mitgliedstaaten in Höhe von 0,30 % auf den Gesamtbetrag der auf alle steuerpflichtigen Lieferungen erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt) ...ergeben...;
  - c) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ergeben...;
  - d) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden einheitlichen Abrufsatzes auf den Gesamtbetrag der BNE aller Mitgliedstaaten ergeben.
- ...

#### *Artikel 3*

#### Eigenmittelobergrenzen

- (1) Der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für die jährlichen Mittel für Zahlungen zur Verfügung steht, darf 1,40 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen.
- (2) Der Gesamtbetrag der jährlichen Mittel für Verpflichtungen, die in den Unionshaushalt eingesetzt werden, darf 1,46 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

#### *Artikel 4*

#### Nutzung der an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel

Die Union verwendet die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben.

#### *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.

### *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.

### *Artikel 7*

Grundsatz der Gesamtdeckung

Die in Artikel 2 genannten Einnahmen dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im Jahreshaushaltsplan der Union ausgewiesenen Ausgaben.

...

### *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 Unionsvorschriften 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 erfor-

derliche 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 Einnahmenteils 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. Das Gesetzgebungsverfahren zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG

**14** Unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen hat die Bundesregierung den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem Eigenmittelbeschluss (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) vorgelegt und am 17. Dezember 2020 dem Bundesrat zur ersten Stellungnahme übermittelt.<sup>15</sup>

**15** Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.<sup>16</sup>

**16** Unter dem Datum vom 19. Februar 2021 hat die Bundesregierung den Gesetzentwurf dem Bundestag zur Beschlussfassung zugeleitet.<sup>17</sup>

**17** Am 25. Februar 2020 hat der Bundestag in erster Lesung den Gesetzentwurf an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.<sup>18</sup>

**18** Die zweite und dritte Lesung hat am 25. März 2021 stattgefunden und mit dem Beschluss des Gesetzes geendet: Bei 645 abgegebenen Stimmen (gesetzliche Mitgliederzahl: 709) votierten 478 Abgeordnete mit „Ja“, 95 mit „Nein“ und 73 mit „Enthaltung“.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> BRat-Drs. 764/20.

<sup>16</sup> BRat-Drs. 764/20 (Beschluss).

<sup>17</sup> BT-Drs. 19/26821 – **Anlage 1**.

<sup>18</sup> BT-PIPr 19/212, S. 26680A - 26695A.

<sup>19</sup> Siehe <https://www.bundestag.de/tagesordnung>, vom 25. März 2021 (218. Sitzung); PIPr 19/... (noch nicht veröffentlicht).

**19** Der Bundesrat hat dem Gesetz sogleich am nächsten Tag, den 26. März 2021, einstimmig zugestimmt; dazu war am Tag zuvor, unmittelbar nach dem Bundestagsbeschluss, die Tagesordnung kurzfristig um den entsprechenden TOP (86) ergänzt worden.

**20** Zur Gesetzgebungskompetenz erklärt der Gesetzentwurf:<sup>20</sup>

„Nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 3 Absatz 1 IntVG ist für die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Beschluss des Rates gemäß Artikel 311 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein Gesetz erforderlich. Gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes bedarf dieses Gesetz der Zustimmung des Bundesrates.“

## **B) Zwischenanmerkung**

**21** Die Beschwerdeführer legen Wert darauf, mit ihrer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zur Kontrolle des ERatG nicht missverstanden zu werden:

**22** Ihnen geht es keineswegs darum, die Anstrengungen zur Überwindung der Corona-Krise und zur Bewältigung ihrer wirtschaftlichen Folgen zu hintertreiben. Sie wenden sich auch nicht gegen die gebotene europäische Solidarität, von der diese Anstrengungen geleitet sein müssen. Sie sind ebenso wie der Europäische Rat und die Bundesregierung der Auffassung, dass die Covid-19-Pandemie und ihre Folgen die Union und die Mitgliedstaaten vor eine „historische Herausforderung“ stellen und dass dies eine „außerordentliche Reaktion“ und die Bereitstellung von „Finanzmitteln in außerordentlicher Höhe“ notwendig macht. Das schließt ein, dass dazu auch eine Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Kauf genommen werden und die Verwendung der Mittel gerade auch denjenigen Staaten zugutekommen muss, die von dem wirtschaftlichen Schock der Pandemiefolgen am stärksten betroffen sind.

**23** Den Beschwerdeführern geht es einzig um die Wahrung des Rechts und der Demokratie auch in dieser Lage. Auch unter dem Druck einer historischen Herausforderung wie der Corona-Pandemie darf sich das, was politisch und wirtschaftlich für notwendig oder opportun gehalten wird, nicht über das hinwegsetzen, was rechtlich zulässig und demokratisch geboten ist. Wie sehr die Rechtsstaatlichkeit für die Europäische Union schlechthin konstituierend ist, zeigt sich nicht zuletzt auch an

---

<sup>20</sup> BT-Drs. 19/26821, S. 2, 8.

der Konditionalitätsregelung für die Verausgabung von EU-Haushaltsmitteln, die unlängst verabschiedet worden ist.<sup>21</sup>

**24** Die Kritik, die die Verfassungsbeschwerde vorbringt, ist daher keine europakritische, sondern eine proeuropäische, weil sie den fortschreitenden Prozess der europäischen Integration in den Bahnen von Recht und Demokratie halten und stabilisieren will. Deshalb ist es nach Auffassung der Beschwerdeführer unerlässlich, das die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu dem Integrationsschritt, der mit dem neuen Eigenmittelsystem der Union unternommen wird und den der Bundesfinanzminister ausdrücklich mit den Worten vorantreibt: „Es ist der Weg in die Fiskalunion, und es ist ein guter Weg für Europas Zukunft“<sup>22</sup>, vom Bundesverfassungsgericht auf seine Vereinbarkeit mit den Integrationsvoraussetzungen des Grundgesetzes überprüft wird.

**25** Denn das neue Eigenmittelsystem führt die Union in der Tat in eine Fiskalunion. Mit seiner Ermächtigung, Kredite zu Lasten des Unionshaushalts aufzunehmen, tritt eine tiefgreifende und strukturell bedeutsame Veränderung des von den Mitgliedstaaten getragenen und verantworteten Finanzierungssystems der Union ein. Diese Veränderung mag politisch wünschenswert erscheinen, doch sie galt bislang als mit den geltenden Verträgen nicht vereinbar. Dem entspricht es voll und ganz, wenn auch der Bundesfinanzminister formuliert, dass es „über viele, viele Jahre als Problem erschienen ist, ... dass es keine Fiskalunion gibt“. Doch der Schritt, der jetzt gegangen werden soll, „um in eine Fiskalunion hineinkommen zu können“:<sup>23</sup> dieser Schritt kann nach Auffassung der Beschwerdeführer im Rechtsrahmen des Grundgesetzes mit dem ERatG nicht gegangen werden.

**26** Dabei ist dieser Schritt keineswegs alternativlos in dem Sinne, dass nur so und nicht anders die Corona-Krise bewältigt und der Wiederaufbau gestemmt werden könnte. Die Überzeugung, dass dies nur in einem gemeinsamen Handeln der Mitgliedstaaten und nur mit einer starken Europäischen Union gelingen kann, ist nicht darauf angewiesen, der Union eine selbstständige Verschuldungskompetenz mit weitreichenden und im Einzelnen unabsehbaren Folgen für die Zukunft der Union zu übertragen. Indem aber genau das geschehen soll, werden für die nächsten 38 Jahre nicht nur die nationalen Haushalte in eine Gemeinschaftshaftung hineingezo-

---

<sup>21</sup> Vgl. VO (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. EU L 433/11 vom 22.12.2020.

<sup>22</sup> Vgl. BT-PIPr 19/212, S. 26681C.

<sup>23</sup> Zitate: BT-PIPr 19/212, S. 26680C, D.

gen, sondern auch die Gestaltungsspielräume der zukünftigen Unionshaushalte erheblich eingeschränkt.

**27** Auch der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht vom 11. März 2021 deutlich auf die weitreichenden Auswirkungen und die erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt hingewiesen, die sich aus der beabsichtigten Verschuldung der Union ergeben.<sup>24</sup>

**28** Politische und zugleich wirtschaftlich gleichwertige Alternativen gibt und gäbe es viele. Nicht zuletzt könnten die Mitgliedstaaten nach einem in europäischer Solidarität modifizierten System der Anteilsberechnung der Union in einem regulären Eigenmittelbeschluss zusätzliche „echte“ Kassenmittel zur Verfügung stellen, die sie durch nationale Schuldenaufnahmen finanzieren; die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts<sup>25</sup> böte auch dafür die notwendige haushaltspolitische Flexibilität. Weil sich alle Mitgliedstaaten derzeit unproblematisch am Kapitalmarkt finanzieren können, würde dies zu einer kaum höheren budgetären Belastung der Mitgliedstaaten führen als die letztlich doch von ihnen zu tragende Verschuldung der Union.

**29** Wenn aber der politische Wille dennoch dahin geht, die Union zur gemeinschaftlich getragenen Kreditfinanzierung ihrer Aufgaben zu ermächtigen, dann muss eine solche Kompetenzerweiterung auf rechtlich tragfähiger Grundlage stehen: Der richtige Weg dafür wäre eine Vertragsänderung im ordentlichen Änderungsverfahren.

## C) Zulässigkeit

**30** Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

### I. Statthaftigkeit

**31** Sie richtet sich insbesondere gegen einen statthaften Beschwerdegegenstand.

<sup>24</sup> Vgl. Bundesrechnungshof „Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds)“ vom 11. März 2021; ebenso wie die dazu ergangene Pressemitteilung abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de>.

<sup>25</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt COM(2020) 123 final vom 20. März 2020 (Zustimmung des ECOFIN-Rates am 23. März 2020).

**32** Wie eingangs vermerkt, wendet sich die Verfassungsbeschwerde insoweit gegen das ERatG, wie damit der in dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 enthaltene Ermächtigung der Europäischen Kommission zugestimmt wird, zur Finanzierung des im Zuge des Covid-19-Aufbaupakets „Next Generation EU“ (NGEU) eingerichteten Aufbauinstruments (Verordnung [EU] 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020) am Kapitalmarkt Kredite in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2058 zu Lasten des Unionshaushalts aufnehmen und die zur Erfüllung der damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen benötigten Kassenmittel von Deutschland abrufen zu können (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2, Art. 9 Abs. 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses).<sup>26</sup>

**33** Mit dem ERatG soll für die Bundesrepublik Deutschland die gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV erforderliche Annahme des Eigenmittelbeschlusses bewirkt werden. Das Verfahren der Annahme ist unionsrechtlich zweistufig gestaltet:<sup>27</sup> Der vom Rat – auf der ersten Stufe – gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren auf Vorschlag der Kommission einstimmig gefasste Beschluss (Art. 311 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 289 Abs. 2 AEUV, Art. 17 Abs. 2 EUV) bedarf – auf der zweiten Stufe – der Zustimmung aller Mitgliedstaaten nach deren „jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“, um dessen unionsrechtlich verbindliche Wirkung (und damit zugleich innerstaatliche Anwendbarkeit) zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens herzustellen.

**34** Bei dem Eigenmittelbeschluss handelt es sich demnach nicht um einen supranationalen, sondern um einen an die Mitgliedstaaten adressierten Unionsrechtsakt.<sup>28</sup> Von (anderen) nicht-supranationalen Beschlüssen im Sinne des Art. 288 Abs. 4 AEUV unterscheidet er sich durch seine fehlende Verbindlichkeit. Den Mitgliedstaaten steht es frei, ihm zuzustimmen und damit seine (auch innerstaatliche) Verbindlichkeit herzustellen. Darin liegt der Souveränitätsvorbehalt, den Art. 311 Abs. 3 AEUV (in den Grenzen des Art. 4 Abs. 3 EUV) gewährleistet.

**35** Die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes für die Zustimmung ergibt sich nach den „verfassungsrechtlichen Vorschriften“ des Grundgesetzes aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 IntVG. Dies ist Ausdruck der Integri-

---

<sup>26</sup> Im Hinblick auf die Einheitlichkeit des Angriffsgegenstandes von ERatG und Eigenmittelbeschluss liegt darin die inhaltliche Beschränkung des mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Rechtsschutzbegehrens; zu dieser Anforderung: BVerfGE 153, 74 (131 Rn. 93 m.w.N.).

<sup>27</sup> Vgl. nur Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 17 f.

<sup>28</sup> Vgl. Art. 13 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020 (Fn. 5).

onsverantwortung der gesetzgebenden Körperschaften, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Lissabon-Vertrag herausgestellt hat:

**36** „Gestalten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung das europäische Vertragsrecht in einer Art und Weise aus, dass eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Europäischen Union – wenngleich unter dem Einstimmigkeitserfordernis im Rat – herbeigeführt werden kann, obliegt den nationalen Verfassungsorganen eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung. Diese Integrationsverantwortung muss in Deutschland innerstaatlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen insbesondere des Art. 23 Abs. 1 GG genügen“.<sup>29</sup>

**37** Daher bedarf es in diesen Fällen der „dynamischen Vertragsentwicklung“ eines Zustimmungsgesetzes „nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG“.<sup>30</sup> Das gilt nicht nur für primärrechtliche Änderungen im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV, sondern auch für vergleichbare Vertragsänderungsverfahren ohne „klassischen Ratifikationsvorbehalt“, wie in dem Fall der Festlegung der Eigenmittel der Union nach Art. 311 Abs. 3 AEUV<sup>31</sup> (sog. besonderes Vertragsänderungsverfahren nach § 3 Abs. 1 IntVG).

**38** Ein solches Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, §§ 13 Nr. 8 a, 90 ff. BVerfGG grundsätzlich ein tauglicher Beschwerdegegenstand. Allerdings ist vorliegend das vom Bundestag beschlossene und mit der Zustimmung des Bundesrates zustande gekommene (Art. 78 GG) ERatG zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten.

**39** Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann jedoch ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag bereits vor seinem Inkrafttreten tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung und die Verkündung abgeschlossen ist.<sup>32</sup>

**40** Darauf wird hiermit Bezug genommen. Zwar handelt es sich bei dem ERatG nicht um ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag im Sinne eines „klassischen“ Ratifikationsgesetzes. Doch muss diese Rechtsprechung in entsprechender Weise auch für ein Zustimmungsgesetz gelten, das zu einem unions-

<sup>29</sup> BVerfGE 123, 267 (433, auch 351 sowie Ls. 2a).

<sup>30</sup> BVerfGE 1123, 267 (434).

<sup>31</sup> BVerfGE 123, 267 (387 f., 434).; ebenso schon BVerfGE 89, 155 (199).

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 153, 74 (132 Rn. 94 m.w.N.).

rechtlichen Beschluss im Verfahren der besonderen Vertragsänderung ergeht. Denn die Sach- und Rechtslage ist hier vergleichbar.

**41** Wenn die Verfassungsbeschwerde nicht schon vor dem Inkrafttreten des ERatG statthaft wäre, bestünde die Gefahr, dass Deutschland unionsrechtliche Verpflichtungen eingehen würde, die es nur unter Verletzung seiner Verfassung und der Rechte der Beschwerdeführer erfüllen könnte.<sup>33</sup>

**42** Zwar führt die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar die unionsrechtliche Wirksamkeit des Eigenmittelbeschlusses herbei, sondern diese tritt gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV erst dann ein, wenn alle Mitgliedstaaten zugestimmt haben.<sup>34</sup> Dennoch enthält die Ratifikation durch das ERatG die Zustimmung, durch diesen Beschluss gebunden zu sein.<sup>35</sup> Das hat zur Folge, dass die Bundesrepublik Deutschland schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen dazu verpflichtet ist, keine Maßnahmen zu unternehmen, die Ziel und Zweck des Beschlusses vereiteln würden.<sup>36</sup> Im Kontext der Europäischen Union kommt in besonderer Weise hinzu, „dass sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV die Pflicht ergeben kann, eine einmal erteilte Zustimmung nicht mehr zurückzuziehen“.<sup>37</sup>

**43** Würde demnach die Verfassungsbeschwerde nicht vor dem Inkrafttreten des ERatG statthaft sein, würde mit der anschließenden – „unverzüglich“ vorzunehmenden<sup>38</sup> – Notifikation der Ratifikation für die Bundesrepublik Deutschland eine Bindung an den Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 eintreten, die nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte. Die mit dem Beschluss übertragenen Kompetenzen, die Union mit 750 Mrd. Euro über die nächsten 38 Jahre zu verschulden, wären „verloren“, die damit einhergehend übernommene Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland könnte nicht mehr einseitig „zurückgeholt“ werden.<sup>39</sup>

**44** Damit würde die Verfassungsbeschwerde ihren Zweck verfehlen, durch Klärung der verfassungsrechtlichen Lage ein Auseinanderfallen von unions- und verfassungsrechtlichen Bindungen zu vermeiden<sup>40</sup> und der Gefahr vorzubeugen, dass

<sup>33</sup> Bezug: BVerfGE 153, 74 (132 Rn. 94).

<sup>34</sup> Vgl. auch Art. 12 Abs. 3 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>35</sup> Rechtsgedanke aus Art. 11 in Verbindung mit Art. 14 Buchst. a), Art. 16 Buchst. c) WVK.

<sup>36</sup> Rechtsgedanke aus Art. 18 WVK.

<sup>37</sup> BVerfGE 153, 74 (152 Rn. 137).

<sup>38</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>39</sup> Bezug: BVerfGE 153, 74 (152 Rn. 137).

<sup>40</sup> Bezug: BVerfGE 153, 74 (132 Rn. 94).

Deutschland seine Verpflichtungen aus der Bindung an den Eigenmittelbeschluss nur unter Verletzung seiner Verfassung nachkommen könnte.

**45** Auch im Hinblick auf das Gebot effektiven (Grund-)Rechtsschutzes wird daher davon ausgegangen, dass das Bundesverfassungsgericht auch im vorliegenden Fall eine vorbeugende Prüfung künftiger Regelungen ermöglicht. Die Voraussetzung, dass das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten und die Verkündung abgeschlossen sein muss, ist gegeben. Das ERatG hat diesen Verfahrensstand mit der Zustimmung des Bundesrates am 26. März 2021 erreicht.

## II. Beschwerdebefugnis

**46** Die Beschwerdeführer sind auch beschwerdebefugt.

### 1. Anwendungsfall der formellen und materiellen Übertragungskontrolle

**47** Mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen das ERatG rügen sie die Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG dadurch,

- dass das ERatG gegen das Erfordernis eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG verstößt, sowie
- dass der mit dem ERatG gebilligte Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 nicht von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt und nicht mit Art. 125 Abs. 1 AEUV vereinbar ist und
- dass dieser Beschluss in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages eingreift.

**48** Die Herleitung der damit geltend gemachten Rechte stützt sich auf die mittlerweile gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach erschöpft sich das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG als grundrechtsgleiches Recht garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt. Sein demokratischer Kerngehalt, an der Selbstherrschaft des Volkes teilhaben und die Ausübung öffentlicher Gewalt beeinflussen zu können, umfasst im Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG auch den Schutz der Bürgerinnen und Bürger davor, dass bei einer Übertragung von Hoheitsrechten die formellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG nicht eingehalten und dass der gemäß Art. 23 Abs. 1

Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbare Inhalt des demokratischen Selbstbestimmungsrechts und damit des Grundsatzes der Volkssouveränität preisgegeben wird.<sup>41</sup>

**49** Das eine prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der formellen Übertragungskontrolle, wie sie zuletzt im Urteil zum Einheitlichen Patentgericht zur Anwendung kam,<sup>42</sup> das andere im Wege der Identitätskontrolle, wie sie Gegenstand der Urteile zu den Verträgen von Maastricht und von Lissabon und zum ESM-Vertrag war.<sup>43</sup>

**50** Allerdings hatte das Bundesverfassungsgericht noch keine Gelegenheit, die beiden Formen der Übertragungskontrolle auch auf ein Gesetz zu erstrecken, das – wie vorliegend – nach der Lissabon-Begleitgesetzgebung (§ 3 Abs. 1 IntVG in Verbindung mit Art. 311 Abs. 3 AEUV) einem (nicht-supranationalen) Unionsrechtsakt im besonderen Vertragsänderungsverfahren zustimmt.

**51** Der aus den vorbenannten (Abs.-Nr. 48) Gewährleistungen folgende „Anspruch auf Demokratie“<sup>44</sup> umfasst jedoch auch das Recht darauf, dass eine im Verfahren der besonderen Vertragsänderung zu erteilende Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu einem Rechtsakt der Union, wie hier dem Beschluss des Rates über ein erneuertes Eigenmittelsystem, nur in den dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt. Der Abwendung einer Verletzung dieses Rechts muss die formelle Übertragungskontrolle ebenso dienen wie im Falle von Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen bzw. europäischen Verträgen.

**52** Zudem gewährleistet der „Anspruch auf Demokratie“ auch den Schutz der Wahlberechtigten davor, dass ein im besonderen Vertragsänderungsverfahren ergehendes Zustimmungsgesetz gegen die Verfassungsidentität gemäß Art. 79 Abs. 3 GG verstößt, weil der durch dieses Gesetz zu billigende Unionsrechtsakt, wie hier der Beschluss des Rates über ein erneuertes Eigenmittelsystem, das geltende, im Vertragsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm in qualifizierter Weise verletzt sowie die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtigt.

---

<sup>41</sup> Vgl. zuletzt m.z.N. BVerfGE 153, 74 (133 ff. Rn. 96 ff.); 154, 17 (84 ff. Rn. 98 ff.).

<sup>42</sup> BVerfGE 153, 74 (143 ff. Rn. 118 ff., 152 f. Rn. 137 f.).

<sup>43</sup> BVerfGE 89, 155 ff.; 123, 267 ff.; 132, 195 ff.; 135, 317 ff.

<sup>44</sup> BVerfGE 142, 123 (193 Rn. 133, 219 Rn. 185); 154, 17 (118 Rn. 158).

**53** Bundestag und Bundesrat trifft aufgrund der ihnen obliegenden und von den Wahlberechtigten zu ihrem Schutze einforderbaren Integrationsverantwortung<sup>45</sup> auch die Verpflichtung,<sup>46</sup> im Verfahren besonderer Vertragsänderung ergangenen Rechtsakten von Organen der Europäischen Union, die einen Ultra-vires-Akt darstellen oder eine Identitätsverletzung bewirken, die Zustimmung zu versagen.

**54** Das Institut der Identitätskontrolle muss daher auch dazu dienen, derartige Rechtsverletzungen abzuwenden. Schlaglichtartig gewendet: Ein Unionsrechtsakt, der als Ultra-vires- oder identitätsverletzende Maßnahme der Union innerstaatlich nicht anwendbar wäre, kann nicht ratifizierbar sein und dadurch anwendbar werden. In dieser Weise stellt die Identitätskontrolle von Zustimmungsgesetzen im Verfahren besonderer Vertragsänderung einen weiteren Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht dar.

**55** Die Verfassungsbeschwerde beantragt daher, die Identitätskontrolle in den Formen der formellen und der materiellen Übertragungskontrolle auch auf den vorliegenden Fall des ERatG zu erstrecken. Dass hierbei die Ultra-vires-Kontrolle zu einem Bestandteil der materiellen Übertragungskontrolle wird,<sup>47</sup> folgt aus der Eigentümlichkeit, dass hier die ratifikationsähnliche Zustimmung zu einem beschlossenen Unionsrechtsakt in Betracht steht. Ob es sich bei diesem Rechtsakt unionsrechtlich um einen Akt des Primärrechts oder um einen Sekundärrechtsakt handelt, ist dafür unerheblich (dazu unten, Abs.-Nr. 117).

## 2. Mögliche Rechtsverletzung

**56** Auch die (Rüge-)Voraussetzungen für eine mögliche Verletzung der geltend gemachten Rechte der Beschwerdeführer liegen vor. Dazu wird eingehend in der Begründetheit ausgeführt.

**57** Die Beschwerdeführer werden als Wahlberechtigte zum Deutschen Bundestag durch das ERatG zudem selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Das ERatG würde nach seiner Ausfertigung und dem Eintritt seiner unionsrechtlichen Bindungswirkung ohne weiteren Umsetzungsakt das über den Bundestag vermittelte Recht auf demokratische Selbstbestimmung beeinträchtigen.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (353); 154, 17 (150 Rn. 230).

<sup>46</sup> Dazu BVerfGE 123, 267 (Ls. 2a, 351, 433 f.).

<sup>47</sup> Zur einheitlichen Grundlage des Art. 79 Abs. 3 GG für die Ultra-vires- und die (materielle) Identitätskontrolle: BVerfGE 146, 123 (203 Rn. 153) – dort allerdings bezogen auf supranationale Rechtsakte, wie dem OMT-Programm der EZB.

<sup>48</sup> Bezug: BVerfGE 153, 74 (134 Rn. 97, 136 Rn. 102.)

### **III. Rechtsschutzbedürfnis, Rechtswegerschöpfung, allgemeine Subsidiarität, Frist**

**58** Das Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführer folgt ohne Weiteres aus den Gründen, die die Statthaftigkeit der Verfassungsbeschwerde schon vor dem Inkrafttreten des ERatG begründen (oben, Abs.-Nr. 38 ff.).

**59** Fragen der Rechtswegerschöpfung, der allgemeinen Subsidiarität und der Beschwerdefrist stellen sich in dieser Konstellation nicht.

### **IV. Annahme**

**60** Die Verfassungsbeschwerde ist auch anzunehmen.

**61** Die Annahme ist zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG angezeigt.

**62** Der Verfassungsbeschwerde kommt zudem grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu.

**63** Sie konfrontiert das deutsche Verfassungsrecht mit den fundamental neuen Fragen, ob die Bundesrepublik Deutschland der in dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 erstmals in der Geschichte der Union enthaltenen Ermächtigung zur Verschuldung des Unionshauhalts mit dem Gesetz des ERatG zustimmen kann und ob dieser Eigenmittelbeschluss insoweit zustimmungsfähig ist.

**64** Beide Fragen bedingen zudem einen Ausbau der bundesverfassungsgerichtlichen Identitätskontrolle, indem diese auch auf die Konstellation einer im besonderen Vertragsänderungsverfahren ergangenen Zustimmung zu einem nicht-supranationalen Unionsrechtsakt Anwendung findet.

### **D) Begründetheit**

**65** Der Antrag ist begründet.

## I. Verstoß gegen das Erfordernis von Zweidrittel-Mehrheiten

**66** Der dem ERat zugrundeliegende Gesetzentwurf gibt an, sich auf Art 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu stützen. Der Entwurf hält demnach für die Beschlussfassung im Bundestag ebenso wie für die Zustimmung im Bundesrat eine einfache (Stimmen-) Mehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1, 52 Abs. 3 Satz 1 GG) für ausreichend.

**67** Damit verstößt das ERatG gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG. Denn das Gesetz weist jene „Verfassungsrelevanz“ auf, die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ein gemäß Art. 79 Abs. 2 GG zu beschließendes Gesetz erforderlich macht. Weil dem vorliegend nicht entsprochen ist (unten, Abs.-Nrn. 104 ff.), werden die Beschwerdeführer in ihrem Recht darauf verletzt, dass eine im Verfahren der besonderen Vertragsänderung zu erteilende Zustimmung zu einem Rechtsakt der Union nur in den dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt (zur Herleitung dieses Rechts oben, Abs.-Nrn. 47 ff., 51).

### 1. Änderung der vertraglichen Grundlagen bzw. vergleichbare Regelung

**68** Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG knüpft die Geltung des Art. 79 Abs. GG für ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG an die Begründung der Europäischen Union sowie Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen oder vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden.

**69** Dabei handelt es sich bei dem durch das ERatG zu billigenden Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 um eine Regelung, die im Sinne der dritten Variante des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG mit einer Änderung der vertraglichen Grundlagen der Union vergleichbar ist.

**70** Für die Annahme, dass der Eigenmittelbeschluss schon als Änderung der vertraglichen Grundlagen im Sinne der zweiten Variante des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG qualifiziert werden könnte, ließe sich zwar anführen, dass von dieser nicht nur das ordentliche, sondern auch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren erfasst ist,<sup>49</sup> dem wiederum die Bestimmungen zur Festlegung der Eigenmittel der Union „nachgebildet“ sind.<sup>50</sup> Dagegen spricht allerdings, dass der Beschluss über die Eigenmit-

<sup>49</sup> Vgl. etwa Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 53.

<sup>50</sup> BVerfGE 123, 267 (387); vgl. auch ebd. 386: Festlegung der Eigenmittel der Union gemäß Art. 269 Abs. 2 EGV (Amsterdam/Nizza) im „vereinfachten Vertragsänderungsverfahren“.

tel anders als in den genannten Vertragsänderungsverfahren nicht zu einer förmlichen Änderung der Verträge führt. Die vertraglichen Grundlagen stehen vielmehr „kraft verfassungsrechtlicher Anordnung“ fest.<sup>51</sup>

**71** Insoweit kommt es nicht darauf an, ob dem Eigenmittelbeschluss Primärrechts- oder (nur) Sekundärrechtsqualität zugesprochen wird.<sup>52</sup> Denn selbst bei einer Zuordnung zum Primärrecht ändert er nicht die „vertraglichen Grundlagen“, sondern bleibt auf diese bezogen, indem er „außerhalb der einheitlichen Vertragsurkunde Art. 311 rechtsverbindlich konkretisiert“.<sup>53</sup>

**72** Eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen vergleichbare Regelung erfasst demnach sonstige Erweiterungen des Integrationsprogramms ohne förmliche Vertragsänderung.<sup>54</sup> Darunter fallen nach allgemeiner Ansicht etwa Beschlüsse nach den Evolutiv- und Brückenklauseln oder die Anwendung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV.

**73** Die Frage, ob auch der Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 Abs. 3 AEUV als in diesem Sinne „vergleichbare Regelung“ einzustufen ist, bestimmt sich wiederum unabhängig von seiner Zuordnung zum Primärrecht oder Sekundärrecht (wie oben, Abs.-Nr. 71).

**74** Denn selbst bei seiner Zuordnung zum Sekundärrecht folgt daraus umgekehrt nicht, dass er keine „vergleichbare Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG darstellt. Denn zum einen zeigt das unionsrechtliche Erfordernis einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten an, dass der Vertrag dem Beschluss über die Eigenmittel der Union eine wesentliche integrationspolitische Bedeutung beimisst, „die der einer Vertragsänderung nahekommt“.<sup>55</sup> Zum anderen entspricht dem das verfassungsrechtliche Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes „nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Abs. 3 GG“<sup>56</sup> (in Verbindung mit § 3 Abs. 1 IntVG), wodurch

<sup>51</sup> Zu dieser Abgrenzung BVerfGE 153, 74 (147 Rn. 126).

<sup>52</sup> Das ist umstritten, vgl. etwa Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV (Stand: August 2020) Art. 311 Rn. 10; Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 19; Häde, in: Pechstein/Novak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 124 ff.; Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 5. – Viel spricht dafür, von einer „Normenkategorie eigener Art“ auszugehen, die zwischen Primär- und Sekundärrecht angesiedelt ist; vgl. Häde, ebd., Art. 311 AEUV Rn. 127.

<sup>53</sup> Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 5.

<sup>54</sup> Vgl. nochmals Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 53.

<sup>55</sup> Nettesheim, Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses und Grundgesetz, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, Ausschuss-Drs. 19(21)114, S. 8.

<sup>56</sup> BVerfGE 123, 267 (434); vgl. auch ebd. 387, sowie BVerfGE 89, 155 (199).

die Festlegung der Eigenmittel der Union der besonderen Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane unterworfen wird.

**75** Demzufolge stellt der Eigenmittelbeschluss auch nach allgemeiner Ansicht im Schrifttum eine „vergleichbare Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs.1 Satz 3 GG dar,<sup>57</sup> indem er das Gesamtfinanzierungssystem der Union gemäß Art. 311 Abs. 3 GG bestimmt.

**76** Dass die bisherige Staatspraxis der Bundesrepublik frühere Änderungen des Eigenmittelbeschlusses mit einfacher Mehrheit beschlossen hat,<sup>58</sup> steht dem nicht entgegen. Erstens kommt dem Bestehen einer Praxis keine Rechtmäßigkeit herstellende Wirkung zu, und zweitens kommt es nicht auf das Vorliegen eines Eigenmittelbeschlusses an sich, sondern auf dessen konkreten Inhalt an. Denn Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG verlangt als zweite Voraussetzung, dass die in Betracht stehende „vergleichbare Regelung“ materiell verfassungsändernde Wirkung hat oder haben kann.

## 2. Verfassungsrelevanz bzw. materielle Verfassungsänderung

**77** In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Voraussetzung der Verfassungsrelevanz unter Bezug auf die Gesetzgebungsmaterialien und den Zweck des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ein „weites Verständnis“ erfahren:<sup>59</sup>

**78** Danach ist der „verfassungsändernde Gesetzgeber von der Vorstellung ausgegangen, dass jede ‚über vorhandene Ermächtigungen hinausgehende‘ Übertragung von Hoheitsrechten eine Verfassungsänderung darstellt“. Zwar „wird das Grundgesetz nicht bei jeder Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ... seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt oder werden solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht. Vor allem im Integrationsprogramm hinreichend bestimmt angelegte (‚abgedeckte‘) und mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bereits gebilligte Übertragungen stellen keine (abermalige) materielle Änderung des Grundgesetzes dar“.

<sup>57</sup> Vgl. etwa Nettessheim (Fn. 55), S. 8; Classen, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 14; Uerpmann-Witzack, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 80; Heintschel von Heinegg/Frau, in: Epping/Hillgruber, GG – BeckOK, Stand: 15.2.2021, Art. 23 Rn. 26.

<sup>58</sup> Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3089); Nettessheim, AöR 145 (2020), 381 (397 f.), mit Hinweis auf BT-Drs. 13/382; 14/6142; 16/7686; 18/4047.

<sup>59</sup> BVerfGE 153, 74 (147 ff. Rn. 126 ff.).

**79** „Dagegen führt die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Europäische Union ... aufgrund ihrer fehlenden Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes und der nur schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung ihres Integrationsprogramms regelmäßig dazu, dass mit der Übertragung von Hoheitsrechten auch Änderungen des Grundgesetzes im Sinne der Vorschrift ‚ermöglicht‘ werden“.<sup>60</sup>

**80** Nach diesen Maßgaben kann es keine durchgreifenden Zweifel geben, dass das ERatG eine „materielle Verfassungsänderung“<sup>61</sup> (ohne Änderung des Verfassungstextes) bewirkt.

**81** Denn mit der in ihm enthaltenen Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 werden der Union neue, im bisherigen Integrationsprogramm nicht schon „hinreichend bestimmt angelegte“ Kompetenzen übertragen, indem erstmals in der Geschichte der Union die Kommission ermächtigt wird, den Unionshaushalt nicht nur überhaupt, sondern überdies derart langfristig und in unvorstellbarer Höhe zu verschulden und für die damit eingegangenen Verbindlichkeiten entsprechende Haftungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten zu begründen.

**82** Dabei geht es zumal um die Kreditfinanzierung der nach dem Aufbauinstrument auszuschüttenden, nicht rückzahlbaren Zuschüsse („Ausgaben“) von bis zu 390 Mrd. Euro, aber auch der Eventualverbindlichkeiten, die aus nicht zurückgeführten Darlehen von bis zu 360 Mrd. Euro rühren.<sup>62</sup>

**83** Ob die derart eingeräumte Verschuldungskompetenz überhaupt in rechtskonformer Weise durch einen Eigenmittelbeschluss gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV begründet werden kann, ist eine eigene Frage (dazu Abs.-Nrn. 121 ff.).

**84** Zwar gehört die Kompetenz des Rates, die Bestimmungen über das „System der Eigenmittel der Union“ festzulegen, selbstverständlich seit jeher zu den tragenden und konstitutiven Bestandteilen des europäischen Integrationsprogramms.

**85** Bei der Ermächtigung, den Unionshaushalt in der vorbenannten Weise zu verschulden, handelt es sich aber um eine Ermächtigung, die im Wortlaut des Art. 311 Abs. 3 AEUV („System der Eigenmittel“) nirgends und schon gar nicht mit

---

<sup>60</sup> Zitate: BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 129, 130).

<sup>61</sup> BVerfGE 153, 74 (147 Rn. 127).

<sup>62</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. b), Abs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5). – Insoweit nicht differenzierend, sondern lediglich allgemein die Befugnis der Kommission betrachtend, Anleihen auszugeben, Nettessheim, AöR 145 (2020), 381 (403).

hinreichender Bestimmtheit zum Ausdruck gelangt.<sup>63</sup> Dementsprechend wurde eine solche Verschuldungskompetenz nach allgemeinem oder zumindest weit überwiegendem Verständnis bislang auch nicht als vom Wortlaut umfasst angesehen. Im Gegenteil: Bislang wurde der Union eine Fähigkeit, sich zu verschulden, weitestgehend abgesprochen<sup>64</sup> (dazu näher unten, Abs.-Nrn. 121 ff.).

**86** Allemaal prägend hierfür ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Lissabon-Urteil bekräftigt, wie schon zuvor das Maastricht-Urteil, ausdrücklich die Auslegung des Art. 311 Abs. 1 AEUV, wonach die Vorschrift die Union nicht dazu ermächtigt, „sich aus eigener Macht die Finanzmittel ... zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachte“, sondern sich allein auf die (Eigen-)Mittel der Union beziehe.<sup>65</sup> Damit kollidiert die Auffassung, dass sie im Wege eines Eigenmittelbeschlusses doch dazu ermächtigt werden könnte.

**87** Dem entspricht es, dass auch in der bisherigen Praxis der Union bzw. ihrer Rechtsvorgänger niemals zuvor ein Beschluss über das „System der Eigenmittel“ eine solche Verschuldensermächtigung enthalten hat.<sup>66</sup> Die Europäische Kommission selbst hielt die EU seit jeher für nicht befugt, den Unionshaushalt netto zu verschulden.<sup>67</sup>

**88** So ist das, was seitens der Union jetzt zur Auslegung des Art. 311 Abs. 3 AEUV unterbreitet wird, um die Vorschrift als taugliche Rechtsgrundlage für die Verschuldungskompetenz zu rechtfertigen, vollkommen neu und nie zuvor gehört worden.

---

<sup>63</sup> Aufgenommene Fremdmittel stellen unstreitig keine „neue Kategorie von Eigenmitteln“ (Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV) dar, sondern sind „sonstige Einnahmen“ im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV; zu den Kategorien der Eigenmittel in dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5) vgl. ebd. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) bis d).

<sup>64</sup> Dabei wird von der weit überwiegenden Literatur die Verschuldensfähigkeit der EU ausdrücklich jedenfalls für den Fall verneint, dass die aufgenommenen Kredite für nicht rückzahlbare Zuschüsse verwendet werden; andere Teile verneinen die Verschuldensfähigkeit der EU prinzipiell. Siehe Nachweise unten Fn. 103.

<sup>65</sup> BVerfGE 123, 267 (393); 89, 155 (194 ff.).

<sup>66</sup> Zu den bisherigen Eigenmittelbeschlüssen: Häde, in: Pechstein/Novak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 137 ff.; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rn. 16 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Vize-Präsidentin Georgieva, Answer for Parliamentary question E-005201/2015, 03.06.2015, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW_EN.html), sowie Answer for Parliamentary question E-001662/2015, 23.03.2015, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-001662-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-001662-ASW_EN.html); auch Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 4. Ausgabe 2009, S. 202, 401 f.

**89** In den Erwägungsgründen zum Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 wird gesagt, die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, stünde „in engem Zusammenhang“ mit der in diesem Beschluss vorgesehenen Anhebung der Eigenmittelobergrenzen. „Folglich sollte diese Ermächtigung in den vorliegenden Beschluss aufgenommen werden.“<sup>68</sup>

**90** Die Kommission bringt diese Erwägung noch klarer mit den Worten zum Ausdruck: Die Ermächtigung zur Aufnahme der Mittel sei eine „Folge der gezielten Anhebung der Eigenmittelobergrenze“ und mit dieser „untrennbar ... verbunden“.<sup>69</sup>

**91** Das dahingehende Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates argumentiert im Wesentlichen:<sup>70</sup> Zwar stellen die über die Kreditaufnahme an den Märkten heringenommenen Mittel keine „Eigenmittel“ und daher auch keine „neue Kategorie von Eigenmitteln“ im Sinne von Art. 311 Abs. 3 AEUV dar. Folglich sei auch die Mittelaufnahme „kein unmittelbarer Bestandteil des Eigenmittelsystems“. Gleichwohl könne die Kreditermächtigung als „Nebenkomponente“ (Komponente „von nebensächlicher Bedeutung“) in den Eigenmittelbeschluss aufgenommen werden. Denn sie sei gegenüber dessen Hauptkomponente, der Anhebung der Eigenmittelobergrenzen, ein „logischer und notwendiger Bestandteil“. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen und die Ermächtigung zur Mittelaufnahme bezweckten eine „kombinierte Wirkung“.

**92** Niemandem ist zuvor auch die Argumentation in den Sinn gekommen, die von der Union zu der notwendigen Folgefrage unterbreitet wird, nämlich inwiefern dann die mit der Mittelaufnahme einhergehende Verpflichtung zur Rückzahlung dieser Mittel aus dem Unionshaushalt ebenfalls zum „System der Eigenmittel“ im Sinne des Art. 311 Abs. 3 AEUV gezählt werden könne. Denn bei diesen Rückzahlungen handelt es sich offenkundig um (Eigenmittel-)Ausgaben, nicht um Einnahmen, die der Eigenmittelbeschluss festzulegen befugt ist.

**93** Die Kommission erklärt dazu, die „Konstruktion“ sei „das Ergebnis einer politischen Entscheidung unter Berücksichtigung rechtlicher Beschränkungen“:

<sup>68</sup> 16. Erwägungsgrund des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>69</sup> Vgl. Kommission, „Fragen und Antworten: Next Generation EU – Rechtliche Ausgestaltung“ vom 9. Juni 2020 (QANDA/20/1024), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1024) (abgerufen am 15.3. 2020).

<sup>70</sup> Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 24. Juni 2020 (9062/20), folgende Zitate ebd. Rn. 43, 78, 97 f.

**94** „Gemäß Artikel 310 Absatz 3 AEUV setzt ‚[d]ie Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben [...] den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der [Haushaltsordnung] eine Rechtsgrundlage erhalten‘. Der Eigenmittelbeschluss ist ein ‚verbindlicher Rechtsakt der Union‘ im Sinne des Artikels 2 Absatz 4 der Haushaltsordnung. Solange mit ihm eine wirksame Ermächtigung für die Aufnahme und die Rückzahlung von Mitteln erteilt werden kann..., folgt daraus notwendigerweise, dass er den Basisrechtsakt für die Ausgaben darstellt, die untrennbar mit der Aufnahme von Mitteln verbunden sind, d. h. die Raten zur Rückzahlung der Darlehen. Dieser Aspekt ist daher Teil des ‚Eigenmittelsystems der Union‘.“<sup>71</sup>

**95** Zusammengefasst gleicht die Argumentation einem schieren Begründungskarussell, das zudem nicht rund läuft: Weil die Anhebung von Eigenmittelobergrenzen (unzweifelhaft) zum „System der Eigenmittel“ gehöre, folge daraus, dass dies – als nebensächliche Komponente – auch für die (vorausgehende) Aufnahme von Fremdmitteln gelte, zu deren Besicherung diese Anhebung erfolge („erste Ableitung“). Weil mit der Aufnahme der Mittel auch deren Rückzahlung untrennbar verbunden sei, würden folglich auch die dafür anfallenden Ausgaben zum System der Eigenmittel der Union zählen („zweite Ableitung“).

**96** Darin zeigt sich eine Ausdeutung des Art. 311 Abs. 3 AEUV, die erheblich seltsam anmutet, jedenfalls erheblich überraschend ist: Der vertraglichen Ermächtigung, die für die Festlegung der Eigenmittel-Einnahmen gilt, wird eine Ermächtigung zur Aufnahme von Fremdmitteln und eine Ermächtigung für die Eigenmittel-Ausgaben zu deren Rückzahlung entnommen (Weitergehendes noch unten, Abs.-Nrn. 121 ff.).

**97** Die Überraschung ob solcher Argumentation muss allemal für den Fall gelten, in dem damit gerechtfertigt werden soll, dass die Union – wie vorliegend – zu einer Verschuldung des Unionshaushalts in Höhe von über 70 Prozent des Eigenmittelvolumens und auf eine Laufzeit von über 30 Jahren ermächtigt werden könne. Allein wenn man insoweit nur die Aufnahme der Kreditmittel für die Zuschüsse in Höhe von 390 Mrd. Euro in den Blick nimmt, geht es um eine Dimension, die „es bisher weder in absoluter, noch in relativer Höhe gegeben“ hat<sup>72</sup> und die das von Art. 311 Abs. 2 AEUV gebotene Verhältnis zwischen den Eigenmitteln als primärer und den sonstigen Einnahmen als zusätzlicher Finanzquelle erheblich verschiebt. Das zu

<sup>71</sup> Kommission, QANDA/20/1024 (Fn. 69); kritisch dazu selbst der Juristische Dienst des Rates (Fn. 70), Rn. 98.

<sup>72</sup> Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 70), Rn. 54.

einer „nebensächlichen Komponente“ des Eigenmittelsystems zu erklären, ist schon äußerst erstaunlich.<sup>73</sup>

**98** Jedenfalls in Anbetracht dieser immensen und historisch einmaligen Dimension<sup>74</sup> kann nicht mehr gesagt werden, dass es sich dabei nur um eine Übertragung von längst gegebenen Hoheitsrechten handele. Sondern der Sache nach geht es hier um eine Übertragung von neu (oder um-)gedeuteten Hoheitsrechten, die eine umwälzende Veränderung der EU-Haushaltsverfassung nach sich zieht.

**99** Der Zustimmung des Gesetzgebers im ERatG zu einer Übertragung von Hoheitsrechten mit dem Inhalt, im System der Eigenmittel der Union auch Kreditaufnahmen zu Lasten des Unionshaushalts zu erlauben, liegt daher zumindest eine derart erweiterte Interpretation (vermeintlich) schon vorhandener Ermächtigungen zugrunde, dass sie einer „über vorhandene Ermächtigungen hinausgehenden“<sup>75</sup> Übertragung von Hoheitsrechten gleichkommt.

**100** Hier geht es nicht mehr um eine Regelung von bloß „vertragsausfüllender“ Wirkung.<sup>76</sup> Sondern hier geht es um eine wesentliche Neuerung des Eigenmittelsystems, die von „struktureller Verfassungsrelevanz“<sup>77</sup> ist, weil sie „Geschäftsgrundlage“ des europäischen Vertragswerks betrifft.<sup>78</sup> Mit anderen Worten: Mit der Billigung dieser unvordenklichen Kompetenzausdehnung bewirkt das ERatG in der Sache die Übertragung einer neuen Zuständigkeit auf die Europäische Union.<sup>79</sup>

**101** Wie „regelmäßig“ in diesen Fällen,<sup>80</sup> so führt das auch hier dazu, dass – zumal aufgrund der dadurch angestoßenen und „nur schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung“ der Union – Änderungen des Grundgesetzes im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG „ermöglicht“ werden.

---

<sup>73</sup> Treffend Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (395): „Bemühungen, dies als bloße Fortführung von Bestehendem zu bezeichnen, sind juristisch-politischer ‚spin‘“.

<sup>74</sup> Die Kommission spricht selbst von dem „Größten Konjunkturpaket aller Zeiten“: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de) (abgerufen am 15.3.2021).

<sup>75</sup> BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 129).

<sup>76</sup> Begriff: Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2020, Art. 23 Rn. 121.

<sup>77</sup> Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 57.

<sup>78</sup> Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23 GG), BT-Drs. 12/3338, S. 7: Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (ohne das Erfordernis von Zweidrittel-Mehrheiten) dann, „wenn Änderungen des Unions-Vertrages zu ratifizieren sind, die von ihrem Gewicht her ... nicht die ‚Geschäftsgrundlage‘ dieses Vertrages betreffen“.

<sup>79</sup> Bezug: BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 130).

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 130).

**102** Betroffen sind insoweit die Gestaltungskompetenzen des Deutschen Bundestages als Träger der politisch-demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprogramms (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) und im Besonderen diejenigen des Bundeshaushaltsgesetzgebers (Art. 115 GG) als Träger des parlamentarischen Budgetrechts, das durch die Ermächtigung zur Verschuldung des Unionshaushalts, zumal durch deren haftungsbegründende Folgen (Art. 9 Abs. 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses), unter neuartige unionsrechtliche Determinierung gelangt (dazu näher unten, Abs.-Nrn. 153 ff.).

**103** In der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2014 liegt daher ein Fall einer Europäisierung grundgesetzlicher Vorgaben, die (sofern überhaupt, dazu sogleich) nur mit einer verfassungsändernden Mehrheit beschlossen werden kann.

### **3. Die Abhängigkeit von Zweidrittel-Mehrheiten**

**104** Ein mit nur einfachen Mehrheiten zustande gekommenes ERatG würde daher diese Ermächtigung nicht wirksam an die Union übertragen können. Würde die Kommission sie dennoch in Anspruch nehmen und entsprechende Maßnahmen tätigen, so würden diese daher notwendig ultra vires ergehen, damit gegen den Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen und die Beschwerdeführer in ihrem „Anspruch auf Demokratie“ verletzen.

**105** Indessen haben der Bundestag am 25. März 2021 und der Bundesrat am 26. März 2021 das ERatG tatsächlich mit Zweidrittel-Mehrheiten im Sinne des Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen (oben, Abs.-Nrn. 18 f.), obgleich der zugrunde liegende Gesetzentwurf lediglich Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage benennt. Damit hatten die Gesetzesbeschlüsse nicht ein verfassungsänderndes Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, sondern lediglich ein einfaches Gesetz zum Gegenstand.

**106** Dass die Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat tatsächlich die Zweidrittel-Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG erreicht haben, vermag jedoch den Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht zu heilen:

**107** Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG fordert ein Gesetz nach Art. 79 Abs. 2 GG für den Fall, in dem – wie vorliegend – eine materielle Verfassungsänderung bewirkt wird. Der Unterschied zu einer förmlichen Verfassungsänderung liegt darin, dass das verfassungsändernde Gesetz in Abweichung von Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG nicht mit

einer Änderung oder Ergänzung des Verfassungstextes einhergeht.<sup>81</sup> Ein Gesetz, durch das die Verfassung förmlich geändert wird, enthält demnach in seinem Wortlaut ausdrücklich die Angabe, dass durch dieses der Wortlaut des Grundgesetzes in einem oder mehreren Artikeln geändert oder ergänzt wird. Das Inkorporationsgebot des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG verfolgt damit das Ziel, die Entstehung von Verfassungsrecht außerhalb der Einheit der Verfassungsurkunde (sog. Nebenverfassungsrecht durch formelle Verfassungs- oder Verfassungstextdurchbrechungen)<sup>82</sup> zu verhindern.

**108** Daraus folgt, dass Gesetze, die nicht ausdrücklich den Text des Grundgesetzes ändern, nicht dadurch zu verfassungsändernden Gesetzen mutieren, dass sie von den gesetzgebenden Körperschaften rein tatsächlich mit den Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen werden. Solche Gesetze bewirken keine gültige Verfassungsänderung und sind insoweit schon wegen des Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 1 GG verfassungswidrig.<sup>83</sup>

**109** Nichts anderes muss daher auch für den Ausnahmefall eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG gelten. Nur ein solches Gesetz, das sich ausdrücklich zu einem Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erklärt, das den Inhalt des Grundgesetzes ändert oder ergänzt oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht, kann ein Gesetz sein, das bei einer Beschlussfassung mit den Zweidrittel-Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG imstande ist, die Verfassung des Grundgesetzes materiell zu ändern. Ein Gesetz hingegen, das auf Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ergeht, ist selbst bei Erhalt der Abstimmungsmehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG verfassungswidrig, wenn es seinem Inhalt nach eine Verfassungsänderung bewirkt oder ermöglicht.

**110** Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG führt zwar zum „Verlust an Urkundlichkeit“<sup>84</sup>, aber nicht dazu, dass die Verfassung zum „Objekt des einfachen Gesetzgebers“<sup>85</sup> wird. Die qualitative Differenz zwischen einfacher und verfassungsändernder Gesetzgebung bleibt auch im Kontext des Art. 23 Abs. 1 GG präsent. Daher genügt es nicht, dass ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, durch das die Verfassung materiell geändert oder ergänzt wird, allein faktisch mit Zweidrittel-Mehrheiten beschlossen wird. Die erschwerte Verfügbarkeit des Verfassungsrechts, die aus seinem normati-

<sup>81</sup> Vgl. Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 I Rn. 16.

<sup>82</sup> Vgl. Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 I Rn. 17 ff.

<sup>83</sup> Vgl. Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 I Rn. 21; Sachs, in: ders., GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 25.

<sup>84</sup> Isensee, AöR 138 (2013), 325 (354); vgl. auch Sachs, in: ders., GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 20; Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 I Rn. 26.

<sup>85</sup> Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 II Rn. 13.

ven Selbst- und Höchststand folgt, verlangt, dass sich das Erfordernis von Zweidrittel-Mehrheiten nach Art. 79 Abs. 2 GG in der Beschlussvorlage des Gesetzes auch ankündigt, so dass sich die gesetzgebenden Körperschaften der verfassungsändernden Wirkung ihrer Beschlussfassung bewusst sind.

**111** Andernfalls würde die Differenz zwischen Satz 2 und Satz 3 des Art. 23 Abs. 1 GG dem je aktuellen Abstimmungsverhalten der gesetzgebenden Körperschaften anheim gegeben und damit aufgegeben. Im Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ des Deutschen Bundestages zur Neufassung des Art. 23 GG vom 1. Dezember 1992, der auch dem Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission zugrunde liegt,<sup>86</sup> wird ausdrücklich gesagt, dass „eine Hoheitsrechtsübertragung ... dann von einer Zweidrittelmehrheit abhängig gemacht werden (muss), wenn man über vorhandene Ermächtigungen hinausgeht. Auf dieser Überlegung beruht Artikel 23 Abs. 1 Satz 3“.<sup>87</sup> Dieses „Abhängigmachen“ ist konsequenterweise gerade auch formal dahin zu verstehen, dass das Gesetz bzw. der zugrundeliegende Gesetzentwurf dieses „Abhängigsein“ auch dokumentieren muss.

## II. Überschreitung des unionsrechtlichen Kompetenzrahmens

**112** Die vorstehende Rüge des Verstoßes gegen das Zweidrittel-Mehrheitserfordernis wird durch die folgenden Erwägungen (unter Ziff. II. und III.) noch untermauert. Diese führen weitere Einwände gegen das ERatG an, die nach Ansicht der hiesigen Verfassungsbeschwerde nicht nur eine verfassungsrelevante Ausdehnung, sondern darüber hinausgehend eine verfassungswidrige Überdehnung des unionsrechtlichen Kompetenzrahmens für den Eigenmittelbeschluss begründen.

### 1. Maßstab der Ultra-vires-Kontrolle

**113** Diese weiteren Erwägungen machen geltend, dass der Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020, der durch das ERatG gebilligt werden soll, in Anbetracht der in ihm enthaltenen Ermächtigung zur Verschuldung des Unionshaushalts nicht zustimmungsfähig ist und die Beschwerdeführer (auch) insofern in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt werden.

---

<sup>86</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 27 f.

<sup>87</sup> BT-Drs. 12/3896, S. 18; zitiert auch von BVerfGE 153, 74 (148 Rn. 128).

**114** Dazu wird dargetan (unten, Abs.-Nrn. 121 ff., 139 ff.), dass der Beschluss, soweit er die Verschuldung der Union erlaubt, den Rechts- und denkmöglichen Interpretationsrahmen des Art. 311 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit Art. 311 Abs. 1 AEUV überschreitet sowie dem Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV zuwiderläuft und daher von dem im Vertragsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegten Integrationsprogramm nicht mehr gedeckt ist.

**115** Was aber für Beschlüsse des Europäischen Rates im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV gilt, das gilt ebenso für – dem nachgebildete oder dem entsprechende<sup>88</sup> – Beschlüsse des Rates im Verfahren der besonderen Vertragsänderung, wie der Festlegung der Eigenmittel der Union nach Art. 311 Abs. 3 GG: „Der Beschluss ... darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen“ (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV).

**116** Auch insoweit steht vorliegend zumal die Kreditfinanzierung der nach dem Aufbauinstrument auszuschüttenden, nicht rückzahlbaren Zuschüsse („Ausgaben“) von bis zu 390 Mrd. Euro in Betracht, aber auch der Eventualverbindlichkeiten, die aus nicht zurückgeführten Darlehen von bis zu 360 Mrd. Euro rühren.<sup>89</sup>

**117** Diese Vertragsverletzung trifft wiederum unabhängig davon zu, ob dem Eigenmittelbeschluss Primärrechts- oder Sekundärrechtsqualität zukommt (vgl. oben, Abs.-Nrn. 71, 73).<sup>90</sup> Selbst dann, wenn der Eigenmittelbeschluss dem primären Unionsrecht zugeordnet wird, bleibt seine Zustimmungsfähigkeit nach den „verfassungsrechtlichen Vorschriften“ davon abhängig, dass er den – inhaltlichen nicht anders wie den verfahrensrechtlichen – Vorgaben des Art. 311 Abs. 3 AEUV nicht widerspricht<sup>91</sup> und auch sonst die Grundregeln der Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie sich in Art. 125 Abs. 1 AEUV manifestieren, nicht unterläuft.

**118** Unter Anlegung der Honeywell-Kriterien für die Ultra-vires-Kontrolle<sup>92</sup> auch für den vorliegenden Fall der Übertragungskontrolle eines Eigenmittelsystem-Ratifizierungsgesetzes wird damit geltend gemacht, dass der Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 offensichtlich und mit strukturell bedeutsamer Wirkung

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (387, 434).

<sup>89</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. b), Abs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>90</sup> Entgegen Nettessheim, AöR 145 (2020), 381 (391).

<sup>91</sup> Vgl. etwa Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV (Stand: August 2020) Art. 311 Rn. 10; Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 19; Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 5.

<sup>92</sup> Zuletzt BVerfGE 154, 17 (90 Rn. 110).

für die haushaltsverfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung in der Europäischen Union das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt.

**119** Auch „die Finalität des Integrationsprogramms [darf] nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Fundamentalprinzipien der Union faktisch außer Kraft gesetzt wird“. Im Hinblick auf dessen „Schnittstellenfunktion“ für den Schutz unverfügbarer Verfassungsgüter rügen die Beschwerdeführer daher auch insoweit eine Verletzung ihres „Anspruchs auf Demokratie“ durch die Zustimmungserklärung des ERatG.<sup>93</sup>

**120** Daher ist die Vereinbarkeit des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 mit dem geltenden Integrationsprogramm als „Vorfrage“ Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht.<sup>94</sup>

## 2. System der Eigenmittel

**121** Mit der Ermächtigung zur Fremdfinanzierung von „verlorenen Zuschüssen“ erhält die Kommission erstmals eine Kompetenz, die über Schuldenaufnahmen (bzw. Begebung von Anleihen) zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen in Form von (Back-to-back-)Darlehensvergaben<sup>95</sup> weit hinausgeht. Der Unionshaushalt wird mit den Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen der für „Ausgaben“ hereingewonnenen Kreditmittel unmittelbar netto belastet; eine Refinanzierung aus Mittelrückführungen der Begünstigten scheidet von vornherein aus.

**122** Jedenfalls für diese Neuerung bietet Art. 311 Abs. 3 AEUV auch bei „großzügigster“ Auslegung keine Ermächtigungsgrundlage.<sup>96</sup> Bei der Schuldenermächtigung der Kommission zur Finanzierung von nicht rückzahlbaren „Ausgaben“ han-

<sup>93</sup> Zitate: BVerfGE 142, 123 (219 Rn. 185).

<sup>94</sup> Bezug: BVerfGE 142, 123 (189 Rn. 98 f.); 154, 17 (81 Rn. 89).

<sup>95</sup> Wie etwa nach dem SURE-Instrument in Höhe von (vergleichsweise „lediglich“) 100 Mrd. Euro bis („lediglich“) Ende 2022, vgl. VO(EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020, ABl. EU L 159/1 vom 20.5.2020. – Das SURE-Instrument ist zudem gänzlich anders „konstruiert“ als das NGEU-Aufbaupaket. Erstens sieht es keine Zuschüsse, sondern nur Darlehensvergaben an die Mitgliedstaaten vor. Zweitens sind die zur Refinanzierung aufgenommenen Kreditmittel unmittelbar durch Garantieübernahmen der Mitgliedstaaten gedeckt. Die auf Deutschland anteilmäßig entfallende Garantie beträgt 6,38 Mrd. Euro; siehe dazu das „SURE-Gewährleistungsgesetz“ vom 10.7.2020, BGBl. I S. 1633. Darüber ist mit der Kommission eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen worden. Erst die sich im Falle des Abrufs einer Garantie ergebenden Beträge sind dann „externe zweckgebundene Einnahmen“ im Sinne der EU-Haushaltsordnung; vgl. Art. 11 Abs. 6 der VO(EU) 2020/672.

<sup>96</sup> Insoweit nicht differenzierend, sondern lediglich von Anleihekompetenz handelnd Nettessheim, AÖR 145 (2020), 381 (392 f.).

delt es sich nicht um eine „Bestimmung über das System der Eigenmittel der Union“ im Sinne dieser Vorschrift, mit anderen Worten: nicht um die Konkretisierung einer gegebenen Kompetenz, sondern um die vertragswidrige Beanspruchung einer Kompetenz-Kompetenz.

**123** Das zuvor geschilderte Begründungskarussell (oben, Abs.-Nrn. 89 ff., 95, mit Nachw.), das Rat und Kommission insofern zur Rechtfertigung unterbreiten, ist nicht tragfähig und also unhaltbar.<sup>97</sup>

**124** Weil – so der Versuch der Rechtfertigung – die Anhebung von Eigenmittelobergrenzen (unzweifelhaft) zum „System der Eigenmittel“ gehöre, folge daraus, dass dies – als nebensächliche Komponente – auch für die (vorausgehende) Aufnahme von Fremdmitteln gelte, zu deren Besicherung diese Anhebung erfolge („erste Ableitung“). Weil mit der Aufnahme der Mittel auch deren Rückzahlung untrennbar verbunden sei, würden folglich auch die dafür anfallenden Ausgaben zum System der Eigenmittel der Union zählen („zweite Ableitung“).

**125** Dass danach die Kompetenz zur Mittelaufnahme ein Bestandteil des „Systems der Eigenmittel“ gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV sei, weil sich diese aus der Anhebung der Eigenmittelobergrenzen ableite, ist nicht nur erstaunlich, sondern schlechterdings zirkulär. Hier wird die logische Abfolge von Ursache und Wirkung verwechselt.<sup>98</sup>

**126** Zwar kann die Eigenmittelobergrenze als Teil des Systems der Eigenmittel festgelegt und auch – wie im vorliegenden Beschluss vom 14. Dezember 2020 – erhöht werden. Doch kann daraus nicht – auch nicht als „Nebenkompente“ – gefolgert werden, damit gehöre es ebenso zum Eigenmittelsystem, unter deren Schutz Fremdmittel zu Lasten des Unionshaushalts aufzunehmen, um sie dann außerhalb des Unionshaushalts und seiner Grundsätze der Einheit und der Gesamtdeckung (dazu unten, Abs.-Nr. 133) an die Mitgliedstaaten auszuschütten. Denn: „Ohne die Anleihermächtigung gäbe es keine Mittelaufnahme, keine Verbindlichkeiten der EU und damit auch keine Notwendigkeit, deren Begleichung über den EU-Haushalt zu ermöglichen und zu diesem Zweck die Eigenmittelobergrenze anzuheben.“<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Auch Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (394 ff.), hegt „[G]ewisse Zweifel an der Tragfähigkeit dieser Argumentation“; es „würde auch dem Sinn und Zweck der Ermächtigung nach Art. 311 Abs. 3 S. 1 AEUV zuwiderlaufen, wenn im Eigenmittelbeschluss eine Umstellung der EU-Finanzverfassung quasi ‚durch die Hintertüre‘ vorgesehen würde“.

<sup>98</sup> Insofern ebenso Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (395).

<sup>99</sup> Hoffmann/Harta/Anzini, Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“, cepAdhoc Nr. 7/2020 vom 28. Juli 2020, S. 23.

**127** Im Übrigen gibt es nach dem Auslaufen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027, mithin für den Zeitraum ab 2028, noch gar keine haushalterische Ermächtigung für die Rückzahlung der Schulden. Für diesen Zeitraum kann also eine Ermächtigung zur Aufnahme dieser Schulden als (Neben-)Folge der erhöhten Eigenmittelobergrenzen, die einzig den Zweck haben, diese Rückzahlung zu besichern, ohnehin schwerlich gedacht werden.

**128** Ebenso unhaltbar ist es, die mit der Mittelaufnahme einhergehende Verpflichtung zur Rückzahlung dieser Mittel aus dem Unionshaushalt ebenfalls zum „System der Eigenmittel“ im Sinne des Art. 311 Abs. 3 AEUV zu zählen. Hier wird die schwindelerregende Fahrt des Begründungskarussells nochmal um eine haushaltrechtliche Umdrehung beschleunigt:

**129** Weil – so die Kommission (vgl. oben, Abs.-Nrn. 93 f.) – der Eigenmittelbeschluss eine wirksame Ermächtigung für die Aufnahme und die Rückzahlung von Fremdmitteln enthalten könne, folge daraus notwendigerweise, dass er den Basisrechtsakt im Sinne von Art. 310 Abs. 3 AEUV für die Ausgaben im Haushaltsplan darstelle, die untrennbar mit der Aufnahme von Mitteln verbunden seien, d. h. für die Raten zur Rückzahlung der Schulden. Mithin sei auch dies „Teil des ‚Eigenmittelsystems der Union‘“.

**130** Auch diese „dritte Ableitung“ in der Folge der Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen entzieht sich jeder Nachvollziehbarkeit. Denn bei diesen Rückzahlungen handelt es sich offenkundig nicht um Einnahmen, die der Eigenmittelbeschluss festzulegen befugt ist, sondern um (Eigenmittel-)Ausgaben.

**131** Die „vierte Ableitung“ setzt dem Karussell schließlich noch die Krone auf: Weil die Aufnahme der Fremdmittel, zu der der Eigenmittelbeschluss ermächtige, zweckgebunden sei, stelle der Beschluss zugleich auch die Rechtsgrundlage (den Basisrechtsakt im Sinne des Art. 310 Abs. 3 AEUV) für die Ausgabe dieser Mittel über das Aufbauinstrument dar.<sup>100</sup>

**132** Auf diese Weise wird der Beschluss über die Eigenmittel am Ende zur Basis für alle Ausgaben erklärt, obwohl die entsprechenden Einnahmen in diesem Rechtsakt gar nicht vorgesehen sind. Denn die angehobenen Eigenmittelobergrenzen, aus denen alles abgeleitet wird, erhöhen nicht die verfügbaren Eigenmittel, und bei den

---

<sup>100</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 VO(EU) 2020/2094 (Fn. 2), sowie ebd. Art. 3 Abs. 3 konkret auch für die Ausgaben zur Gewährung der nicht rückzahlbaren Zuschüsse über die durch das Aufbauinstrument unterstützten Unionsprogramme.

aufgenommenen Mitteln handelt es sich nicht um Eigenmittel, sondern um „sonstige Einnahmen“:

**133** Dementsprechend werden die aufgenommenen Kreditmittel als sog. externe zweckgebundene Einnahmen dem Aufbauinstrument zugeordnet, soweit sie die Ausgaben für die Zuschüsse an die Mitgliedstaaten in Höhe von 390 Mrd. Euro finanzieren.<sup>101</sup> Die Folge dessen ist es, dass die Einnahmen und Ausgaben des Aufbauinstruments insofern vollständig außerhalb der jährlichen Unionshaushalte und der Finanzrahmen laufen<sup>102</sup> und damit sowohl den fundamentalen Haushaltsprinzipien der Union, dem Einheits- und dem Gesamtdeckungsprinzip (Art. 310 Abs. 1 AEUV, Art. 8 Abs. 1, Art. 20 der Haushaltsordnung der Union), als auch dem Haushaltsverfahren und seinen Institutionen (Parlament, Rat; Art. 14 Abs. 1, 16 Abs. 1 EUV, Art. 314 AEUV) entzogen werden.

**134** Insgesamt: Was vom Rat offenbar als juristischer Kunstgriff beabsichtigt ist, ist bei Lichte besehen ein gravierender Fehlgriff. Mit dem unterbreiteten Begründungskarussell wird versucht, etwas passend zu machen, was nicht passend gemacht werden kann. Es handelt sich vielmehr um einen klaren Fall des Rechtsformmissbrauchs und damit der offenkundigen Kompetenzüberschreitung.

**135** Mit dem Begriff des Eigenmittelsystems in Art. 311 Abs. 3 AEUV ist die Schaffung eines Systems zur Eigenmittelverschuldung schlechterdings nicht in Einklang zu bringen. Das Versprechen des Verschuldungsverbots, das bislang zu den wesentlichen Grundlagen der deutschen Zustimmung zum Maastricht- und Lissabon-Vertrag zählte,<sup>103</sup> wird gebrochen.

---

<sup>101</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 VO(EU) 2020/2094 (Fn. 2) in Verbindung mit Art. 21 Abs. 5 der Haushaltsordnung der Union (VO[EU, Euratom] 2018/1046 vom 18. Juli 2018, ABl. EU L193/1 vom 30.7.2018. - Die Darlehensvergaben in Höhe von 360 Mrd. Euro werden demgegenüber offenbar als haushalterische Durchlaufposten behandelt, für die eine Ausnahme vom Verbot der Aufnahme von Kreditmitteln zur Finanzierung operativer Aufgaben (vgl. Art. 4 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020, Fn. 5) nicht für erforderlich gehalten wird.

<sup>102</sup> So auch Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 70), Rn. 59.

<sup>103</sup> Vgl. nochmals BVerfGE 123, 267 (393); 89, 155 (194 ff.); sowie oben Abs.-Nr. 86. Nachweise aus dem Schrifttum, das weit überwiegend die Verschuldensfähigkeit der EU ausdrücklich jedenfalls für den Fall ablehnt, dass die aufgenommenen Kredite für nicht rückzahlbare Zuschüsse verwendet werden; andere Teile verneinen die Verschuldensfähigkeit der EU prinzipiell: Bieber/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 14. Auflage 2021, § 5 Rn. 14; Storr, Die Finanzverfassung der Union, in: Niedobitek, Europarecht, 2. Aufl. 2020, S. 698 f.; Herdegen, Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 11 Rn. 2, 11; ders., FAZ vom 25.3.2021, S. 6; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. 3, 71. Ergänzungslieferung August 2020, Art. 310 AEUV Rn. 40; ebd., Art. 311 AEUV Rn. 23, 44; Hobe/Fremuth, Europarecht, 10. Aufl. 2020, S. 108; Wimmel, DÖV 2020, 769 (778); Rossi, Finanz- und Haushaltsordnung der EU, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Bd. 1, 48. Ergänzungslieferung Juli 2019, Rn. 135; Neckenich, in: Kube/Reimer, Geprägte Freiheit 2019/20, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und

**136** Die Ermächtigung zur Festlegung der Eigenmittel der Union wird missbräuchlich verwandelt zu einer Ermächtigung zur Generierung von Fremdmitteln für die Erzielung von sonstigen Einnahmen, und zudem noch für deren anschließende Ausgabe über das Aufbauinstrument (dessen Rechtsgrundlage, Art. 122 AEUV, diese Schuldenaufnahme nicht abdecken würde).

**137** All dies als „nebensächliche Komponente“ des Eigenmittelsystems zu deklarieren, spricht der Vertragsbindung der Unionsgewalt Hohn. Von einer „wirksamen Kompetenzzuslegung im Sinne der US-amerikanischen implied powers-Doktrin ... oder der effet utile-Regel des Völkervertragsrechts“<sup>104</sup> kann keine Rede sein.

**138** Dass dies nur vorübergehend, für einen begrenzten Zeitraum geschehen soll, wie immer wieder betont wird, ist in Anbetracht der Laufzeit bis zum Jahre 2058 mehr als euphemistisch. Weder enthält Art. 311 Abs. 3 AEUV überhaupt einen Ausnahmeverbehalt noch kann hier überhaupt von einer Ausnahme im redlichen,

---

Steuerrecht (HFSt), Bd. 13, S. 127 ff.; Heber, European Legal Limits for the Recovery Fund (December 7, 2020), Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2020-16 (abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3743969>, zuletzt abgerufen am 17.03.2021), S. 9 ff.; Hakenberg, Europarecht, 8. Aufl. 2018, Rn. 83; Häde, in: Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, Bd. 4, 1. Aufl. 2017, Art. 310 AEUV, Rn. 28 ff.; ebd., Art. 311 AEUV, Rn. 103 f.; Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 310 AEUV Rn. 15; ebd., Art. 311 AEUV Rn. 7; Lendermann, in: Hopt/Seibt, Schuldverschreibungsrecht, Kreditaufnahme des Bundes, 1. Aufl. 2017, Rn. 7; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 17; Bergmann, Handlexikon der EU, 5. Aufl. 2015, S. 487; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Bd. 4, 7. Aufl. 2015, Art. 310 AEUV Rn. 16.; Becker, Das Finanz- und Haushaltssystem der EU, 1. Aufl. 2014, S. 26, 30, 39, 82, 296; Keller, Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß und Grenzen finanzieller Solidarität in der EU, 2014, S. 179 ff; Bux, ZfRV 2013, 54 (58); Wieser, in: Hafner/Kumin/Weiss, Recht der Europäischen Union, 1. Aufl. 2013, S. 179; Schmidt/Schünemann, Europäische Union, 2. Aufl. 2013, S. 177; Häde, in: Härtel, Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. 4: Föderalismus in Europa und der Welt, 2012, § 90 Rn. 24 ff.; Inghelram, in: Lenz/Borchard, EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl. 2013, Art. 311 AEUV Rn. 1; Feld/Necker, Fiskalföderalismus in der EU: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU, 2011, S. 30; Jeck, Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis, 2009, S. 10 [abrufbar unter: [https://www.cep.eu/Studien/Verschuldung/Verschuldung\\_der\\_EG.pdf](https://www.cep.eu/Studien/Verschuldung/Verschuldung_der_EG.pdf) zuletzt abgerufen am 18.03.2021]; Caesar, Perspektiven der EU-Finanzverfassung, in: Belke/Kotz/Pau/Schmidt (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Zeichen europäischer Integration, FS für Kösters, 2009, S. 71 (82); Raddatz, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 2005, S. 21 f.; Storr, EuR 2001, 846 (866); Ihnen, Grundzüge des Europarechts, 2. Aufl. 2000, S. 168 f., 174; Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, S. 132 f.; Magiera, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 409 (416); Bleckmann/Hölscheidt, DÖV 1990, 853 (856); Diekmann, Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften, 1990, S. 171 ff.; Heck, in: von der Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG Vertrag, 3. Aufl. 1983, Art. 201 Rn. 28a f.

<sup>104</sup> Im Sinne von BVerfGE 123, 267 (351 f.).

d.h. eng zu verstehenden Sinne die Rede sein.<sup>105</sup> Worum es sich eigentlich handelt, das ist eine eklatante Überschreitung des geltenden Integrationsprogramms.

### 3. Bail-out-Verbot

**139** Überdies verstößt der Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 gegen die Nichtbeistandsklausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV.

**140** Zwar wird durch das Haftungsregime, das der Beschluss hinsichtlich der aufgenommenen Mittel einführt, weder die Union noch ein Mitgliedstaat verpflichtet, für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats einzustehen, soweit vorgesehen ist, dass die Rückzahlung der Mittel aus den der Union im Rahmen der Obergrenzen (von 1,40 % bzw. 1,46 % BNE)<sup>106</sup> zur Verfügung gestellten Eigenmitteln erfolgt. Die von den Mitgliedstaaten eingegangene Verbindlichkeit aus den Eigenmittelzusagen ist keine gesamtschuldernische, sondern eine anteilig-individuelle.<sup>107</sup>

**141** Auch die Union übernimmt keine Verbindlichkeiten von Mitgliedstaaten, weder dadurch, dass sie die Mittel (als Emittent der Anleihen) aufnimmt, noch dadurch, dass sie Mittel nach Maßgabe des Aufbauinstruments verausgabt: verlorene Zuschüsse begründen keine Verbindlichkeiten, Darlehen müssen zurückbezahlt werden.

**142** Doch die Ausgestaltung der Haftung für die aufgenommenen Mittel beschränkt sich nicht auf die von den Mitgliedstaaten zugesagte Kassenmittelfinanzierung des Unionshaushalts. Sie ist eine „vollkommen andere“.<sup>108</sup>

**143** In Art. 9 Abs. 4 ff. des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 ist vorgesehen, dass die Kommission subsidiär, aber dann jederzeit von den Mitgliedstaaten zusätzliche Kassenmittel zur Deckung ihrer (Rück-)Zahlungsverpflichtungen aus der Mittelaufnahme abrufen kann, ohne dass es dafür einer erneuten Bereitstellungszusage der Mitgliedstaaten bedarf. Diese über ihre Beiträge zum Unionshaushalt hinausgehende Nachschusspflicht bemisst sich zwar anteilig („pro rata“) nach ihren Haushaltsbeiträgen. Diese ist aber nicht individueller, sondern gesamtschuldnerischer Natur:

---

<sup>105</sup> Im Übrigen ist richtig, was Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (395 Fn. 44), dazu sagt: „Wenn die gewählte Konstruktion vertragskonform ist, gibt es keinen Grund, sie als Ausnahmefall zu behandeln“.

<sup>106</sup> Art. 3 des Eigenmittelbeschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>107</sup> Insoweit richtig Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 70), Rn. 108, 158.

<sup>108</sup> Insoweit auch richtig Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 70), Rn. 110.

**144** Wenn ein Mitgliedstaat seinen Verbindlichkeiten aus dieser Nachschusspflicht nicht nachkommen kann oder will, müssen die übrigen Mitgliedstaaten für dessen Anteil an den Schulden eintreten.<sup>109</sup> Das betrifft die gesamte Summe, also sowohl die als Zuschüsse als auch die als Darlehen ausgereichten Mittel. Theoretisch kann also jeder Mitgliedstaat für die Anteilshaftung aller anderen Mitgliedstaaten haftbar gemacht werden.

**145** Das geht über die bisherigen Möglichkeiten und Spielräume der „Kassenführung“, wie sie in der Bereitstellungsverordnung<sup>110</sup> der Union geregelt sind, weit hinaus. So verfügt denn auch der Eigenmittelbeschluss ganz ausdrücklich, abweichend von diesen Möglichkeiten flexibler Kassenführung weitergehende Regelungen zu treffen.<sup>111</sup>

**146** Auch unter Anlegung der weit zurückgenommenen Maßstäbe, die der EuGH in der Rechtssache Pringle aus Art. 125 Abs. 1 AEUV abgeleitet hat,<sup>112</sup> wird dadurch eine Konstellation geschaffen, die dem Sinn und Zweck des Bail-out-Verbots im Sinne dieser Rechtsprechung widerspricht. Denn mit der Verpflichtung, für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten eintreten zu müssen, werden offenkundig die Anreize für die Mitgliedstaaten beeinträchtigt, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben.

**147** Die ganze Konstruktion, zunächst die Unterstützungsleistungen des Aufbauminstruments zu Lasten des Unionshaushalts fremd zu finanzieren und sodann die Mitgliedstaaten gegenseitig für die Refinanzierung der aufgenommenen Fremdmittel haftbar zu machen, zielt gerade darauf ab, einzelne Mitgliedstaaten von der Marktlogik weiterer Staatsverschuldung zu entlasten:

**148** Der einzelne Mitgliedstaat soll sich – in Anbetracht der verlorenen Zuschüsse – erst gar nicht verschulden müssen, oder er wird – in Anbetracht der gewährten Darlehen – mit günstigen Kreditkonditionen versorgt. Und der anschließenden Haftung für die Refinanzierung kann er sich zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten (begründungs-, voraussetzungs- und sanktionslos) entziehen.

<sup>109</sup> Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>110</sup> VO(EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel, ABl. EU L 168/39 vom 7.6.2014, dort insbesondere Art. 14.

<sup>111</sup> Art. 9 Abs. 4 Satz 1 a.E., Satz 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>112</sup> EuGH, Urt. vom 27.11.2012 – C 370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland u.a., ECLI:EU:C:2012:756, NJW 2013, 49 ff. Rn. 129 ff.

**149** Das einzige, was formal bestehen bleibt, das ist seine Verpflichtung, dem Ab-ruf zur anteiligen Haftung, die andere für ihn erfüllt haben, doch noch zu genü- gen.<sup>113</sup> Damit soll offenbar einer dahingehenden Anforderung des EuGH in der Pringle-Rechtsprechung entsprochen werden.<sup>114</sup> Doch dabei handelt es sich ledig- lich um ein Lippenbekenntnis.

**150** Denn für die nachträgliche Erfüllung dieser Nachschusspflicht gibt es keiner- lei Vorgaben. Sie unterliegt keinerlei Bedingungen, namentlich keinerlei Fristset- zung. Die bleibende Rechtspflicht ist folglich bis zur Tilgung aller Schulden im Jahre 2058 gestreckt. Danach aber entfällt jede Haftung; dann sind alle Verbind- lichkeiten nicht nur vorläufig, sondern endgültig von den anderen Mitgliedstaaten übernommen.

**151** Somit stehen die anderen Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 125 Abs. 1 AEUV für die Verbindlichkeit des säumigen Mitgliedstaats ein. Die Vergemein- schaftung der Schulden, die zu einer unsoliden Haushaltspolitik verleitet, wird durch das Einstandsregime des Art. 9 Abs. 4 ff. des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 nicht nur faktisch bewirkt, sondern sie ist normativ beschlossen. In der Sache kommt dies der Einführung der von Deutschland lange abgelehnten ge- samtschuldnerischen Eurobonds gleich.

**152** Dem steht nicht entgegen, dass (und sofern) die aus den Schulden finanzierten Unterstützungsleistungen des Aufbauinstruments auf Art. 122 AEUV gestützt wer- den (können).<sup>115</sup> Eine Verletzung des Art. 125 Abs. 1 AEUV wird dadurch nicht ausgeschlossen. Denn insoweit geht es nicht um die Haftung für die Ausgaben des Aufbauinstruments, sondern um die Haftung für die Rückzahlung der aufgenomme- nen Kredite, die der Eigenmittelbeschluss vorsieht.

### III. Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwor- tung des Bundestages

**153** Darüber hinaus gilt es festzustellen, dass das ERatG mit seiner Zustimmung zu dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 die haushaltspolitische Ge- samtverantwortung des Bundestages beeinträchtigt und daher auch unter diesem Gesichtspunkt – im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfas-

<sup>113</sup> Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 3 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>114</sup> Vgl. EuGH, Urt. vom 27.11.2012 – C 370/12 (Fn. 112), Rn. 144 f.

<sup>115</sup> Bezug: EuGH, Urt. vom 27.11.2012 – C 370/12 (Fn. 112), Rn. 131.

sungsgerichts<sup>116</sup> – die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Volkssouveränität und demokratische Selbstbestimmung verletzt.

**154** In den Regelungen des Art. 9 Abs. 4 bis 6 bestimmt der Eigenmittelbeschluss ein Haftungsregime zu Lasten der Mitgliedstaaten, unter dem sich der Bundestag seiner Budgetverantwortung entäußern würde.

**155** Diese Haftungsregeln ermächtigen die Kommission dazu, unter bestimmten Voraussetzungen (als „letztes Mittel“) von den Mitgliedstaaten zusätzliche Eigenmittel<sup>117</sup> abzurufen, sollten die Mittel des Unionshaushalts nicht hinreichen, um die aus der Aufnahme der Kredite resultierenden (Rück-)Zahlungsverpflichtungen zu bedienen.

**156** Auch insoweit stehen neben den anfallenden Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite zumal die Gegenwerte der an die Empfängerstaaten ausgeschütteten, nicht rückzahlbaren Zuschüsse („Ausgaben“) in Höhe von bis zu 390 Mrd. Euro in Betracht, doch ebenso die Eventualverbindlichkeiten aus der Nichtrückführung der in Höhe von bis zu 360 Mrd. Euro ausgekehrten Darlehen.<sup>118</sup> Es wäre irrtümlich anzunehmen, die etablierte Einstandspflicht der Mitgliedstaaten erstrecke sich nur auf den Gegenwert der ausgekehrten Zuschüsse. Die Befugnis der Kommission zum Mittelabruf ist darauf nicht beschränkt. Diese bezieht sich vielmehr auf die Gesamtverbindlichkeiten in Höhe von 750 Mrd. Euro. Etwaige Mittelzuflüsse, die aus der Rückführung vergebener Darlehen rühren, ändern daran nichts; sie reduzieren nicht die Höhe der Unionsverbindlichkeiten, auf die sich das Regime der mitgliedstaatlichen Ausfallhaftung bezieht.

**157** Eine Entäußerung der Budgetverantwortung des Bundestages liegt – erstens – darin, dass das Recht der Kommission, die Mitgliedstaaten zum Nachschuss von Eigenmitteln zu verpflichten, dazu führen kann, dass sich die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für die Unionsverbindlichkeiten auf eine Höhe steigern kann, die den auf 190 Mrd. Euro begrenzten Haftungsanteil am ESM-Kapital<sup>119</sup> bei Weitem übersteigt.

<sup>116</sup> BVerfGE 129, 124 (177 ff.); 132, 195 (239 ff. Rn. 106 ff.); 154, 17 (87 Rn. 104, 93 f. Rn. 115).

<sup>117</sup> Also Eigenmittel, die nicht unter die Zusage der Bereitstellung der BNE-Eigenmittel im Rahmen der Eigenmittelobergrenzen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. d., Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020, Fn. 5) fallen.

<sup>118</sup> Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. b), Abs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

<sup>119</sup> Dazu BVerfGE 132, 195 (252 ff. Rn. 138 ff., 257 Rn. 149).

**158** Zwar ist diese Nachschusspflicht absolut auf die 0,6 Prozentpunkte, um die die Eigenmittelobergrenze auf 2 % BNE (EU/27) angehoben wurde, und relativ auf den nationalen BNE-Anteil daran beschränkt. Weil aber jeder Mitgliedstaat von der Kommission auch dazu verpflichtet werden kann, den Ausfall anderer Mitgliedstaaten in der Nachschusspflicht abzudecken (oben, Abs.-Nrn. 143 ff.), schließt diese Besicherung die Möglichkeit ein, dass Deutschland für den Ausfall der Haftungsverpflichtungen der anderen Mitgliedstaaten eintreten muss.

**159** Rein rechnerisch ergibt sich daraus über die gesamte Laufzeit der Kreditrückzahlung von 2028 bis 2058 für Deutschland ein Haftungsanteil in einer Größenordnung von ca. 850 bis zu 1000 Mrd. Euro.<sup>120</sup> Damit reichen allein die 0,6 Prozent des deutschen BNE-Anteils (und zwar sogar unter der höchst konservativen, eher unrealistischen Annahme eines BNE-Nullwachstums) hin, um nicht nur den Gegenwert für die Zuschüsse des Aufbauinstruments in Höhe von 390 Mrd. Euro, sondern die gesamte Kreditsumme zu tilgen.

**160** Das Ausmaß der nach dem Eigenmittelbeschluss zu Lasten des Bundeshaushalts potentiell abrufbaren Verbindlichkeit umfasst also das Gesamtvolumen der Verschuldung der Union abzüglich der auf Deutschland entfallenden Zuschüsse und Darlehen.<sup>121</sup> Im Hinblick auf die deflationierte Schuldenhöhe von ca. 820 Mrd. Euro<sup>122</sup> beziffert sich dieses maximale Haftungsrisiko somit auf ca. 770 Mrd. Euro.<sup>123</sup> Anders als beim ESM ist hier eine auf einen Teil der Gesamtsumme begrenzte Haftung nicht vorgesehen.

---

<sup>120</sup> Vgl. D. Meyer, EuZW 2021, 16 (20 f.); Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3090); Heinemann (ZEW Mannheim), Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, Ausschuss-Drs. 19(21)112, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw44-pa-europa-eigenmittelsystem-799448>, S. 6 ff., 18.

– Die Berechnungen variieren etwas nach den zugrunde gelegten Zahlen. Unter der Annahme, dass der EU-Haushalt des MFR 2021-2027 in Höhe von 1074,3 Mrd. Euro einem BNE/EU-Anteil von 1,13 % entspricht, ergibt sich bei einer Gesamt-Eigenmittelobergrenze von 2,0 % BNE/EU für die Besicherung der 750 Mrd. Euro ein Haftungsspielraum von 0,87 % BNE/EU. Bei einem Anteil von rd. 24 % würde auf Deutschland damit ein jährlicher Haftungsanteil von ca. 28,35 Mrd. Euro, über den gesamten Rückzahlungszeitraum von 2028 bis 2058 ein Haftungsanteil von 850 Mrd. Euro entfallen (dies in einem Szenario, dass – konservativ und unrealistisch – ein Nullwachstum des BNE unterstellt).

<sup>121</sup> Vgl. Heinemann (ZEW Mannheim) (Fn. 120), S. 18 f.

<sup>122</sup> Siehe Fn. 7.

<sup>123</sup> Vgl. Heinemann (ZEW Mannheim) (Fn. 120), S. 19.

**161** Dieses Risiko wird auch nicht durch die Absichtserklärungen der Kommission minimiert, demnächst Vorschläge für neue Eigenmittelkategorien zu unterbreiten.<sup>124</sup> Neue Eigenmittel der Union mögen ebenso wie z.B. erhöhte BNE-Mittel der Mitgliedstaaten dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass die Kommission das Abrufverfahren zur Erlangung zusätzlicher Einnahmen in Gang setzt. Doch ändert das nichts an dem Fortbestand des Risikos als solches. Insoweit gilt das Gleiche wie für den umgekehrten Fall, dass die Wahrscheinlichkeit eines Haftungsrückgriffs auf die Mitgliedstaaten steigt, weil es z.B. infolge eines starken Einbruchs der EU-Wirtschaftsleistung zu einer erheblichen Absenkung der dem Unionshaushalt regulär zuzuführenden BNE-Mittel kommt. Im Übrigen bedürfte es für die Umsetzung neuer Eigenmittel auch eines neuen Eigenmittelbeschlusses. Für den hier in Betracht stehenden Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 ist das rechtlich mithin ohne Belang.

**162** Unbeschadet der unvordenklichen Höhe, mit der der Bundeshaushalt durch diesen Eigenmittelbeschluss potentiell in Haftung genommen wird, kommt – zweitens – hinzu, dass der Bundeshaushaltsgesetzgeber weder den Zeitpunkt noch das Ausmaß des konkreten Mittelabrufs durch die Kommission irgendwie kalkulieren, geschweige voraussehen kann. Hilfreich wäre es zum Beispiel, wenn die voraussichtlichen Lasten für die Mitgliedstaaten zur Tilgung der Unionsschulden aus einem verbindlichen Tilgungsplan ersichtlich würden. Doch selbst dergleichen fehlt.<sup>125</sup>

**163** Stattdessen ist festzustellen, dass nach den Regeln des Eigenmittelbeschlusses der Abruf zusätzlicher Kassenmittel erfolgen kann, ohne dass dies zu diesem Zeitpunkt einer konkreten Einwilligung des betreffenden Mitgliedstaats bedarf.<sup>126</sup> Jeder Mittelabruf kommt sozusagen überraschend.<sup>127</sup> Darin liegt ein direkter Durchgriff auf den Bundeshaushalt – der zudem noch besonders schwer wiegt, wenn hinzu-

<sup>124</sup> Vgl. Kommission, „Europäischer Aufbauplan – Ein klarer Fahrplan für neue Einnahmequellen zwecks Rückzahlung“, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_de#finanzierung-des-langfristigen-eu-haushalts-sowie-von-nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de#finanzierung-des-langfristigen-eu-haushalts-sowie-von-nextgenerationeu) (zuletzt abgerufen 15.3.2021).

<sup>125</sup> Vgl. die Empfehlung des Bundesrechnungshofs in seinem Bericht vom 5. März 2021 (Fn. 24), S. 6, 21, 22. – Dass ein strukturierter Dialog zwischen Kommission und nationalen Schuldenverwaltungsstellen und Finanzministerien über die Emissions- und Rückzahlungszeitpläne aufgebaut werden soll (Art. 9 Abs. 5 Satz 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020, Fn. 5), reicht offenkundig nicht hin, um die für die parlamentarische Budgetverantwortung notwendige Voraussehbarkeit und Planungssicherheit zu schaffen.

<sup>126</sup> Dies wird auch vom Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom 5. März 2021 (Fn. 24), S. 19, 21, 23, ausdrücklich moniert.

<sup>127</sup> Dass die Kommission den Mitgliedstaaten solche Abrufe rechtzeitig im Voraus ankündigen soll (Art. 9 Abs. 5 Satz 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14. Dezember 2020, Fn. 5), ersetzt das Fehlen einer vorherigen Einwilligung selbstverständlich nicht.

kommt, was ausdrücklich mitumfasst ist: dass der Mittelabruf auch dazu dienen kann, ausgefallene Nachschusspflichten anderer Mitgliedstaaten abzudecken.

**164** Der Bundestag ist hier ganz offensichtlich nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“. <sup>128</sup> Stattdessen wird er einem finanzwirksamen Mechanismus ausgesetzt, der „zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung“ führt. <sup>129</sup> Der haftungsauslösende Moment ist seinem Einfluss in jeglicher Hinsicht entzogen:

**165** Die Kommission entscheidet nach eigenem Dafürhalten darüber, ob die Voraussetzungen für einen Mittelabruf bei den Mitgliedstaaten vorliegen, ob und wann sie einen solchen Mittelabruf tätigt, in welcher Höhe sie ihn tätigt und gegenüber welchem oder welchen Mitgliedstaaten sie ihn tätigt.

**166** Ein Mitgliedstaat kann der Kommission ohne jede Begründung, ohne jede Voraussetzungen und ohne jede Sanktionsfolge schlicht mitteilen, einem an ihn gerichteten Abruf ganz oder teilweise nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen zu können oder nachkommen zu wollen, so dass dessen Anteil von anderen Mitgliedstaaten gedeckt werden muss.

**167** Allemal ist der worst case, dass Mitgliedstaaten im Laufe der nächsten 30 Jahre die EU verlassen und deshalb möglicherweise deren Haftungsanteil an den Unionsschulden den anderen Mitgliedstaaten anheimfällt, der Kontrolle des Bundestages gänzlich entzogen.

**168** Dass auch Deutschland eine Nachschusspflicht ablehnen kann, ist für den wirtschaftlich stärksten Unionsstaat in politisch-praktischer Hinsicht gewiss nur eine theoretische Option. Sie ist nicht geeignet, die Souveränität über den Bundeshaushalt zu bewahren.

**169** Diese Überführung der Haushaltsautonomie des Bundestages in die Willensentscheidung der Kommission kommt – drittens – einer völligen Preisgabe gleich, sieht man auf den Zeitraum ab 2028. Denn für diesen Zeitraum wird die potentielle Inanspruchnahme des Bundeshaushalts vollkommen abhängig von der Haushaltspolitik der Union gestellt.

**170** Zwar sollen die mit der Kreditaufnahme eingegangenen Zahlungsverbindlichkeiten grundsätzlich aus dem Unionshaushalt bedient werden. Für den Zeitraum ab

---

<sup>128</sup> BVerfGE 129, 124 (180); 132, 195 (240 Rn. 109).

<sup>129</sup> BVerfGE 132, 195 (240 Rn. 108).

2028, in dem die Tilgungen erfolgen sollen, gibt es aber noch keinen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), mithin langfristigen Unionshaushalt, in den diese Zahlungsverbindlichkeiten (unter der „Rubrik 2“) eingestellt sind. In dem Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027 wird insofern schlicht gesagt: „Diese Mittel für Kuponzahlungen und Rücknahmen bei Fälligkeit müssen über zukünftige mehrjährige Finanzrahmen bereitgestellt werden“.<sup>130</sup> Ob und in welchem Umfang das geschieht, ist aber ungewiss.

**171** Insoweit unterliegt also das Ausmaß, in dem der Bundshaushalt zukünftig mit der Rückzahlung der aufgenommenen Unionsschulden belastet werden kann, strukturell der Fremdbestimmung seitens der Organe der Union. An der Ausgestaltung der Finanzrahmen der Union hat der Bundestag (unbeschadet des Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG in Verbindung mit dem EZBBG) bekanntlich keinen Anteil; diese ergehen in der Rechtsform einer Verordnung des Rates, die zudem nicht zwingend einstimmig, sondern auch mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 AEUV).

**172** Damit einher geht – viertens – eine weitere Beeinträchtigung:

**173** Weil es für die Rückzahlung der Schulden ab 2028 an einer Ermächtigung für Ausgaben (bzw. MFR-Ausgabenobergrenzen) aus den Eigenmitteln zum gegenwärtigen Zeitpunkt des Eigenmittelbeschlusses 2020 fehlt, wird die inhaltliche Konnexität, die zwischen Eigenmittelbeschluss und Finanzrahmen besteht, durchbrochen. Diese inhaltliche Konnexität ist der Grund, warum seit langem die Laufzeit beider einem parallelen Rhythmus folgt. Dies rührt daher, dass – seit den Auswirkungen bzw. Belastungen der Finanzkrise – verstärkt darauf Bedacht gelegt worden ist, dass der EU-Haushalt nicht nur ein „Ausgabenhaushalt“, sondern auch ein „Einnahmenhaushalt“ ist,<sup>131</sup> mit anderen Worten, dass die Eigenmittelobergrenzen den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan stärker steuern sollen.

**174** Wo es aber, wie ab 2028, keinen Finanzrahmen gibt, da gibt es auch noch keine Ausgaben, auf die hin die Ausgleichsfunktion der Eigenmittelobergrenzen ausgerichtet sein könnte. Ab 2028 sind die „ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union“, die sich aus der Mittelaufnahme für das Aufbauinstrument ergeben,<sup>132</sup> erhöhten Eigenmittelobergrenzen nicht ausgabenbezogen, sondern lediglich *aufgabenbezogen*.

---

<sup>130</sup> COM(2020), 443 final, S. 3.

<sup>131</sup> Vgl. Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 310 AEUV Rn. 51.

<sup>132</sup> Vgl. Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 (Fn. 5).

**175** Die Folge ist: Weil das gesamte Einstandsvolumen, das sich aus den erhöhten Eigenmittelobergrenzen der BNE-Anteile aller Mitgliedstaaten ergibt, die Kredit- bzw. Haftungssumme von 750 Mrd. Euro bei Weitem übersichert – insgesamt ergibt sich ein Garantievolumen von „mindestens 4000 Milliarden Euro“ –,<sup>133</sup> ist offenkundig die Basis für allfällige Flexibilität in der Zukunft gelegt: Es können „aufgabenbezogen“ zusätzliche sog. Covid-19-Folgenbewältigungsprogramme (im Rahmen des Aufbauinstruments) aufgelegt oder es können die Schuldentilgungsverpflichtungen „aufgabenbezogen“ verlängert (umgeschuldet) werden und diese in zukünftigen Finanzrahmen „ausgabenbezogen“ verankert werden, ohne dass es jeweils erforderlich würde, dafür den Eigenmittelbeschluss von heute anzupassen.<sup>134</sup>

**176** Auch wenn die Rechtsgeltung des Eigenmittelbeschlusses unbefristet, mithin rechtsförmlich nicht an die Laufzeit des MFR 2021-2027 gebunden ist, bedeutet das, dass die in ihm bestimmte Einstandshaftung der Mitgliedstaaten für die 750 Mrd. Euro der naheliegenden Dynamik einer Verlängerung oder gar Verdauerung unterworfen ist, je weiter die Rückzahlung der jetzt aufgenommenen Mittel voranschreitet.

**177** In Anbetracht der „nur schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung“<sup>135</sup> der Union kann auch dies nicht außer Betracht bleiben.<sup>136</sup> Der Mechanismus des durch den Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 aufgerichteten Haftungsregimes birgt über die unkalkulierbare Haftungsumverteilung, die jetzt schon feststeht, noch hinausgehende Untiefen, denen die nationalen Haushaltspolitiken machtlos ausgeliefert werden.

**178** Auch darin liegt eine handfeste Gefahr, dass der Bundestag sein Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung, namentlich frei von Fremdbestimmung seitens der Organe der Europäischen Union ausüben kann.

---

<sup>133</sup> Vgl. Heinemann (ZEW Mannheim) (Fn. 120), S. 10 ff.; Bericht des Bundesrechnungshofs vom 5. März 2021 (Fn. 24), S. 6, 24 f.: bezogen auf die als Zuschüsse ausgereichten 390 Mrd. Euro entspricht das einer Besicherung von 930 %, bezogen auf die Gesamtkreditsumme von 750 Mrd. Euro von 430 %. – Nach den oben angenommenen Zahlen (Fn. 120 a.E.) beziffert sich – bei (unrealistisch) unterstelltem Nullwachstum – die Gesamtbesicherung der 750 Mrd. Euro auf rd. 3.540 Mrd. Euro.

<sup>134</sup> Vgl. auch Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (390): „unionale Verfügungsmasse“.

<sup>135</sup> BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 130).

<sup>136</sup> Entgegen Nettesheim, Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses und Grundgesetz, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, Ausschuss-Drs. 19(21)114, S. 3, 17 ff.

**179** Insgesamt: Mit der Zustimmung des ERatG zu dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 entäußert sich der Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung, wodurch Art. 38 Abs. 1 GG verletzt wird.

## **E) Ergebnis**

**180** Alles in allem ist festzuhalten:

**181** Das ERatG verletzt die Beschwerdeführer in ihrem „Anspruch auf Demokratie“, weil mit der Zustimmung zu dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 in Anbetracht der in ihm enthaltenen Ermächtigung zur haftungsbe gründenden Verschuldung des Unionshaushalts die Billigung einer grundlegenden Änderung des Gesamtfinanzierungsystems der Europäischen Union einhergeht, die eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG bedurfte hätte.

**182** Überdies werden die Beschwerdeführer durch das ERatG in ihrem „Anspruch auf Demokratie“ dadurch verletzt, dass der Eigenmittelbeschluss, dem das Gesetz zustimmt, in Anbetracht der in ihm enthaltenen Ermächtigung zur haftungsbegründenden Verschuldung des Unionshaushalts in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise gegen die Grundlagen und Grenzen des geltenden Integrationsprogramms in Art. 311 Abs. 3 und Art. 125 Abs. 1 AEUV verstößt sowie in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages übergreift.

**183** Es wird daher darum gebeten, antragsgemäß das ERatG für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Der Weg zum Ziel des europäischen Wiederaufbaus nach Corona kann mit dem ERatG und dem mit ihm gebilligten Übergang in eine schuldenfinanzierte Aufgabenerfüllung der Union nicht gegangen werden.

---

(Hans-Detlef Horn

Anlage 1; Liste der Beschwerdeführer