# L e i t s ä t z e

zum Urteil des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2022

- 2 BvR 547/21 -
- 2 BvR 798/21 -

ERatG – NGEU

1. Die Zulassung einer auf eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG gestützten Verfassungsbeschwerde gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gewährleistet, dass das Recht auf demokratische Selbstbestimmung nicht ins Leere läuft.

2. Aus Sicht des Grundgesetzes begegnet die im Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz enthaltene Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Eigenmittelbeschluss 2020 keinen durchgreifenden Bedenken. Der Eigenmittelbeschluss 2020 stellt jedenfalls keine offensichtliche Überschreitung des geltenden Integrationsprogramms der Europäischen Union dar, weil er die Ermächtigung zur Kreditaufnahme durch die Europäische Union selbst vorsieht, die Mittel ausschließlich zweckgebunden für eine der Europäischen Union zugewiesene Einzelermächtigung eingesetzt werden, die Kreditaufnahme zeitlich befristet und der Höhe nach begrenzt ist und die Summe der sonstigen Einnahmen den Umfang der Eigenmittel nicht übersteigt.

**BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

**- 2 BvR 547/21 -**
**- 2 BvR 798/21 -**

Verkündet
am 6. Dezember 2022
Fischböck
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

# IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

I. über die Verfassungsbeschwerden

1. des Herrn (…),

2. des Herrn (…),

3. des Herrn (…),

4. des Herrn (…),

sowie 2.275 weiterer Beschwerdeführer

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans-Detlef Horn,
Universitätsstraße 6, 35037 Marburg -

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) (Bundestagsdrucksache 19/26821)

**- 2 BvR 547/21 -,**

beigetreten im Verfahren zu I.:

Deutscher Bundestag,
vertreten durch die Präsidentin Bärbel Bas, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: (…) -

II. über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn (…),

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Degenhart,
Stormstraße 3, 90491 Nürnberg -

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; BGBl II 2021 S. 322)

**- 2 BvR 798/21 -**

beigetreten im Verfahren zu II.:

Deutscher Bundestag,
vertreten durch die Präsidentin Bärbel Bas, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ulrich Hufeld,
Stratenbarg 40a, 22393 Hamburg -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter
Vizepräsidentin König,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
Langenfeld,
Wallrabenstein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. und 27. Juli 2022 durch

**U r t e i l**

für Recht erkannt:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2. Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer zu I. und zu II. wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden 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), mit dem die Bundesrepublik Deutschland dem Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (vgl. ABl EU Nr. L 424 vom 15. Dezember 2020, S. 1 ff.; im Folgenden: Eigenmittelbeschluss 2020) zugestimmt hat. Dieser bildet die Grundlage für die Ermächtigung der Europäischen Kommission, zur Finanzierung des temporären Aufbauinstruments „Next Generation EU“ (NGEU) bis 2026 am Kapitalmarkt Mittel bis zu einem Betrag von 750 Milliarden Euro aufzunehmen. 1

I.

1. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020, die unter dem Eindruck der COVID-19-Pandemie stattfand, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 und das temporäre Aufbauinstrument NGEU (vgl. Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates <17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020> – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juli 2020). Mit diesem sollen die gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie in den Mitgliedstaaten eingedämmt und gemildert werden. 2

Am 14. Dezember 2020 nahm der Rat der Europäischen Union den Eigenmittelbeschluss 2020 an. Darin wird die Europäische Kommission – ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie – ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Europäischen Union Mittel bis zu einem Betrag von 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 aufzunehmen. Soweit hier von Bedeutung, enthält der Eigenmittelbeschluss 2020 folgende Erwägungsgründe und Regelungen: 3

> (1) Das Eigenmittelsystem der Union muss gewährleisten, dass die Union über angemessene Mittel für eine geordnete Entwicklung ihrer Politikbereiche verfügt; dabei ist eine strikte Haushaltsdisziplin zu wahren. Die Entwicklung des Eigenmittelsystems kann

und sollte auch in größtmöglichem Umfang zur Entwicklung der Politikbereiche der Union beitragen.

(…)

(6) Um die Finanzierungsinstrumente der Union besser auf deren politische Prioritäten abzustimmen, der Rolle des Gesamthaushaltsplans der Union (im Folgenden „Unionshaushalt“) für das Funktionieren des Binnenmarkts besser Rechnung zu tragen, die Ziele der Unionspolitiken stärker zu unterstützen und die Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) zum Jahreshaushalt der Union zu verringern, ist der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020 übereingekommen, dass die Union in den kommenden Jahren auf eine Reform des Systems der Eigenmittel hinarbeiten und neue Eigenmittel einführen wird.

(…)

(9) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020 festgestellt, dass die allgemeinen Ziele der Einfachheit, Transparenz und Gerechtigkeit – einschließlich einer fairen Lastenteilung – Richtschnur für die Eigenmittelvereinbarungen sein sollte. Ferner sollte für den Zeitraum 2021-2027 der jährliche BNE-basierte Beitrag Dänemarks, der Niederlande, Österreichs und Schwedens und – im Rahmen der Unterstützung für Aufbau und Resilienz auch Deutschlands – durch Pauschalkorrekturen ermäßigt werden.

(…)

(11) Mit der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Unionshaushalt sollten die in diesem Beschluss festgesetzten Obergrenzen der Eigenmittel erhöht werden. Zudem ist zwischen der Obergrenze für die Mittel für Zahlungen und der Eigenmittelobergrenze ein ausreichender Spielraum einzuplanen, damit die Union unter allen Umständen ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann, selbst in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs.

(12) Damit die Union alle ihre in einem bestimmten Jahr fällig werdenden finanziellen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten decken kann, sollten ausreichende Spielräume im Rahmen der Obergrenzen der Eigenmittel gewährleistet werden. Der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für die jährlichen Mittel für Zahlungen zur Verfügung steht, sollte 1,40 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht überschreiten. Der

Gesamtbetrag der jährlichen Mittel für Verpflichtungen, die in den Unionshaushalt eingesetzt werden, sollte 1,46 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

(…)

(14) Die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass die Union im Falle wirtschaftlicher Schocks über ausreichende finanzielle Kapazitäten verfügt. Die Union muss sich zur Erreichung ihrer Ziele mit den erforderlichen Mitteln ausstatten. Finanzmittel in außerordentlicher Höhe werden benötigt, 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. Daher sollte auf Unionsebene eine außerordentliche Reaktion erfolgen. Aus diesem Grund ist es angemessen, die Kommission ausnahmsweise zu ermächtigen, im Namen der Union an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen. Bis zu 360 Mrd. EUR der aufgenommenen Mittel zu Preisen von 2018 würden für Darlehen und bis zu 390 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 der aufgenommenen Mittel würden für Ausgaben, beide zum ausschließlichen Zweck der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise, verwendet werden.

(15) Diese außerordentliche Reaktion sollte zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise dienen und deren Wiederauftreten verhindern. Daher sollte die Unterstützung zeitlich begrenzt sein und der Großteil der Mittel unmittelbar nach der Krise bereitgestellt werden, was bedeutet, dass die rechtlichen Verpflichtungen für ein Programm, das aus diesen zusätzlichen Mitteln finanziert wird, bis zum 31. Dezember 2023 eingegangen werden sollten. Die Genehmigung von Zahlungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird an die zufriedenstellende Erfüllung der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben des Aufbau- und Resilienzplans geknüpft werden, die nach dem einschlägigen Verfahren gemäß der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität bewertet wird, welche die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 widerspiegelt.

(16) Um die Haftung im Zusammenhang mit der geplanten Mittelaufnahme tragen zu können, ist eine außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen erforderlich. Daher sollten die Obergrenze der Mittel für Zahlungen und

die Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen zum alleinigen Zweck der Deckung sämtlicher Verbindlichkeiten der Union, die sich aus ihrer Mittelaufnahme zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise ergeben, um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben werden. Die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union zum alleinigen und ausschließlichen Zweck der Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, steht in engem Zusammenhang mit der in diesem Beschluss vorgesehenen Anhebung der Eigenmittelobergrenzen und letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems der Union. Folglich sollte diese Ermächtigung in den vorliegenden Beschluss aufgenommen werden. Der beispiellose Charakter dieses Vorhabens und die außerordentliche Höhe der aufzunehmenden Mittel erfordern, dass Gewissheit über die Gesamthöhe der Haftung der Union und die wesentlichen Merkmale der Rückzahlung besteht und dass eine diversifizierte Mittelaufnahmestrategie umgesetzt wird.

(17) Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen ist notwendig, da die Obergrenzen anderenfalls nicht ausreichen würden, um die Verfügbarkeit angemessener Mittel zu gewährleisten, die die Union zur Deckung der Verbindlichkeiten benötigt, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme ergeben. Die Notwendigkeit, auf diese zusätzliche Mittelzuweisung zurückzugreifen, wird ebenfalls nur vorübergehend bestehen, da die betreffenden finanziellen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten im Laufe der Zeit abnehmen werden, während die aufgenommenen Mittel zurückgezahlt und die Darlehen getilgt werden. Die Anhebung sollte daher enden, sobald alle aufgenommenen Mittel zurückgezahlt sind und alle Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen, die auf der Grundlage dieser Mittel gewährt wurden, nicht mehr bestehen, was spätestens am 31. Dezember 2058 der Fall sein sollte.

(18) Die Maßnahmen der Union zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise müssen erheblich sein und über einen relativ kurzen Zeitraum erfolgen. Die Mittelaufnahme muss entsprechend diesen zeitlichen Vorgaben erfolgen. Daher sollte die Aufnahme neuer Nettomittel spätestens Ende 2026 eingestellt werden. Nach 2026 sollten die Mittelaufnahmen strikt auf Refinanzierungsgeschäfte beschränkt werden, um ein wirksames Schuldenmanagement zu gewährleisten. Die Kommission sollte bei der Umsetzung der Mittelaufnahmen durch eine diversifizierte Finanzierungsstrategie die Kapazität der Märkte, solche beträchtlichen Beträge aufzunehmen mit unterschiedlichen Laufzeiten einschließlich kurzfristiger Finanzierungen zum Zweck des Liquiditätsmanagements, bestmöglich nutzen und die günstigsten Rückzahlungsbedingungen gewährleisten. Zu-

sätzlich sollte die Kommission das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihres Schuldenmanagements unterrichten. Sobald die Zahlungszeitpläne für die Politikbereiche, die durch die Mittelaufnahme finanziert werden sollen, bekannt sind, wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Emissionszeitplan mit den voraussichtlichen Emissionsterminen und voraussichtlichen Volumen für das kommende Jahr sowie einen Plan mit den voraussichtlichen Tilgungs- und Zinszahlungen übermitteln. Die Kommission sollte diesen Zeitplan regelmäßig aktualisieren.

(19) Die Rückzahlung der Mittel, die zur Bereitstellung nicht rückzahlbarer Unterstützung, zur Bereitstellung rückzahlbarer Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente oder zur Bildung von Rückstellungen für Haushaltsgarantien aufgenommen wurden, sowie die Zahlung fälliger Zinsen sollten aus dem Unionshaushalt finanziert werden. Die aufgenommenen Mittel, die den Mitgliedstaaten als Darlehen gewährt werden, sollten unter Verwendung der von den Empfängermitgliedstaaten erhaltenen Beträge zurückgezahlt werden. Der Union müssen die erforderlichen Mittel zugewiesen und bereitgestellt werden, damit sie gemäß Artikel 310 Absatz 4 und Artikel 323 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in jedem Jahr und unter allen Umständen in der Lage ist, alle ihre finanziellen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten zu decken, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme ergeben.

(20) Beträge, die nicht wie vorgesehen für Zinszahlungen verwendet werden, werden unter Beachtung eines Mindestbetrags für vorzeitige Rückzahlungen vor Ende des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 verwendet, und können über diesen Betrag hinaus angehoben werden, sofern nach 2021 gemäß dem Verfahren nach Artikel 311 Absatz 3 AEUV neue Eigenmittel eingeführt worden sind. Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme ergeben, sollten bis 31. Dezember 2058 vollständig zurückgezahlt sein. Um für die Mittel, die zur Deckung der Rückzahlungen der aufgenommenen Mittel erforderlich sind, eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten, ist es angebracht, die Möglichkeit vorzusehen, dass die zugrunde liegenden Mittelbindungen in Jahrestranchen erfolgen.

(21) Der Zeitplan für Rückzahlungen sollte den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wahren und das gesamte Volumen der im Rahmen der Ermächtigung der Kommission aufgenommenen Mittel abdecken, damit eine stetige und vor-

hersehbare Verringerung der Verbindlichkeiten während des Gesamtzeitraums erreicht wird. Zu diesem Zweck sollten die von der Union in einem bestimmten Jahr für die Rückzahlung des Kapitalbetrags zu entrichtenden Beträge 7,5 % des Höchstbetrags von 390 Mrd. EUR für Ausgaben nicht übersteigen.

(22) Angesichts der Besonderheiten der außerordentlichen, befristeten und begrenzten Ermächtigung der Kommission, zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise Mittel aufzunehmen, sollte klargestellt werden, dass die Union an den Kapitalmärkten aufgenommene Mittel grundsätzlich nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben verwenden sollte.

(23) Um sicherzustellen, dass die Union ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten stets fristgerecht nachkommen kann, sollten in diesem Beschluss besondere Vorschriften vorgesehen werden, mit denen die Kommission ermächtigt wird, 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 im Zusammenhang mit dieser vorübergehenden Anhebung entstehenden Verbindlichkeiten zu decken. Die Kommission sollte als letztes Mittel Kassenmittel nur dann abrufen dürfen, wenn sie die erforderliche Liquidität nicht durch andere Maßnahmen der aktiven Kassenmittelverwaltung, einschließlich erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten, erreichen kann, um die fristgerechte Erfüllung der Verpflichtungen der Union gegenüber Kreditgebern zu gewährleisten. Es ist angebracht vorzusehen, dass ein derartiger Abruf den Mitgliedstaaten von der Kommission rechtzeitig im Voraus mitgeteilt wird und strikt anteilsmäßig zu den Einnahmen, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind, erfolgen und in jedem Fall auf ihren Anteil an der vorübergehend angehobenen Eigenmittelobergrenze, d. h. 0,6 % des BNE der Mitgliedstaaten, begrenzt sein sollte. Kommt ein Mitgliedstaat jedoch einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach, oder teilt er der Kommission mit, dass er nicht in der Lage sein wird, einem Abruf nachzukommen, so sollte die Kommission dennoch ermächtigt sein, vorläufig und anteilsmäßig von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen. Es ist angebracht, einen Höchstbetrag vorzusehen, den die Kommission jährlich von den einzelnen Mitgliedstaaten abrufen kann. Es wird erwartet, dass die Kommission die erforderlichen Vorschläge für die Einsetzung der Ausgaben, die durch die von den Mitgliedstaaten vorläufig bereitgestellten Kassenmittel abgedeckt werden, in den Unionshaushalt vorlegt, um sicherzustellen, dass diese Mit-

tel so früh wie möglich für die Gutschrift der Eigenmittel auf den Konten durch die Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, d. h. nach Maßgabe des geltenden Rechtsrahmens und somit auf Grundlage der jeweiligen BNE-Schlüssel und unbeschadet sonstiger Eigenmittel und sonstiger Einnahmen.

(…)

(25) Dieser Beschluss sollte erst in Kraft treten, wenn ihm alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben und somit die Souveränität der Mitgliedstaaten in vollem Umfang gewahrt ist. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020 die Absicht der Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen, diesen Beschluss so bald wie möglich zu billigen.

(…)

(29) Da es dringend geboten ist, die Mittelaufnahme mit dem Ziel der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise zu ermöglichen, sollte dieser Beschluss am ersten Tag des ersten Monats in Kraft treten, der auf den Monat des Eingangs der letzten Mitteilung über den Abschluss der Verfahren für die Annahme dieses Beschlusses folgt.

(…)

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:

a) traditionelle Eigenmittel in Form von Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträgen, zusätzlichen Teilbeträgen und anderen Abgaben, Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs und anderen Zöllen auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Or-

ganen der Union eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, Zöllen auf die unter den ausgelaufenen Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind;

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), geteilt durch den für das jeweilige Kalenderjahr gemäß der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates berechneten gewogenen mittleren MwSt-Satz, ergeben. Die für diesen Zweck zu berücksichtigende MwSt-Bemessungsgrundlage darf für keinen Mitgliedstaat 50 % des BNE überschreiten;

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. Der einheitliche Abrufsatz beträgt 0,80 EUR pro Kilogramm. Für bestimmte Mitgliedstaaten gilt eine jährliche pauschale Ermäßigung gemäß Absatz 2 Unterabsatz 3;

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.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstabe c des vorliegenden Artikels bezeichnet „Kunststoff“ ein Polymer im Sinne des Artikels 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, dem Zusätze oder andere Stoffe hinzugefügt worden sein können; „Verpackungsabfälle“ und „Recycling“ haben die in Artikel 3 Nummern 2 bzw. 2c der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und in dem Durchführungsbeschluss (EU) 2005/270/EG der Kommission festgelegte Bedeutung.

Das Gewicht nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff wird berechnet als die Differenz zwischen dem Gewicht der in einem Mitgliedstaat in einem bestimmten Jahr angefallenen Verpackungsabfälle aus Kunststoff und der nach der Richtlinie 94/62/EG in demselben Jahr recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff.

Die folgenden Mitgliedstaaten haben Anspruch auf jährliche pauschale Ermäßigungen, ausgedrückt in jeweiligen Preisen, die auf den in Unterabsatz 1 Buchstabe c genannten Beitrag anzuwenden ist:

Bulgarien in Höhe von 22 Mio. EUR, Tschechien in Höhe von 32,1876 Mio. EUR, Estland in Höhe von 4 Mio. EUR, Griechenland in Höhe von 33 Mio. EUR, Spanien in Höhe von 142 Mio. EUR, Kroatien in Höhe von 13 Mio. EUR, Italien in Höhe von 184,0480 Mio. EUR, Zypern in Höhe von 3 Mio. EUR, Lettland in Höhe von 6 Mio. EUR, Litauen in Höhe von 9 Mio. EUR, Ungarn in Höhe von 30 Mio. EUR, Malta in Höhe von 1,4159 Mio. EUR, Polen in Höhe von 117 Mio. EUR, Portugal in Höhe von 31,3220 Mio. EUR, Rumänien in Höhe von 60 Mio. EUR, Slowenien in Höhe von 6,2797 Mio. EUR und die Slowakei in Höhe von 17 Mio. EUR.

(3) Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstabe d wird der einheitliche Abrufsatz auf das BNE der einzelnen Mitgliedstaaten angewendet.

Das BNE gemäß Absatz 1 Buchstabe d ist das in Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 von der Kommission errechnete jährliche BNE zu Marktpreisen.

(4) Für den Zeitraum 2021-2027 erhalten folgende Mitgliedstaaten eine Bruttoermäßigung ihrer jährlichen BNE-Beiträge gemäß Absatz 1 Buchstabe d: Österreich in Höhe von 565 Mio. EUR, Dänemark in Höhe von 377 Mio. EUR, Deutschland in Höhe von 3 671 Mio. EUR, die Niederlande in Höhe von 1 921 Mio. EUR und Schweden in Höhe von 1 069 Mio. EUR. Diese Beträge werden in Preisen von 2020 ausgedrückt und in jeweilige Preise umgerechnet, indem der jeweils jüngste von der Kommission errechnete Deflator für das Bruttoinlandsprodukt für die Union in Euro herangezogen wird, der zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs vorliegt. Diese Bruttokürzungen werden von allen Mitgliedstaaten finanziert.

(5) Ist der Unionshaushalt zu Beginn des Haushaltsjahres der Union noch nicht angenommen, so bleiben die vorherigen einheitlichen BNE-gestützten Abrufsätze bis zum Inkrafttreten der neuen Sätze gültig.

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.

(3) Es ist für ein angemessenes Verhältnis zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen zu sorgen, um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind und dass die in Absatz 1 festgelegte Obergrenze in den folgenden Jahren eingehalten werden kann.

(4) Führen Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 zu erheblichen Änderungen bei der Höhe des BNE, so nimmt die Kommission eine Neuberechnung der in den Absätzen 1 und 2 festgelegten, vorübergehend gemäß Artikel 6 angehobenen Obergrenzen anhand der folgenden Formel vor:

(…)

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 in mehreren Jahrestranchen 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 8

**Übertragung von Überschüssen**

Ein etwaiger Mehrbetrag der Einnahmen der Union gegenüber den tatsächlichen Gesamtausgaben im Verlauf eines Haushaltsjahres wird auf das folgende Haushaltsjahr übertragen.

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 er-

stattet erforderlichenfalls dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht.

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

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

(4) Reichen die bewilligten, in den Unionshaushalt eingesetzten Mittel nicht dafür aus, dass die Union ihren Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nach Artikel 5 des vorliegenden Beschlusses nachkommen kann, und kann die Kommission die erforderliche Liquidität nicht durch das Ergreifen anderer, in den Finanzierungsregelungen für solche Mittelaufnahmen vorgesehener Maßnahmen rechtzeitig erreichen, um die Erfüllung der Verpflichtungen der Union sicherzustellen – unter anderem durch aktive Kassenmittelverwaltung und erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten entsprechend den Bedingungen und Einschränkungen nach Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 2 des vorliegenden Beschlusses –, so stellen die Mitgliedstaaten – als letztes Mittel der Kommission – unbeschadet des Artikels 14 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates 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, anteilsmäßig („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 anteilsmäßig 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 […] 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.

(…)

Artikel 12

**Inkrafttreten**

Der Generalsekretär des Rates gibt den Mitgliedstaaten diesen Beschluss bekannt.

Die Mitgliedstaaten teilen dem Generalsekretär des Rates unverzüglich den Abschluss der Verfahren mit, die nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme dieses Beschlusses erforderlich sind.

Dieser Beschluss tritt am ersten Tag des ersten Monats in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der letzten Mitteilung nach Absatz 2 folgt.

Er gilt ab dem 1. Januar 2021.

Artikel 13

**Adressaten**

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Das temporäre Aufbauinstrument NGEU findet seine Grundlage in der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union („European Union Recovery Instrument“ – EURI) zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (vgl. ABl EU Nr. L 433 I vom 22. Dezember 2020, S. 23 ff.; im Folgenden: EURI-VO). Die auf Art. 122 AEUV gestützte EURI-VO bestimmt unter anderem: 4

(…)

(1) Um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, das am 11. März 2020 von der Weltgesundheitsorganisation zu einer Pandemie erklärt wurde, haben die Mitgliedstaaten eine Reihe beispielloser Maßnahmen ergriffen.

(2) Die beispielslosen Maßnahmen, die in Reaktion auf die durch COVID-19 verursachte außergewöhnliche Situation, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht, ergriffen wurden[,] haben zu erheblichen Störungen der Wirtschaftstätigkeit geführt, die sich in einem starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts sowie in signifikanten Auswirkungen auf die Beschäftigung, die sozialen Bedingungen, Armut und Ungleichheiten widerspiegeln. Insbesondere haben die Maßnahmen zu Unterbrechungen der Lieferketten sowie der Produktion geführt und Abwesenheiten vom Arbeitsplatz verursacht. Darüber hinaus ist die Erbringung vieler Dienstleistungen sehr schwierig oder unmöglich geworden. Gleichzeitig ging die Verbrauchernachfrage zurück. Viele Unternehmen sind mit Liquiditätsengpässen sowie Solvenzrisiken konfrontiert, während die Finanzmärkte eine sehr hohe Volatilität aufweisen. Besonders stark betroffen sind wichtige Wirtschaftszweige wie die Reise- und Tourismusbranche. Alles in allem haben diese Maßnahmen bereits zu einer erheblichen Verschlechterung der finanziellen Lage vieler Unternehmen in der Union geführt oder werden eine solche Verschlechterung nach sich ziehen.

(3) Die durch COVID-19 verursachte Krise hat sich in der Union und in Drittländern rasch ausgebreitet. Für 2020 wird ein drastischer Rückgang des Wachstums in der Union erwartet. Es besteht die Gefahr, dass die Erholung in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich verläuft und die Divergenzen zwischen den nationalen Volkswirtschaften zunehmen. Die unterschiedlichen haushaltspolitischen Spielräume, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um finanzielle Unterstützung dort zu leisten, wo sie am dringendsten für die Erholung benötigt wird, und die zwischen den Mitgliedstaaten uneinheitlichen Maßnahmen stellen eine Gefahr für den Binnenmarkt und den sozialen und territorialen Zusammenhalt dar.

(4) Für die wirtschaftliche Erholung wird ein umfassendes Bündel von Maßnahmen benötigt. Dieses Bündel von Maßnahmen erfordert umfangreiche öffentliche und private Investitionen, um die Union auf einen Pfad der nachhaltigen und robusten Erholung zu geleiten, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, die soziale Inklusion zu fördern, die durch die COVID-19-Krise verursachten unmittelbaren Schäden zu beheben und gleichzeitig die Prioritäten der Union im Hinblick auf den ökologischen und digitalen Wandel voranzutreiben.

(5) In der durch COVID-19 verursachten außergewöhnlichen Situation, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht, ist ein kohärentes und einheitliches Vorgehen auf Unionsebene erforderlich. Um eine weitere Verschlechterung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage sowie des sozialen Zusammenhalts zu verhindern und eine nachhaltige und robuste Erholung der Wirtschaftstätigkeit zu fördern, sollte im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches und koordiniertes Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung eingerichtet werden, insbesondere für jene Mitgliedstaaten, die besonders stark betroffen sind.

(6) Da diese Verordnung eine außergewöhnliche Reaktion auf zwar vorübergehende, jedoch extreme Umstände darstellt, sollte die Unterstützung im Rahmen dieser Verordnung lediglich für die Zwecke der Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise oder für die Finanzmittel bereitgestellt werden, die unmittelbar erforderlich sind, um ein Wiederauftreten der COVID-19-Krise zu verhindern.

(7) Der Schwerpunkt der Unterstützung im Rahmen des durch diese Verordnung geschaffenen Instruments (im Folgenden „Instrument“) sollte insbesondere auf Maßnahmen liegen, die darauf abstellen, die Arbeitsmärkte und den Sozialschutz sowie die Gesundheitssysteme wiederherzustellen, dem Potenzial für

nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung neue Impulse zu verleihen, damit der Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten gestärkt wird und sie beim Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft unterstützt werden, Unternehmen, die von den Auswirkungen der COVID-19-Krise betroffen sind, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, zu unterstützen, sowie Investitionen in Aktivitäten, die von grundlegender Bedeutung für die Stärkung des nachhaltigen Wachstums in der Union sind, zu fördern, einschließlich direkter finanzieller Investitionen in Unternehmen, sowie auf Maßnahmen für Forschung und Innovation in Reaktion auf die COVID-19-Krise, für Kapazitätsaufbau auf Unionsebene, um die künftige Krisenvorsorge zu verbessern, für die Aufrechterhaltung der Bemühungen um einen gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft, und auf der Unterstützung der Landwirtschaft sowie der Entwicklung ländlicher Gebiete bei der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise.

(8) Um eine nachhaltige und stabile Erholung in der gesamten Union zu gewährleisten und die Durchführung der wirtschaftlichen Unterstützung zu erleichtern, sind die bestehenden Mechanismen für Ausgaben im Rahmen von Unionsprogrammen nach Maßgabe des Mehrjährigen Finanzrahmens zu nutzen. Die Unterstützung im Rahmen dieser Programme ist in Form von nicht rückzahlbarer Unterstützung, Darlehen und Dotierungen für Haushaltsgarantien zu gewähren. Bei der Zuweisung von Finanzmitteln sollte berücksichtigt werden, inwieweit diese Programme zur Verwirklichung der Ziele des Instruments beitragen können. Bei Beiträgen zu diesen Programmen im Rahmen des Instruments sollten die Ziele des Instruments, die mit der Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise im Zusammenhang stehen, genau beachtet werden.

(9) Angesichts der Art der zu finanzierenden Maßnahmen sollte ein Teil der im Rahmen des Instruments verfügbaren Beträge für Darlehen für Mitgliedstaaten verwendet werden, während es sich bei dem anderen Teil der Mittel um externe zweckgebundene Einnahmen für die Zwecke von Artikel 21 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden „Haushaltsordnung“) handeln sollte, die von der Union für nicht rückzahlbare Unterstützung, Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente oder Dotierungen für Haushaltsgarantien und damit verbundene Ausgaben verwendet werden sollten. Zu diesem Zweck ist es – als Teil der im Rahmen der vorliegenden Verordnung erforderlichen Maßnahmen – angemessen, zu ermöglichen, dass Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung die Zuweisung gemäß der als Basisrechtsakt fungierenden vorliegenden Verordnung eines Teils der Einnahmen, die auf Grundlage der im Be-

schluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU des Rates, Euratom (im Folgenden „Eigenmittelbeschluss“) vorgesehenen außerordentlichen und zeitlich befristeten Ermächtigung aufgenommen werden dürfen, abdeckt.

(10) Wenngleich Artikel 12 Absatz 4 Buchstabe c und Artikel 14 Absatz 3 der Haushaltsordnung auf Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen Anwendung finden, die im Zusammenhang mit den externen zweckgebundenen Einnahmen im Rahmen dieser Verordnung bereitgestellt werden, sollten die Mittel für Verpflichtungen aus diesen externen zweckgebundenen Einnahmen angesichts der festgelegten Fristen für die verschiedenen Unterstützungsarten nicht automatisch über die jeweiligen Enddaten hinaus übertragen werden, ausgenommen Mittel für Verpflichtungen, die für die technische und administrative Unterstützung bei der Durchführung der Maßnahmen gemäß dem Instrument erforderlich sind.

(11) Mittel für Verpflichtungen für nicht rückzahlbare Unterstützung sollten automatisch bis zur Höhe des bewilligten Betrags zur Verfügung gestellt werden. Die Liquidität sollte wirksam verwaltet werden, damit Mittel erst dann aufgenommen werden, wenn die Mittel für Zahlungen, die sich aus den betreffenden rechtlichen Verpflichtungen ergeben, bereitzustellen sind.

(12) Angesichts der Bedeutung, die der Verwendung der Beträge in den ersten Jahren der Durchführung des Instruments zukommt, ist es angezeigt, die bei der Durchführung des Instruments erzielten Fortschritte und die Verwendung der zugewiesenen Unterstützung gemäß dieser Verordnung zu überprüfen. Zu diesem Zwecke sollte die Kommission bis zum 31. Oktober 2022 einen Bericht erstellen.

(…)

Artikel 1

**Gegenstand und Anwendungsbereich**

(1) Zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise wird mit dieser Verordnung das Aufbauinstrument der Europäischen Union (im Folgenden „Instrument“) geschaffen.

(2) Die Unterstützung im Rahmen des Instruments dient insbesondere der Finanzierung der folgenden Maßnahmen zur Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise oder zur

Deckung der Finanzmittel, die unmittelbar erforderlich sind, um ein Wiederauftreten dieser Krise zu verhindern:

a) Maßnahmen zur Wiederherstellung der Beschäftigung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze;

b) Maßnahmen in Form von Reformen und Investitionen, um dem Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung neue Impulse zu verleihen, den Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten zu stärken und ihre Resilienz zu steigern;

c) Maßnahmen für Unternehmen, die von den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise betroffen sind, insbesondere Maßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen sowie Unterstützung für Investitionen in Aktivitäten, die von grundlegender Bedeutung für die Stärkung des nachhaltigen Wachstums in der Union sind, einschließlich direkter Finanzinvestitionen in Unternehmen;

d) Maßnahmen für Forschung und Innovation in Reaktion auf die COVID-19-Krise;

e) Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge der Union und zur Ermöglichung einer raschen und wirksamen Reaktion der Union im Falle wesentlicher Krisensituationen, einschließlich Maßnahmen wie die Bevorratung grundlegender Güter und medizinischer Ausrüstung und den Erwerb der erforderlichen Infrastrukturen für eine rasche Krisenreaktion;

f) Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass ein gerechter Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft nicht durch die COVID-19-Krise untergraben wird;

g) Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums.

(3) Die in Absatz 2 genannten Maßnahmen werden im Rahmen spezifischer Unionsprogramme sowie im Einklang mit den einschlägigen Rechtsakten der Union durchgeführt, die Vorschriften für diese Programme festlegen, unter uneingeschränkter Achtung der Ziele des Instruments. Sie umfassen technische und administrative Unterstützung bei der Durchführung.

Artikel 2

**Finanzierung des Instruments und Mittelzuweisung**

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

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

(2) Der in Absatz 1 genannte Betrag wird folgendermaßen aufgeteilt:

a) Unterstützung von bis zu 384 400 Mio. EUR zu Preisen von 2018 in Form von nicht rückzahlbarer Unterstützung und rückzahlbarer Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente, die wie folgt aufgeteilt wird:

   i) bis zu 47 500 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für Struktur- und Kohäsionsprogramme des bis 2022 verstärkten Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020, einschließlich Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente;

   ii) bis zu 312 500 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für ein Programm zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen;

   iii) bis zu 1 900 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für Zivilschutzprogramme;

   iv) bis zu 5 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für Programme im Zusammenhang mit Forschung und Innovation, einschließlich Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente;

   v) bis zu 10 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für Programme zur Unterstützung von Gebieten bei ihrem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft;

   vi) bis zu 7 500 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für die Entwicklung ländlicher Gebiete;

b) bis zu 360 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 in Form von Darlehen für die Mitgliedstaaten für ein Programm zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen;

c) bis zu 5 600 Mio. EUR zu Preisen von 2018 für die Dotierung für Haushaltsgarantien und damit verbundene Ausgaben für Programme zur Unterstützung von Investitionen in internen Politikbereichen der Union.

Artikel 3

**Vorschriften für den Haushaltsvollzug**

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

(2) 360 000 Mio. EUR zu Preisen von 2018 des in Artikel 2 Absatz 1 genannten Betrags werden für Darlehen für Mitgliedstaaten im Rahmen der Unionsprogramme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b verwendet.

(3) Mittel für Verpflichtungen zur Deckung der Unterstützung der Unionsprogramme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und c werden ab dem Tag des Inkrafttretens des Eigenmittelbeschlusses automatisch bis zu den jeweiligen Beträgen gemäß diesen Buchstaben zur Verfügung gestellt; der Eigenmittelbeschluss enthält die in Artikel 2 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung genannte Ermächtigung.

(4) Rechtliche Verpflichtungen, die zu Ausgaben für Unterstützung gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a und gegebenenfalls Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c führen, werden von der Kommission oder ihren Exekutivagenturen spätestens am 31. Dezember 2023 eingegangen. Rechtliche Verpflichtungen in Höhe von mindestens 60 % des in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a genannten Betrags werden spätestens am 31. Dezember 2022 eingegangen.

(5) Beschlüsse über die Gewährung von Darlehen nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b werden spätestens am 31. Dezember 2023 angenommen.

(6) Haushaltsgarantien der Union bis zu einem Betrag, der im Einklang mit der in den einschlägigen Basisrechtsakten festgelegten betreffenden Dotierungsquote je nach Risikoprofil der unterstützten Finanzierungen und Investitionen der Dotierung für die Haushaltsgarantien nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c entspricht, werden nur zur Unterstützung von Vorhaben gewährt, die von den Gegenparteien spätestens am 31. Dezember 2023 genehmigt wurden. Die jeweiligen Haushaltsgarantievereinbarungen enthalten Bestimmungen, die erfordern, dass Finanzoperationen in Höhe von mindestens 60 % des Betrags dieser Haushaltsgarantien spätestens am 31. Dezember 2022 von den Gegenparteien genehmigt werden. Wird die Dotierung für Haushaltsgarantien für nicht rückzahlbare Unterstützung im Zusammenhang mit den in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c genannten Finanzierungen und Investitionen verwendet, so werden die damit verbundenen rechtlichen Verpflichtungen von der Kommission spätestens am 31. Dezember 2023 eingegangen.

(7) Die Absätze 4 bis 6 des vorliegenden Artikels finden keine Anwendung auf die in Artikel 1 Absatz 3 genannte technische und administrative Unterstützung.

(8) Die Kosten für die technische und administrative Unterstützung bei der Durchführung des Instruments, etwa für die Vorbereitung, Überwachung, Kontrolle, Prüfung und Evaluierung, einschließlich für betriebliche IT-Systeme für die Zwecke dieser Verordnung, werden aus dem Unionshaushalt finanziert.

(9) Zahlungen im Zusammenhang mit den eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen, den angenommenen Beschlüssen und den Bestimmungen in Bezug auf genehmigte Finanzoperationen nach den Absätzen 4 bis 6 erfolgen spätestens am 31. Dezember 2026, mit Ausnahme der in Artikel 1 Absatz 3 genannten technischen und administrativen Unterstützung und der Fälle, in denen zwar die im vorliegenden Absatz festgelegte Frist eingehalten wurde, als die rechtliche Verpflichtung eingegangen, der Beschluss angenommen oder das Vorhaben genehmigt wurde, aber ausnahmsweise Zahlungen nach 2026 erforderlich sind, damit die Union ihren Verpflichtungen gegenüber Dritten nachkommen kann, auch aufgrund eines rechtskräftigen Urteils gegen die Union.

Artikel 4

**Berichterstattung**

Die Kommission legt dem Rat bis zum 31. Oktober 2022 einen Bericht über die bei der Durchführung des Instruments erzielten Fortschritte und die Verwendung der nach Artikel 2 Absatz 2 zugewiesenen Mittel vor.

(…)

Artikel 6

**Inkrafttreten**

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Als Kernstück des NGEU wurde mit der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (vgl. ABl EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 17 ff.; im Folgenden: RRF-VO) die Aufbau- und Resilienzfazilität („Recovery and Resilience Facility“ – RRF) geschaffen. Die auf Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützte RRF-Verordnung enthält folgende, im vorliegenden Zusammenhang relevante Erwägungsgründe und Regelungen: 5

(…)

(6) Der COVID-19-Ausbruch Anfang 2020 hat die wirtschaftlichen, sozialen und haushaltspolitischen Aussichten in der Union und weltweit verändert; daher ist eine rasche und koordinierte Reaktion sowohl auf der Ebene der Union als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten erforderlich, um die enormen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für sowie die asymmetrischen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten zu bewältigen. Die COVID-19-Krise wie auch die vorangegangene Wirtschafts- und Finanzkrise haben gezeigt, dass der Aufbau solider, nachhaltiger und resilienter Volkswirtschaften sowie Finanz- und Sozialsysteme auf der Grundlage starker wirtschaftlicher und sozialer Strukturen den Mitgliedstaaten dabei hilft, wirksamer und auf gerechte und inklusive Weise auf Schocks zu reagieren und sich rascher von ihnen zu erholen. Mangelnde Resilienz kann, was Schocks anbelangt, auch zu negativen Spillover-Effekten zwischen Mitgliedstaaten oder innerhalb der Union als Ganzes führen und dadurch die Konvergenz und den Zusammenhalt in der Union beeinträchtigen. Eine Senkung der Ausgaben in Bereichen wie dem Bildungswesen, der Kultur- und Kreativbranche sowie in der Gesundheitsversorgung kann sich als kontraproduktiv im Hinblick auf eine rasche Erholung erweisen. Die mittel- und langfristigen Folgen der COVID-19-Krise werden entscheidend davon abhängen, wie schnell sich die Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedstaaten von dieser Krise erholen, was wiederum vom verfügbaren haushaltspolitischen Spielraum der Mitgliedstaaten für Maßnahmen zur Abmilderung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Krise und von der Resilienz

ihrer Volkswirtschaften und sozialen Strukturen beeinflusst wird. Nachhaltige und wachstumsfördernde Reformen und Investitionen, die strukturelle Schwächen der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten beheben und die Resilienz stärken, die Produktivität erhöhen und zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten führen, werden daher von entscheidender Bedeutung sein, um diese Volkswirtschaften wieder auf Kurs zu bringen und die Ungleichheiten und Unterschiede in der Union zu verringern.

(7) Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass in Krisenzeiten Investitionen oft drastisch gekürzt werden. Es ist jedoch gerade in dieser Ausnahmesituation wichtig, Investitionen zu fördern, um den Aufschwung zu beschleunigen und das langfristige Wachstumspotenzial zu stärken. Ein gut funktionierender Binnenmarkt und Investitionen in umweltfreundliche und digitale Technologien und in Innovation und Forschung, einschließlich einer wissensbasierten Wirtschaft, in die Energiewende und in die Steigerung der Energieeffizienz im Wohnungsbau und in anderen Schlüsselsektoren der Wirtschaft tragen zur Schaffung von fairem, inklusivem und nachhaltigem Wachstum und Arbeitsplätzen und zur Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität der EU bis 2050 bei.

(8) Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise ist es notwendig, den derzeitigen Rahmen für die Bereitstellung von Unterstützung an die Mitgliedstaaten zu stärken und den Mitgliedstaaten mittels eines innovativen Instruments eine direkte finanzielle Unterstützung zu bieten. Zu diesem Zweck sollte im Rahmen dieser Verordnung eine Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden „Fazilität“) eingerichtet werden, mit der eine wirksame und umfassende finanzielle Unterstützung für die schnellere Durchführung nachhaltiger Reformen und der damit verbundenen öffentlichen Investitionen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt wird. Die Fazilität sollte ein spezielles Instrument zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen und Folgen der COVID-19-Krise in der Union sein. Sie sollte umfassend sein und auf den Erfahrungen der Kommission und der Mitgliedstaaten mit den anderen Instrumenten und Programmen aufbauen. Vorbehaltlich der Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen könnten private Investitionen auch durch öffentliche Investitionsprogramme – auch in Form von Finanzierungsinstrumenten, Subventionen und anderen Instrumenten – gefördert werden.

(…)

(10) Durch die Unterstützung von Maßnahmen, die sich auf die Politikbereiche von europäischer Bedeutung beziehen, sollte eine

Erholung herbeigeführt und die Resilienz der Union und ihrer Mitgliedstaaten gestärkt werden. Diese Politikbereiche sind in folgende sechs Säulen (im Folgenden „sechs Säulen“) aufgegliedert: ökologischer Wandel; digitaler Wandel; intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, darunter wirtschaftlicher Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt mit starken kleinen und mittleren Unternehmen (KMU); sozialer und territorialer Zusammenhalt; Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, um unter anderem die Krisenvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit zu erhöhen; und Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche, wie zum Beispiel Bildung und Kompetenzen.

(11) Der ökologische Wandel sollte durch Reformen und Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Kapazitäten, darunter in biologische Vielfalt, Energieeffizienz, Gebäudesanierung und Kreislaufwirtschaft, unterstützt werden und gleichzeitig einen Beitrag zu den Klimazielen der Union leisten, das nachhaltige[.] Wachstum fördern, Arbeitsplätze schaffen und die Energieversorgungssicherheit erhalten.

(12) Reformen und Investitionen in digitale Technologien, Infrastruktur und Prozesse werden die Wettbewerbsfähigkeit der Union auf globaler Ebene verbessern und zudem durch die Diversifizierung der wichtigsten Lieferketten dazu beitragen, dass die Union widerstandsfähiger, innovativer und unabhängiger wird. Mit den Reformen und Investitionen sollten insbesondere die Digitalisierung von Dienstleistungen, die Entwicklung der digitalen Infrastruktur und der Dateninfrastruktur, Cluster und digitale Innovationszentren sowie offene digitale Lösungen gefördert werden. Der digitale Wandel sollte auch Anreize für die Digitalisierung von KMU schaffen. Bei Investitionen in digitale Technologien sollten die Grundsätze der Interoperabilität, der Energieeffizienz und des Schutzes personenbezogener Daten eingehalten, die Beteiligung von KMU und Start-up-Unternehmen ermöglicht und die Nutzung quelloffener Lösungen gefördert werden.

(…)

(19) Im Einklang mit der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates und in den Grenzen der darin zugewiesenen Mittel sollten im Rahmen der Fazilität Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung und Resilienz durchgeführt werden, um den beispiellosen Auswirkungen der COVID-19-Krise zu begegnen. Diese zusätzlichen Mittel sollten so eingesetzt werden, dass die

Einhaltung der in der Verordnung (EU) 2020/2094 vorgesehenen Fristen sichergestellt ist.

(20) Mit der Fazilität sollten Projekte unterstützt werden, die dem Grundsatz der Zusätzlichkeit der Unionsfinanzierung entsprechen. Die Fazilität sollte – außer in hinreichend begründeten Fällen – nicht als Ersatzfinanzierung für wiederkehrende nationale Ausgaben dienen.

(…)

(23) Eingedenk des europäischen Grünen Deals als Strategie für nachhaltiges Wachstum in Europa sowie der Wichtigkeit, den Klimawandel in Übereinstimmung mit den Zusagen der Union zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris und der Ziele für nachhaltige Entwicklung der VN wird die mit dieser Verordnung eingerichtete Fazilität Klimaschutzbelange und ökologische Nachhaltigkeit durchgängig berücksichtigen und dazu beitragen, das allgemeine Ziel der Verwendung von 30 % der Ausgaben aus dem Unionshaushalt zur Verwirklichung der Klimaschutzziele zu erreichen. Zu diesem Zweck sollten die von der Fazilität unterstützten und in den Aufbau- und Resilienzplänen der einzelnen Mitgliedstaaten enthaltenen Maßnahmen zum ökologischen Wandel – einschließlich der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen – beitragen und einen Betrag ausmachen, der mindestens 37 % der Gesamtzuweisung des Aufbau- und Resilienzplans entspricht, wozu die im Anhang dieser Verordnung dargelegte Methodik für die Verfolgung klimabezogener Ausgaben heranzuziehen ist.

(…)

(26) Die von der Fazilität unterstützten und in den Aufbau- und Resilienzplänen der einzelnen Mitgliedstaaten enthaltenen Maßnahmen sollten ferner einen Betrag ausmachen, der mindestens 20 % der Zuweisung des Aufbau- und Resilienzplans für die Digitalisierung entspricht.

(…)

(37) Um für einen sinnvollen finanziellen Beitrag zu sorgen, der dem tatsächlichen Bedarf der Mitgliedstaaten zur Durchführung und Vollendung der im Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Reformen und Investitionen entspricht, sollte ein maximaler finanzieller Beitrag festgelegt werden, der den Mitgliedstaaten im Rahmen der Fazilität in Form einer nicht rückzahlbaren finanzi-

ellen Unterstützung zur Verfügung steht. 70 % dieses maximalen finanziellen Betrags sollten auf der Grundlage der Bevölkerung, des umgekehrten BIP pro Kopf und der relativen Arbeitslosenquote jedes Mitgliedstaats berechnet werden. 30 % dieses maximalen finanziellen Betrags sollten auf der Grundlage der Bevölkerung, des umgekehrten BIP pro Kopf sowie zu gleichen Teilen der Veränderung des realen BIP im Jahr 2020 und der kumulierten Veränderung des realen BIP im Zeitraum 2020-2021 berechnet werden, basierend auf den Herbstprognosen 2020 der Kommission für die zum Zeitpunkt der Berechnung nicht verfügbaren Daten, die bis zum 30. Juni 2022 mit den tatsächlichen Werten aktualisiert werden müssen.

(…)

(46) Damit die finanzielle Unterstützung in den ersten Jahren nach der COVID-19-Krise erfolgt und die Kompatibilität mit den für diese Fazilität verfügbaren Mitteln sichergestellt ist, sollten die Mittel bis zum 31. Dezember 2023 zur Verfügung gestellt werden. Dazu sollte es möglich sein, dass 70 % des für die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung zur Verfügung stehenden Betrags bis zum 31. Dezember 2022 und 30 % zwischen dem 1. Januar 2023 und dem 31. Dezember 2023 gebunden werden.

(…)

(47) Eine finanzielle Unterstützung für den Aufbau- und Resilienzplan eines Mitgliedstaats sollte auch im Wege eines Darlehens möglich sein, vorbehaltlich des Abschlusses eines Darlehensvertrags mit der Kommission auf der Grundlage eines hinreichend begründeten Antrags des betreffenden Mitgliedstaats. Darlehen zur Unterstützung der Durchführung nationaler Aufbau- und Resilienzpläne sollten bis zum 31. Dezember 2023 bereitgestellt [werden] und Laufzeiten haben, die dem längerfristigen Charakter dieser Ausgaben Rechnung tragen.

(…)

(52) Die Freigabe von Mitteln im Rahmen der Fazilität ist abhängig von der zufriedenstellenden Erreichung der einschlägigen Etappenziele und Zielwerte durch die Mitgliedstaaten, die in den Aufbau- und Resilienzplänen festgelegt sind, deren Bewertung vom Rat gebilligt wurde. Bevor die Kommission eine Entscheidung zur Genehmigung der Auszahlung des finanziellen Beitrags und gegebenenfalls des Darlehens trifft, sollte sie den Wirtschafts- und Finanzausschuss um eine Stellungnahme zur

zufriedenstellenden Erreichung der einschlägigen Etappenziele und Zielwerte durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer vorläufigen Bewertung durch die Kommission ersuchen. Damit die Kommission die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses bei ihrer Bewertung berücksichtigen kann, sollte diese innerhalb von vier Wochen nach Erhalt der vorläufigen Bewertung durch die Kommission vorgelegt werden. In seinen Beratungen wird sich der Wirtschafts- und Finanzausschuss um Konsens bemühen. Sollten ausnahmsweise ein oder mehrere Mitgliedstaaten der Auffassung sein, dass schwerwiegende Abweichungen von der zufriedenstellenden Erreichung der einschlägigen Etappenziele und Zielwerte vorliegen, können sie den Präsidenten des Europäischen Rates ersuchen, den Europäischen Rat auf dessen nächster Tagung mit der Angelegenheit zu befassen. Die jeweiligen Mitgliedstaaten sollten zudem unverzüglich den Rat unterrichten, und der Rat sollte dann unverzüglich das Europäische Parlament unterrichten. In derartigen Ausnahmefällen sollte keine Entscheidung zur Genehmigung der Auszahlung des finanziellen Beitrags und gegebenenfalls des Darlehens getroffen werden, bis der Europäische Rat die Angelegenheit auf seiner nächsten Tagung eingehend erörtert hat. Dieses Verfahren sollte in der Regel innerhalb von drei Monaten, nachdem die Kommission den Wirtschafts- und Finanzausschuss um Stellungnahme ersucht hat, abgeschlossen werden.

(53) Im Interesse der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und unter Achtung der Leistungsabhängigkeit der Fazilität sollten spezifische Vorschriften für Mittelbindungen, Zahlungen, Aussetzungen und Einziehungen sowie für die Kündigung von Verträgen über finanzielle Unterstützungsleistungen festgelegt werden. (…) Alle Zahlungen der finanziellen Beiträge an die Mitgliedstaaten sollten bis zum 31. Dezember 2026 geleistet werden, mit Ausnahme der in Artikel 1 Absatz 3 Satz 2 der Verordnung (EU) 2020/2094 genannten Maßnahmen und der Fälle, in denen zwar beim Eingehen der rechtlichen Verpflichtung bzw. bei der Annahme des Beschlusses die in Artikel 3 jener Verordnung festgelegten Fristen eingehalten wurden, die Union aber etwa aufgrund eines rechtskräftigen Urteils gegen sie in der Lage sein muss, ihren Verpflichtungen gegenüber den Mitgliedstaaten nachzukommen.

(…)

KAPITEL I

## ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN UND FINANZIERUNG

Artikel 1

### Gegenstand

Mit dieser Verordnung wird die Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden „Fazilität“) eingerichtet.

Sie enthält die Ziele der Fazilität, ihre Finanzierung, die Formen der Unionsmittel im Rahmen dieser Fazilität und die Regeln für die Bereitstellung dieser Mittel.

Artikel 2

### Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Unionsmittel“ die Mittel, die unter eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (im Folgenden „Dachverordnung für 2021-2027“) fallen,

2. „finanzieller Beitrag“ eine nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung im Rahmen der Fazilität, die den Mitgliedstaaten für die Zuweisung zur Verfügung steht oder ihnen zugewiesen worden ist,

3. Europäisches Semester den in Artikel 2-a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates verankerten Prozess,

4. „Etappenziele und Zielwerte“ Fortschrittsmaßstäbe für die Verwirklichung einer Reform oder Investition, wobei die Etappenziele qualitative und die Zielwerte quantitative Ergebnisse sind,

5. „Resilienz“ die Fähigkeit, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und die Umwelt betreffenden Schocks oder anhaltenden strukturellen Veränderungen auf faire, nachhaltige und inklusive Weise zu begegnen und

6. „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ die Vermeidung der Unterstützung oder Durchführung von Wirtschaftstätigkeiten, durch die ein Umweltziel gegebenenfalls im Sinne von Artikel 17 der Verordnung (EU) 2020/852 erheblich beeinträchtigt wird.

Artikel 3

**Anwendungsbereich**

Der Anwendungsbereich der Fazilität umfasst Politikbereiche von europäischer Bedeutung, die in sechs Säulen aufgegliedert sind:

a) ökologischer Wandel,

b) digitaler Wandel,

c) intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, darunter wirtschaftlicher Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt mit starken KMU,

d) sozialer und territorialer Zusammenhalt,

e) Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, um unter anderem die Krisenvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit zu erhöhen, und

f) Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche, wie zum Beispiel Bildung und Kompetenzen.

Artikel 4

**Allgemeine und spezifische Ziele**

(1) Im Einklang mit den in Artikel 3 der vorliegenden Verordnung genannten sechs Säulen und der durch diese geschaffenen Kohärenz und den entstandenen Synergien besteht das allgemeine Ziel der Fazilität im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise darin, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern, indem Resilienz, Krisenvorsorge, Anpassungsfähigkeit und Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten verbessert, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise insbesondere auf Frauen abgemildert werden, zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte beigetragen wird, der ökologische Wandel unterstützt, zur Verwirklichung der Klimaziele der Union für 2030 beigetragen wird, die in Artikel 2 Nummer 11 der Verordnung (EU) 2018/1999 festgelegt sind, und indem das Ziel der Klimaneutralität der EU bis

2050 und das Ziel des digitalen Wandels unterstützt wird, um so zur wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz, zur Wiederherstellung und Förderung des nachhaltigen Wachstums, zur Integration der Volkswirtschaften der Union, zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen sowie zur strategischen Autonomie der Union im Einklang mit einer offenen Wirtschaft, beizutragen und einen europäischen Mehrwert zu schaffen.

(2) Damit das allgemeine Ziel erreicht wird, besteht das spezifische Ziel der Fazilität darin, den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für die Verwirklichung der in ihren Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Etappenziele und Zielwerte ihrer Reformen und Investitionen zur Verfügung zu stellen. Dieses spezifische Ziel wird in enger und transparenter Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten verfolgt.

Artikel 5

**Horizontale Grundsätze**

(1) Die Unterstützung aus der Fazilität darf mit Ausnahme von hinreichend begründeten Fällen nicht die wiederkehrenden nationalen Haushaltsausgaben ersetzen, und zudem muss bei dieser Unterstützung dem Grundsatz der Zusätzlichkeit der Finanzierung durch die Union gemäß Artikel 9 Rechnung getragen werden.

(2) Mit der Fazilität dürfen nur Maßnahmen unterstützt werden, die mit dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen im Einklang stehen.

Artikel 6

**Mittel aus dem Aufbauinstrument der Europäischen Union**

(1) In Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/2094 genannte Maßnahmen werden im Rahmen der Fazilität:

a) durch einen Betrag von bis zu 312 500 000 000 EUR gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung (EU) 2020/2094 [zu] Preisen von 2018, der vorbehaltlich des Artikels 3 Absätze 4 und 7 der Verordnung (EU) 2020/2094 für die nicht rückzahlbare Unterstützung zur Verfügung steht, durchgeführt.

   Diese Beträge gelten gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2020/2094 als zweckgebundene Einnahmen für die Zwecke von Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung;

b) durch einen Betrag von bis zu 360 000 000 000 EUR gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2020/2094 zu Preisen von 2018, der gemäß Artikel 14 und 15 der vorliegenden Verordnung vorbehaltlich des Artikels 3 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2020/2094 für die Unterstützung in Form eines Darlehens zur Verfügung steht, durchgeführt.

(…)

Artikel 8

**Durchführung der Fazilität**

Die Fazilität wird von der Kommission in direkter Mittelverwaltung im Einklang mit den einschlägigen, gemäß Artikel 322 AEUV angenommenen Vorschriften, insbesondere der Haushaltsordnung und der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates durchgeführt.

Artikel 9

**Zusätzlichkeit und Zusatzfinanzierung**

Die Unterstützung im Rahmen der Fazilität wird zusätzlich zu der Unterstützung aus anderen Programmen und Instrumenten der Union gewährt. Reformen und Investitionsvorhaben können aus anderen Programmen und Instrumenten der Union unterstützt werden, sofern mit dieser Unterstützung nicht dieselben Kosten gedeckt werden.

Artikel 10

**Maßnahmen zur Verknüpfung der Fazilität mit einer ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung**

(1) Die Kommission schlägt dem Rat vor, die Mittelbindungen oder Zahlungen vollständig oder teilweise auszusetzen, wenn der Rat im Einklang mit Artikel 126 Absatz 8 oder Absatz 11 AEUV zu dem Schluss kommt, dass ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits ergriffen hat, es sei denn, es wurde festgestellt, dass ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung für die gesamte Union im Sinne von Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vorliegt.

(…)

KAPITEL II

## FINANZIELLER BEITRAG, ZUTEILUNGSVERFAHREN, DARLEHEN UND ÜBERPRÜFUNG

Artikel 11

### Maximaler finanzieller Beitrag

(1) Der maximale finanzielle Beitrag wird für jeden Mitgliedstaat wie folgt berechnet:

a) für 70 % des in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a genannten Betrags, umgerechnet in jeweilige Preise, auf der Grundlage der Bevölkerung, des umgekehrten BIP pro Kopf und der relativen Arbeitslosenquote des jeweiligen Mitgliedstaats, nach der in Anhang II dargelegten Methodik;

b) für 30 % des in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a genannten Betrags, umgerechnet in jeweilige Preise, auf der Grundlage der Bevölkerung und des umgekehrten BIP pro Kopf sowie zu gleichen Teilen der Veränderung des realen BIP im Jahr 2020 und der kumulierten Veränderung des realen BIP im Zeitraum 2020-2021, nach der in Anhang III dargelegten Methodik. Die Veränderung des realen BIP im Jahr 2020 und die kumulierte Veränderung des realen BIP im Zeitraum 2020-2021 basieren auf der Herbstprognose 2020 der Kommission.

(2) Die Berechnung des maximalen finanziellen Beitrags nach Absatz 1 Buchstabe b wird bis zum 30. Juni 2022 für jeden Mitgliedstaat aktualisiert, indem die Daten der Herbstprognose 2020 der Kommission durch die tatsächlichen Werte im Zusammenhang mit der Veränderung des realen BIP im Jahr 2020 und der kumulierten Veränderung des realen BIP im Zeitraum 2020-2021 ersetzt werden.

Artikel 12

### Zuweisung des finanziellen Beitrags

(1) Jeder Mitgliedstaat kann einen Antrag bis zu seinem maximalen finanziellen Beitrag gemäß Artikel 11 zur Durchführung seiner Aufbau- und Resilienzpläne stellen.

(2) Bis zum 31. Dezember 2022 stellt die Kommission 70 % des in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a genannten Betrags, umgerechnet in jeweilige Preise, für die Zuweisung zur Verfügung.

(3) Vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2023 stellt die Kommission 30 % des in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a genannten Betrags, umgerechnet in jeweilige Preise, für die Zuweisung zur Verfügung.

(…)

Artikel 13

**Vorfinanzierung**

(1) Vorbehaltlich der Annahme des in Artikel 20 Absatz 1 genannten Durchführungsbeschlusses durch den Rat bis zum 31. Dezember 2021 und auf Antrag eines Mitgliedstaats im Rahmen der Vorlage seines Aufbau- und Resilienzplans, leistet die Kommission eine Vorfinanzierungszahlung in Höhe von bis zu 13 % des finanziellen Beitrags und gegebenenfalls von bis zu 13 % des Darlehens gemäß Artikel 20 Absätze 2 und 3. Abweichend von Artikel 116 Absatz 1 der Haushaltsordnung leistet die Kommission die entsprechende Zahlung so weit wie möglich innerhalb von zwei Monaten nach der Annahme der in Artikel 23 genannten rechtlichen Verpflichtung durch die Kommission.

(…)

Artikel 14

**Darlehen**

(1) Bis zum 31. Dezember 2023 kann die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats diesem Mitgliedstaat ein Darlehen für die Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans gewähren.

(2) Ein Mitgliedstaat kann eine Unterstützung in Form eines Darlehens bei der Vorlage eines Aufbau- und Resilienzplans gemäß Artikel 18 oder zu einem anderen Zeitpunkt bis zum 31. August 2023 beantragen. In letzterem Fall ist dem Antrag ein überarbeiteter Aufbau- und Resilienzplan mit zusätzlichen Etappenzielen und Zielwerten beizufügen.

(3) In dem Antrag eines Mitgliedstaats auf Unterstützung in Form eines Darlehens ist Folgendes anzugeben:

a) die Gründe für die Unterstützung in Form eines Darlehens, die durch den höheren Finanzbedarf im Zusammenhang mit zusätzlichen Reformen und Investitionen gerechtfertigt sein muss;

b) die zusätzlichen Reformen und Investitionen gemäß Artikel 18;

c) die höheren Kosten des betreffenden Aufbau- und Resilienzplans im Vergleich zum Betrag der finanziellen Beiträge, die dem Aufbau- und Resilienzplan gemäß [Artikel] 20 Absatz 4 Buchstabe a bzw. Buchstabe b zugewiesen wurden.

(4) Der Betrag des für die Unterstützung in Form eines Darlehens für den Aufbau- und Resilienzplan des betreffenden Mitgliedstaats darf nicht höher sein als die Differenz zwischen den Gesamtkosten des – gegebenenfalls überarbeiteten – Aufbau- und Resilienzplans und dem maximalen finanziellen Beitrag gemäß Artikel 11.

(5) Das maximale Volumen der Unterstützung in Form eines Darlehens für jeden Mitgliedstaat darf 6,8 % seines BNE im Jahre 2019 zu jeweiligen Preisen nicht übersteigen.

(6) Abweichend von Absatz 5 kann – vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln – der Betrag der Unterstützung in Form eines Darlehens unter außergewöhnlichen Umständen erhöht werden.

(…)

KAPITEL III

## AUFBAU- UND RESILIENZPLÄNE

Artikel 17

### Voraussetzungen für die Gewährung von Unterstützung

(1) Im Rahmen des in Artikel 3 festgelegten Anwendungsbereichs und zur Verwirklichung der in Artikel 4 genannten Ziele erstellen die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne. Darin wird die Reform- und Investitionsagenda des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt. Aufbau- und Resilienzpläne, die für eine Finanzierung im Rahmen der Fazilität infrage kommen, müssen Maßnahmen für die Durchführung von Reformen und öffentlichen Investitionen in einem umfassenden und kohärenten Gesamtpaket enthalten, das auch öffentliche Programme enthalten kann, die auf die Mobilisierung privater Investitionen abzielen.

(2) Ab dem 1. Februar 2020 begonnene Maßnahmen sind förderfähig, sofern sie die Anforderungen dieser Verordnung erfüllen.

(3) Die Aufbau- und Resilienzpläne müssen mit den einschlägigen länderspezifischen Herausforderungen und Prioritäten, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, sowie für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, mit den Herausforderungen und Prioritäten, die in der jüngsten Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets ermittelt wurden, in Einklang stehen. Die Aufbau- und Resilienzpläne müssen auch mit den Informationen der Mitgliedstaaten in den nationalen Reformprogrammen im Rahmen des Europäischen Semesters, in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen und deren Aktualisierungen gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999, in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang im Rahmen einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (im Folgenden „Verordnung über den Fonds für einen gerechten Übergang“), in den Plänen zur Umsetzung der Jugendgarantie sowie in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen im Rahmen der Unionsfonds in Einklang stehen.

(4) Die Aufbau- und Resilienzpläne müssen den in Artikel 5 festgelegten horizontalen Grundsätzen entsprechen.

(…)

Artikel 18

**Aufbau- und Resilienzplan**

(1) Ein Mitgliedstaat, der einen finanziellen Beitrag nach Artikel 12 erhalten möchte, legt der Kommission einen Aufbau- und Resilienzplan nach Artikel 17 Absatz 1 vor.

(…)

(4) Der Aufbau- und Resilienzplan ist hinreichend zu begründen und zu belegen. Er enthält insbesondere folgende Elemente:

a) eine Erläuterung, wie der Aufbau- und Resilienzplan unter Berücksichtigung der darin enthaltenen Maßnahmen eine umfassende und angemessen ausgewogene Antwort auf die wirtschaftliche und soziale Lage des Mitgliedstaats darstellt und somit einen angemessenen Beitrag zu allen in Artikel 3 genannten Säulen leistet, wobei den spezifischen Herausforderungen des betreffenden Mitgliedstaats Rechnung zu tragen ist;

(…)

c) eine ausführliche Erläuterung, wie der Aufbau- und Resilienzplan das Wachstumspotenzial, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die […] wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz des betreffenden Mitgliedstaats unter anderem durch die Förderung von Maßnahmen für Kinder und Jugendliche stärkt und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Krise abmildert, einen Beitrag zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte leistet und somit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Konvergenz in der Union beiträgt;

d) eine Erläuterung, wie mit dem Aufbau- und Resilienzplan sichergestellt wird, dass keine Maßnahme zur Durchführung der im Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Reformen und Investitionsvorhaben eine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele im Sinne des Artikels 17 der Verordnung (EU) 2020/852 (Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen) verursacht;

e) eine qualitative Erläuterung, wie die in dem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Maßnahmen zum ökologischen Wandel, einschließlich der Erhaltung der biologischen Vielfalt, oder zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen beitragen sollen und ob sie einen Betrag ausmachen, der mindestens 37 % der Gesamtzuweisung des Aufbau- und Resilienzplans entspricht, (…)

f) eine Erläuterung, wie die in dem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Maßnahmen zum digitalen Wandel oder sich daraus ergebenden Herausforderungen beitragen sollen und ob sie einen Betrag ausmachen, der mindestens 20 % der Gesamtzuweisung des Aufbau- und Resilienzplans entspricht, (…)

(…)

i) geplante Etappenziele und Zielwerte sowie einen vorläufigen Zeitplan für die Durchführung der Reformen und Investitionen, die bis zum 31. August 2026 abzuschließen sind;

(…)

Artikel 19

**Bewertung durch die Kommission**

(1) Die Kommission bewertet den Aufbau- und Resilienzplan oder gegebenenfalls dessen gemäß Artikel 18 Absatz 1 oder Absatz 2 vorgelegte Aktualisierung innerhalb von zwei Monaten nach der offi-

ziellen Vorlage und unterbreitet einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates gemäß Artikel 20 Absatz 1.

(…)

Artikel 20

**Vorschlag der Kommission und Durchführungsbeschluss des Rates**

(1) Auf Vorschlag der Kommission billigt der Rat im Wege eines Durchführungsbeschlusses die Bewertung des von dem Mitgliedstaat gemäß Artikel 18 Absatz 1 vorgelegten Aufbau- und Resilienzplans oder gegebenenfalls die Bewertung seiner gemäß Artikel 18 Absatz 2 vorgelegten Aktualisierung.

(…)

KAPITEL IV

FINANZIELLE BESTIMMUNGEN

Artikel 22

**Schutz der finanziellen Interessen der Union**

(1) Bei der Durchführung der Fazilität ergreifen die Mitgliedstaaten als Begünstigte bzw. Darlehensnehmer im Rahmen der Fazilität alle geeigneten Maßnahmen, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen und sicherzustellen, dass die Mittelverwendung im Zusammenhang mit den von der Fazilität unterstützten Maßnahmen im Einklang mit dem anwendbaren Unionsrecht und nationalen Recht steht, insbesondere hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten. Zu diesem Zweck sehen die Mitgliedstaaten ein wirksames und effizientes internes Kontrollsystem und die Einziehung rechtsgrundlos gezahlter oder nicht widmungsgemäß verwendeter Beträge vor. Die Mitgliedstaaten können sich auf ihre üblichen nationalen Systeme der Haushaltsverwaltung stützen.

(…)

Artikel 23

**Mittelbindung für den finanziellen Beitrag**

(1) Sobald der Rat einen Durchführungsbeschluss gemäß Artikel 20 Absatz 1 erlassen hat, schließt die Kommission mit dem be-

treffenden Mitgliedstaat eine Übereinkunft, die eine rechtliche Einzelverpflichtung im Sinne der Haushaltsordnung darstellt. Für jeden Mitgliedstaat darf die rechtliche Verpflichtung den in Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a genannten finanziellen Beitrag für 2021 und 2022 und den in Artikel 11 Absatz 2 genannten aktualisierten finanziellen Beitrag für 2023 nicht übersteigen.

(…)

Artikel 24

**Bestimmungen für die Zahlungen, die Aussetzung und die Kündigung von Verträgen hinsichtlich finanzieller Beiträge und Unterstützung in Darlehensform**

(1) Die Zahlungen der finanziellen Beiträge sowie gegebenenfalls des Darlehens an den betreffenden Mitgliedstaat gemäß diesem Artikel erfolgen bis 31. Dezember 2026 und im Einklang mit den im Haushalt eingesetzten Verpflichtungen und vorbehaltlich der Verfügbarkeit der Mittel.

(…)

KAPITEL VIII

**KOMMUNIKATION UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

(…)

Artikel 36

**Inkrafttreten**

Diese Verordnung tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

2. Am 19. Februar 2021 legte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes 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) vor (vgl. BTDrucks 19/26821). Der Bundesrat, dem der Entwurf am 17. Dezember 2020 gemäß Art. 76 Abs. 2 GG vorab zugeleitet worden war, beschloss am 12. Februar 2021, keine Einwendungen zu erheben. Der Entwurf hatte auszugsweise folgenden Wortlaut: 6

(…)

**Artikel 1**

Dem 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. L 424 vom 15.12.2020, S. 1) wird zugestimmt. Der Beschluss wird nachstehend veröffentlicht.

**Artikel 2**

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Beschluss nach seinem Artikel 12 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

**Begründung**

**A. Allgemeiner Teil**

(…)

(…) Die der Europäischen Kommission übertragenen Befugnisse zur Mittelaufnahme sind im Eigenmittelbeschluss hinsichtlich ihrer Höhe, der Dauer und ihrem Zweck klar begrenzt. Die generierten Mittel werden zum ausschließlichen Zweck der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise über die Instrumente und Programme des MFR für Ausgaben verwendet sowie als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben.

(…)

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 zum Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027 würden sich die Gesamtabführungen an Eigenmitteln durch die Bundesrepublik Deutschland nach dem neuen Eigenmittelbeschluss unter Annahme der vollen Ausschöpfung der jährlichen Obergrenzen des Finanzrahmens voraussichtlich wie folgt entwickeln (in Mrd. EUR, Angaben in laufenden Preisen):

| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 38,0 | 38,0 | 38,2 | 39,7 | 41,0 | 42,4 | 43,1 |

(…)

## B. Besonderer Teil

(…)

***Artikel 5*** [des Eigenmittelbeschlusses] ermächtigt die Europäische Kommission ausschließlich zur Finanzierung des temporären Aufbauinstrumentes NGEU auf Basis von Artikel 122 AEUV zur Bewältigung der COVID-19-Krise im Namen der Union Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. EUR in Preisen von 2018 an den Kapitalmärkten aufzunehmen und zu diesem Zweck Anleihen begeben zu dürfen. Von dieser Summe dürfen bis zu 360 Mrd. EUR für die Gewährung von Darlehen an Mitgliedstaaten und – in Abweichung des Grundsatzes aus Artikel 4 – bis zu 390 Mrd. EUR für Ausgaben im Rahmen von EU-Programmen verwendet werden (beide Angaben zuvor in Preisen von 2018).

Diese Befugnis zur Mittelaufnahme ist hinsichtlich ihrer Höhe, der Dauer und ihres Zwecks klar begrenzt. So dürfen die Mittel ausschließlich zur Bewältigung der negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Krise durch das Aufbauinstrument verwendet werden. Die mit den Mitteln finanzierten Maßnahmen sollen insbesondere eine weitere Verschlechterung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage sowie des sozialen Zusammenhalts verhindern und eine nachhaltige und robuste Erholung der Wirtschaftstätigkeit fördern sowie den grünen und digitalen Wandel unterstützen. In welche Instrumente und Programme die Mittel im Detail fließen sollen, legt eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise fest (sogenannte EURI Verordnung, „European Union Recovery Instrument“): Danach kommen von den 750 Mrd. EUR eine Summe von 672,5 Mrd. EUR der Aufbau- und Resilienzfazilität zugute, wovon wiederum 360 Mrd. EUR als Darlehen und 312,5 Mrd. EUR für Ausgaben zu verwenden sind. Die verbleibenden 77,5 Mrd. EUR fließen in verschiedene Programme der EU, die zusätzlich auch aus dem MFR 2021-2027 finanziert werden sollen und die mit der Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise im Zusammenhang stehen. Dazu gehören unter anderem Struktur- und Kohäsionsprogramme, insbesondere das Programm ReactEU, der Fonds für einen gerechten Übergang (sog. Just Transition Fund) zur Unterstützung von Gebieten bei ihrem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft sowie das Programm zur Forschungsförderung Horizont EU.

Sowohl die Gesamtsumme von bis zu 750 Mrd. EUR, als auch die Summen, die für Ausgaben oder Darlehen verwendet werden dürfen, stellen Maximalbeträge dar. Die Ermächtigung zur Mittelaufnahme ist

zeitlich klar begrenzt. So müssen die rechtlichen Verpflichtungen für Maßnahmen, die aus den aufgenommenen Mitteln finanziert werden sollen, bis Ende des Jahres 2023 eingegangen sein. Die entsprechenden Auszahlungen an die Mitgliedstaaten müssen bis Ende des Jahres 2026 vorgenommen worden sein. Mittel, die nicht bis Ende des Jahres 2026 entsprechend den in den Unionsrechtsakten festgehaltenen Bedingungen an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden konnten, verfallen und entsprechende Zahlungsermächtigungen dürfen auch nicht auf andere Programme des MFR übertragen werden. Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 3 hält in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass nach dem Jahr 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel am Kapitalmarkt zulässig ist. Da Kredite von der Europäischen Kommission erst dann aufgenommen werden, wenn eine entsprechende Auszahlung ansteht, würden für diese nicht genutzten Mittel erst gar keine Kredite an den Kapitalmärkten aufgenommen werden. (…)

Die Kredite müssen bis spätestens zum 31. Dezember 2058 zurückgezahlt worden sein.

Die Tilgung der Kredite, die für Darlehen verwendet wurden, erfolgt letztlich mit Mitteln, die der Empfänger-Mitgliedstaat bei Fälligkeit seines Darlehens an die Union zurückzahlt. Dabei dient der zwischen der Eigenmittelobergrenze nach Artikel 3 und den tatsächlich im Unionshaushalt verplanten Eigenmitteln belassene Spielraum, die sogenannte Eigenmittelmarge, als Absicherung. Die Tilgung der Kredite, die für Ausgaben verwendet wurden, erfolgt aus dem Unionshaushalt. Zins und Tilgung werden als gewöhnliche Haushaltslinie innerhalb der MFR-Obergrenzen in das Budget eingestellt.

Die Europäische Kommission ist gehalten, die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Kredite in ihren Laufzeiten so zu strukturieren, dass eine stetige und vorhersehbare Verringerung der Verbindlichkeiten gewährleistet wird. Maximal sind für die Tilgung der Kredite, die für Ausgaben verwendet wurden, jährlich 7,5 % des dafür vorgesehenen Maximalbetrages von 390 Mrd. EUR (in Preisen von 2018) vorzusehen. Die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite dürfte ganz überwiegend erst nach dem Jahr 2027 vorgenommen werden. Um trotzdem möglichst zügig mit der Rückführung der Verbindlichkeiten zu beginnen, ist in Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 festgehalten, dass schon im MFR-Zeitraum 2021 bis 2027 mit einem Mindestbetrag mit der Rückzahlung begonnen werden muss, sollten Mittel, die im MFR eigentlich für Zinszahlungen vorgesehen sind, nicht ausgeschöpft werden.

Die Europäische Kommission wird den Rat und das Europäische Parlament regelmäßig zu ihrem Schuldenmanagement und den geplanten Emissionsterminen und -volumina unterrichten. Dies stellt si-

cher, dass sich zum Beispiel die Finanzagentur bei der Begebung von Bundeswertpapieren auf geplante Anleiheemissionen der Europäische[n] Kommission einrichten kann und die Aufnahmefähigkeit der Märkte bestmöglich genutzt wird.

***Artikel 6*** legt fest, dass zur Absicherung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der Mittelaufnahme ergeben, die Eigenmittelobergrenzen nach Artikel 3 vorübergehend um einen zusätzlichen Betrag von 0,6 Prozentpunkten der Summe der BNE der Mitgliedstaaten angehoben werden, und zwar bis alle diese Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2058.

Dieser zusätzliche Betrag darf nur zur Deckung der Verbindlichkeiten verwendet werden, die sich aus der Kreditaufnahme für das Wiederaufbauinstrument NGEU zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise ergeben. Damit ist die Absicherung weiterer Verbindlichkeiten der EU aus der Mittelaufnahme am Kapitalmarkt oder andere Verwendungen ausgeschlossen.

(…)

***Artikel 9*** regelt die Erhebung der Eigenmittel und ihre Bereitstellung durch die Mitgliedstaaten.

(…)

Reichen die im Unionshaushalt vorgesehenen Mittel zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht dazu aus, dass die Union ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten, die aus der Mittelaufnahme zur Finanzierung des Aufbauinstrumentes NGEU entstanden sind, zu erfüllen, ist die Europäische Kommission nach Absatz 4 verpflichtet, zunächst innerhalb der Implementierung des Unionshaushaltes nach der erforderlichen Liquidität zu suchen. Reicht dies nicht aus, kann die Europäische Kommission auch kurzfristige Anleihen am Kapitalmarkt begeben. Erst wenn dies nicht ausreicht, um die notwendigen Mittel zu beschaffen, darf sie als letztes Mittel an die Mitgliedstaaten herantreten.

Dabei darf die Europäische Kommission nach Absatz 5 die Mitgliedstaaten nur anteilsmäßig zu den Einnahmen, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind (also „pro rata“), zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel auffordern. Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht nach oder teilt dieser der Europäischen Kommission mit, dem Abruf nicht nachzukommen, so kann die Kommission vorläufig und wieder nur anteilsmäßig von den anderen Mitgliedstaaten Mittel zur Deckung der verbliebenen Finanzierungslücke anfordern. Die finanziellen Verpflichtungen des zunächst nicht

> zahlenden Mitgliedstaats bleiben bestehen. Die Regelungen der sogenannten Bereitstellungsverordnung (Verordnung EU, Euratom Nr. 609/2014) zur Durchsetzung von Aufforderungen der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten, Eigenmittel bereitzustellen, wie z. B. die Berechnung von Verzugszinsen, finden auch hier Anwendung. Der Mittelabruf nach Absatz 5 wird für jeden Mitgliedstaat auf die jährliche Höchstgrenze der gemäß Artikel 6 angehobenen Eigenmittelobergrenze beschränkt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten in keinem Fall zu höheren Finanzierungsbeiträgen herangezogen werden, als im Eigenmittelbeschluss vorgesehen ist.
>
> (…)

Der Deutsche Bundestag nahm den Gesetzentwurf der Bundesregierung 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) – wie vom Haushaltsausschuss empfohlen (vgl. BTDrucks 19/27901) – am 25. März 2021 an. Bei der namentlichen Abstimmung votierten von 645 abgegebenen Stimmen 478 Abgeordnete mit Ja, 95 mit Nein, 72 enthielten sich (vgl. Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27498 ff.). Darüber hinaus wurde ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD über zusätzliche Berichtspflichten zum Aufbauinstrument NGEU angenommen (vgl. BTDrucks 19/27838; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490), ebenso eine Beschlussempfehlung des Europaausschusses, wonach der Bundestag eine Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG zu drei Vorschlägen der Europäischen Kommission (vgl. BTDrucks 19/20243, Nr. A.27, A.28, A.35) abgeben solle (vgl. BTDrucks 19/27921; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490): zum geänderten Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (vgl. Ratsdokument 8140/20), zum Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (vgl. Ratsdokument 8141/20) und zum Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (vgl. Ratsdokument 8403/20). 7

Einen Entschließungsantrag der FDP-Fraktion (vgl. BTDrucks 19/27923), mit dem unter anderem gefordert wurde, die anleihebasierte Finanzierung für das Aufbauinstrument NGEU im Eigenmittelbeschluss 2020 nur ausnahmsweise, zeitlich begrenzt und automatisch auslaufend auszugestalten und nicht zu verlängern, 8

lehnte der Bundestag ab (vgl. Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490), ebenso den Antrag „Next Generation EU ist unzulässig – Bundesregierung muss EU-Verschuldung stoppen“ der AfD-Fraktion (vgl. BTDrucks 19/27210; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490). Abgelehnt wurde ferner ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in dem unter anderem gefordert wurde, dass die Bundesregierung den Bundestag umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich über die Durchführung des Aufbauinstruments, die bei seiner Durchführung erzielten Fortschritte und die Verwendung der Mittel informiert sowie in eine offene Debatte über die gewonnenen Erkenntnisse eintritt (vgl. BTDrucks 19/27824; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490).

Auch einen Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union zur Stärkung der Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten des Aufbauinstruments Next Generation EU (Next-Generation-EUZBBG – NG-EUZBBG), mit dem die Mitwirkungsrechte des Bundestages bei der Ausgestaltung des Wiederaufbaupakets der Europäischen Union zur Bewältigung der COVID-19-Krise sichergestellt werden sollten, weil angesichts der im Zusammenhang mit dem 750-Milliarden-Euro-Paket der Europäischen Union übernommenen Haftungsrisiken für die Bundesrepublik Deutschland eine Ausweitung der Informations-, Kontroll- und Mitspracherechte des Haushaltsgesetzgebers geboten sei, lehnte der Bundestag ab (vgl. BTDrucks 19/26877; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490). 9

Das vom Bundestag beschlossene Gesetz wurde noch am selben Tag auf die Tagesordnung des Bundesrates gesetzt, der ihm am 26. März 2021 gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG einstimmig zustimmte (vgl. BRDrucks 235/21 <Beschluss>). 10

3. Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz wurde durch den Bundespräsidenten am 23. April 2021 ausgefertigt und am 28. April 2021 im Bundesgesetzblatt verkündet (vgl. BGBl II 2021 S. 322). 11

Der Eigenmittelbeschluss 2020 trat am 1. Juni 2021 rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft (Art. 12 Eigenmittelbeschluss 2020), nachdem ihm alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt hatten. Eine erste Auszahlung von NGEU-Mitteln erfolgte am 28. Juni 2021 (vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 28. Juni 2021, IP/21/3262). 12

II.

1. Die Beschwerdeführer zu I. rügen mit ihrer Beschwerdeschrift vom 26. März 2021, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz verletze sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG. Es sei nicht mit der nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen Mehrheit beschlossen worden, überschreite in qualifizierter Weise den durch Art. 311 Abs. 3 AEUV und das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV gesetzten unionsrechtlichen Kompetenzrahmen und verletze die Verfassungsidentität des Grundgesetzes, weil der Eigenmittelbeschluss 2020 die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtige. 13

Der Eigenmittelbeschluss 2020 wandle die Europäische Union in eine Fiskalunion um. Dies ergebe sich aus einer Äußerung des (damaligen) Bundesministers der Finanzen, der in der ersten Lesung des Zustimmungsgesetzes ausgeführt habe: „Es ist der Weg in die Fiskalunion, und es ist ein guter Weg für Europas Zukunft“ (unter Hinweis auf Plenarprotokoll 19/212 vom 25. Februar 2021, S. 26681). Obwohl es zahlreiche politisch und wirtschaftlich gleichwertige Alternativen gebe, würden mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 für die nächsten 38 Jahre nicht nur die nationalen Haushalte in eine Gemeinschaftshaftung hineingezogen, sondern auch die Gestaltungsspielräume der zukünftigen Haushalte der Europäischen Union erheblich eingeschränkt. Darauf habe auch der Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom 11. März 2021 hingewiesen. Im Rechtsrahmen des Grundgesetzes könne der mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 ins Werk gesetzte Weg zu einer Fiskalunion jedoch nicht gegangen werden. Dafür bedürfe es vielmehr einer Vertragsänderung im ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV. 14

Das Bundesverfassungsgericht möge daher feststellen: 15

> 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.

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Sie richte sich gegen einen statthaften Beschwerdegegenstand – das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz und die in ihm enthaltene Zustimmung zu der im Eigenmittelbeschluss 2020 enthaltenen Ermächtigung der Europäischen Kommission, zur Finanzierung des temporären Aufbauinstruments am Kapitalmarkt Kredite in Höhe von 750 Milliarden Euro mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2058 zulasten des Unionshaushalts aufnehmen und die zur Erfüllung der damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen benötigten Kassenmittel unter anderem bei der Bundesrepublik Deutschland abrufen zu können. Das Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG sei gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG grundsätzlich ein tauglicher Beschwerdegegenstand. 16

aa) Die Beschwerdeführer zu I. seien beschwerdebefugt. Sie rügten mit ihrer Verfassungsbeschwerde 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. Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz verstoße gegen das Erfordernis eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG. Der mit ihm gebilligte Eigenmittelbeschluss 2020 sei nicht von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt, mit Art. 125 Abs. 1 AEUV unvereinbar und greife in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages ein. 17

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG umfasse im Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG den Schutz 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 missachtet und der gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbare Inhalt des demokratischen Selbstbestimmungsrechts und des Grundsatzes der Volkssouveränität preisgegeben würden. Das gelte auch für im besonderen Vertragsänderungsverfahren ergehende Zustimmungsgesetze, 18

soweit der zu billigende Unionsrechtsakt das geltende Integrationsprogramm in qualifizierter Weise verletze sowie die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtige.

Bundestag und Bundesrat treffe aufgrund ihrer Integrationsverantwortung in- 19
soweit die Verpflichtung, Rechtsakten, die einen Ultra-vires-Akt darstellten oder eine Identitätsverletzung bewirkten, die Zustimmung auch dann zu versagen, wenn sie in einem besonderen Vertragsänderungsverfahren ergingen. Das gelte auch für das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz, das eine ratifikationsähnliche Zustimmung zu einem beschlossenen Unionsrechtsakt darstelle.

bb) Die Beschwerdeführer zu I. seien als Wahlberechtigte zum Deutschen 20
Bundestag durch das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, weil dieses nach dem Eintritt seiner unionsrechtlichen Bindungswirkung ohne weiteren Umsetzungsakt das über den Bundestag vermittelte Recht auf demokratische Selbstbestimmung beeinträchtige.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. 21

aa) Die Gesetzesbegründung gebe an, sich auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu 22
stützen. Sie halte für die Beschlussfassung im Bundestag ebenso wie für die Zustimmung im Bundesrat eine einfache (Stimmen-)Mehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1, Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG) für ausreichend. Damit verstoße das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG.

bb) Der Eigenmittelbeschluss 2020 überdehne, soweit er eine Verschuldung 23
der Europäischen Union erlaube, den unionsrechtlichen Kompetenzrahmen und sei vom Integrationsprogramm nicht mehr gedeckt, unabhängig davon, ob dieser selbst Primär- oder Sekundärrecht sei. Selbst wenn er dem Primärrecht zuzuordnen sein sollte, dürfe er den inhaltlichen wie verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 311 Abs. 3 AEUV nicht widersprechen und auch sonst Grundregeln der Wirtschafts- und Währungsunion nicht unterlaufen.

Der Eigenmittelbeschluss 2020 verletze offensichtlich und mit strukturell be- 24
deutsamer Wirkung für das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung die haushaltsverfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung in der Europäischen Union. Die Europäische Kommission erhalte erstmals eine Kompetenz, die über Schul-

denaufnahmen zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen in Form von (Back-to-back-)Darlehen weit hinausgehe. Dafür biete Art. 311 Abs. 3 AEUV offensichtlich keine Grundlage und stelle in der Sache eine vertragswidrige Beanspruchung einer Kompetenz-Kompetenz dar.

Zudem verstoße der Beschluss gegen die Nichtbeistandsklausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Zwar werde durch ihn weder die Europäische Union noch ein Mitgliedstaat verpflichtet, für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats einzustehen. Die Verbindlichkeiten aus den Eigenmittelzusagen seien keine gesamtschuldnerische, sondern eine anteilige Verpflichtung pro rata. Art. 9 Abs. 4 ff. Eigenmittelbeschluss 2020 sehe jedoch vor, dass die Europäische Kommission – wenn auch subsidiär – von den Mitgliedstaaten jederzeit zusätzliche Kassenmittel zur Deckung ihrer (Rück-)Zahlungsverpflichtungen aus der Mittelaufnahme abrufen könne, ohne dass es dazu einer erneuten Bereitstellungszusage bedürfe. Diese über die regulären Beiträge zum Haushalt der Europäischen Union hinausgehende Nachschusspflicht bemesse sich zwar ebenfalls anteilig nach den jeweiligen Beiträgen, sei aber letztlich gesamtschuldnerischer Natur. Wolle oder könne ein Mitgliedstaat seiner Nachschusspflicht nicht nachkommen, müssten gemäß Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020 die übrigen Mitgliedstaaten für dessen Anteil einstehen. Damit werde – selbst wenn man die weit zurückgenommenen Maßstäbe zugrunde lege, die der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache Pringle aus Art. 125 Abs. 1 AEUV abgeleitet habe – eine Konstellation ermöglicht, die Sinn und Zweck des Bail-out-Verbots widerspreche. Mit der Einstandspflicht für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten würden die Anreize für eine solide Haushaltspolitik offenkundig beeinträchtigt und einzelne Mitgliedstaaten mit Blick auf eine weitere Staatsverschuldung von der Marktlogik entlastet. 25

cc) Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz beeinträchtige schließlich die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages und verletze auch insoweit die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Volkssouveränität. Art. 9 Abs. 4 bis Abs. 6 Eigenmittelbeschluss 2020, die die Europäische Kommission ermächtigten, von den Mitgliedstaaten im Bedarfsfall zusätzliche Eigenmittel für den Haushalt der Europäischen Union abzurufen, könnten dazu führen, dass die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für diese Verbindlichkeiten auf eine Höhe weit über dem auf 190 Milliarden Euro begrenzten Haftungsanteil am Kapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) steige. Zwar seien Haftung beziehungsweise Nachschusspflicht auf 2 % des BNE und den nationalen Anteil am 26

BNE beschränkt. Die Europäische Kommission könne Deutschland jedoch dazu verpflichten, den Ausfall anderer Mitgliedstaaten abzudecken. Rein rechnerisch ergebe sich so für Deutschland über die gesamte Laufzeit der Kreditrückzahlung von 2028 bis 2058 ein Haftungsanteil in einer Größenordnung von 850 bis zu 1.000 Milliarden Euro. Dieses Haftungsrisiko der nach dem Eigenmittelbeschluss 2020 zulasten des Bundeshaushalts potentiell abrufbaren Verbindlichkeit umfasse – abzüglich der auf Deutschland entfallenden Zuschüsse und Darlehen – circa 770 Milliarden Euro und sei – anders als beim Europäischen Stabilitätsmechanismus – nicht weiter begrenzt.

Hinzu komme, dass der Haushaltsgesetzgeber weder den Zeitpunkt noch das Ausmaß des konkreten Mittelabrufs durch die Europäische Kommission voraussehen könne. Ein Tilgungsplan fehle, der Abruf zusätzlicher Kassenmittel könne ohne konkrete Einwilligung des betreffenden Mitgliedstaats erfolgen. Das ermögliche einen direkten Durchgriff auf den Bundeshaushalt. Der Bundestag sei hier nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“; vielmehr entscheide die Europäische Kommission nach eigenem Dafürhalten, ob die Voraussetzungen für einen Mittelabruf vorlägen, ob und wann sie einen solchen Mittelabruf tätige, in welcher Höhe und gegenüber welchen Mitgliedstaaten. Nicht ausgeschlossen sei auch, dass andere Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission ohne jede Voraussetzung und ohne jede Sanktionsfolge mitteilten, einem an sie gerichteten Abruf ganz oder teilweise nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen zu wollen oder zu können. Würden weitere Mitgliedstaaten die Europäische Union im Laufe der nächsten 30 Jahre verlassen, fiele deren Haftungsanteil möglicherweise den anderen Mitgliedstaaten anheim. Darauf habe der Bundestag keinerlei Einfluss. Dass auch Deutschland eine Nachschusspflicht ablehnen könne, sei eher eine theoretische Option und nicht geeignet, die Souveränität des Parlaments über den Bundeshaushalt zu wahren. 27

Für die Zeit ab 2028 komme dies einer völligen Preisgabe der Haushaltsautonomie des Bundestages gleich. Zwar sollten die mit der Kreditaufnahme eingegangenen Zahlungsverbindlichkeiten grundsätzlich aus dem Haushalt der Europäischen Union bedient werden. Für den Zeitraum ab 2028, in dem die Tilgungen beginnen sollten, gebe es jedoch noch keinen Mehrjährigen Finanzrahmen, in den diese Zahlungsverbindlichkeiten eingestellt seien. Insoweit unterliege das Maß, in dem der Bundeshaushalt künftig mit der Rückzahlung der aufgenommenen Schulden der Europäischen Union belastet werden könne, der Fremdbestimmung durch deren Organe. Da noch kein Finanzrahmen für die Zeit nach 2028 existiere, gebe 28

es auch noch keine Ausgaben, auf die die Ausgleichsfunktion der Eigenmittelobergrenzen ausgerichtet sein könnte. Weil das gesamte Einstandsvolumen die Kredit- beziehungsweise Haftungssumme von 750 Milliarden Euro weit übersichere – insgesamt ergebe sich ein Garantievolumen von mindestens 4.000 Milliarden Euro (unter Hinweis auf Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt <Wiederaufbaufonds>, 11. März 2021, S. 6, 24 f.) –, könnten zusätzliche COVID-19-Folgenbewältigungsprogramme aufgelegt oder die Schuldentilgungsverpflichtungen verlängert und diese im künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen verankert werden, ohne dass es einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses 2020 bedürfte. Damit bestehe die realistische Gefahr, dass der Bundestag sein Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben könne.

c) Mit Schriftsatz vom 10. Oktober 2021 haben die Beschwerdeführer zu I. ihren Antrag neu gefasst. Der ursprüngliche Antrag, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz auch wegen Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG für nichtig zu erklären, werde im Hinblick auf den Beschluss des Senats vom 15. April 2021 nicht weiterverfolgt. An der Ultra-vires- und der Identitätsrüge werde dagegen festgehalten. Die Einlassung der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme vom 29. Juni 2021, wonach eine Ultra-vires-Rüge nicht mehr zulässig sei, weil das Gesetz vom Parlament verabschiedet worden sei, laufe darauf hinaus, dass der Gesetzgeber durch „ad-hoc-Zustimmungsakte“ unionale Kompetenzüberschreitungen heilen und das „Grundrecht auf Demokratie“ leerlaufen lassen könne. Nichts anderes gelte für den Vortrag der Bundesregierung, der Eigenmittelbeschluss 2020 sei nach seinem Inkrafttreten unter dem Blickwinkel des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG irrelevant und daher unangreifbar. 29

Allerdings habe das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes und des Eigenmittelbeschlusses 2020 zur Folge, dass sich die Beschwerdeführer zu I. nicht mehr gegen die bevorstehende Zustimmung der Verfassungsorgane zu diesem Gesetz wenden könnten, sondern nur mehr gegen die unzureichende Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch diese. Sie beantragen nunmehr, 30

das Bundesverfassungsgericht möge feststellen:

> 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. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben daher die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfassungsordnung wiederherzustellen.

Es werde angeregt, zu den aufgeworfenen Rechtsfragen zunächst eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Art. 267 AEUV einzuholen. 31

2. Der Beschwerdeführer zu II. rügt in seiner Beschwerdeschrift vom 5. Mai 2021 eine Verletzung seines Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG und beantragt, das Bundesverfassungsgericht möge entscheiden: 32

> (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), BGBl II S. 321, verletzt den Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.
>
> (2) Bundestag und Bundesregierung sind verpflichtet, mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung des Beschlusses des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom […] hinzuwirke[n] sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben.

Durch das Aufbauinstrument NGEU erhalte die Europäische Union in noch höherem Maße als bisher Elemente einer Haftungs- und Transferunion. Insoweit ermächtige der Eigenmittelbeschluss 2020 zu einer auf annähernd vier Jahrzehnte angelegten erheblichen Umverteilung zwischen den Haushalten der Mitgliedstaa- 33

ten und ihren Steuerzahlern und bewirke damit einen Finanzausgleich, den die Verträge nicht vorsähen. Äußerungen aus dem politischen Raum belegten zudem, dass mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 der Weg in eine dauerhafte Fiskalunion in Gestalt einer Haftungs- und Transferunion beschritten werden solle. Nach Ankündigung der Europäischen Kommission solle das NGEU „dazu beitragen, dass wir unseren Kindern eine grünere, digitalere und robustere Union übergeben können“ (unter Hinweis auf Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates <17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020> – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juli 2020). Demgemäß sollten die „Reformen und Investitionsprogramme (…) auf die gemeinsamen europäischen Ziele wie Digitalisierung und den Europäischen Green Deal einzahlen“ (unter Hinweis auf Europäische Kommission, Announcement, Europas Zukunft im Sinne der nächsten Generation: Leitartikel von der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen vom 29. Juli 2020, AC/20/1425).

Mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 erhalte die Europäische Union eine ausdrückliche Ermächtigung zur Verschuldung (unter Hinweis auf Schorkopf, NJW 2020, S. 3085 <3087>) und ein Finanzausgleichsinstrument, das im Primärrecht nicht vorgesehen sei. Vorläufige Berechnungen ergäben für den Zeitraum 2021 bis 2022 eine Gesamtsumme an Zuschüssen von knapp 219 Milliarden Euro, von denen unter anderem etwa 40 % an Spanien und Italien, 10,4 % an Frankreich, 8,6 % an Polen, 6,9 % an Griechenland und nur 5,8 % an Deutschland ausgekehrt würden. Auch im Verhältnis zur nationalen Wirtschaftsleistung würden die Zuschüsse ungleich verteilt. Sie betrügen für Deutschland weniger als 1 %, lägen für Italien und Spanien jedoch zwischen 4 und 6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Bundesrepublik Deutschland habe entsprechend ihrem Anteil am Haushalt der Europäischen Union 24 % der Aufwendungen für das 750 Milliarden Euro umfassende Programm zu tragen. 34

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Sie richte sich gegen das Zustimmungsgesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom und damit gegen einen Akt der hoheitlichen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Soweit im Antrag zu 2) ein Tätigwerden der Verfassungsorgane des Bundes begehrt werde, mache der Beschwerdeführer zu II. deren Verpflichtung geltend, bei Feststellung eines Ultra-vires-Akts oder einer Berührung der Verfassungsidentität „die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen“ zu ergreifen, um die Verfassungsordnung wiederherzustellen. Der Eigenmittelbe- 35

schluss 2020 selbst sei als Rechtsakt der Europäischen Union nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde. Die Verfassungsorgane seien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch gehalten, an Maßnahmen der Europäischen Union, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschritten, nicht mitzuwirken, aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Kompetenzgrenzen hinzuwirken und gegen strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen einzuschreiten.

Der Beschwerdeführer zu II. sei beschwerdebefugt, weil er geltend mache, durch den Eigenmittelbeschluss 2020 in mehrfacher Hinsicht in seinem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verletzt zu werden. Das betreffe die Verstöße gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Diese seien schwerwiegend, evident und strukturell bedeutsam und erfüllten die Voraussetzungen der Ultra-vires-Kontrolle, weil Art. 311 Abs. 3 AEUV keine Ermächtigung für die Europäische Union enthalte, Schulden aufzunehmen, und weil der Eigenmittelbeschluss 2020 auch gegen die sogenannte „no-bail-out“-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV verstoße, nach der weder die Europäische Union noch die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats hafteten und für derartige Verbindlichkeiten nicht einträten. Zwar sei eine Haftung der Mitgliedstaaten für die im Rahmen des NGEU aufgenommenen Kredite nicht vorgesehen, und es werde auch keine unmittelbare (horizontale) Haftung eines Mitgliedstaats für das Finanzgebaren der anderen angeordnet. Im Innenverhältnis bestehe allerdings eine Rechtspflicht, der Europäischen Union die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel zu ermöglichen. Der Eigenmittelbeschluss 2020 verstoße ferner auch gegen Art. 122 AEUV, der Beistandsleistungen nur für einzelne Mitgliedstaaten vorsehe und dessen Tatbestandsvoraussetzungen auch im Übrigen nicht erfüllt seien. Die Verfassungsbeschwerde zeige zudem auf, dass sich der Bundestag mit der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss 2020 in relevantem Umfang zentraler Entscheidungs-, Gestaltungs- und Kontrollkompetenzen begeben habe, insbesondere seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung. Deutschland hafte danach für Entscheidungen, auf die es keinen Einfluss habe. Das wiege umso schwerer, als diese Abhängigkeit für einen sehr langen Zeitraum bestehe und sich Deutschland langfristig und über Generationen hinweg einem Schulden- und Haftungsmechanismus unterwerfe. 36

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, weil der Eigenmittelbeschluss 2020 insbesondere wegen der Kreditermächtigung in schwerwiegender, offensichtlich und strukturell bedeutsamer Weise gegen Art. 311, Art. 122 und Art. 125 AEUV verstoße und sich damit als Ultra-vires-Akt darstelle. 37

aa) Das Primärrecht kenne keine Ermächtigung für eine Schuldenaufnahme. Ein Rückgriff auf Art. 352 AEUV komme nicht in Betracht, und die Tatbestandsvoraussetzungen insbesondere des Art. 122 AEUV seien ersichtlich nicht erfüllt. 38

Soweit von der Europäischen Union auch in der Vergangenheit Anleihen zweckgebunden und in begrenztem Umfang begeben worden seien, sei es stets um eine begrenzte Kreditaufnahme zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen in Form von Darlehen gegangen, das heißt um die Durchreichung von Krediten (back-to-back lending). Beim Eigenmittelbeschluss 2020 gehe es dagegen um eine Schuldenaufnahme zur Finanzierung nicht rückzahlbarer Zuschüsse und dies nicht nur für einen begrenzten Zeitraum. Eine solche Kreditaufnahme bedürfe einer Grundlage im Primärrecht. Der Eigenmittelbeschluss 2020 sei kein Akt des Primärrechts, sondern werde vom Rat der Europäischen Union auf der Grundlage des Art. 311 Abs. 3 AEUV erlassen. Dass die Mitgliedstaaten ihm zustimmen müssten, sichere zwar eine verstärkte Rückbindung an die nationalen Parlamente in Haushaltsfragen, ändere aber nichts an der Rechtsnatur der Maßnahme. 39

Bei der Ermächtigung zur Kreditaufnahme gehe es nicht um eine neue Kategorie von Eigenmitteln im Sinne von Art. 311 Abs. 2 [3] Satz 2 AEUV. Ob eine solche überhaupt zulässig wäre, könne jedoch dahinstehen, da der Eigenmittelbeschluss 2020 diesen Weg gerade nicht beschreite. Die Mittel aus der Kreditaufnahme im Rahmen des NGEU seien keine „Eigenmittel“, sondern würden als externe zweckgebundene Einnahmen eingestuft (Art. 3 EURI-VO mit den Erwägungsgründen 9 und 10). Eigenmittel flössen in den Haushalt der Europäischen Union. Das sei bei den hier in Rede stehenden Mitteln nicht der Fall, die daher in die Kategorie der sonstigen Einnahmen fielen. In der Sache widerspreche es jedoch der Intention der Art. 310 ff. AEUV, wonach haushaltswirksame Maßnahmen der Europäischen Union durch Eigenmittel zu finanzieren seien („unbeschadet der sonstigen Einnahmen“, Art. 311 Abs. 2 AEUV), wenn die sonstigen Einnahmen zu einer Haupteinnahmequelle der Europäischen Union würden. Da die Schaffung einer Verschuldungsmöglichkeit für die Europäische Union für einen erheblichen Zeitraum zu einer substantiellen Änderung der europäischen Haushalts- und Finanzarchitektur führe, sei der Verstoß schwerwiegend und strukturell bedeutsam. 40

Der Eigenmittelbeschluss 2020 lasse sich auch nicht auf Art. 122 AEUV stützen. Für Art. 122 Abs. 2 AEUV habe der Gerichtshof in der Rechtssache Pringle betont, dass die Einzelermächtigung bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle eines Mitgliedstaats entziehen, einen punktuellen finanziellen Beistand zulasse. Von einer „punktuellen“ Beistandsleistung könne beim Aufbauinstrument NGEU und der Aufbau- und Resilienzfazilität angesichts der Begünstigung aller Mitgliedstaaten und der umfassend definierten Verwendungszwecke in Art. 1 [2] Abs. 2 Buchstabe a Ziffer ii, Buchstabe b EURI-VO jedoch keine Rede sein. Es fehle auch am gebotenen Zusammenhang zwischen der COVID-19-Pandemie und der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem Herzstück des Aufbauinstruments, das weder auf die wirtschaftlichen Belastungen durch das Coronavirus für das Gesundheitswesen noch auf den erwarteten Wirtschaftseinbruch infolge der Corona-Krise abstelle, sondern auf die Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedstaaten im Jahr 2019 und auf die Arbeitslosenrate zwischen 2015 und 2019. Klimaneutralität und Digitalisierung stünden nicht im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Art. 122 Abs. 1 AEUV sei keine tragfähige Grundlage für das NGEU, weil er als Grundlage für finanzielle Zuwendungen („Beistand“) von der insoweit spezielleren Regelung des Abs. 2 verdrängt werde. Bei ihm handele es sich um eine in erster Linie auf Versorgungsengpässe zugeschnittene Ausnahmevorschrift, auf die ein Beistandsprogramm für die gesamte Europäische Union nicht gestützt werden könne. 41

Zudem liege ein Verstoß gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV vor, weil die Mitgliedstaaten eine Nachschusspflicht treffe, wenn Darlehen einzelner Mitgliedstaaten nicht fristgerecht bedient würden (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020). Das sei in der Sache nichts anderes als eine Vergemeinschaftung von Schulden der Mitgliedstaaten. Auch dass die Mitgliedstaaten erhebliche Nettotransfers und günstige Kredite jenseits des Kapitalmarkts erhielten, widerspreche der Intention des Art. 125 AEUV, der gewährleisten solle, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben. Dem Grundsatz der Haushaltsdisziplin als einem Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion laufe darüber hinaus zuwider, dass die von der Europäischen Union aufgenommenen Schulden nicht auf die jeweiligen nationalen Schuldenstände angerechnet würden. 42

bb) Der Eigenmittelbeschluss 2020 beziehungsweise die Zustimmung des Bundestages in der Gestalt des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes verletze darüber hinaus die Budgethoheit des Bundestages, weil der Eigenmittelbe- 43

schluss 2020 mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages unvereinbare Haftungsrisiken begründe und dessen Entscheidungs-, Gestaltungs- und Kontrollkompetenzen substantiell mindere. Unter Zugrundelegung der vom Senat im Beschluss vom 15. April 2021 genannten Kriterien sei damit die Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland verletzt. Die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt seien letztlich nicht kalkulierbar, weil die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten und damit auch deren Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft für die über 30-jährige Laufzeit des Programms nicht prognostizierbar seien. Einzelne Berechnungen bezifferten eine theoretisch mögliche Belastung des Bundeshaushalts bei weitreichendem Zahlungsausfall der Kredite und Austritten von Mitgliedstaaten aus der Europäischen (Währungs-)Union auf bis zu 770 Milliarden Euro. Mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 werde ein Haftungsmechanismus begründet, der mit der Haushaltsautonomie des Parlaments unvereinbar sei. Der Bundestag habe der Kreditermächtigung einmal zugestimmt; die nachfolgenden Zeiträume entzögen sich jedoch seinem Einfluss. Der Abruf zusätzlicher Mittel könne ohne Einwilligung des Bundestages erfolgen, der zudem keinen Einfluss darauf habe, ob andere, hochverschuldete Mitgliedstaaten die geforderten Reformen gemäß Art. 1 Abs. 2 Buchstabe b EURI-VO tatsächlich durchführten und ob sie in der Lage und bereit sein würden, ihren Rückzahlungspflichten nachzukommen. Von einer Einflussnahme auf die tatsächliche Mittelverwendung sei er ohnehin ausgeschlossen. Der Bundestag beschneide damit in relevantem Ausmaß auch das Budgetrecht künftiger Parlamente.

c) Mit Schriftsatz vom 28. Januar 2022 hat der Beschwerdeführer zu II. auf die Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung repliziert und seine Beschwerdebegründung ergänzt. 44

aa) Die Auffassung, Unionsrechtsakte ohne Durchgriffswirkung könnten nicht unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG mittelbar überprüft werden, sei unzutreffend. Das Erfordernis, dass die in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt demokratisch legitimiert sein müsse, beschränke sich nicht auf Maßnahmen, die nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut geeignet seien, unmittelbare Wirkungen zu begründen. Relevante Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union wirkten ebenso in die nationale Rechtsordnung hinein, weil sie den demokratiestaatlich geforderten Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft unterbrächen. Auch der Einwand, bei einer konstitutiven Zustimmung des Bundestages zu einer Maßnahme der Europäischen Union sei eine Verletzung des „Grundrechts auf 45

Demokratie“ von vornherein ausgeschlossen, gehe an der Sache vorbei. Verstöße gegen das vom Bundestag verabschiedete Zustimmungsgesetz könne dieser durch einfache Zustimmung nicht ungeschehen machen. Ein Parlamentsbeschluss könne eine ultra vires ergangene Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union nicht legitimieren, weil diese aus dem gemäß Art. 23 Abs. 1 GG gebilligten Integrationsprogramm ausbreche.

Unzutreffend sei ferner die Auffassung, der Beschwerdeführer zu II. könne die fehlende Verankerung der EURI-Verordnung in Art. 122 AEUV nicht rügen. Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz sei ein Akt der deutschen Staatsgewalt, mit dem dem Eigenmittelbeschluss 2020 zugestimmt worden sei. Da dieser in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 auf Art. 122 AEUV verweise, sei es als Vorfrage für die Beurteilung des Eigenmittelbeschlusses 2020 durchaus von Bedeutung, ob die EURI-Verordnung tatsächlich auf Art. 122 AEUV gestützt werden könne. 46

bb) Auch in der Sache könnten die Argumente von Bundestag und Bundesregierung nicht entkräften, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 nicht auf Art. 311 Abs. 3 AEUV gestützt werden könne. Dazu vertieft der Beschwerdeführer zu II. die Argumente in der Verfassungsbeschwerde. Sowohl für den Verteilungsschlüssel der Mittel aus NGEU als auch für die vorgesehenen Verwendungszwecke fehle es – mit Ausnahme jener 30 %, für die sich der Verteilungsschlüssel nach dem Rückgang des nationalen BIP in den Jahren 2020/2021 bestimmen solle – an einem hinreichenden Zusammenhang mit den ökonomischen Folgen der Pandemie. Auch wenn die Auswirkungen der Pandemie „praktisch allumfassend“ sein möchten, begründe dies keine allumfassenden Unionskompetenzen. Zudem verliere das für das Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten wie auch der Mitgliedstaaten untereinander grundlegende Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV mit dem auf Art. 122 AEUV gestützten Aufbauinstrument NGEU seine begrenzende Funktion. 47

Im Hinblick auf die Identitätskontrolle seien die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt entscheidend. Der Bundestag begebe sich insoweit für einen generationenüberschreitenden Zeitraum bis 2058 in eine Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter und Entwicklungen, die er nicht beeinflussen könne. Die strukturelle Bedeutung für das Budgetrecht des Bundestages ergebe sich bereits aus der Größenordnung von NGEU und der Dauer des Programms und verstärke mit ihm verbundene Haushaltsrisiken. Diese Risiken würden nicht dadurch relativiert, dass sich der jährliche Haftungsanteil Deutschlands bei isolierter Betrachtung der ein- 48

zelnen Budgetzeiträume in einer Größenordnung bewegen dürfte, bei der noch nicht von Verpflichtungen von struktureller Bedeutung auszugehen sei. Die Haushaltsrisiken seien im Fall von NGEU nicht geringer als bei den Finanzhilfen des ESM, im Gegenteil. Darüber hinaus fehle es an einer hinreichenden Konditionierung der Mittelvergabe. Das NGEU lasse die Mittelverwendung in der alleinigen Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten; eine Einflussnahme des Bundestages sei insoweit ausgeschlossen.

III.

Der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und alle Landesregierungen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. 49

1. Der Bundestag erachtet die Verfassungsbeschwerden für unzulässig und unbegründet. 50

a) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I. sei von vornherein unzulässig und zudem offensichtlich unbegründet. 51

aa) Die Beschwerdeführer zu I. wendeten sich der Sache nach gegen den Eigenmittelbeschluss 2020 der Europäischen Union, der kein Akt deutscher öffentlicher Gewalt sei und daher auch nicht unmittelbarer Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verfassungsbeschwerde sein könne. Zur Umgehung dieser prozessualen Hürde richteten sie ihr Rechtsschutzbegehren gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz. Dieses habe zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde mangels Unterzeichnung und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten jedoch noch nicht existiert, und eine Kontrolle von Gesetzentwürfen durch das Bundesverfassungsgericht sei nicht vorgesehen. Soweit für Vertragsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen eine Ausnahme gelte, sei die mitgliedstaatliche Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss damit nicht vergleichbar. 52

Die Beschwerdeführer zu I. seien zudem nicht beschwerdebefugt. Eine Beeinträchtigung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG komme unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht, weil sich das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz als Konkretisierung des Integrationsprogramms und nicht als Übertragung von Hoheitsrechten darstelle. Für eine Ultra-vires-Kontrolle bestehe kein Anlass, weil eine Verletzung von unionsrechtlichen Maßstabsnormen nicht ersichtlich sei. Insbesondere bestehe im Unionsrecht kein allgemeines Verschuldungsverbot. 53

Soweit die Beschwerdeführer zu I. eine Beeinträchtigung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch mögliche finanzielle Inanspruchnahme von Mitgliedstaaten behaupteten, erweise sich dies als verfehlt. Unterstellungen von Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt in dreistelliger Milliardenhöhe seien völlig haltlos. Der Betrag für die Rückzahlung des Kapitalbetrags für nicht rückzahlbare Unterstützungen dürfe jährlich 7,5 % des Höchstbetrags für solche Unterstützungen nicht übersteigen (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss 2020). Damit stünden 7,5 % von 390 Milliarden Euro in Rede (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 3 i.V.m. Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b Eigenmittelbeschluss 2020), mithin 29,25 Milliarden Euro pro Jahr. Diese würden aus dem Haushalt der Europäischen Union erbracht und nach dem sich aus dem Eigenmittelbeschluss 2020 ergebenden jährlichen Finanzierungsbeitrag von jedem Mitgliedstaat erhoben (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020). Zwar enthalte der Eigenmittelbeschluss 2020 eine Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten, wenn der Finanzbedarf die Haushaltsmittel der Europäischen Union übersteige, so dass ein Mitgliedstaat mit einem höheren Anteil belegt werden könne, wenn ein oder mehrere andere Mitgliedstaaten dem Kapitalabruf nicht nachkommen könnten (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020). Ein solcher Mittelabruf verändere indes nicht die Höhe der Verpflichtungen eines Mitgliedstaats gegenüber der Europäischen Union. Darüber hinaus sei eine Auf- oder Verrechnung möglich (Art. 9 Abs. 6 und Abs. 7 Eigenmittelbeschluss 2020). Dass diese Ausnahmeregelungen jemals angewendet würden, sei in hohem Maße unwahrscheinlich. Von einer die Finanzkraft der Mitgliedstaaten überfordernden Belastung könne jedoch selbst in dem äußerst unwahrscheinlichen Ausnahmeszenario keine Rede sein, weil Art. 9 Abs. 6 Eigenmittelbeschluss 2020 für die jährliche Inanspruchnahme eines Mitgliedstaats eine Grenze setze (0,6 Prozentpunkte des BNE gemäß Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020). Auf Deutschland entfiele damit eine maximale zusätzliche Belastung von 21,75 Milliarden Euro. Selbst für den völlig fernliegenden Fall, dass alle anderen Mitgliedstaaten über den gesamten Rückzahlungszeitraum vollständig ausfielen und die Rückzahlung der Gesamtsumme von 750 Milliarden Euro in 27 Jahren allein von Deutschland getragen werden müsste, verbliebe dem Haushaltsgesetzgeber ausreichender Gestaltungsraum. 54

bb) Die Verfassungsbeschwerde sei zudem offensichtlich unbegründet. Für das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz habe es keiner Zweidrittelmehrheit bedurft, auch wenn diese bei der Verabschiedung des Gesetzes erreicht worden sei. Der Bundestag habe die Reform des Eigenmittelbeschlusses und das Thema Aufbauinstrument NGEU zudem über einen längeren Zeitraum sehr intensiv und 55

kontinuierlich begleitet. Er habe eine Stellungnahme abgegeben und dabei Festlegungen für die künftige Begleitung des Aufbauinstruments NGEU getroffen. Zur Ausfüllung bereits bestehender Unterrichtungspflichten der Bundesregierung habe er konkrete weitere Vorgaben gemacht und festgelegt, dass diese zeitnah und umfassend über den Entwicklungsstand des Aufbauinstruments NGEU zu berichten habe.

cc) Mit Schriftsatz vom 28. Juni 2021 hat der Bundestag zu der Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I. ergänzend Stellung genommen und ausgeführt, dass es auf der Ebene des Primärrechts weder ein explizites Verschuldungsverbot gebe noch sich ein solches durch Auslegung gewinnen lasse. Es folge weder aus einem Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV zu entnehmenden Grundsatz der haushalterischen Ausgeglichenheit noch aus dem Begriff der Eigenmittel in Art. 311 Abs. 3 AEUV. Was unter Eigenmitteln zu verstehen sei, sei der Bestimmung von Rat und Mitgliedstaaten überlassen, wobei das Verfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV gegen ein enges Verständnis spreche. Die Beschwerdeführer zu I. führten zudem fast durchgehend nur deutschsprachiges Schrifttum an und übersähen, dass in ausländischen Publikationen – soweit die Verschuldung der Europäischen Union dort überhaupt unter rechtlichen Aspekten thematisiert werde – regelmäßig keine Bedenken geäußert würden. 56

Der Eigenmittelbeschluss 2020 sehe im Übrigen keine Ermächtigung der Europäischen Union zur Fremdfinanzierung des allgemeinen Haushalts vor (Art. 4 Eigenmittelbeschluss 2020), sondern erlaube die Begebung von Anleihen nur für zweckgebundene Programme. Es sei, soweit ersichtlich, Konsens, dass sonstige zweckgebundene Einnahmen – solange sie nicht dem Haushalt der Europäischen Union zuflössen und damit das für die Haushaltsfinanzierung maßgebliche Verfahren untergrüben – auch durch die Begebung von Anleihen erzielt werden dürften. Dies stehe im Einklang mit der europäischen Praxis, die konkrete Programme der Europäischen Union bereits in der Vergangenheit so finanziert habe. 57

Soweit der Senat in der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in dieser Sache (BVerfGE 157, 332 <389 f. Rn. 103> - ERatG – eA) Klärungsbedarf hinsichtlich der Vorkehrungen zur weiteren Einbindung des Bundestages bei NGEU sehe, ergäben sich unter Zugrundelegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe keine Hinweise auf eine Pflichtverletzung des Bundestages. Dieser habe sich auch nach der Verabschiedung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes mit dem neuen Eigenmittelbeschluss 2020 und dem NGEU 58

intensiv befasst. Es habe zahlreiche Unterrichtungen durch die Bundesregierung gegeben, zudem sei das NGEU Gegenstand einer Vielzahl parlamentarischer Anfragen gewesen. Das Plenum und die zuständigen Ausschüsse hätten sich mit ihm beschäftigt, ebenso die Berichterstattung des Brüsseler Büros des Bundestages und die Parlamentsverwaltung, die den rechtlichen und ökonomischen Sachstand für die Abgeordneten aufbereitet habe. Die vom Senat angedeutete Parallele zum ESM bestehe nicht. Die im Rahmen von NGEU eingerichtete Aufbau- und Resilienzfazilität sei im Gegensatz zum ESM ein auf Zeit eingerichtetes Programm der Europäischen Union, bei dem eine mitgliedstaatliche Einflussnahme bei der Auszahlung von Mitteln im Einzelnen grundsätzlich nicht vorgesehen sei. Für die Programmverwaltung sei nach Art. 17 Abs. 1 AEUV ausschließlich die Europäische Kommission zuständig. Anders als für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und den ESM bestehe auch kein Bedarf für eine gesonderte gesetzliche Regelung, die die Zustimmung des Bundestages für die Bewilligung von Mitteln im Einzelfall festschreibe.

Einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union bedürfe es nicht. Im Hinblick auf die von den Beschwerdeführern zu I. vertretene Auffassung zu einem unionalen Verschuldungsverbot lasse sich zwar über die Auslegung der einschlägigen Primärrechtsbestimmungen streiten. Von Bedeutung sei allerdings, dass sich alle 27 Mitgliedstaaten durch ihre Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss 2020 die diesem zugrundeliegende Rechtsauffassung zu eigen gemacht hätten. Damit könnte schon ein Punkt erreicht sein, an dem man die richtige Auslegung des Unionsrechts als offenkundig ansehen könne („acte clair“). 59

b) Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. ist nach Auffassung des Bundestages teilweise unzulässig und jedenfalls unbegründet. 60

aa) Der Beschwerdeführer zu II. habe hinreichend substantiiert die Möglichkeit dargelegt, dass die im Eigenmittelbeschluss 2020 verankerte Kreditaufnahmebefugnis der Europäischen Kommission die primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen überschreiten könnte. Mit dem Hinweis, dass die Mittel aus der Kreditaufnahme keine Eigenmittel seien, habe er auf Art. 311 Abs. 2 AEUV und damit auf Grenzen des Integrationsprogramms aufmerksam gemacht, die auch der Bundestag im Zuge seiner Mitwirkung (§ 3 Abs. 1 IntVG) zu achten habe. 61

Dagegen genüge die Rüge einer Verletzung der Budget- und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nicht den Substantiierungsanforderungen aus § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG. Dass die finanzverfassungsrechtliche Grundordnung der Europäischen Union (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 EUV, Art. 294, Art. 311, Art. 313 ff. AEUV) verletzt werde, wenn für Programme Kredite, die aus dem Unionshaushalt zu bedienen seien, eingesetzt würden (Art. 6 RRF-VO), sei weder dargetan noch sonst ersichtlich. Auch die Annahme, dass mit Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020 eine „Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten“ drohe und ein „Abruf zusätzlicher Mittel zur Deckung einer Finanzierungslücke“ ohne Einwilligung des Bundestages zu besorgen sei, werde nicht näher substantiiert. 62

bb) Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet, da der Eigenmittelbeschluss 2020 weder einen Ultra-vires-Akt darstelle noch die Verfassungsidentität berühre. 63

Der Eigenmittelbeschluss 2020 und das Aufbauinstrument ließen sich auf Art. 311 und Art. 122 AEUV stützen. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020 beruhe insoweit auf Art. 311 AEUV. Die Beschwerdeschrift lasse eine nähere Analyse des Art. 311 AEUV, seines Revisionscharakters und seiner Rückkopplung im Integrationsverantwortungsgesetz vermissen und verstelle sich damit den Zugang zu Rationalität und Ausgestaltung der eigenmittelfinanzierten Zweckverschuldung. Sie könne nicht darlegen, dass es dem Rat und den 27 Mitgliedstaaten verwehrt sein solle, Kreditfinanzierung durch Eigenmitteldeckung (Art. 5 Abs. 2, Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020) im „System der Eigenmittel“ festzulegen (Art. 311 Abs. 3 Satz 1 AEUV), und dass die Verankerung der technischen Mittelerhebung im Eigenmittelbeschluss 2020 selbst ferner liege als die traditionelle Ermächtigung im Basisrechtsakt, hier der EURI-Verordnung. Vor allem aber verkenne sie den an die Sachkompetenzen anknüpfenden Auftrag des Art. 311 Abs. 1 AEUV sowie die revisionspolitische Verantwortung aus Art. 311 Abs. 3 AEUV. 64

Soweit der Beschwerdeführer zu II. eine „weitreichende Verschiebung im System der Finanzverfassung der Union“ hin zu sonstigen Einnahmen als „Haupteinnahmequelle“ besorge, bestünden daran bereits unter quantitativen Vorzeichen – bei einer jährlichen Rückzahlungsverpflichtung in Höhe von 13 Milliarden Euro und dafür fälliger Zinsen in 30 Jahren – erhebliche Zweifel. Jedenfalls in der Gesamtschau der NGEU-Kennzahlen und der qualitativen Aspekte des Programms 65

werde erkennbar, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 den „allgemeinen Rahmen“ nicht überschreite. Dass die Verträge Anleihen der Europäischen Union verbieten wollten, sei nicht ersichtlich. Im Gegenteil lasse die primärrechtliche Bezugnahme auf „Schulden der Union“ in Art. 318 Abs. 1 AEUV erkennen, dass Kredite auch auf Unionsebene Teil der Haushaltswirtschaft sein könnten.

Art. 125 AEUV blockiere weder die wirtschaftspolitisch angemessenen Maß- 66
nahmen der Krisenfolgenbewältigung noch eine redistributive Programmpolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union. Die Beachtung der „bestimmten Bedingungen“ gewährleiste die Übereinstimmung mit Art. 122 Abs. 2 AEUV und damit auch die Vereinbarkeit mit Art. 125 AEUV. Soweit die Verfassungsbeschwerde eine Verletzung des Art. 125 AEUV spezieller auf „Haftungsregeln und Nachschusspflichten“ im Eigenmittelbeschluss 2020 stützen wolle, verkenne sie die normative Substanz von Art. 9 Abs. 4 ff. Eigenmittelbeschluss 2020. Dass in der Union der Solidarität (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV, Art. 122 Abs. 1 AEUV) eine „Nichtbeistandsklausel“ solidarischen Beistand jeglicher Art ausschließe, liege fern. Noch ferner liege, dass in einer Union des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV, Art. 174 f. AEUV) redistributive Haushalts- und Programmpolitik ausgeschlossen sein solle.

Auch der Gerichtshof der Europäischen Union habe im Pringle-Urteil bekräf- 67
tigt, dass mit Art. 125 AEUV „nicht jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaats untersagt werden solle“, und sich dabei sowohl auf den Wortlaut der Norm als auch auf ihre systematische Auslegung berufen (unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 130 ff.). Darauf nehme die Verfassungsbeschwerde zwar Bezug, verkenne jedoch, dass das Urteil auf Direkthilfen zur Haushaltsfinanzierung und -sanierung zugeschnitten sei. Dagegen seien die Maßnahmen des Art. 1 Abs. 2 EURI-VO gerade nicht auf einen budgetären Beistand ausgerichtet, sondern auf spezifische Unionsprogramme. Aufbauinstrument sowie Aufbau- und Resilienzfazilität begegneten der krisenbedingten „Gefahr für den Binnenmarkt“ (Erwägungsgrund 3 EURI-VO) und strukturierten „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches und koordiniertes Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung“ (Erwägungsgrund 5 EURI-VO), ausgerichtet auf „Politikbereiche von europäischer Bedeutung“, darunter „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (Art. 3 Buchstabe c RRF-VO). Der Gerichtshof der Europäischen Union habe Art. 125 AEUV im Übrigen nur zu

Art. 122 Abs. 2 AEUV in Beziehung gesetzt (unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 131), nicht zu Abs. 1 dieser Norm.

Der Versuch des Beschwerdeführers zu II., Art. 122 Abs. 2 AEUV Derogationskraft gegenüber dessen Abs. 1 beizulegen, beruhe auf einer unzureichenden Analyse des NGEU. Art. 122 Abs. 1 AEUV setze unspezifische Wirtschaftsnotlagen voraus und könne nicht auf „Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren“ beschränkt werden. Das folge aus seiner Entstehungsgeschichte und aus dem Wortlaut („insbesondere“). Auch die Zuständigkeit allein des Rates, der Rekurs auf „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“, vor allem aber die Annahme der Notlage und die tatbestandliche Offenheit für „die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“ ließen erkennen, dass es insoweit um eine Reservezuständigkeit für die unvorhersehbare Notsituation gehe. Art. 122 Abs. 1 AEUV räume dem Rat einen weitreichenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum ein, dessen Überschreitung der Beschwerdeführer zu II. nicht dargelegt habe. Dass das Aufbauinstrument in seinen Erwägungsgründen 1 bis 13 von unrichtigen Realbefunden bei den COVID-19-Notlagen und von COVID-19 veranlassten Verwerfungen ausgehe oder an irrationale ökonomische Schlussfolgerungen anknüpfe, sei nicht ersichtlich. 68

Auch der Vergleich mit dem ESM führe nicht weiter. Art. 136 Abs. 3 Satz 2 AEUV gebe Finanzhilfen im Verhältnis der Mitgliedstaaten unter „strengen Auflagen“ frei, während Art. 122 Abs. 2 AEUV den Beistand der Europäischen Union unter „bestimmten Bedingungen“ gestatte. 69

Eine Haftung für Rückzahlungslasten der Europäischen Union sei im Eigenmittelbeschluss 2020 nicht angelegt. Der Eigenmittelbeschluss 2020 regele das Rechtsverhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Anleihegläubigern. Es handele sich um ein bilaterales Kreditverhältnis ohne Einbeziehung Dritter (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020). Die Mitgliedstaaten hafteten nicht mit ihren Budgets. Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020 betreffe allein das Innenverhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Jedwedes Einstehen für eine fremde Schuld im Außenverhältnis, jede Form von „Dritthaftung“ scheide von vornherein aus. 70

Der Bundestag habe den spezifischen Regeln für die Bereitstellung von Kassenmitteln zugestimmt, nicht jedoch einer unionsrechtswidrigen Anwendung von Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020. Er sei auch nicht gehalten, einem treuwidrigen Verhalten der Europäischen Kommission oder anderer Mitgliedstaaten vorsorglich mit einem Budgetvorbehalt zu begegnen, Misstrauen zu säen und Rechtstreue und Loyalität (Art. 4 Abs. 3 EUV) in Frage zu stellen. Die Europäische Union sei auf gegenseitiges Vertrauen angelegt. Art. 9 Abs. 4 ff. Eigenmittelbeschluss 2020 setze die allgemeine Vertrauensbasis voraus. Deshalb gebe er Liquiditätshilfe frei – in der Gewissheit, dass der unveränderlich verpflichtete Mitgliedstaat (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 3 Eigenmittelbeschluss 2020) seiner Pflicht später nachkommen werde. Das Szenario, Deutschland drohten im schlimmsten Fall „sehr stark wachsende Rückzahlungsverpflichtungen“ bis zu einer Haftungssumme von 770 Milliarden Euro, beruhe ersichtlich auf der Annahme, dass die Eigenmittel der Europäischen Union abschmelzen würden, das Regelwerk zum Abruf von Kassenmitteln jedoch fortbestehe. Damit übersehe der Beschwerdeführer zu II., dass Art. 9 Abs. 4 ff. Eigenmittelbeschluss 2020 ein System etabliere, das die vorläufige Bereitstellung von Kassenmitteln mit dem unverzüglichen Ausgleich verknüpfe. Der Europäische Rat habe in den Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020 die Regeln der Liquiditätssicherung ungewöhnlich detailliert vorgezeichnet und festgeschrieben, dass „die Kommission vorläufig mehr Mittel von den Mitgliedstaaten abrufen kann, als es ihrem jeweiligen Anteil entspricht, ohne dass sich die endgültigen Verbindlichkeiten erhöhen“. Im Eigenmittelbeschluss sollte zudem festgelegt werden, „dass solche Beiträge unverzüglich ausgeglichen werden, und zwar im Einklang mit dem geltenden Rechtsrahmen für den EU-Haushalt“ (unter Hinweis auf Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates <17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020> – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 vom 21. Juli 2020, S. 4 A10). Vor diesem Hintergrund sei die gesetzliche Zustimmung des Bundestages zum Eigenmittelbeschluss 2020 beschränkt auf Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020. Damit habe er im Sinne des Art. 310 Abs. 4 AEUV die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Union abgesichert. 71

Der Bundestag habe sich nicht aus der Begleitung des NGEU zurückgezogen. Der Beschluss vom 25. März 2021 über „Zusätzliche Berichtspflichten der Bundesregierung zum EU-Aufbauinstrument Next Generation EU“ (unter Hinweis auf BTDrucks 19/27838, S. 3 f.; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490) belege seine Entschlossenheit, der haushaltswirtschaftlichen Seite des „Vorhabens“ im Rahmen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union 72

(EUZBBG) besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Er habe die haushaltswirtschaftliche Dimension der NGEU-Politik nicht verkannt, vielmehr aufmerksam bedacht (unter Hinweis auf BTDrucks 19/27921, S. 7), seine permanente Beobachtungspflicht intensiviert (unter Hinweis auf BTDrucks 19/27838) und damit seine Budget- und Integrationsverantwortung wahrgenommen.

2. Auch nach Ansicht der Bundesregierung sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig und unbegründet. 73

a) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I. sei unzulässig, weil sie die Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Begründung der Verletzung ihres Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durchgehend verfehle. Im Übrigen sei sie auch unbegründet. 74

aa) Mit Blick auf die Ultra-vires-Rüge bleibe unklar, ob die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz als verfassungsrechtlich relevante Billigung eines kompetenzüberschreitenden Handelns der Europäischen Union, die (vorherige) Beteiligung der Verfassungsorgane am Beschluss des Rates über den Eigenmittelbeschluss 2020 oder deren Nichteinschreiten angegriffen werde. Auf die Rechtsprechung des Senats zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages gehe die Verfassungsbeschwerde nicht näher ein. 75

bb) Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Die unionsrechtliche Ermächtigung der Europäischen Union, zur Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU Kredite aufzunehmen, stelle keine Übertragung von Hoheitsrechten dar. Das NGEU lasse sich vielmehr auf Art. 311 Abs. 3 AEUV stützen, zwischen der Verschuldungsermächtigung und dem Eigenmittelsystem bestehe ein hinreichender Zusammenhang. Der Eigenmittelbeschluss 2020 verstoße auch nicht gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV, weil er nicht zu einer gesamtschuldnerischen, sondern zur einer bloß anteiligen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten führe. Es fehle damit an einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung. Vor allem aber scheide eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung aus, weil die Europäische Union ihren Mitgliedstaaten durch das Aufbauinstrument NGEU keine Zuständigkeiten entziehe oder in deren Kompetenzräume eindringe, sondern den Mitteln zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie auf nationaler Ebene einen europäischen Mitteleinsatz im Geiste der Solidarität an die Seite stelle. 76

Soweit die Beschwerdeführer zu I. eine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung rügten, übersähen sie, dass eine Inanspruchnahme durch die Europäische Kommission über Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020 aufgrund der Gesamtheit der Regelungen des Eigenmittelbeschlusses 2020 höchst unwahrscheinlich und die hier bestehenden Risiken umfangmäßig von vornherein klar begrenzt seien. Durch das Rückzahlungsregime des Eigenmittelbeschlusses 2020 entstünden keine unübersehbaren Haftungsrisiken für künftige Bundeshaushalte. Auf Summen zwischen 770 und 1.000 Milliarden Euro, die nach Ansicht der Beschwerdeführer gegebenenfalls aus dem Bundeshaushalt beglichen werden müssten, gelangten sie nur durch die Addition der Maximalbeträge bis 2058. Verfassungsrechtlich relevant seien jedoch nur die jährlichen Summen. Unterstelle man, wie im derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmen festgelegt, einen durchschnittlichen Finanzierungsanteil der Bundesrepublik Deutschland am Haushalt der Europäischen Union von rund 24 %, so bedeute dies, dass auf Deutschland pro Jahr rund 7 Milliarden Euro entfielen. Das sei weit davon entfernt, ein Risiko für den Bundeshaushalt darzustellen. Selbst eine hypothetische Beispielrechnung für das Jahr 2021 habe für den schlimmsten Fall einen Betrag in Höhe von maximal 21,8 Milliarden Euro ergeben, den die Europäische Kommission zur Begleichung der Verbindlichkeiten aus der Mittelaufnahme für das Aufbauinstrument von der Bundesrepublik Deutschland zusätzlich anfordern könnte. 77

cc) Mit Schriftsatz vom 29. Juni 2021 hat die Bundesregierung zu der Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I. ergänzend Stellung genommen und ihren Vortrag weiter vertieft. 78

Die Ultra-vires-Rüge sei unzulässig, weil der Eigenmittelbeschluss 2020 keine innerstaatlichen Rechtswirkungen entfalte und Bürgerinnen und Bürger durch ihn ebenso wenig unmittelbar verpflichtet würden wie innerstaatliche Stellen. Selbst wenn man dies anders sehe, gehe die Ultra-vires-Rüge in der konkreten Konstellation wegen der gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV und § 3 Abs. 1 IntVG mit verfassungsändernden Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat vermittelten demokratischen Legitimation für das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz ins Leere. Der Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 Abs. 3 AEUV sei ein atypischer Rechtsakt, über dessen genaue Rechtsnatur Uneinigkeit bestehe. Unbestritten sei jedoch seine konstitutive Natur. Damit beruhten die innerstaatlichen Wirkungen des Eigenmittelbeschlusses 2020 auf dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz. Selbst wenn man unterstellte, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 gegen das Primärrecht verstoße, so wäre er nach unionsrechtlichen Kriterien zwar 79

rechtswidrig, aber gleichwohl wirksam. Daraus ergäbe sich zwar ein Rechtmäßigkeits-, aber kein Demokratieproblem. Sei der legitimationsvermittelnde Rechtsakt – anders als im Regelfall – nicht das deutsche Zustimmungsgesetz zu den Verträgen, sondern eine ausnahmsweise konstitutiv wirkende deutsche Zustimmung zu einem vermeintlichen Ultra-vires-Akt, so sei eine Verletzung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausgeschlossen. Der (vermeintliche) Ultra-vires-Akt könne in diesem Fall nicht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

Das Unionsrecht begründe im Übrigen kein materielles Verschuldungsverbot. Namentlich könne Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV nicht im Sinne einer materiellen Unzulässigkeit jeder Kreditaufnahme gelesen werden. Dagegen spreche schon die langjährige Praxis: Seit 1975 hätten die Europäische Union und ihre Vorläuferinnen Kredite aufgenommen. Auch hätte das in Art. 17 Abs. 2 Haushaltsordnung enthaltene Verbot, „im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen“, kaum vorgesehen werden müssen, wenn der unionale Gesetzgeber davon ausgegangen wäre, dass bereits das Primärrecht ein solches Verschuldungsverbot enthalte. Dafür sprächen überdies die ausdrücklichen Verschuldungsermächtigungen zum Beispiel in Art. 172 Abs. 4 Euratom-Vertrag oder Art. 309 Abs. 1 AEUV sowie Art. 318 Abs. 1 Satz 2 AEUV, wonach die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine „Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union“ übermitteln müsse. 80

Der unionale Gesetzgeber könne im Verfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV daher Mittel vorsehen, die der Europäischen Union zwar nicht als Eigenmittel zuflössen, aber Verbindlichkeiten begründeten, denen keine Rückzahlungsansprüche gegenüberstünden. Dies sei mit Art. 5 Abs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020 geschehen. 81

Eine Verletzung der Verfassungsidentität wegen unzureichender Einbindung des Bundestages in das NGEU komme nicht in Betracht. Der Bundestag sei in das Vorhaben von Beginn an intensiv eingebunden gewesen, habe zwei Sachverständigenanhörungen und drei Lesungen des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes durchgeführt und ihm mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zugestimmt. Über die EURI- und die RRF-Verordnung sei er fortlaufend unterrichtet worden. Bei der Aufbau- und Resilienzfazilität handele es sich um ein Programm der Europäischen Union, für dessen Vollzug die Europäische Kommission verantwortlich sei (Art. 17 Abs. 1 Satz 4 EUV). Auch mache Art. 291 Abs. 2 AEUV deutlich, dass Durchfüh- 82

rungsbefugnisse im Regelfall der Kommission und nur in begründeten Ausnahmefällen dem Rat übertragen werden dürften. Das sei ein deutlicher Unterschied gegenüber dem ESM. Die Entscheidung über die einzelnen Auszahlungen müsse daher von der Europäischen Kommission getroffen werden, wobei die Mitgliedstaaten über den Wirtschafts- und Finanzausschuss sowie das Komitologieverfahren nach Art. 35 Abs. 2 RRF-VO einbezogen würden. Dies führe zu einer intensiveren Beteiligung des Bundestages, als es beim Vollzug von Förderprogrammen der Europäischen Union normalerweise der Fall sei. In Ausnahmefällen könne aus politischen Gründen auch der Europäische Rat befasst werden (Erwägungsgrund 52 RRF-VO). Die Beteiligungsrechte des Bundestages im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität richteten sich nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Insoweit gölten die allgemeinen Unterrichtungs- und Berichtspflichten nach §§ 3, 4 EUZBBG. Über diese hinaus fänden bei der Annahme der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne nach Art. 20 Abs. 1 RRF-VO die besonderen Unterrichtungspflichten und Verfahren der §§ 6 ff. EUZBBG Anwendung. Die Unterrichtung des Bundestages werde auch für die Durchführungsbeschlüsse des Rates, mit denen die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne beziehungsweise entsprechende Änderungen angenommen würden, beibehalten. Dadurch werde der Bundestag in die Lage versetzt, die Planentwürfe der Mitgliedstaaten zur Kenntnis und auf die Verhandlungslinie der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Zwar habe die Bundesregierung insoweit keine Vetoposition. Sie sei aber verpflichtet und in der Lage, bei einer ablehnenden Stellungnahme des Bundestages auf eine ablehnende Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses beziehungsweise des Komitologie-Ausschusses hinzuwirken. Für weitergehende Mitwirkungsrechte des Parlaments bestehe kein Anlass, ebenso wenig für eine Begleitgesetzgebung.

dd) Mit weiterem Schriftsatz vom 11. Januar 2022 hat die Bundesregierung auf den Schriftsatz der Beschwerdeführer zu I. vom 10. Oktober 2021 reagiert und eine unzulässige Abänderung des Antrags gerügt. Indem sie als Rechtsschutzziel nun die Verpflichtung zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung ausgäben, schienen sie davon auszugehen, dass der Senat eine Verletzung der Integrationsverantwortung feststellen könne. Dies sei aber nicht der Fall, weil die Verfassungsorgane ihre Integrationsverantwortung durch den Erlass des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes wahrgenommen hätten. Solange es keinen Ausspruch über die Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes gebe, könne nicht erwartet werden, dass Bundestag und Bundesregierung gegen einen Unionsrechtsakt 83

vorgingen, dem sie selbst zugestimmt hätten und den sie für unionsrechtskonform erachteten. Die Beschwerdeführer zu I. verschliffen insoweit objektives und subjektives Verfassungsrecht sowie Hauptsacheverfahren, Vollstreckungsverfahren und eine als neues Verfahren zu führende „Vollstreckungsbeschwerde“.

Die Bundesregierung lege schließlich Wert auf die Feststellung, dass die tatsächlich erfolgte Verabschiedung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes mit verfassungsändernden Mehrheiten eine – nach ihrer Auffassung nicht vorliegende – Kompetenzüberschreitung nicht billigen oder gar heilen könne. 84

b) Mit im Wesentlichen vergleichbarer Argumentation erachtet die Bundesregierung auch die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. für unzulässig und (hilfsweise) für unbegründet. 85

aa) Soweit der Beschwerdeführer zu II. im Rahmen seiner Ultra-vires-Rüge auch einen Verstoß des Eigenmittelbeschlusses 2020 gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV beanstande, Art. 311 Abs. 2 AEUV eine quantitative Grenze für sonstige Einnahmen der Europäischen Union entnehmen und Art. 310 Abs. 1 AEUV als Kreditaufnahmeverbot verstehen wolle, behaupte er dessen materielle Unionsrechtswidrigkeit, nicht dessen Ultra-vires-Eigenschaft. Eine normative Verknüpfung von Eigenmittelbeschluss 2020 und EURI-Verordnung bestehe nicht. Eine Verletzung des „Grundrechts auf Demokratie“ des Beschwerdeführers zu II. durch einen Verstoß gegen Art. 122 AEUV sei ausgeschlossen, die diesbezügliche Rüge unzulässig. 86

Die Ultra-vires-Rüge sei zudem nicht den Anforderungen von § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG entsprechend begründet. Das gelte auch für die Rüge, der Bundestag habe sich verfassungswidrig seiner Haushaltsautonomie entäußert. Der Beschwerdeführer zu II. trage nichts dazu vor, warum es auf die allein vom Sachverständigen (…) in die Diskussion eingeführte addierte Haftungssumme von bis zu 770 Milliarden Euro ankommen solle und nicht auf die jährliche Maximalbelastung für den Bundeshaushalt. 87

bb) Die Ultra-vires-Rüge sei in Bezug auf den Eigenmittelbeschluss 2020 unbegründet, eine Verletzung der Haushaltsautonomie des Bundestages stehe nicht im Raum. 88

(1) Art. 311 Abs. 3 AEUV sei eine taugliche Kompetenzgrundlage für die Kreditaufnahmeermächtigung in Art. 5 Abs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020. Ein Verstoß gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV liege nicht vor. Lediglich höchst vorsorglich sei auszuführen, dass Art. 122 AEUV eine taugliche Kompetenzgrundlage für die EURI-Verordnung darstelle. Es handele sich bei der Zuweisung der am Finanzmarkt aufgenommenen Mittel zu einzelnen Förderprogrammen der Europäischen Union durch das Aufbauinstrument um die Verteilung von Mitteln auf verschiedene Ausgabenprogramme mit der wirtschaftspolitischen Zielsetzung, die Folgen der Pandemie zu bekämpfen. Deshalb stelle nicht Art. 122 Abs. 2, sondern Art. 122 Abs. 1 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage dar. Dass die EURI-Verordnung lediglich Art. 122 AEUV als Rechtsgrundlage angebe, sei darauf zurückzuführen, dass Art. 122 AEUV zwar zwei separate Befugnisnormen enthalte, beide Normen aber nicht nur eng miteinander verwandte Zielsetzungen hätten, sondern auch zahlreiche inhaltliche Gemeinsamkeiten aufwiesen. In beiden Fällen gehe es um außergewöhnliche wirtschaftspolitische Maßnahmen mit hinreichendem Krisenbezug. Ein Unterschied bestehe nur darin, dass sich Abs. 2 auf einen konditionierten finanziellen Beistand beschränke, der nach seinem Wortlaut einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten geleistet werde, während Abs. 1 andere temporäre wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Krisenbekämpfung zulasse. Die Voraussetzungen von Art. 122 Abs. 1 AEUV seien bei der EURI-Verordnung erfüllt. Das Aufbauinstrument sei eine temporäre wirtschaftspolitische Maßnahme zur Reaktion auf eine außergewöhnliche Krisensituation. 89

Die Parameter für die Mittelvergabe stünden auch in Zusammenhang mit der Pandemie. Präzisere Parameter hätten nicht zur Verfügung gestanden. Für die in den Jahren 2021 bis 2022 zu bindenden 70 % der Mittel beruhe der Verteilungsschlüssel auf dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, auf der Bevölkerungszahl und auf der Arbeitslosenquote der Jahre 2015 bis 2019 im jeweiligen Mitgliedstaat. Für die erst bis Ende 2023 zu bindenden 30 % der Mittel sei das Kriterium der Arbeitslosenquote dagegen zu gleichen Teilen durch den Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 und den in den Jahren 2020 und 2021 festgestellten kumulierten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts ersetzt worden. Die Zahlen sollten zum 30. Juni 2022 festgestellt und die Krisenbetroffenheit noch besser abgebildet werden. Auch die 70 % der Mittel, deren Verteilung auf bereits im Sommer 2020 feststehenden Zahlen beruhe, flössen jedoch überproportional an Mitgliedstaaten mit stärkerer Krisenbetroffenheit. Eine höhere Arbeitslosenquote sei in der Regel ein Zeichen für einen weniger flexiblen Arbeitsmarkt und größere sozioökonomische Probleme, so dass die gleiche krisenhafte Entwicklung Mitgliedstaaten 90

mit einer höheren Arbeitslosenquote schwerer belaste. Zudem hätten Mitgliedstaaten mit einer höheren durchschnittlichen Arbeitslosenquote in den Jahren 2015 bis 2019 tendenziell auch einen höheren wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2020 sowie kumuliert in den Jahren 2020 und 2021 erlitten. Die Abhängigkeit der Mittelverteilung von der Bevölkerungsgröße stelle sicher, dass größere Mitgliedstaaten ceteris paribus proportional mehr Mittel erhielten. Dass Mitgliedstaaten mit vor der Krise geringerem Pro-Kopf-Einkommen mehr Mittel erhielten, sei damit zu rechtfertigen, dass der gleiche prozentuale Einbruch für reichere Mitgliedstaaten sozioökonomisch weniger dramatische Folgen verursache als für ärmere Mitgliedstaaten, in denen die Menschen tendenziell auch weniger Möglichkeiten hätten, Krisen aus eigener Kraft abzumildern.

Soweit der Beschwerdeführer zu II. geltend mache, die Förderzwecke nach Art. 1 Abs. 2 EURI-VO seien zu weit gefasst, verkenne er den umfassenden, alle Wirtschafts- und Lebensbereiche betreffenden Charakter der Pandemie und überdehne die Anforderungen an den Krisenbezug in Art. 122 Abs. 1 AEUV. Entgegen seiner Auffassung sei auch für eine Konditionierung der Mittel und eine hinreichende Kontrolle der Mittelverwendung gesorgt. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne würden durch die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten geprüft und abschließend vom Rat gebilligt. 91

(2) Die Rüge, der Bundestag habe sich mit der Verabschiedung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes seiner Haushaltsautonomie entäußert, sei jedenfalls unbegründet. Die Europäische Kommission rechne derzeit mit jährlichen Rückzahlungen in Höhe von 16 Milliarden Euro (in laufenden Preisen) für die zur Finanzierung der Zuschüsse aufgenommenen Mittel. Bei einem angenommenen konstanten deutschen Finanzierungsanteil von 24 % belaufe sich der deutsche Beitrag an den Rückzahlungen auf 3,84 Milliarden Euro pro Jahr zuzüglich Zinsen. Nicht berücksichtigt werden müsse dagegen zunächst die Darlehenskomponente, da die Mittel zur Tilgung der Anleihen von dem Mitgliedstaat aufzubringen seien, der das Darlehen in Anspruch genommen habe. Die hier genannten Summen seien nach Auffassung der Bundesregierung weit davon entfernt, ein Risiko für den Bundeshaushalt darzustellen. 92

IV.

Der Bundestag hat mit Schriftsatz vom 16. April 2021 den Beitritt zum Verfahren 2 BvR 547/21 und mit Schriftsatz vom 18. März 2022 zum Verfahren 2 BvR 798/21 erklärt. 93

V.

1. Auf einen Antrag der Beschwerdeführer zu I. auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Senat mit Beschluss vom 26. März 2021 zunächst angeordnet, dass das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung durch den Bundespräsidenten nicht ausgefertigt werden darf (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. März 2021 - 2 BvR 547/21 -). 94

2. Mit weiterem Beschluss vom 15. April 2021 hat er den Antrag der Beschwerdeführer zu I. auf Erlass einer entsprechenden einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache abgelehnt. Die Verfassungsbeschwerde im Hauptsacheverfahren sei zwar weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Bei summarischer Prüfung lasse sich allerdings eine hohe Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes und des ihm zugrundeliegenden Eigenmittelbeschlusses 2020 gegen Art. 79 Abs. 3 GG, aufgrund derer zwingend eine einstweilige Anordnung zu erlassen wäre, nicht feststellen. Die demnach gebotene Folgenabwägung ergebe, dass die Nachteile, die sich aus dem Erlass der einstweiligen Anordnung ergäben, die Nachteile deutlich überwögen, die bei einer Ablehnung des Antrags zu besorgen seien (vgl. BVerfGE 157, 332 <377 Rn. 74> - ERatG – eA). 95

3. In der mündlichen Verhandlung am 26. und 27. Juli 2022 haben die Beteiligten ihr Vorbringen vertieft und ergänzt. Als sachkundige Dritte im Sinne von § 27a BVerfGG sind der stellvertretende Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission Prof. Dr. Clemens Ladenburger, LL.M., der Vertreter des Bundesrechnungshofs Ministerialrat Ahmed Demir, Prof. Dr. Dr. h.c. Lars Feld, Direktor des Walter Eucken Instituts, Freiburg, Univ.-Prof. MMag. Gabriel Felbermayr, PhD, Direktor des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien, und Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., angehört worden. 96

B.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I. ist, unbeschadet der Frage, ob sie sich durch Teilrücknahme erledigt hat, zulässig (I.). Dies gilt auch für die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. (II.). 97

I.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu I. ist in der Gestalt, die sie durch den Schriftsatz vom 10. Oktober 2021 erhalten hat, zulässig. 98

1. Soweit die Beschwerdeführer zu I. zunächst die Feststellung beantragt hatten, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz sei mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbar und nichtig, war der Antrag von vornherein unzulässig und genügte nicht den Anforderungen von § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG (vgl. BVerfGE 157, 332 <378 f. Rn. 78 f.> - ERatG – eA). Mit Schriftsatz vom 10. Oktober 2021 haben die Beschwerdeführer zu I. jedoch erklärt, der Antrag, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz im Wege der formellen Übertragungskontrolle wegen Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG für nichtig zu erklären, werde im Hinblick auf den Beschluss des Senats vom 15. April 2021 nicht mehr weiterverfolgt. Da es sich um einen eigenständigen, von den anderen Anträgen der Beschwerdeführer zu I. klar abgrenzbaren Antrag handelte, liegt darin eine zulässige Rücknahme dieser Rüge (vgl. BVerfGE 85, 109 <113>; 98, 218 <242 f.>; 106, 210 <213>; 114, 396 <397>; 126, 1 <17>). 99

2. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde zulässig. 100

a) Nach der Entscheidung des Senats vom 15. April 2021, der Ausfertigung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes durch den Bundespräsidenten am 23. April 2021 und seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt am 28. April 2021 (vgl. BGBl II S. 322) haben die Beschwerdeführer zu I. ihren Antrag in der Hauptsache in zulässiger Weise ergänzt und unter seiner Ziffer 1. den Satz „Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben daher die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfassungsordnung wiederherzustellen“ hinzugefügt. Zur Begründung führen sie an, dass sie ihr ursprüngliches Rechtsschutzziel, die Verfassungsorgane an einer Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss 2020 zu hindern, nicht mehr erreichen könnten und das Rechtsschutzziel nunmehr nur 101

noch darin bestehen könne, diese zur nachlaufenden Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung zu verpflichten; dem solle die Antragsergänzung Rechnung tragen.

Bei sachgerechter Würdigung des Begehrens und insbesondere der Antragsbegründung (vgl. BVerfGE 1, 14 <39>; 54, 53 <64 f.>; 68, 1 <68 f.>; 103, 242 <257>; 139, 194 <220 Rn. 97>; 142, 353 <367 Rn. 29>) handelt es sich um eine bloße Klarstellung des ursprünglichen Antrags im Hinblick auf die geänderte Sachlage nach dem Beschluss des Senats vom 15. April 2021 und nach Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes. Diese Klarstellung ändert den Verfahrensgegenstand nicht, zumal die Beschwerdeführer zu I. eine Verletzung der Integrationsverantwortung bereits in der Begründung ihrer Beschwerdeschrift vom 26. März 2021 thematisiert haben. 102

Selbst wenn man eine Antragsänderung annehmen wollte, wäre diese zulässig, weil sie sachdienlich ist. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht regelt die Antragsänderung zwar nicht ausdrücklich; es ist jedoch seit langem geklärt, dass für eine zweckentsprechende Gestaltung des Verfahrens auf die sonst im Verfahrensrecht geltenden allgemeinen Grundsätze zurückgegriffen werden kann (vgl. BVerfGE 1, 109 <110 f.>; 46, 321 <323>; 51, 405 <407>; 72, 122 <132 f.>; 103, 195 <196>). Danach ist eine Antragsänderung zulässig, wenn sie das Gericht für sachdienlich hält (vgl. § 263 ZPO, § 91 Abs. 1 VwGO, § 67 Abs. 1 FGO, § 99 Abs. 1 SGG, § 81 Abs. 3 Satz 1 ArbGG). Das ist der Fall, wenn der bisherige Verfahrensstoff als Entscheidungsgrundlage verwertbar bleibt, durch die Zulassung ein neues Verfahren vermieden wird und die Zulässigkeitsvoraussetzungen auch für den geänderten Streitgegenstand vorliegen (vgl. BVerfGE 154, 17 <80 f. Rn. 87> - PSPP-Programm der EZB). Dies ist hier zu bejahen, weil die Beschwerdeführer zu I. ihren Antrag lediglich der geänderten Sachlage nach Ausfertigung und Verkündung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes angepasst haben, der bisherige Verfahrensstoff dadurch nicht tangiert wird und ohne Weiteres verwertbar bleibt. 103

b) Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Eigenmittelbeschluss 2020 durch das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz ist ein tauglicher Beschwerdegegenstand im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG. Beim Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz handelt es sich um einen Akt deutscher öffentlicher Gewalt, der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann (vgl. § 93 Abs. 3 und § 95 Abs. 3 BVerfGG). 104

c) Die Beschwerdeführer zu I. sind beschwerdebefugt. Sie legen hinreichend substantiiert (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) dar, durch das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein (aa). Die dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch (bb). 105

aa) Die Beschwerdeführer zu I. rügen eine Verletzung ihres grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Diese Rüge ist mit Blick auf den in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten und von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 89, 155 <187>; 123, 267 <340>; 129, 124 <169, 177>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <190 Rn. 126>; 146, 216 <249 f. Rn. 46>; 151, 202 <286 Rn. 118> - Europäische Bankenunion; 153, 74 <153 Rn. 138> - Einheitliches Patentgericht; 154, 17 <86 Rn. 101> - PSPP-Programm der EZB) hinreichend substantiiert. 106

(1) Die Beschwerdeführer zu I. legen – auch unter Zugrundelegung der besonderen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Ultra-vires-Rüge (vgl. BVerfGE 142, 123 <172 ff. Rn. 77 ff.>; 151, 202 <274 ff. Rn. 90 ff.> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <82 Rn. 90> - PSPP-Programm der EZB) – unter Bezugnahme auf die in der Rechtsprechung des Senats entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe die Möglichkeit hinreichend dar, dass der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gebilligte Eigenmittelbeschluss 2020 weder von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt noch mit Art. 125 Abs. 1 AEUV vereinbar sei und sie deshalb in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG verletze. 107

Nach Auffassung der Beschwerdeführer zu I. bietet Art. 311 Abs. 3 AEUV keine Ermächtigungsgrundlage für die in Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 getroffenen Regelungen. Sie stützen sich dabei auf große Teile des deutschsprachigen Schrifttums, das Kreditaufnahmen der Europäischen Union zunächst überwiegend als unzulässig angesehen hatte und diese Ansicht teilweise noch immer vertritt. Mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 werde gegen das Verschuldungsverbot als eine der wesentlichen Grundlagen der europäischen Finanzverfassung verstoßen. 108

Sie rügen ferner, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 und insbesondere seine Abrufregelung in Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV verstoße und auch deshalb als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sei. 109

(2) Aus ihrem Vortrag ergibt sich zudem jedenfalls die Möglichkeit, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages eingreift und sie deshalb in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt sein könnten (vgl. BVerfGE 157, 332 <382 ff. Rn. 87 ff.> - ERatG – eA). Sie führen aus, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 die Europäische Kommission dazu ermächtige, von den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Mittel abzurufen, und dies dazu führen könne, dass die Bundesrepublik Deutschland für die Verbindlichkeiten der Europäischen Union bis 2058 in einer Höhe von bis zu 1.000 Milliarden Euro in Anspruch genommen werden könne. Abzüglich der auf Deutschland entfallenden Zuschüsse und Darlehen bedeute dies ein maximales Haftungsrisiko für den Bundeshaushalt von circa 770 Milliarden Euro. Ob dieses Risiko eintreten werde, könne der Haushaltsgesetzgeber allerdings nicht voraussehen. Der Abruf zusätzlicher Kassenmittel könne erfolgen, ohne dass es zu diesem Zeitpunkt einer konkreten Einwilligung des betreffenden Mitgliedstaats bedürfe. Darin liege ein direkter Durchgriff auf den Bundeshaushalt. Da die Kommission nach eigenem Dafürhalten entscheide, ob, wann, in welcher Höhe und wem gegenüber sie einen Mittelabruf tätige, bestehe die Gefahr, dass der Bundestag sein Budgetrecht nicht mehr frei von Fremdbestimmung seitens der Organe der Europäischen Union ausüben könne und nicht mehr Herr seiner Entschlüsse sei. Das sei mit den in BVerfGE 132, 195 (240 Rn. 108) aufgestellten Anforderungen nicht vereinbar. Eine mögliche Berührung der von Art. 79 Abs. 3 GG gezogenen Schranken durch den Eigenmittelbeschluss 2020 und eine teilweise Entleerung der Haushaltsautonomie des Bundestages erscheinen danach – wie der Senat schon in seiner Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung dargelegt hat (vgl. BVerfGE 157, 332 <382 ff. Rn. 87 ff.> - ERatG – eA) – jedenfalls nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen. 110

bb) Soweit Bundestag und Bundesregierung die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu I. verneinen, ist dem nicht zu folgen. 111

(1) Die Auffassung, eine Beeinträchtigung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG komme unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht, weil sich das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz nicht als Übertragung von Hoheitsrechten, sondern als eine Konkretisierung des Integrationsprogramms auf der Basis von Art. 311 Abs. 3 AEUV darstelle, die per se nicht ultra vires ergehen könne, verkennt die Bindung des Eigenmittelbeschlusses an das in den Verträgen niedergelegte Integrationsprogramm. Dieses kann ausschließlich im Verfahren nach Art. 48 EUV oder auf der Grundlage entsprechender Evolutivklauseln geändert werden, zu denen Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV nicht zählt. Daran ändert auch die in § 3 Abs. 1 IntVG vorgesehene Gesetzesform für die Zustimmung des Bundestages nichts. 112

Im Urteil zur Europäischen Bankenunion hat der Senat ausdrücklich klargestellt, dass der Gesetzgeber die Bundesregierung nicht dazu ermächtigen dürfe, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuzustimmen, weil andernfalls der demokratische Entscheidungsprozess, den Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisten, unterlaufen würde. Das Parlament ist daher verpflichtet, über die Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der europäischen Integration in einem förmlichen Verfahren zu entscheiden, damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 151, 202 <297 f. Rn. 144> - Europäische Bankenunion). Daran anknüpfend hat der Senat in seinem Urteil CETA-Organstreit I vom 2. März 2021 noch einmal klargestellt, dass das Grundgesetz kein Mandatsgesetz kennt, das eine Inanspruchnahme von Hoheitsrechten durch die Europäische Union oder andere zwischenstaatliche Einrichtungen legitimieren könnte. Nehmen diese Hoheitsrechte in Überschreitung der ihnen in den zugrundeliegenden Verträgen eingeräumten Kompetenzen einseitig und im Widerspruch zum geltenden Integrationsprogramm wahr oder wird durch ihr Handeln die Identität der Verfassung berührt, so ist dies vom Zustimmungsgesetz nicht gedeckt und damit verfassungswidrig. Ein solches Handeln bleibt auch dann mit der Verfassung unvereinbar, wenn der deutsche Vertreter im Rat in der Form eines Gesetzes ermächtigt würde, ihm zuzustimmen. Eine Heilung des Verfassungsverstoßes durch Gesetz ist im Falle eines Ultra-vires-Handelns ohne vorangegangene Änderung der Verträge und im Falle eines Identitätsverstoßes gar nicht möglich. Der Gesetzgeber darf die Bundesregierung daher nicht dazu ermächtigen, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuzustimmen (vgl. BVerfGE 157, 1 <21 f. Rn. 65> - CETA-Organstreit I). Dass dies in Bezug auf Art. 311 AEUV nicht gelten sollte, 113

weil dieser für den Eigenmittelbeschluss mit Blick auf die entscheidende Rolle der Mitgliedstaaten und der nationalen Parlamente für die Finanzierung der Europäischen Union ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht, ist nicht ersichtlich.

Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu I. scheitert auch nicht an einer fehlenden Durchgriffswirkung des Eigenmittelbeschlusses 2020 auf ihre Rechtsstellung. Letztere wird im Falle eines Ultra-vires-Aktes dadurch berührt, dass jede offensichtliche und strukturell bedeutsame Verletzung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union den Grundsatz der Volkssouveränität und damit das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Art. 79 Abs. 3 GG verbürgte Recht aller Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt, keiner Hoheitsgewalt unterworfen zu werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichen Anteilen in Freiheit zu bestimmen vermögen (vgl. BVerfGE 142, 123 <191 Rn. 128, 209 Rn. 166>; 151, 202 <285 f. Rn. 117> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <85 Rn. 99> - PSPP-Programm der EZB). Legitimiert ist nur, was Bundestag und Bundesrat im Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG als Integrationsprogramm festgelegt haben. Daran vermag auch der Rückgriff auf einen vermeintlich spezielleren, den Zustimmungsgesetzen zu den Verträgen vorgelagerten Rechtsanwendungsbefehl auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 IntVG schon wegen des Vorrangs der Verfassung nichts zu ändern. 114

Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu I. ist nach alledem zu bejahen. Es macht in der Sache keinen Unterschied, ob – wie im Fall des SSM-VO-Gesetzes – der deutsche Vertreter im Rat durch Gesetz zur Zustimmung zu einem Unionsrechtsakt ermächtigt wird oder – wie im Fall des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes – die Zustimmung unmittelbar durch Gesetz erteilt wird. Die Zulassung einer auf eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gestützten Verfassungsbeschwerde auch in dieser Konstellation bedeutet keine Überdehnung dieses Rechts. Sie gewährleistet vielmehr, dass das Recht auf demokratische Selbstbestimmung nicht ins Leere läuft. 115

(2) Im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle kann schließlich auch ein Verstoß gegen das sogenannte Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV gerügt werden. Zwar hat der Senat eine Verfassungsbeschwerde gegen das ESM-Gesetz, die eine Verletzung von Art. 125 AEUV gerügt hatte, für unzulässig erklärt, weil 116

Art. 125 AEUV es dem deutschen Gesetzgeber nicht verwehrt, die Währungsunion in den jeweils maßgeblichen Verfahren umzugestalten (vgl. BVerfGE 132, 287 <292 Rn. 10>). Hier geht es jedoch darum, dass das sogenannte Bail-out-Verbot in Art. 125 AEUV der Europäischen Union bestimmte Maßnahmen wie die Anordnung einer Haftungsübernahme durch die Union selbst oder die Mitgliedstaaten untersagt. Die Vorschrift normiert insoweit nicht nur Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Ausgestaltung der unionalen Finanzverfassung. Art. 125 AEUV kann so verstanden werden, dass er der Europäischen Union bestimmte Maßnahmen ausdrücklich vorenthält, damit er seinen Zweck erfüllen kann, die Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Währungsunion hinsichtlich der Bewertung ihrer Bonität den Kapitalmärkten auszusetzen (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756; Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 125 AEUV Rn. 1 i.V.m. Art. 123 AEUV Rn. 1 f. <Mai 2011>; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 125 AEUV Rn. 1; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 125 AEUV Rn. 1 f. i.V.m. Art. 123 AEUV Rn. 2). Seine behauptete Verletzung kann daher auch Gegenstand einer Ultra-vires-Kontrolle sein.

II.

Für die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. gelten die obigen Ausführungen im Wesentlichen entsprechend. 117

Die Verfassungsbeschwerde ist auch insoweit hinreichend substantiiert, als der Beschwerdeführer zu II. eine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages durch Art. 5 und Art. 9 Abs. 4 ff. Eigenmittelbeschluss 2020 rügt. Er führt unter Rückgriff auf die in der Rechtsprechung des Senats entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe an, dass sich der Bundestag mit seiner Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss 2020 in erheblichem Umfang zentraler Entscheidungs-, Gestaltungs- und Kontrollkompetenzen begeben habe, die Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht für Entscheidungen haften dürfe, auf die sie keinen Einfluss habe. Dies sei mit Blick auf die Nachschusspflichten bei Ausfall einzelner Mitgliedstaaten jedoch der Fall, was umso schwerer wiege, als sich Deutschland dadurch über einen sehr langen Zeitraum in die Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter begebe und über Generationen hinweg einem Schulden- und Haftungsmechanismus unterwerfe. 118

Soweit der Beschwerdeführer zu II. geltend macht, dass die EURI-Verordnung nicht auf Art. 122 AEUV gestützt werden könne, bezieht er sich auf eine Koppelung, die der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gebilligte Eigenmittelbeschluss 2020 in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 selbst vornimmt. Dort heißt es, dass die folgende Regelung „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“ gelte. Ob diese Verordnung tatsächlich auf Art. 122 AEUV gestützt werden kann, kann daher als Vorfrage auch für die kompetenzielle Beurteilung des Eigenmittelbeschlusses 2020 bedeutsam sein. Dass die Verausgabung der Mittel nicht in der EURI-Verordnung geregelt ist, sondern durch Verordnungen gesteuert wird, die auf unterschiedliche Ermächtigungen gestützt sind, insbesondere auf Art. 175 Abs. 3 AEUV, ändert daran nichts. Der Beschwerdeführer zu II. wendet sich insoweit gegen das Aufbauinstrument als solches und nicht gegen dessen Umsetzung im Detail. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist das vom Bundestag beschlossene Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz. Mit diesem wurde dem Eigenmittelbeschluss 2020 zugestimmt, der in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 auf die EURI-Verordnung Bezug nimmt. 119

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz verletzt die Beschwerdeführer nach Maßgabe der vom Senat zur Ulta-vires- und zur Identitätskontrolle entwickelten Maßstäbe (I.) nicht in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG. Unter Zugrundelegung der von der Europäischen Kommission und der Bundesregierung dargelegten Auslegung des Eigenmittelbeschlusses 2020 stellt dieser – seine strukturelle Bedeutsamkeit für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unterstellt – weder eine offensichtliche Überschreitung der Ermächtigung aus Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 in Verbindung mit Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV dar (II.1.), noch beeinträchtigt er die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages (II.2.). Einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union bedarf es nicht (III.). 120

I.

1. Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der 121

Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur die Zuständigkeiten ausüben, die ihnen nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 GG übertragen worden sind (vgl. BVerfGE 142, 123 <173 Rn. 80 ff.>; 146, 216 <251 Rn. 50>; 151, 202 <275 Rn. 92> - Europäische Bankenunion; 157, 332 <380 Rn. 82> - ERatG – eA). Dieses Recht wird verletzt, wenn Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union Maßnahmen treffen, die vom Integrationsprogramm nicht gedeckt sind (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>; 142, 123 <203 Rn. 153>; 146, 216 <252 f. Rn. 52 f.>; 151, 202 <275 Rn. 92> - Europäische Bankenunion; 157, 332 <380 Rn. 82> - ERatG – eA), oder wenn beim Vollzug des Integrationsprogramms die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG nicht beachtet werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <302>; 133, 277 <316>; 134, 366 <382 Rn. 22, 384 ff. Rn. 27 ff.>; 140, 317 <336 ff. Rn. 40 ff.>; 142, 123 <203 Rn. 153>; 146, 216 <253 Rn. 54>; 151, 202 <275 Rn. 92> - Europäische Bankenunion; 157, 332 <380 Rn. 82> - ERatG – eA).

Der Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet die Verfassungsorgane, auch bei ihrer Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür zu sorgen, dass dessen Grenzen gewahrt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff., 435>; 129, 124 <180 f.>; 135, 317 <399 ff. Rn. 159 ff.>; 142, 123 <208 Rn. 164>; 151, 202 <296 f. Rn. 141> - Europäische Bankenunion). Ihnen obliegt insoweit eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 123, 267 <352 ff., 389 ff., 413 ff.>; 126, 286 <307>; 129, 124 <181>; 132, 195 <238 f. Rn. 105>; 134, 366 <394 f. Rn. 47>; 142, 123 <208 Rn. 165>; 151, 202 <296 f. Rn. 141> - Europäische Bankenunion). Diese verpflichtet sie – den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich –, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen der Einzelnen zu stellen, wo diese nicht selbst für ihre Integrität sorgen können (vgl. BVerfGE 142, 123 <209 Rn. 166>; 151, 202 <297 Rn. 142> - Europäische Bankenunion). Der Verpflichtung der Verfassungsorgane entspricht daher ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankertes Recht der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, dass die Verfassungsorgane dafür sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms verbundenen Einschränkungen ihres Anspruchs auf demokratische Selbstbestimmung nicht weitergehen, als 122

dies durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 151, 202 <297 Rn. 142> - Europäische Bankenunion).

Für den Bundestag ergibt sich aus Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG daher nicht nur das Recht, in Angelegenheiten der Europäischen Union mitzuwirken (vgl. BVerfGE 131, 152 <196 ff.>; 132, 195 <260 Rn. 156, 271 f. Rn. 181 f.>; 135, 317 <402 f. Rn. 166, 420 Rn. 213, 428 Rn. 232 f.>; 157, 1 <23 Rn. 70> - CETA-Organstreit I), sondern auch die Pflicht, dieses Recht im Rahmen seiner Integrationsverantwortung effektiv wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 48 f.>; 146, 216 <250 ff. Rn. 47 ff.>; 151, 202 <296 ff. Rn. 141 ff., 332 f. Rn. 218> - Europäische Bankenunion; 157, 1 <22 f. Rn. 69 f.> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <122 ff. Rn. 91 ff., 130 Rn. 110> - PSPP – Vollstreckungsanordnung). 123

2. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG muss jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt auf seine Bürgerinnen und Bürger zurückführbar sein (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>; 142, 123 <191 Rn. 128>; 151, 202 <285 Rn. 117> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <85 Rn. 99> - PSPP-Programm der EZB). Damit gewährleistet das Grundgesetz deren Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt. Der Grundsatz der Volkssouveränität schließt es aus, dass Bürgerinnen und Bürger einer öffentlichen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <191 Rn. 128>; 151, 202 <285 f. Rn. 117> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <85 Rn. 99> - PSPP-Programm der EZB). 124

a) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG schützt insoweit auch vor einer eigenmächtigen Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>; 142, 123 <194 Rn. 135>; 151, 202 <275 Rn. 92> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <88 Rn. 106> - PSPP-Programm der EZB). Nehmen diese Aufgaben und Befugnisse in Anspruch, die ihnen das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm nicht überträgt, so verletzen sie damit den durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Kern der Volkssouveränität (vgl. BVerfGE 123, 267 <372>; 129, 300 <336 ff.>; 135, 259 <294 Rn. 71>; 142, 123 <194 Rn. 135>). 125

b) Dem entsprechen die Bestimmungen des EU-Vertrags. Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft (Art. 2 Satz 1 EUV; vgl. EuGH, Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23). Sie ist insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV; vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <187 f., 192, 199>; 123, 267 <349>; 126, 286 <302>; 134, 366 <384 Rn. 26>; 142, 123 <199 Rn. 144>) und die europäischen Grundrechte gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, auf denen sie beruht (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 EUV; vgl. BVerfGE 126, 286 <303>; 142, 123 <199 Rn. 144>). Das Unionsrecht bleibt – auch soweit es als autonome (Teilrechts-)Ordnung bezeichnet wird (vgl. BVerfGE 123, 267 <348 f.>) – von einer vertraglichen Ermächtigung abhängig. Für eine Erweiterung ihrer Befugnisse sind die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union daher auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden (vgl. insbesondere Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2, Abs. 6 UAbs. 2 Satz 3, Abs. 7 UAbs. 3 EUV; vgl. BVerfGE 142, 123 <199 Rn. 144>). 126

Eine wirksame Ermächtigung für die Ausübung öffentlicher Gewalt ist auch ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV, Art. 20 Abs. 3 GG), so dass sich Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die auf Kompetenzüberschreitungen beruhen, weder auf eine gültige Aufgabenzuweisung durch die Verträge in Verbindung mit dem jeweiligen Zustimmungsgesetz stützen können (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) noch Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerfGE 134, 366 <388 Rn. 30>; 142, 123 <202 Rn. 152>). 127

c) Das Bundesverfassungsgericht prüft die Einhaltung des im Zustimmungsgesetz zu den europäischen Verträgen niedergelegten Integrationsprogramms im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (vgl. BVerfGE 151, 202 <296 Rn. 140> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <88 ff. Rn. 105 ff.> - PSPP-Programm der EZB) und trägt so zur Sicherstellung eines hinreichenden demokratischen Legitimationsniveaus bei dessen Vollzug und damit der Rahmenbedingungen für das Unionsrecht und seinen Anwendungsvorrang (vgl. BVerfGE 142, 123 <199 Rn. 145>; 158, 210 <239 ff. Rn. 73 f.> - Einheitliches Patentgericht II – eA) sowie zur Gewährleistung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit bei. 128

Die Ultra-vires-Kontrolle setzt – wegen der engen inhaltlichen Begrenzung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Rechts auf demokratische Selbstbestimmung – eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung voraus, weil nur dann davon die Rede sein kann, dass die Bürgerinnen und Bürger in Ansehung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen (vgl. BVerfGE 142, 123 <200 Rn. 147>; 154, 17 <85 Rn. 99, 90 Rn. 110> - PSPP-Programm der EZB). Damit wird zugleich die Aufgabenzuweisung an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gewahrt (vgl. BVerfGE 126, 286 <307>; 142, 123 <200 f. Rn. 149>; 154, 17 <92 Rn. 112> - PSPP-Programm der EZB). Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung muss offensichtlich und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein (vgl. BVerfGE 154, 17 <90 Rn. 110> - PSPP-Programm der EZB). 129

aa) Eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union liegt offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 400>; 126, 286 <304>; 134, 366 <392 Rn. 37>; 142, 123 <200 Rn. 148>; 151, 202 <300 f. Rn. 151> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <90 Rn. 110> - PSPP-Programm der EZB), wenn sich die Kompetenz – bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards – unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt (vgl. BVerfGE 126, 286 <308>; 142, 123 <200 Rn. 149>; 151, 202 <300 Rn. 151> - Europäische Bankenunion). 130

Die Annahme einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung setzt allerdings nicht voraus, dass zu einer Frage keine unterschiedlichen Rechtsauffassungen vertreten werden. Dass Stimmen im Schrifttum, der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestieren, hindert die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung noch nicht. Offensichtlich kann die Annahme einer Kompetenzüberschreitung auch sein, wenn sie das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung ist. Insoweit gelten bei der Ultra-vires-Kontrolle die allgemeinen Grundsätze (vgl. BVerfGE 142, 123 <201 Rn. 150>; 151, 202 <301 Rn. 152> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <92 f. Rn. 113> - PSPP-Programm der EZB; stRspr). 131

bb) Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen liegt vor, wenn die Kompetenzüberschreitung im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt. Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte (vgl. BVerfGE 126, 286 <309>; 151, 202 <301 Rn. 153> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <90 Rn. 110 - PSPP-Programm der EZB; vgl. auch EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1783 <1788 Rn. 30>), für Deutschland also ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>; 142, 123 <201 f. Rn. 151>; 151, 202 <301 Rn. 153> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <90 Rn. 110> - PSPP-Programm der EZB). 132

3. Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG wird ferner verletzt, wenn Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenze der durch Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) für unantastbar erklärten Grundsätze des Art. 20 GG berühren, namentlich wenn durch sie die Gestaltungsmacht des Bundestages substantiell eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 151, 202 <302 Rn. 155> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <93 f. Rn. 114 f.> - PSPP-Programm der EZB; 157, 332 <381 Rn. 84> - ERatG – eA). 133

a) Das Budgetrecht des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177, 181>; 157, 332 <381 Rn. 84> - ERatG – eA) und dessen haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>; 142, 123 <195 Rn. 138>; 146, 216 <253 f. Rn. 54>; 151, 202 <288 f. Rn. 123> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <87 Rn. 104> - PSPP-Programm der EZB; 157, 332 <381 Rn. 84> - ERatG – eA). Es gehört zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, dass der Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben entscheidet (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>; 129, 124 <177>; 142, 123 <195 Rn. 138>; 151, 202 <288 Rn. 123> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <87 Rn. 104> - PSPP-Programm der EZB; 157, 332 <381 Rn. 84> - ERatG – eA), über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und 134

Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befindet (vgl. BVerfGE 123, 267 <361>; 151, 202 <288 f. Rn. 123> - Europäische Bankenunion; 157, 332 <381 Rn. 84> - ERatG – eA; stRspr). Vor diesem Hintergrund liegt eine Verletzung des Demokratieprinzips vor, wenn die Festlegung von Abgaben in Art und Höhe in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde (vgl. BVerfGE 129, 124 <179>; 151, 202 <288 f. Rn. 123> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <87 Rn. 104> - PSPP-Programm der EZB; 157, 332 <382 Rn. 85> - ERatG – eA).

Es dürfen keine dauerhaften Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten, zwischenstaatlicher Einrichtungen oder internationaler Organisationen hinauslaufen, vor allem, wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im unionalen und internationalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht (vgl. BVerfGE 132, 195 <241 Rn. 110>; 135, 317 <402 Rn. 165>; 157, 332 <381 f. Rn. 85> - ERatG – eA; vgl. auch BVerfGE 129, 124 <180 f.>). 135

Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable quantitative Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten lässt, hat der Senat bislang nicht entschieden. Insoweit kann es jedenfalls lediglich auf eine evidente Überschreitung von äußersten Grenzen ankommen (vgl. BVerfGE 129, 124 <182>; 132, 195 <242 Rn. 112>; 157, 332 <387 Rn. 96> - ERatG – eA). Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze könnte allenfalls überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe (vgl. BVerfGE 129, 124 <183>; 132, 195 <242 Rn. 112>; 135, 317 <405 Rn. 174>; 157, 332 <387 Rn. 96> - ERatG – eA). 136

Ob der Umfang von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestages führen kann, hat in erster Linie der Gesetzgeber zu entscheiden, der insoweit – namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers – über einen weiten Einschätzungsspielraum verfügt, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu beachten hat. Das gilt auch für die Abschätzung der künftigen Schuldentragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfGE 129, 124 <182 f.>; 157, 332 <387 Rn. 97> - ERatG – eA), einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen (vgl. BVerfGE 132, 195 <242 f. Rn. 113>; 157, 332 <387 Rn. 97> - ERatG – eA). 137

b) Die Wahrung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze prüft das Bundesverfassungsgericht auch in Ansehung von Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union im Rahmen der Identitätskontrolle (vgl. BVerfGE 140, 317 <337 Rn. 43, 341 Rn. 49>; 151, 202 <287 Rn. 120, 324 ff. Rn. 203 ff.> - Europäische Bankenunion). 138

3. Die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle sind zurückhaltend und europarechtsfreundlich anzuwenden. Dies setzt voraus, dass der Gerichtshof der Europäischen Union, soweit erforderlich, im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV mit der Sache befasst wird und das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung die Maßnahme in der Auslegung zugrunde legt, die ihr in dem Vorabentscheidungsverfahren durch den Gerichtshof gegeben wird (vgl. BVerfGE 126, 286 <304>; 134, 366 <382 ff. Rn. 22 ff.>; 142, 123 <204 Rn. 156>). 139

4. Welche Verpflichtungen mit der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane konkret verbunden sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (vgl. BVerfGE 157, 1 <22 ff. Rn. 69 ff.> - CETA-Organstreit I). 140

a) An einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union oder einer Maßnahme, die die Identität des Grundgesetzes berührt, dürfen die Verfassungsorgane nicht mitwirken (vgl. BVerfGE 151, 202 <297 f. Rn. 144, 321 Rn. 194> - Europäische Bankenunion; 157, 1 <27 Rn. 81> - CETA-Organstreit I). Sie müssen ihnen entgegentreten (vgl. BVerfGE 142, 123 <207 f. Rn. 163 ff.>; 151, 202 <276 Rn. 94> - Europäische Bankenunion; 157, 1 <27 Rn. 81> - CETA-Organstreit I), sich aktiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Integrität der Verfassungsordnung wiederhergestellt werden kann, und 141

eine positive Entscheidung darüber treffen, welche Wege dafür beschritten werden sollen (vgl. BVerfGE 154, 17 <88 f. Rn. 107, 150 Rn. 231> - PSPP-Programm der EZB; 157, 1 <27 Rn. 81> - CETA-Organstreit I).

b) Im Übrigen verfügen die Verfassungsorgane insoweit über einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum; vorhandene Risiken müssen sie erwägen und politisch verantworten (vgl. BVerfGE 125, 39 <78>; 142, 123 <210 Rn. 169>; 151, 202 <299 Rn. 148> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <89 f. Rn. 109> - PSPP-Programm der EZB; 157, 1 <23 Rn. 71 f.> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <122 Rn. 90> - PSPP – Vollstreckungsanordnung). 142

aa) Zur Einhaltung des Integrationsprogramms können sie Ultra-vires-Akte von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union nachträglich legitimieren, indem sie eine – die Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG wahrende – Änderung des Primärrechts anstoßen und die in Anspruch genommenen Hoheitsrechte im Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG förmlich übertragen (vgl. BVerfGE 146, 216 <250 Rn. 48>; 151, 202 <299 Rn. 148> - Europäische Bankenunion; 157, 1 <25 Rn. 78> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <122 Rn. 91> - PSPP – Vollstreckungsanordnung). Soweit dies nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie dagegen grundsätzlich verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange diese fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass ihre innerstaatlichen Auswirkungen so weit wie möglich begrenzt bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>; 142, 123 <209 f. Rn. 167, 211 Rn. 170>; 146, 216 <251 Rn. 49>; 151, 202 <297 Rn. 141> - Europäische Bankenunion; 154, 17 <150 Rn. 231> - PSPP-Programm der EZB; 157, 1 <25 f. Rn. 78> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <122 f. Rn. 91> - PSPP – Vollstreckungsanordnung). 143

Hierzu verfügen Bundesregierung und Bundestag über eine Reihe von Mitteln, derer sie sich bedienen beziehungsweise deren Einsatz sie anregen oder bewirken können. Dazu zählen eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 263 Abs. 1 AEUV), die Beanstandung der fraglichen Maßnahme gegenüber den handelnden und den sie kontrollierenden Stellen, das Stimmverhalten in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union einschließlich der Ausübung von Vetorechten, Vorstöße zur Vertragsänderung (vgl. Art. 48, 50 EUV) sowie Weisungen an nachgeordnete Stellen, die in Rede stehende Maßnahme nicht anzu- 144

wenden (vgl. BVerfGE 142, 123 <211 f. Rn. 171>; 157, 1 <26 Rn. 79> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <123 Rn. 92> - PSPP – Vollstreckungsanordnung).

Der Bundestag kann sein Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, das ihm auch zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union zusteht. Er kann der Bundesregierung seine Auffassung jederzeit durch Beschluss mitteilen (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG, § 75 Abs. 1 Buchstabe d, Abs. 2 Buchstabe c GO-BT) oder ein Gesetz erlassen. Im Übrigen kann er sich – je nach Bedeutung und Tragweite der Angelegenheit – der Subsidiaritätsklage (Art. 23 Abs. 1a GG i.V.m. Art. 12 Buchstabe b EUV und Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll), des Enquêterechts (Art. 44 GG) oder eines Misstrauensvotums (Art. 67 GG) bedienen (vgl. BVerfGE 157, 1 <26 Rn. 79> - CETA-Organstreit I). Bei einem vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Ultra-vires-Handeln oder einer Berührung der Verfassungsidentität bedarf es jedenfalls einer Plenardebatte, da der Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahrnimmt. Entscheidungen von erheblicher Tragweite wie die Entschließung darüber, welche Wege zur Wiederherstellung der Kompetenzordnung beschritten werden sollen, hat grundsätzlich ein Verfahren vorauszugehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu veranlasst, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 142, 123 <212 f. Rn. 172 f.>; 157, 1 <26 f. Rn. 80> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <123 f. Rn. 93> - PSPP – Vollstreckungsanordnung). 145

bb) Eine Verletzung der unter anderem aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleiteten Integrationsverantwortung liegt – ähnlich wie eine Verletzung (anderer) grundrechtlicher Schutzpflichten – allerdings erst dann vor, wenn es an jeglichen Schutzvorkehrungen fehlt, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzureichend sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 142, 123 <210 f. Rn. 169>; 151, 202 <299 Rn. 148> - Europäische Bankenunion; 157, 1 <23 f. Rn. 73> - CETA-Organstreit I; 158, 89 <124 Rn. 94> - PSPP – Vollstreckungsanordnung). 146

II.

Nach diesen Maßstäben stellt der dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz zugrundeliegende Eigenmittelbeschluss 2020 jedenfalls keine offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung des geltenden Integrationspro- 147

gramms der Europäischen Union dar (1.). Er berührt auch nicht die Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG (2.) und beeinträchtigt die Beschwerdeführer zu I. und zu II. daher nicht in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG (3.).

1. Der Eigenmittelbeschluss 2020 ist auf Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 in Verbindung mit Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV gestützt. Er ermächtigt in seinem Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a die Europäische Kommission zur Aufnahme von Krediten im Namen der Europäischen Union von bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 (vgl. auch Erwägungsgrund 14 zum Eigenmittelbeschluss 2020; Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 EURI-VO). Von diesen Mitteln können bis zu 360 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 für die Gewährung von Darlehen und bis zu 390 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 für Ausgaben verwendet werden (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b Eigenmittelbeschluss 2020; vgl. auch Erwägungsgrund 14 zum Eigenmittelbeschluss 2020; Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 EURI-VO; Art. 6 Abs. 1 RRF-VO). Nach Art. 4 Eigenmittelbeschluss 2020 darf die Union die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben verwenden. 148

Darin liegt jedenfalls im Ergebnis keine offensichtliche Verletzung des Integrationsprogramms. Zwar enthalten die Verträge keine Einzelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV, die die Europäische Union berechtigen würde, Kredite an den Kapitalmärkten aufzunehmen (a). Ausnahmsweise kommt jedoch die Aufnahme von Krediten als sonstige Einnahmen im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV in Betracht, wenn die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Eigenmittelbeschluss vorgesehen ist, die Mittel ausschließlich zweckgebunden für eine der Europäischen Union zugewiesene Einzelermächtigung eingesetzt werden, die Kreditaufnahme zeitlich befristet und der Höhe nach begrenzt ist und die Summe der sonstigen Mittel den Umfang der Eigenmittel nicht übersteigt. Ob Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 diese Anforderungen erfüllt, erscheint vor allem im Hinblick auf die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV und die Summe der Eigenmittel fraglich, ist jedoch nicht offensichtlich ausgeschlossen (b). Auch eine Umgehung des Art. 125 Abs. 1 AEUV erscheint nicht ausgeschlossen, ist jedoch ebenfalls nicht offensichtlich (c). 149

a) Die Verträge enthalten keine Kompetenz im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV, die die Europäische Union ermächtigte, Kredite an den Kapitalmärkten aufzunehmen. 150

aa) Da eine solche Ermächtigung nach der Regelungssystematik der Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV jedoch erforderlich wäre, damit Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union tätig werden können, wird daraus überwiegend ein allgemeines Verschuldungsverbot entnommen. In diesem Sinne bestimmt Art. 17 Abs. 2 der Haushaltsordnung der Europäischen Union (vgl. Verordnung <EU, Euratom> 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnung <EU> Nr. 1296/2013, <EU> Nr. 1301/2013, <EU> Nr. 1303/2013, <EU> Nr. 1304/2013, <EU> Nr. 1309/2013, <EU> Nr. 1316/2013, <EU> Nr. 223/2014, <EU> Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung <EU, Euratom> Nr. 966/2012, ABl EU Nr. L 193, S. 1 <36>) – wenn auch nur kraft einer sekundärrechtlichen Anordnung –, dass die Europäische Union nicht befugt ist, im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen. 151

Von einem allgemeinen Verschuldungsverbot der Europäischen Union gehen auch ihre Organe selbst aus (vgl. Leino-Sandberg/Ruffert, Common Market Law Review 59 <2022>, S. 433 <451 f.>), wie der Vertreter der Europäischen Kommission in der mündlichen Verhandlung noch einmal unterstrichen hat (vgl. Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Next Generation EU – Rechtliche Ausgestaltung, 9. Juni 2020, QANDA/20/1024; vgl. auch Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20, Rn. 57 Fn. 39). Ohne eine Änderung der Verträge sei es ausgeschlossen, eine Kreditfinanzierung der Europäischen Union zu verstetigen. Diese dürfe nach Auffassung der Europäischen Kommission daher nicht zum Normalfall werden. 152

Auch im – vor allem deutschsprachigen – Schrifttum wird ein Verschuldungsverbot für die Europäische Union angenommen, dessen Reichweite allerdings umstritten ist. Teilweise wird ein solches pauschal (vgl. Hobe/Fremuth, Europarecht, 10. Aufl. 2020, S. 108 Rn. 7; Wimmel, DÖV 2020, S. 769 <778>), teilweise unter Berufung auf Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV bejaht (vgl. Feld/Necker, Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU, 2011, S. 30; Becker, Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, 2014, S. 39; Neckenich, in: Kube/Reimer, Geprägte 153

Freiheit 2019/20, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, 2020, S. 127 f.; Herdegen, Europarecht, 23. Aufl. 2022, § 11 Rn. 12). Stimmen im Schrifttum sehen jedenfalls die Aufnahme von Anleihen zur allgemeinen (nicht zweckgebundenen) Haushaltsfinanzierung als nicht von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt an (vgl. Scheibe, Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, 1988, S. 232 ff.; Ohler, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1997, S. 366 ff.; Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, 1999, S. 75 ff.; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 311 AEUV Rn. 24 <Mai 2022>).

In ausländischen amtlichen Veröffentlichungen und im fremdsprachigen Schrifttum wird die Verschuldung der Europäischen Union überwiegend mit Blick auf das NGEU thematisiert (vgl. z.B. Cabannes, Crise sanitaire du Covid-19 et dette de l'Etat: quelques rapides constats, Revue générale du droit on line, 2020, numéro 52707; Núñez Ferrer, Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU, CEPS Policy Insights No 2020-18, July 2020; Tosato, Common debt: NextGeneration is not the first case, LUISS Policy Brief 7/2021, 12. April 2021; de la Porte/Jensen, Social Policy & Administration <2021> 55, S. 388 ff.; Armingeon/de la Porte/Heins/Sacchi, Comparative European Politics <2022> 20, S. 144 ff.). In der Regel werden aber ökonomische Gesichtspunkte in den Fokus gerückt (vgl. Pisani-Ferry, European Union recovery funds: Strings attaches, but not tied up in knots, Policy Contribution Issue n˚19, October 2020; Delgado-Téllez/Kataryniuk/López-Vicente/Pérez, Supranational Debt and Financing Needs in the European Union, Banco de Espana Occassional Paper No. 2021; Christie/Claeys/Weil, Next Generation EU borrowing: a first assessment, Policy Contribution Issue n˚22/21, November 2021; vgl. auch Fuest/Pisani-Ferry, Financing the European Union: new context, new responses, Policy Contribution Issue n˚16, September 2020). Soweit rechtliche Analysen vorgenommen werden, gibt es sowohl die Vereinbarkeit von NGEU mit dem Unionsrecht bejahende (vgl. de Gregorio Merino, The Recovery Plan: Solidarity and the Living Constitution, in: Utrilla/Shabbir, EU Law in Times of Pandemic – The EU´s Legal Response to Covid-19, 2021, S. 33 ff.; De Witte, Common Market Law Review 58 <2021>, S. 635 ff.; Fabbrini, Journal of Common Market Studies 2022, Volume 60, Number 1, S. 186 ff.) oder NGEU sogar als nicht weitgehend genug bewertende Stimmen (vgl. de Sadeleer, Le plan de relance Next Generation EU: Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE?, Blog-droiteuropéen Working Paper 4/2020, Septembre 2020) als auch differenzierte (vgl. Dermine, The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of

154

Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture, Legal Issues of Economic Integration 47, no. 4 <2020>, S. 337 ff.) als auch dezidiert kritische Einschätzungen (vgl. etwa die sehr kritische Stellungnahme des Finnish Constitutional Law Committee <CLC> vom 12. Juni 2020 zu den Kommissionsvorschlägen, Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp - E 64/2020 vp; darauf aufbauend die Stellungnahme vom 27. April 2021, Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp - HE 260/2020 vp; vgl. ferner Leino-Sandberg, Next Generation EU, Breaking a taboo or breaking the law?, CEPS 24. Juni 2020; dies./Ruffert, Common Market Law Review 59 <2022>, S. 433 ff.).

bb) Ein absolutes Verschuldungsverbot normieren die Verträge allerdings nicht. Ein solches ergibt sich auch nicht aus Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, wonach der Haushaltsplan der Europäischen Union in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist (vgl. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 310 AEUV Rn. 30; Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht EUV/AEUV/GRCh/EAGV, 2. Aufl. 2018, Art. 310 AEUV Rn. 13; vgl. auch Schorkopf, NJW 2020, S. 3085 <3088>). Vergleichbare Regelungen finden sich – wie Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG beispielhaft zeigt – in nahezu allen Haushaltsordnungen des europäischen Rechtsraumes, ohne dass damit eine Aussage darüber verbunden wäre, ob die Einnahmen aus Eigenmitteln oder aus Krediten stammen müssen. Vielmehr setzt Art. 318 Abs. 1 AEUV, der die Kommission dazu verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union zu übermitteln, die Existenz von Schulden der Europäischen Union sogar voraus. 155

Die Unionspraxis kennt zahlreiche Fälle, in denen die Europäische Union in der Vergangenheit Kredite aufgenommen hat (vgl. Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1778>; Schorkopf, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 121, 9. Oktober 2020, S. 14; ders., NJW 2020, S. 3085 <3088>; De Witte, Common Market Law Review 58 <2021>, S. 635 <646 ff.>; Meyer, EuZW 2021, S. 16 <17 f.>; Häde, in: Hatje/Müller-Graff, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2. Aufl. 2022, § 20 Rn. 73 ff.). Deren Umfang war allerdings stets begrenzt, und die Kredite wurden nur zur Ausreichung von (revolvierenden) Darlehen verwendet. 156

Vor diesem Hintergrund wird im Schrifttum eine begrenzte, zweckgebundene – nicht zur allgemeinen Haushaltsdeckung bestimmte – Kreditaufnahme mit unterschiedlichen Begründungen für möglich gehalten (vgl. v. Lewinski, ZG 2012, S. 164 <174>; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rn. 45; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 19; Storr, in: Niedobitek, Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 9 Rn. 90; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 311 AEUV Rn. 46 <Mai 2022>; a.A. Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, 1999, S. 240 ff.; Keller, Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß und die Grenzen finanzieller Solidarität in der Europäischen Union, 2014, S. 180 f.; Ohler, in: Hufeld/ders., Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Enzyklopädie Europarecht, Bd. 9, 2022, § 3 Rn. 56 - Bruch mit dem bisherigen Rechtsverständnis, der durch den Eigenmittelbeschluss aber geheilt werde; ähnlich Hummel, in: Hufeld/Ohler, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Enzyklopädie Europarecht, Bd. 9, 2022, § 12 Rn. 34). Einige Stimmen erachten eine Kreditaufnahme sogar für grundsätzlich zulässig (vgl. Storr, EuR 2001, S. 846 <866>; v. Lewinski, ZG 2012, S. 164 <172>; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rn. 43; Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 69; Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 311 AEUV Rn. 7; Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 28; Rossi, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. III., Rn. 135 <Februar 2018>; ders., in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht EUV/AEUV/GRCh/EAGV, 2. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 8; Storr, in: Niedobitek, Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 9 Rn. 92 f.; Meyer, EuZW 2021, S. 16 <18>; Häde, in: Hatje/Müller-Graff, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2. Aufl. 2022, § 20 Rn. 98 ff.). 157

cc) Im Ergebnis wird die Aufnahme von Krediten durch die Europäische Union am Kapitalmarkt jedenfalls dann unzulässig sein, wenn sie allgemein zur Haushaltsfinanzierung erfolgt. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV müssten die Verträge eine entsprechende Befugnis enthalten. Eine solche Ermächtigung existiert nicht. 158

Das Fehlen einer entsprechenden Verschuldungsermächtigung der Europäischen Union wird durch das in Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV verankerte Ratifikationserfordernis des Eigenmittelbeschlusses nicht in Frage gestellt. Unabhängig 159

davon, ob man den Eigenmittelbeschluss als sekundärrechtlichen Rechtsakt oder als Rechtsakt sui generis einordnet (vgl. Ohler, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1997, S. 365; Wilms, EuR 2007, S. 707 <710>; Nettesheim, AöR 145 <2020>, S. 381 <391 f.>; anders Lienemeyer, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 207; Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 19; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 311 AEUV Rn. 10 <Mai 2022>; differenzierend Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 127; Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht EUV/AEUV/GRCh/EAGV, 2. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 9; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 5), dessen Rechtmäßigkeitsanforderungen sich auch aus dem nationalen Verfassungsrecht ergeben, handelt es sich bei einem Eigenmittelbeschluss um einen Rechtsakt, der von den Organen der Europäischen Union im Rahmen des Integrationsprogramms in einem besonderen Verfahren erlassen wird. Art. 311 AEUV enthält eine begrenzte Einzelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV, deren Inanspruchnahme trotz des Ratifikationserfordernisses in Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV auch an das einschlägige Primärrecht gebunden ist.

Abweichungen von den Vorgaben des Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV könnten auch nicht mit dem Hinweis begründet werden, dass eine Verschuldung für die Verwirklichung von NGEU notwendig sei. Die Formulierung eines politischen Handlungsziels allein eröffnet keine Kompetenzen (vgl. BVerfGE 89, 155 <194 f.>; 123, 267 <393>; 142, 123 <218 f. Rn. 184>; 146, 216 <285 f. Rn. 119>). Zu einem grundlegenden Umbau der Finanzarchitektur der Europäischen Union ist der Rat nicht befugt, auch dann nicht, wenn er einstimmig entscheidet. Hierzu bedarf es vielmehr einer Änderung der Verträge im Verfahren nach Art. 48 EUV. 160

dd) Letztlich kann dies jedoch dahinstehen, weil Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 keine solche Abweichung darstellen und keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung enthalten. 161

b) Es ist jedoch nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 die Anforderungen an die Ermächtigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten an den Kapitalmärkten als sonstige Mittel im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV wahrt und die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze des Primärrechts beachtet. Insbesondere darf die Finanzierung durch Eigenmittel nicht durch die Erzielung sonstiger Einnahmen umgangen werden. 162

Dies dürfte hier gewährleistet sein. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten als sonstige Einnahmen ist im Eigenmittelbeschluss 2020 selbst niedergelegt (aa). Diese Mittel können ausweislich von Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 ausschließlich zweckgebunden für eine Aufgabe verwendet werden, die sich auf eine zumindest nicht offensichtlich unhaltbare Auslegung von Art. 122 AEUV stützen kann (bb). Die Ermächtigung ist befristet und der Höhe nach begrenzt (cc). Ihre Summe dürfte jene der Eigenmittel jedenfalls nicht offensichtlich übersteigen (dd).

aa) Eine Ermächtigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten an den Kapitalmärkten als sonstige Mittel im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV ist im Eigenmittelbeschluss niedergelegt. Die Formulierung „Bestimmungen über das System der Eigenmittel“ in Art. 311 Abs. 3 Satz 1 AEUV schließt Regelungen über die Einführung weiterer (zweckgebundener) Einnahmen nicht aus (vgl. Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20, Rn. 48 ff.). Vielmehr müssen auch sonstige Einnahmen wegen der Funktion des in Art. 311 Abs. 3 AEUV geregelten Verfahrens, das Budgetrecht der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente bei der Zurverfügungstellung von Finanzmitteln für die Europäische Union zu wahren, im Eigenmittelbeschluss selbst geregelt werden. 163

(1) Nach Art. 311 Abs. 2 AEUV ist der Haushalt der Europäischen Union unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren. Gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 1 AEUV erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Nach Satz 2 können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Satz 3 bestimmt, dass der Eigenmittelbeschluss erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft tritt. 164

Im Eigenmittelbeschluss können nach überkommener Praxis aber auch sonstige (zweckgebundene) Einnahmekategorien verankert werden. Der Vertrag sieht die Kategorie der sonstigen Einnahmen ausdrücklich vor. Zu den sonstigen Einnahmen im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV gehören die (direkten) Steuern der Bediensteten der Europäischen Union, sonstige Abgaben im Rahmen des Agrarmarkts wie die bis 1992 erhobenen Mitverantwortungsabgaben und Währungs- 165

ausgleichsbeträge sowie die Verwaltungseinnahmen der Europäischen Union wie Gebühren, Zwangsgelder, Säumniszinsen, Geldbußen (z.B. aus dem Kartellbereich), verfallene Kautionen, Stiftungen und Schenkungen et cetera; auch Haushaltsüberschüsse aus vorangegangenen Haushaltsjahren sowie Einnahmen aus Verkäufen und Vermietungen fallen hierunter (vgl. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 13). Sonstige Einnahmen können die Einnahmen aus Krediten sein (vgl. Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20, Rn. 28; Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1779>; Heber, EuR 2021, S. 416 <422 f.>).

Die Verankerung der sonstigen Einnahmen unmittelbar im Eigenmittelbeschluss ist nicht nur eine Option, sondern – wie insbesondere der Vertreter der Europäischen Kommission in der mündlichen Verhandlung unterstrichen hat – ein primärrechtliches Gebot. Ohne eine solche Verankerung im Eigenmittelbeschluss selbst könnte eine Entscheidung des Rates und der nationalen Parlamente über die Zurverfügungstellung der Eigenmittel nicht getroffen werden. Nach und nach ist die Europäische Union vom klassischen Modell der Finanzierung internationaler Organisationen durch Beiträge der Mitgliedstaaten zu einer Finanzierung durch Eigenmittel übergegangen, auch wenn die Eigenmittel der Europäischen Union finanzwirtschaftlich der Sache nach überwiegend kaschierte Mitgliedsbeiträge bleiben (vgl. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 3 ff.). Sie werden der Europäischen Union von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, bei denen das Letztentscheidungsrecht über die Finanzausstattung der Europäischen Union liegt. Die Mitgliedstaaten haben davon abgesehen, der Europäischen Union ein eigenständiges Steuer- oder Abgabenerhebungsrecht zuzuweisen. Daher ermächtigt etwa Art. 114 Abs. 1 AEUV die Europäische Union nicht zur Erhebung von Steuern und steuerähnlichen Abgaben wie Sonderabgaben oder Beiträgen (vgl. BVerfGE 151, 202 <366 Rn. 299> - Europäische Bankenunion). Das folgt nicht nur aus dem Wortlaut der Norm, der lediglich von der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ spricht, sondern insbesondere aus der Erwägung, dass die Finanzierung der Europäischen Union und ihrer Aufgaben ausschließlich über das in Art. 311 AEUV geregelte System der Eigenmittel und den Eigenmittelbeschluss zu erfolgen hat. Insoweit bedarf die Zuweisung aller Eigenmittel an die Europäische Union nicht nur eines einstimmigen Beschlusses des Rates, sondern auch einer vorgängigen Billigung der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften (vgl. BVerfGE 151, 202 <366 f. Rn. 300> - Europäische Bankenunion). Dass das Letztentscheidungsrecht über die Finanzausstattung der Europäischen Union bei 166

den Mitgliedstaaten liegt, ist aus Gründen des Demokratieprinzips – aus deutscher Sicht wegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG – verfassungsrechtlich geboten, weil es die Budgethoheit der nationalen Parlamente gewährleistet.

(2) Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 regeln die Ermächtigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten selbst und werden den vorstehenden Anforderungen insoweit gerecht. 167

Das Kreditvolumen wird im Eigenmittelbeschluss 2020 auf maximal 750 Milliarden Euro begrenzt (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a). In Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b Eigenmittelbeschluss 2020 ist festgehalten, dass bis zu 360 Milliarden Euro der aufgenommenen Mittel für Darlehen und bis zu 390 Milliarden Euro der aufgenommenen Mittel für Ausgaben, beide zum ausschließlichen Zweck der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise, verwendet werden dürfen. Weiter konkretisiert wird die Aufteilung des Volumens in der EURI-Verordnung (Art. 2 Abs. 2), auf die Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 ausdrücklich Bezug nimmt. Bis zu 384,4 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 in Form von nicht rückzahlbarer Unterstützung und rückzahlbarer Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente, von denen bis zu 47,5 Milliarden Euro auf Struktur- und Kohäsionsprogramme des bis 2022 verstärkten Mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 einschließlich Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente entfallen, bis zu 312,5 Milliarden Euro für ein Programm zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a RRF-VO), bis zu 1,9 Milliarden Euro für Zivilschutzprogramme, bis zu 5 Milliarden Euro für Programme im Zusammenhang mit Forschung und Innovation, einschließlich Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente, bis zu 10 Milliarden Euro für Programme zur Unterstützung von Gebieten bei ihrem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft und bis zu 7,5 Milliarden Euro für die Entwicklung ländlicher Gebiete, während bis zu 360 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 in Form von Darlehen für die Mitgliedstaaten für ein Programm zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen verwendet werden sollen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 Buchstabe b RRF-VO) sowie bis zu 5,6 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 für die Dotierung für Haushaltsgarantien und damit verbundene Ausgaben für Programme zur Unterstützung von Investitionen in internen Politikbereichen der Union. 168

Die aufzunehmenden Mittel stellen sonstige Einnahmen im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV dar. Sie sind nach dem Regelungsgehalt des Eigenmittelbeschlusses 2020 wie auch nach der Auffassung von Bundesregierung und Europäischer Kommission keine Eigenmittel im Sinne von Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV, weil sie die Europäische Union nicht zur Fremdfinanzierung des allgemeinen Haushalts ermächtigen. Art. 4 Eigenmittelbeschluss 2020 bestimmt ausdrücklich, dass die Europäische Union die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben verwenden darf. Gemäß Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020 sind sie „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“ vorgesehen, das heißt nur zur Finanzierung zweckgebundener konkreter Unionsprogramme. Dass die EURI-Verordnung dies nur für die Zuschusskomponente in Höhe von 390 Milliarden Euro, nicht jedoch für die Darlehenskomponente in Höhe von 360 Milliarden Euro (deklaratorisch) feststellt (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 EURI-VO), dürfte darauf beruhen, dass die Kreditkomponente wegen ihrer vermeintlichen Haushaltsneutralität nicht berücksichtigt wird (vgl. Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20, Rn. 21 ff.; vgl. dazu Heber, EuR 2021, S. 416 <422>). 169

Ob sonstige Einnahmen dem Haushaltsausgleich der Europäischen Union dienen dürfen, ist umstritten (vgl. abl. Schoo, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 311 AEUV Rn. 23; a.A. Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rn. 41; Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 33; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 13), bedarf vorliegend jedoch keiner Entscheidung, weil die in Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 angeführten Kredite, wie gerade ausgeführt, nicht als Eigenmittel in den allgemeinen Haushalt der Europäischen Union fließen. 170

bb) Eine Ermächtigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten am Finanzmarkt als sonstige Einnahmen verstößt jedenfalls dann nicht offensichtlich gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV, wenn die Mittel für eine der Europäischen Union zugewiesene Einzelermächtigung verwendet werden und insoweit von vornherein strikt zweckgebunden sind. Die Zweckbindung sonstiger Mittel im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV stellt sicher, dass diese für das in den Verträgen niedergelegte Integrationsprogramm verwendet werden und die Europäische Union keine Kredite für Aufgaben aufnimmt, die ihr nicht durch eine begrenzte Ein- 171

zelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV zugewiesen sind (1). Ob das im Hinblick auf Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 und Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV der Fall ist, ist fraglich, jedoch nicht offensichtlich ausgeschlossen (2).

(1) Die Verausgabung der gemäß Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 aufzunehmenden Mittel dient der Bewältigung gravierender Schwierigkeiten im Sinne von Art. 122 AEUV. Die nach dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 vorgesehene Aufnahme von Krediten im Namen der Europäischen Union ist auf den historischen Ausnahmefall der „Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise“ beschränkt und daher strikt zweckgebunden. Diese Zweckbindung ergibt sich auch aus Art. 4 und Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020 („Außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Bereitstellung der zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise erforderlichen Mittel“) sowie den Erwägungsgründen (vgl. insb. Erwägungsgründe 14 bis 18, 22, 29). Sie hat zudem in Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 EURI-VO und den dortigen Erwägungsgründen (vgl. insb. Erwägungsgründe 1 bis 8) sowie in Art. 4 Abs. 1 RRF-VO und den Erwägungsgründen dieser Verordnung (vgl. insb. Erwägungsgründe 6, 8, 13, 15 f., 19, 28, 46) Niederschlag gefunden. Die Zweckbindung liegt schließlich der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz erteilten Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zum Eigenmittelbeschluss 2020 zugrunde (vgl. BTDrucks 19/26821, S. 9, 12 f.). 172

(2) Ob sich Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 auch in der Sache auf Art. 122 Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV stützen lassen, erscheint zwar fraglich (a), ist im Ergebnis jedoch nicht offensichtlich ausgeschlossen (b). 173

(a) Nach Art. 122 Abs. 1 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten. Gemäß Art. 122 Abs. 2 Satz 1 AEUV kann er auf Vorschlag der Kommission, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Nach Satz 2 unterrichtet der 174

Präsident des Rates das Europäische Parlament über den Beschluss. Art. 122 AEUV ist eine grundsätzlich eng auszulegende Ausnahmevorschrift für gravierende Schwierigkeiten, deren Regelungsgehalt im Einzelnen weitgehend ungeklärt ist.

(aa) Gegen einen Rückgriff auf Art. 122 AEUV spricht, dass der Wortlaut von Abs. 2 eine Hilfe nur bei Schwierigkeiten „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“ ermöglicht, die sich der Kontrolle eines Mitgliedstaats entziehen, und eine Förderung aller Mitgliedstaaten damit nicht gemeint sein dürfte (vgl. Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1778>), auch wenn parallele Unterstützungsmaßnahmen für jeden einzelnen Mitgliedstaat vom Wortlaut nicht ausgeschlossen werden (vgl. Nettesheim, AöR 145 <2020>, S. 381 <409>). 175

(bb) Gegen die Verankerung der EURI-Verordnung in Art. 122 AEUV kann zudem ihr zweifelhafter Zusammenhang mit den Folgen der Pandemie angeführt werden. Zwar verlangt der Wortlaut von Art. 122 Abs. 2 AEUV keinen Konnex zwischen den durch die „Schwierigkeiten“ entstandenen Schäden und dem Ziel der Unterstützungsmaßnahmen. Ein solcher Konnex ist aber schon deshalb erforderlich, weil Art. 122 Abs. 2 AEUV sonst zu einer nahezu grenzenlosen Generalklausel würde und jede erdenkliche Maßnahme am Europäischen Parlament vorbei ermöglichte. Zum Schutz der Grundsätze der Demokratie auf der Ebene der Union (Art. 10 Abs. 1 EUV) und des institutionellen Gleichgewichts erscheint daher eine enge Interpretation von Art. 122 Abs. 2 AEUV geboten (vgl. Nettesheim, AöR 145 <2020>, S. 381 <409>). 176

Ob ein solcher Zusammenhang vorliegt oder ob es sich bei NGEU nicht doch – wie die Beschwerdeführer meinen – um ein „allgemeines Konjunkturprogramm“ handelt, ist unklar. Ein direkter Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ließe sich noch für jene 30 % der Mittel annehmen, für die sich der Verteilungsschlüssel nach dem Rückgang des nationalen BIP in den Jahren 2020/2021 bestimmen soll. Ob sich Gleiches für die restlichen 70 % sagen lässt, wird bezweifelt, weil das BIP 2019 und die durchschnittliche Arbeitslosigkeit keinen Bezug zu den Folgen der Pandemie aufweisen (vgl. Meyer, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2020, Ausschussdrucksache 19<21>115, S. 9); das gilt auch für Klimaneutralität und Digitalisierung (vgl. Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1778>). Diese Zweifel werden durch – an entsprechende Äußerungen des (damaligen) Bundesministers der Finanzen in der ersten Beratung zum Eigenmittel- 177

beschluss-Ratifizierungsgesetz (vgl. Plenarprotokoll 19/212 vom 25. Februar 2021, S. 26680 f.) anknüpfende – Ausführungen der Bundesregierung in der Aussprache des Bundestages am 25. März 2021 erhärtet, in denen es heißt (vgl. Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27480 f.):

> Hinter diesem etwas technisch klingendem Begriff „Eigenmittelsystem der EU“ verbirgt sich sehr viel. Es gibt die einen, zu denen ich gehöre, die das als einen notwendigen und überfälligen Schritt in Richtung Fiskalunion Europäische Union ansehen. Es gibt die anderen, für die ist das ein notwendiges Übel und Teil eines schmerzhaften Paketes, das wir in der Europäischen Union während unserer Ratspräsidentschaft geschnürt haben, um die Europäische Union handlungsfähig zu halten, aber eben auch, um ein klares Signal zu setzen, dass wir niemanden alleine lassen. (…)
>
> Ich höre sehr oft, es gehe um ein Wiederaufbauprogramm. Es ist mitnichten ein Wiederaufbauprogramm. Mit den 750 Milliarden Euro wollen wir dazu beitragen, dass sich Europa erneuert. Wir wollen in Digitalisierung, wir wollen in den sozialen Zusammenhalt, wir wollen vor allem aber in mehr Klimaschutz investieren, damit niemand Angst haben muss vor Arbeitsplatzverlusten. (…)

178 Von einigen Stimmen im Schrifttum wird daher ein Zusammenhang zwischen den Folgen der Schocks und der gewährten Unterstützung verneint (vgl. Leino-Sandberg/Ruffert, Common Market Law Review 59 <2022>, S. 433 <446, 450>). Die Unterstützung solle Anreize für eine Reform der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften geben, die weit über die Beseitigung der unmittelbaren COVID-19-Schäden hinausgingen (vgl. Nettesheim, AöR 145 <2020>, S. 381 <409>; vgl. auch Armingeon/de la Porte/Heins/Sacchi, Comparative European Politics <2022> 20, S. 144 <146>). In der Tat müssen 37 % der Mittel für Klimaschutz und 20 % für Digitalisierung verwendet werden (Erwägungsgründe 23 und 26 sowie Art. 16 Abs. 2 Buchstabe b, Art. 18 Abs. 4 Buchstabe e und f, Art. 19 Abs. 3 Buchstabe e und f RRF-VO). Während Mittel für die Digitalisierung aufgrund der Lockdown-Folgen und der eingeschränkten Möglichkeiten des direkten Kontakts zwischen Menschen noch mit der Pandemie in Verbindung gebracht werden könnten, dürfte dies mit Blick auf den Klimaschutz eher fernliegen (vgl. auch VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, Rn. 171). Daran ändert auch Art. 1 Abs. 2 Buchstabe f EURI-VO nichts, in dem von „Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass ein gerechter Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft nicht durch die COVID-19-Krise untergraben wird“ die Rede ist.

(cc) Gegen eine Rückführbarkeit auf Art. 122 AEUV könnte ferner sprechen, dass die Mittelverausgabung zwischen 2021 bis 2026 erfolgen soll. Für eine konjunkturelle Belebung zur Bewältigung der Pandemiefolgen könnte eine kurzfristige Verausgabung notwendig sein. Allerdings sind die Ansichten der Ökonomen, wie die Anhörung der sachkundigen Dritten in der mündlichen Verhandlung ergeben hat, in dieser Hinsicht nicht eindeutig. 179

(dd) Auch dass gut 10 % der Mittel – 77,5 Milliarden Euro – als Zuschüsse für laufende Programme der Europäischen Union verwendet werden sollen, die mit der Corona-Pandemie in keinem Zusammenhang stehen, lässt daran zweifeln, ob die EURI-Verordnung auf Art. 122 AEUV gestützt werden kann. 180

(ee) Gleiches gilt für den vergangenheitsorientierten Verteilungsschlüssel. Wie die sachkundigen Dritten aus den Wirtschaftswissenschaften in der mündlichen Verhandlung bestätigt haben, lässt dieser einen Bezug zu den ökonomischen Folgen der Pandemie allenfalls zum Teil erkennen (vgl. Meyer, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2020, Ausschussdrucksache 19<21>115, S. 9; Fuest, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages am 22. März 2021 zum Entwurf eines Gesetzes 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 vom 19.2.2021, S. 3 ff.; Kube/Schorkopf, NJW 2021, S. 1650 <1653>). 181

(b) Trotz dieser Einwände überschreiten Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 die Einzelermächtigung aus Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV jedenfalls nicht offensichtlich. Soweit dort auf die EURI-Verordnung verwiesen (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020) und deren Normprogramm als Zweckbindung für die Bewilligung der Kreditaufnahme festgelegt wird, beruht dies zumindest auf einer im Ergebnis vertretbaren Auslegung von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV. 182

Bei der Beurteilung der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 122 AEUV genießen Rat und Kommission einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum (vgl. Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Uni- 183

on, Art. 122 AEUV Rn. 13, 19 <Mai 2011>; Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht EUV/AEUV/GRCh/EAGV, 2. Aufl. 2018, Art. 122 AEUV Rn. 16).

Dass der Verordnungsgeber die EURI-Verordnung – wie der Vertreter der Europäischen Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat – auf Art. 122 Abs. 1 AEUV gestützt und das dort genannte Regelbeispiel „Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich“, das in eine andere Richtung deutet (vgl. Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1778>), lediglich als exemplarischen Fall verstanden hat, findet im Wortlaut der Norm („insbesondere“) einen Anknüpfungspunkt, so dass es jedenfalls nicht unvertretbar ist, die im Rahmen von NGEU vorgesehene Mittelzuweisung als eine „der Wirtschaftslage angemessene Maßnahme“ einzuordnen. 184

Das gilt erst recht angesichts des vom Verordnungsgeber vorgenommenen Rückgriffs auf die Wertungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV, der eine vollständige Entgrenzung von Art. 122 Abs. 1 AEUV verhindern und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Rechnung tragen soll. Dieser hat in der Rechtssache Pringle ausgeführt, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für einen etwaigen finanziellen Beistand der Union für Mitgliedstaaten darstellt, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 116). Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse, die sich der Kontrolle eines Mitgliedstaats entziehen, werden davon nicht erfasst. 185

Eine offensichtliche Überschreitung von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV ist daher zu verneinen, falls die Verordnung strikt auf den historischen Ausnahmefall der „Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise“ (Art. 1 Abs. 1 EURI-VO) beziehungsweise die „Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise“ (Art. 1 Abs. 2 EURI-VO) beschränkt bleibt. 186

Der Eigenmittelbeschluss 2020 geht davon aus, dass es sich bei der EURI-Verordnung und NGEU um eine Ausnahmeregelung zur Bewältigung der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie handelt. Bundesregierung und Bundestag haben in der mündlichen Verhandlung betont, dass das NGEU ein einmaliges Instrument zur Reaktion auf eine präzedenzlose Krise sei, welche die COVID-19-Pandemie mit massiven Auswirkungen für die europäischen 187

Volkswirtschaften ausgelöst habe, und dass diese Bewertung auch der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz erteilten Zustimmung Deutschlands zugrunde liege. Es gehe insoweit nicht um den Einstieg in eine Transferunion.

Diese Auffassung wird auch von erheblichen Teilen des Schrifttums geteilt. Hier findet sich die verbreitete Auffassung, dass sich die volkswirtschaftlichen „Schocks“, die die Mitgliedstaaten in der Folge der COVID-19-Pandemie erlitten haben, unter Art. 122 Abs. 2 AEUV subsumieren lassen (vgl. Nettesheim, AöR 145 <2020>, S. 381 <409>; Steinbach, The Next Generation EU – Are We Having a Hamiltonian Moment?, in: Utrilla/Shabbir, EU Law in Times of Pandemic – The EU´s Legal Response to Covid-19, 2021, S. 27 <30>; Leino-Sandberg/ Ruffert, Common Market Law Review 59 <2022>, S. 433 <444>). 188

cc) Die Ermächtigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten an den Kapitalmärkten in Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 und die damit verbundenen sonstigen Einnahmen sind der Höhe nach begrenzt (1) und zeitlich befristet (2). Beides ist Grundlage für das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz (3). 189

(1) Die Mittelaufnahme ist auf den außerordentlichen, aber klar begrenzten Maximalbetrag von 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 begrenzt (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020, Erwägungsgrund 14 zum Eigenmittelbeschluss 2020; Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 EURI-VO). 190

(2) Auch die zeitliche Dauer ist klar begrenzt: Einerseits normiert Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss 2020, dass nach dem Jahr 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel mehr erfolgen darf (vgl. auch Erwägungsgrund 18 zum Eigenmittelbeschluss 2020; Art. 3 Abs. 9 EURI-VO; Art. 24 Abs. 1 RRF-VO, Erwägungsgrund 53 zur RRF-VO). Andererseits bestimmt Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 3 Eigenmittelbeschluss 2020, dass alle Verbindlichkeiten, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung der Europäischen Kommission zur Mittelaufnahme ergeben, bis spätestens 31. Dezember 2058 vollständig zurückzuzahlen sind (vgl. auch Art. 6 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020, Erwägungsgründe 17 und 20 zum Eigenmittelbeschluss 2020). 191

(3) Diese Begrenzung ist Grundlage der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz erteilten Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zum Eigenmittelbeschluss 2020 (vgl. BTDrucks 19/26821, S. 1 f., 9, 12 f.). Eine darüber hinausgehende Kreditaufnahme durch die Europäische Union sieht der Eigenmit- 192

telbeschluss 2020 nicht vor. Sie wäre nur im Wege seiner Änderung zu erreichen, die einen neuen einstimmigen Beschluss des Rates und eine Ratifizierung durch Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG und § 3 Abs. 1 IntVG voraussetzte (vgl. BVerfGE 157, 332 <389 Rn. 101> - ERatG – eA).

dd) Möglich erscheint allerdings, dass die aus der Aufnahme von Krediten auf der Grundlage von Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 erzielten sonstigen Einnahmen im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV die Eigenmittel im Sinne von Art. 311 Abs. 3 AEUV übersteigen (1). Offensichtlich ist dies dennoch nicht (2). 193

(1) Der Eigenmittelbeschluss 2020 ermächtigt die Europäische Kommission zur Aufnahme von Mitteln an den Kapitalmärkten in Höhe von bis zu 750 Milliarden Euro (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020), wobei die Kommission die Mittelaufnahme so zu steuern hat, dass nach 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel mehr erfolgt (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss 2020). Ob sich eine Kreditaufnahme in diesem Umfang noch als spezifische Ausnahmeregelung gegenüber dem Haushalt der Europäischen Union darstellt, erscheint zweifelhaft. 194

Sonstige Einnahmen müssen jedenfalls ausweislich des Wortlauts von Art. 311 Abs. 2 AEUV („unbeschadet“) im Verhältnis zu den Eigenmitteln die Ausnahme bleiben. Nach Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV ist (Haupt-)Gegenstand des Eigenmittelbeschlusses die Festlegung von „Kategorien von Eigenmitteln“, nicht die Festlegung sonstiger Einnahmen. Das liegt schon deshalb nahe, weil lediglich die Eigenmittel in den Haushalt der Europäischen Union fließen und dem Haushaltsverfahren des Art. 314 AEUV unterliegen, in dem das Europäische Parlament das letzte Wort hat (vgl. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 314 AEUV Rn. 32; Niedobitek, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 314 AEUV Rn. 24). Weil das System der Eigenmittel darauf abzielt, der Europäischen Union selbst politische Gestaltungsfreiheit zu eröffnen, liegt eine Auslegung auf der Hand, nach der der Eigenmittelbeschluss Mittel, die der Europäischen Union keinen Nettovermögenszuwachs verschaffen, nur ausnahmsweise vorsehen darf (vgl. Nettesheim, AöR 145 <2020>, S. 381 <394>). Eine Kreditfinanzierung von Aufgaben der Europäischen Union untergräbt ihre vom Vertrag gewollte Finanzierung aus Eigenmitteln und kann sie sogar ins Gegenteil verkehren, weil sie die Organe in eine von den Verträgen nicht gewollte Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten bringt. Es liefe daher Sinn und Zweck von 195

Art. 311 Abs. 3 Satz 1 und Art. 314 AEUV sowie dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zwischen den Organen der Europäischen Union (vgl. EuGH, Urteil vom 29. Oktober 1980, Roquette Frères/Rat, 138/79, Slg. 1980, S. 3333 <3360>; Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, C-70/88, Slg. 1990, I-2067 <2072 f. Rn. 21 ff.>; Urteil vom 6. Mai 2008, Parlament/Rat, C-133/06, EU:C:2008:257, Rn. 57) zuwider, wenn der Eigenmittelbeschluss durch eine Aufblähung der sonstigen Einnahmen und eine Reduzierung der Eigenmittel die Finanzverfassung der Union „durch die Hintertür“ verändern und insbesondere das Europäische Parlament entmachten könnte. In der Vergangenheit beliefen sich die sonstigen Einnahmen regelmäßig nur auf gut 1 % des Haushalts der Europäischen Union (vgl. Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1779>).

Für die rechtliche Bewertung kommt es dabei auf die Ermächtigung der Europäischen Kommission zur Kreditaufnahme an, nicht auf deren Vollzug und die tatsächliche Inanspruchnahme des Kreditvolumens. Es spricht daher viel dafür, dass jedenfalls dann, wenn die Kreditermächtigung den Umfang des Haushalts der Europäischen Union pro Jahr übersteigt, Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV verletzt (vgl. Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1779>; vgl. auch Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20, Rn. 57) und diese Einzelermächtigung überschritten sein dürfte. 196

Legt man entsprechend dem Jährlichkeitsprinzip, dem der Haushalt der Europäischen Union verpflichtet ist (vgl. Art. 310 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3, Abs. 3 UAbs. 2, Art. 313, Art. 314 Abs. 1 AEUV; Art. 9-16 Haushaltsordnung), die auf der Grundlage von Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 vorgesehenen sonstigen Einnahmen zugrunde und vergleicht sie mit dem regulären Haushalt der Europäischen Union, so war beziehungsweise ist in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 eine erheblich über dem auf Eigenmittel gestützten Budget liegende Kreditaufnahme vorgesehen (vgl. European Commission, The EU’s 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU, Facts and Figures, 2021, S. 56 <Angaben zu Preisen von 2018, Mittel für Verpflichtungen>): 197

| | **Langfristiger Haushalt EU (MFR 2021-2027):**<br><br>1.074,3 Milliarden Euro | **NGEU:**<br><br>750 Milliarden Euro |
|---|---|---|
| 2021 | 154,049 Milliarden Euro | 335,151 Milliarden Euro |

| | | |
|---|---|---|
| 2022 | 153,254 Milliarden Euro | 312,582 Milliarden Euro |
| 2023 | 152,848 Milliarden Euro | 102,267 Milliarden Euro |
| 2024 | 152,750 Milliarden Euro | - |
| 2025 | 152,896 Milliarden Euro | - |
| 2026 | 153,390 Milliarden Euro | - |
| 2027 | 155,113 Milliarden Euro | - |

Die in den Jahren 2021 und 2022 den Haushalt der Europäischen Union weit übersteigende Kreditaufnahme im Rahmen von NGEU deutet auf einen Verstoß gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV hin. 198

(2) Eine andere Beurteilung ergibt sich hingegen, wenn man auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union (vgl. Art. 312 AEUV) abstellt. 199

Der Zeitraum, auf den sich die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Eigenmittelbeschluss 2020 bezieht, reicht bis 2026. In den Jahren 2023 bis 2026 wird die vorgesehene Kreditaufnahme deutlich hinter dem Volumen des regulären Haushalts zurückbleiben, so dass für die Mehrzahl der Jahre des Ermächtigungszeitraums das von Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt bleibt. Das gilt auch, wenn man unter Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips allein auf den Mehrjährigen Finanzrahmen abstellt. 200

Dies haben insbesondere die vom Senat in der mündlichen Verhandlung angehörten sachkundigen Dritten getan. Professor Feld hat ausgeführt, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen belaufe sich das Volumen des Mehrjährigen Finanzrahmens auf 1.094,4 Milliarden Euro in Preisen von 2018 (einschließlich Brexit Adjustment Reserve etc.). Würde NGEU voll ausgeschöpft, entspräche dies 68,5 % des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens. Ob die Kreditaufnahme den Umfang des Haushalts der Europäischen Union pro Jahr übersteige, lasse sich nicht ohne Weiteres feststellen, da es Schwankungen über die Zeit geben dürfte. So sei die Inanspruchnahme aufgrund der Vorfinanzierungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten in Höhe von 13 % im Jahr 2021 mit 91 Milliarden Euro bei einem Haushaltsvolumen von 168 Milliarden Euro relativ hoch gewesen und habe 201

sich auf 54 % belaufen. Im Jahr 2022 dürfte mit 53 Milliarden Euro bei einem voraussichtlichen Haushaltsvolumen von 170,8 Milliarden Euro ein geringerer Anteil in Höhe von 31 % zustande kommen. Professor Felbermayr hat dargelegt, dass der Mehrjährige Finanzrahmen in Preisen von 2018 1.074 Milliarden Euro betrage und das schuldenfinanzierte NGEU circa 70 % des Mehrjährigen Finanzrahmens ausmache. Die durchschnittliche Kreditaufnahme pro Jahr im Planungszeitraum 2021 bis 2026 übersteige den EU-Haushalt nicht. Betrachte man die Summe aus Mehrjährigem Finanzrahmen und NGEU, dann seien etwa 41 % der geplanten Ausgaben der Europäischen Union zwischen 2021 und 2026 schuldenfinanziert. Das sei im Vergleich zu den Nationalstaaten in konjunkturellen Normalzeiten sehr hoch. In den Krisenjahren 2020 und 2021 hätten die USA aber ungefähr 50 % der Ausgaben auf Bundesebene über eine Neuverschuldung finanziert, während die Nettokreditaufnahme in Deutschland in diesen Jahren 30 beziehungsweise 39 % betragen habe. Damit bewege sich die Europäische Union im absoluten Spitzenbereich. Die geplante Bruttoverschuldung der Europäischen Union durch NGEU mache etwa 5 % des BNE aus. Professor Fuest hat dargelegt, dass die Kreditaufnahme (einschließlich der für die Kreditvergabe an die Mitgliedstaaten vorgesehenen Mittel) 40 % des Gesamthaushalts einschließlich NGEU betrage und 67 % des Haushalts der Europäischen Union ohne NGEU. Die Europäische Kommission sei grundsätzlich ermächtigt, in den Jahren 2021 und 2022 für NGEU Mittel in Höhe von 356 Milliarden Euro (2021) und 338 Milliarden Euro (2022) aufzunehmen. Ob es dazu auch komme, hänge vor allem vom Fortschritt bei der Genehmigung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne ab. Es sei davon auszugehen, dass die Kreditaufnahme deutlich gestreckt werde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angesichts der Anlage von NGEU sowie im Hinblick auf den Schutzzweck von Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV zumindest nicht offensichtlich unzutreffend, statt auf das jeweilige Haushaltsjahr auf den Mehrjährigen Finanzrahmen abzustellen. So gesehen, wird das hier in Rede stehende Regel-Ausnahme-Verhältnis zum einen nur in zwei von sieben Jahren durchbrochen, zum anderen bleibt es für die Gesamtdauer des NGEU gewahrt: Der langfristige Haushalt der Europäischen Union (2021-2027) beläuft sich auf insgesamt 1.074,3 Milliarden Euro (vgl. Verordnung <EU, Euratom> 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, ABl EU Nr. L 433 I, S. 11 <21>). Im Vergleich dazu haben die NGEU-Mittel mit bis zu 750 Milliarden Euro zwar ein signifikantes Volumen. Insoweit liegt aber kein offensichtlicher Verstoß gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV vor. 202

c) Ein Verstoß des Eigenmittelbeschlusses 2020 gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV ist ebenfalls nicht festzustellen (aa). Dessen Umgehung erscheint zwar nicht ausgeschlossen (bb), ist jedoch nicht offensichtlich (cc). 203

aa) Art. 125 Abs. 1 Satz 1 AEUV bestimmt, dass die Europäische Union nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten haftet und nicht für derartige Verbindlichkeiten eintritt; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Satz 2 regelt darüber hinaus, dass auch die Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats haften und nicht für derartige Verbindlichkeiten eintreten; dies gilt ebenfalls unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. 204

Die Finanzmittelbeschaffung nach Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 hat zur Folge, dass die Europäische Union neue Verbindlichkeiten an den Finanzmärkten begründen darf, jedoch nicht Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten übernimmt. Mit der in Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020 vorgesehenen Beitragserhöhung bis längstens 2058 begründen auch die Mitgliedstaaten lediglich eigene Verbindlichkeiten neu und übernehmen nicht Schulden anderer Mitgliedstaaten, wenn auch ihr Beitragssatz zur Europäischen Union spürbar steigt (vgl. Schorkopf, NJW 2020, S. 3085 <3088>; Heber, EuR 2021, S. 416 <439>). Ein Verstoß gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV scheidet deshalb von vornherein aus, weil das NGEU keine Haftung der Europäischen Union gegenüber den Mitgliedstaaten begründet und keine Mechanismen zur unmittelbaren Haftung der Mitgliedstaaten kennt. 205

bb) Der Eigenmittelbeschluss 2020 könnte allerdings eine Umgehung von Art. 125 Abs. 1 AEUV ermöglichen (zum Umgehungsverbot bei Art. 123 AEUV vgl. BVerfGE 134, 366 <411 Rn. 86>; EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler, C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 101). 206

Zweck des Bail-out-Verbots in Art. 125 AEUV ist es, dass die Mitgliedstaaten in ihrer Finanzpolitik autonom handeln und nicht gegenseitig die Verantwortung für ihre jeweiligen Verbindlichkeiten übernehmen. Ein Finanzausgleich zwischen den 207

Mitgliedstaaten ist unionsrechtlich nicht vorgesehen. Art. 125 AEUV soll daher sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten bei der Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 116). Insoweit darf auch nicht auf Art. 122 AEUV zurückgegriffen werden, um den in Art. 125 AEUV ausgesprochenen Haftungsausschluss für Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaats zu unterlaufen (vgl. Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 122 AEUV Rn. 7 <Mai 2011>).

Das erscheint hier jedenfalls nicht ausgeschlossen. Zahlreiche Mitgliedstaaten weisen übermäßige Schuldenquoten auf (vgl. Eurostat, Euroindikatoren, 83/2022, 21. Juli 2022). Vor diesem Hintergrund dient das NGEU – wie Professor Felbermayr in seiner Stellungnahme ausgeführt hat – auch dazu, diese von der Marktlogik zu entlasten und mit günstigen Kreditkonditionen zu versorgen (vgl. Schorkopf, NJW 2020, S. 3085 <3088>). Denn durch die kreditfinanzierten verlorenen Zuschüsse wie auch die unionale Kreditaufnahme im Rahmen von NGEU entfällt eine (nationale) Neuverschuldung der Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang beziehungsweise wird sie ersetzt. 208

Sollten darüber hinaus die Haushaltsmittel der Europäischen Union nicht genügen, um die im Rahmen von NGEU aufgenommenen Schulden zurückzuzahlen, kann die Europäische Kommission – wenn andere Möglichkeiten nicht ausreichen – als letztes Mittel von den Mitgliedstaaten verlangen, den Fehlbetrag im Verhältnis zu ihrem Beitrag zum Haushalt der Europäischen Union vorläufig zur Verfügung zu stellen. Das Gleiche gilt, wenn ein Mitgliedstaat seinen Anteil an der Schuldentilgung nicht erfüllen kann (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020). Der säumige Mitgliedstaat bleibt in diesem Fall jedoch verpflichtet, seinen Finanzierungsanteil an der Schuldenrückzahlung zu leisten, so dass es nicht um eine Haftungsübernahme im eigentlichen Sinne geht; die Zwischenfinanzierung durch die übrigen Mitgliedstaaten (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020) ist insoweit nur befristet, nicht endgültig. 209

cc) Auch wenn ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Kreditaufnahme durch die Europäische Union und ihren Rückzahlungsmodalitäten auf der einen und dem Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV auf der anderen Seite nicht ausgeschlossen ist, so ist doch entscheidend, dass Art. 125 Abs. 1 AEUV einer Mittelvergabe im Rahmen von NGEU auf der Grundlage der primärrechtlichen Ausgabeermächtigung in Art. 122 AEUV nicht entgegensteht. Dessen Wer- 210

tungen stehen hinter jenen von Art. 125 Abs. 1 AEUV nicht zurück, so dass jedenfalls nicht von einer offensichtlichen Umgehung der zuletzt genannten Norm auszugehen ist.

2. Der Eigenmittelbeschluss 2020, insbesondere dessen Art. 6 und Art. 9, berühren nicht die Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG. In Ansehung der strikten Zweckbindung und klaren Begrenzung von Höhe und Dauer der aufgenommenen Mittel und ihrer Bewilligung durch den Deutschen Bundestag im Verfahren nach Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV beeinträchtigt er – für sich genommen – nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages (a). Eine Gesamtbetrachtung sämtlicher vom Bundestag gebilligter Schulden, Haftungszusagen und Garantien im Kontext der Europäischen Union lässt zwar erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt erkennen, überschreitet aber nicht den weiten haushaltspolitischen Einschätzungsspielraum des Bundestages (b). Dieser ist – im Zusammenwirken mit der Bundesregierung – im Rahmen seiner Integrationsverantwortung allerdings verpflichtet, die Verwendung der Mittel aus NGEU und die Entwicklung des mit ihm verbundenen Haftungsrisikos für den Bundeshaushalt fortlaufend zu beobachten und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zum Schutz des Bundeshaushalts zu ergreifen (c). 211

a) In seinem Beschluss über den Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Ratifizierung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes vom 15. April 2021 hat der Senat auf der Grundlage einer summarischen Prüfung eine Berührung der haushaltspolitischen Verantwortung des Bundestages durch das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz beziehungsweise den Eigenmittelbeschluss 2020 mit hoher Wahrscheinlichkeit verneint (vgl. BVerfGE 157, 332 <388 f. Rn. 99 ff.> - ERatG – eA). An dieser Einschätzung ist festzuhalten. Auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung ist weder mit Blick auf die reguläre Tilgung der NGEU-Mittel noch auf die von Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020 geregelten Konstellationen ersichtlich, dass aufgrund des Eigenmittelbeschlusses 2020 Verpflichtungen für den Bundeshaushalt entstehen können, die das Budgetrecht des Bundestages substantiell einschränken. 212

aa) Die Ermächtigung der Europäischen Kommission in Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020, am Kapitalmarkt Mittel bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 aufzunehmen, führt nicht zu einer unmittelbaren Haftung der Bundesrepublik Deutschland und des Bundeshaushalts. Eine solche kommt nur in Betracht, wenn die Mittel der Europäischen Union nicht ausreichen, um den Ver- 213

pflichtungen aus der Mittelaufnahme nach Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 nachzukommen, und die Kommission die erforderlichen Mittel nicht auf andere Weise, etwa durch kurzfristige Kassenkredite (vgl. Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020), bereitstellen kann. In diesem Fall müssten die Mitgliedstaaten der Kommission die fehlenden Mittel grundsätzlich anteilsmäßig („pro rata“) entsprechend ihrem Finanzierungsanteil am Budget der Europäischen Union (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020) vorläufig zur Verfügung stellen. Nur wenn ein Mitgliedstaat einem derartigen Kapitalabruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nachkommt, kann die Kommission von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abrufen, wobei wiederum der jeweilige Finanzierungsanteil zugrunde zu legen ist (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 und Satz 2 Eigenmittelbeschluss 2020). Die Verpflichtung des nicht leistenden Mitgliedstaats wird davon nicht berührt (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 3 Eigenmittelbeschluss 2020). Der mögliche Abruf gemäß Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020 ist zudem auf den BNE-gestützten Anteil an der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte des BNE gedeckelt (Art. 9 Abs. 6 i.V.m. Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020).

Höhe und Zweck der von der Europäischen Kommission aufzunehmenden Mittel von bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 sind ebenso begrenzt wie die mögliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland. Die entsprechenden Mittel sind ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise einzusetzen (vgl. Erwägungsgründe 14 bis 18, 22, 29 und Art. 5, Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020; BTDrucks 19/26821, S. 9, 12 f.), was durch die Verordnung (EU) 2020/2094 und die Verordnung (EU) 2021/241 zusätzlich sichergestellt werden soll. 214

Die Verpflichtungen aus dem Eigenmittelbeschluss 2020 sind zudem zeitlich befristet. Eine zusätzliche Kreditaufnahme durch die Europäische Union sieht der Eigenmittelbeschluss 2020 nicht vor. Sie wäre nur durch eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses 2020 zu erreichen, die einen neuen einstimmigen Beschluss des Rates und eine Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG und § 3 Abs. 1 IntVG voraussetzte. Schließlich sieht der Eigenmittelbeschluss 2020 vor, dass mit der Tilgung nach Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 unter näher bestimmten Voraussetzungen noch innerhalb der Geltung des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 zu beginnen ist und diese Tilgung zum 31. Dezember 2058 abgeschlossen sein muss. 215

bb) Diese Regelungen gefährden die durch Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 110 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG geschützte haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages nicht. 216

(1) Durch den Eigenmittelbeschluss 2020 werden keine dauerhaften Mechanismen begründet, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinausliefen und die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung wären. Über die im Eigenmittelbeschluss 2020 verankerte Zweckbindung und die Möglichkeiten, das Verhalten der Bundesregierung beim Vollzug von NGEU zu beeinflussen (vgl. Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG), ist zudem ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln (vgl. BVerfGE 129, 124 <180 f.>; 132, 195 <241 Rn. 110>) sichergestellt. 217

Das gilt auch für die in Art. 9 Abs. 4 Eigenmittelbeschluss 2020 geregelte Nachschusspflicht. Diese stellt – wie dargelegt (vgl. Rn. 209) – keine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten oder auch der Europäischen Kommission dar, sondern einen vorübergehenden anteiligen Vorschuss, dessen Voraussetzungen der Eigenmittelbeschluss 2020 detailliert regelt und den der Bundestag mit der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz in vollem Umfang verantwortet. 218

(2) Soweit es der Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung für möglich gehalten hat, dass das Budgetrecht des Bundestages aus Art. 110 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG jedenfalls bei einer „evidenten Überschreitung von äußersten Grenzen“ leerlaufen könnte (vgl. BVerfGE 129, 124 <182>; 132, 195 <242 Rn. 112>; 157, 332 <387 Rn. 96> - ERatG – eA), kann auch hier dahinstehen, ob es eine solche justiziable Obergrenze angesichts der Vielgestaltigkeit der Sachverhalte und der betroffenen Interessen geben kann und wo diese gegebenenfalls verläuft. Sie wäre allenfalls dann überschritten, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass das Budgetrecht des Parlaments für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe (vgl. BVerfGE 129, 124 <183>; 157, 332 <387 Rn. 96> - ERatG – eA; vgl. auch bereits BVerfGE 123, 267 <361 f.>). Das ist vorliegend nicht der Fall. 219

(a) Mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz hat der Deutsche Bundestag dem Eigenmittelbeschluss 2020 zugestimmt und seine haushaltspolitische 220

Gesamtverantwortung insoweit wahrgenommen. Er hat damit nicht nur die Erhöhung der deutschen Beiträge bis 2058 um maximal 0,6 Prozentpunkte des BNE gebilligt (Art. 6 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020), sondern auch die Risiken, die mit der Nachschusspflicht nach Art. 9 Abs. 4 Eigenmittelbeschluss 2020 verbunden sein können. Anhaltspunkte dafür, dass diese Einschätzung fehlerhaft wäre, sind nicht ersichtlich und hat auch die mündliche Verhandlung nicht ergeben.

Bei regulärer Tilgung der Zuschusskomponente des NGEU in Höhe von bis zu 390 Milliarden Euro in Preisen von 2018 – die Mittel zur Tilgung der Darlehen in Höhe von bis zu 360 Milliarden Euro sind regulär von dem Mitgliedstaat aufzubringen, der das jeweilige Darlehen in Anspruch genommen hat – ist der Maximalbetrag der Tilgung in Art. 5 Abs. 2 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss 2020 auf 29,25 Milliarden Euro pro Jahr zu Preisen von 2018 festgelegt (7,5 % von 390 Milliarden Euro). Bei einem durchschnittlichen Finanzierungsanteil der Bundesrepublik Deutschland am Haushalt der Europäischen Union von rund 24 % ergibt sich nach Angaben der Bundesregierung damit ein Betrag von rund 7 Milliarden Euro pro Jahr, um den sich der deutsche Beitrag zum Haushalt der Europäischen Union erhöht. Die Bundesregierung rechnet allerdings mit einer langsameren Tilgung, so dass der jährliche deutsche Beitrag deutlich geringer ausfallen und sich auf rund 3,84 Milliarden Euro (zzgl. Zinsen) belaufen könnte. Diese Prognose haben die sachkundigen Dritten in der mündlichen Verhandlung im Wesentlichen bestätigt. Professor Fuest ist von einer Erhöhung des jährlichen Beitrags der Bundesrepublik Deutschland zum Haushalt der Europäischen Union von 5,8 Milliarden Euro, Professor Felbermayr von 3,47 bis 3,64 Milliarden Euro pro Jahr ausgegangen, was unter Berücksichtigung der Zinsbelastung eine Bruttobelastung von anfänglich 5,5 bis 5,7 Milliarden Euro pro Jahr ergäbe, die ab 2028 über die Zeit tendenziell fallen würde. 221

Die Einschätzung des Bundestages, diese Belastungen tragen zu können, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Beträge dieser Größenordnung sind zwar nicht unerheblich und wurden in der Vergangenheit für den Bundeshaushalt auch politisch als bedeutsam erachtet. Dennoch handelt es sich nicht um Summen, die für das Budgetrecht des Parlaments oder seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung von struktureller Bedeutung sind. 222

(b) Das gilt auch für das Risiko einer finanziellen Inanspruchnahme Deutschlands auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 4 Eigenmittelbeschluss 2020. Der Ge- 223

setzgeber hat es als sehr gering bewertet und angesichts der in Rede stehenden möglichen jährlichen Maximalbelastung ebenso das Risiko, dass das Budgetrecht des Parlaments für einen nennenswerten Zeitraum leerlaufen könnte. Das ist angesichts des ihm insoweit zukommenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums nicht zu beanstanden.

(aa) Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kommt es dabei nicht auf die (potentielle) Gesamtsumme des Haftungsvolumens bis 2058 an, sondern wegen des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Jährlichkeit (vgl. u.a. Art. 110 Abs. 2 GG, § 11 Abs. 1 BHO; Art. 310 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3, Abs. 3 UAbs. 2, Art. 313, Art. 314 Abs. 1 AEUV; Art. 9-16 Haushaltsordnung; vgl. auch Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 -, Rn. 193 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, Rn. 160 ff.) auf die potentielle jährliche Maximalbelastung. Dass der 19. Deutsche Bundestag mit seiner Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz im Jahre 2021 eine Entscheidung getroffen hat, die künftige Bundestage über viele Jahre hinweg in ihrem haushaltspolitischen Spielraum in erheblichem Umfang bindet und einschränkt, ist der parlamentarischen Rechtsetzung inhärent. Zwar ist das demokratische Prinzip auf die Revisibilität auch parlamentarischer Entscheidungen angelegt (vgl. BVerfGE 141, 1 <21 f. Rn. 53>), das Eingehen von nicht ohne Weiteres rückgängig zu machenden rechtlichen und faktischen Bindungen schließt dies jedoch nicht aus. 224

Nach der Prognose der Bundesregierung, die der des Gesetzgebers entspricht, kann sich insoweit maximal ein Betrag von circa 21,8 Milliarden Euro jährlich ergeben, den die Europäische Kommission zusätzlich zu den Leistungen für die Tilgung der Verbindlichkeiten aus der Mittelaufnahme für NGEU anfordern könnte. Für den sehr unwahrscheinlichen Fall, dass sämtliche anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihrer Nachschusspflicht nicht nachkommen sollten, dürfte diese Belastung zusätzlich auf den Bundeshaushalt entfallen (vgl. BVerfGE 157, 332 <392 f. Rn. 109> - ERatG – eA). Die Beschwerdeführer zu I. gehen bei einem maximalen Haftungsrisiko von circa 770 Milliarden Euro bis 2058 von einer jährlichen Belastung zwischen 24,84 und 32,25 Milliarden Euro aus, der Beschwerdeführer zu II. von 20,81 Milliarden Euro. Der Bundestag nennt eine maximale zusätzliche Belastung für den Bundeshaushalt in Höhe von 21,75 Milliarden Euro pro Jahr. Die mündliche Verhandlung hat diese Prognosen im Wesentlichen erhärtet. Professor Feld hat – gestützt auf die Angaben des Bundesministeriums der Finanzen – ausgeführt, dass für den Fall, dass alle Mitgliedstaaten 225

bis auf Deutschland ausfielen, pro Jahr 21,8 Milliarden Euro und bis zum Jahr 2058 rund 675,8 Milliarden Euro (jeweils in konstanten Preisen) vom Bundeshaushalt getragen werden müssten. Professor Felbermayr hat die Eigenmittelnachschusspflicht auf maximal 25,4 Milliarden Euro pro Jahr taxiert, Professor Fuest auf 28 Milliarden Euro. Alle sachkundigen Dritten haben allerdings betont, dass es sich hier um ein realitätsfernes Szenario eher theoretischer Natur handele.

Auch eine jährliche zusätzliche Maximalbelastung von circa 21 bis 28 Milliarden Euro hätte nicht zur Folge, dass das Budgetrecht des Parlaments für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe. Im (vorpandemischen) Haushaltsjahr 2019 betrugen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes rund 357,1 Milliarden Euro (vgl. Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019, Bd. 1, S. 3). Im Jahre 2020 waren es rund 443,4 Milliarden Euro (vgl. Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, Bd. 1, S. 3), im Jahre 2021 rund 557,1 Milliarden Euro (vgl. Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021, Bd. 1, S. 3). Für das Jahr 2022 sind rund 495,8 Milliarden Euro angesetzt (vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 <Haushaltsgesetz 2022>, BGBl I S. 890), für 2023 445,2 Milliarden Euro, für 2024 423,7 Milliarden Euro, für 2025 428,6 Milliarden Euro und für 2026 436,3 Milliarden Euro (vgl. Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 17 vom 1. Juli 2022). Dabei sind Nebenhaushalte und Sondervermögen noch nicht berücksichtigt. 226

Die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Sozialversicherungen einschließlich aller Nebenhaushalte) waren beim nicht-öffentlichen Bereich (Kreditinstitute sowie z.B. private Unternehmen im In- und Ausland) zum 1. Quartal 2022 mit 2.318,9 Milliarden Euro verschuldet, der Anteil des Bundes daran betrug 1.546,9 Milliarden Euro (vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 271 vom 29. Juni 2022). 227

Diese Vergleichswerte zeigen, dass die in Rede stehende rechnerische jährliche Maximalbelastung für den Bundeshaushalt zwar erheblich und für den politischen Handlungsspielraum bedeutsam wäre, das Budgetrecht des Parlaments 228

jedoch in keinem Fall leerlaufen ließe. Das gilt ungeachtet der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG auch mit Blick auf die mögliche Manövriermasse.

(bb) Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber aufgrund einer gültigen Prognose von einer geringen Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Szenarios ausgegangen ist. Das Parlament kann ein etwaiges Risiko umso eher eingehen, je unwahrscheinlicher seine Realisierung ist. Umgekehrt wiegt auch eine nur geringe Eintrittswahrscheinlichkeit umso stärker, je höher die Haftung für die Bundesrepublik Deutschland ausfallen kann und mit ihr das Risiko für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages. Auch wenn die Höhe der Haftung vorliegend erheblich wäre, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Bundesrepublik Deutschland allein für das gesamte Volumen von NGEU haftete, doch verschwindend gering. Dass der Bundestag seinen Einschätzungsspielraum dahingehend ausgeübt hat, dem Eigenmittelbeschluss 2020 mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz zuzustimmen und das damit verbundene Haftungsrisiko zu übernehmen, ist daher nicht zu beanstanden. 229

b) Auch in der Gesamtschau mit anderen, von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion bereits übernommenen Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen lässt sich eine Verletzung des Budgetrechts des Bundestages nicht feststellen. Es ist in erster Linie Sache des Parlaments, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen und Gewährleistungen noch verantwortbar ist (vgl. BVerfGE 135, 317 <401 Rn. 164>). Die Kumulation mehrerer, jeweils für sich betrachtet verfassungsrechtlich noch nicht zu beanstandender Zahlungsverpflichtungen beziehungsweise Haftungszusagen kann dabei auch (sukzessive) zu einer solchen Verengung des Budgetrechts des Bundestages führen, dass dieser nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“ ist (vgl. BVerfGE 129, 124 <179 f.>; 132, 195 <240>; 135, 317 <401 Rn. 163 f.>; 153, 74 <154 Rn. 140> - Einheitliches Patentgericht). 230

Die mündliche Verhandlung hat jedoch nicht ergeben, dass sich der Bundestag mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz in der Gesamtschau mit anderen bereits übernommenen Verpflichtungen und Haftungszusagen seines Budgetrechts begeben hätte und nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“ wäre. Allerdings ist der finanzielle Spielraum des Bundestages in der Zukunft durch über- 231

nommene Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen bereits erheblich verengt. So hat der Vertreter des Bundesrechnungshofs in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Bundeshaushalt durch bereits eingegangene erhebliche Bindungen quasi „versteinert“ sei und nur noch rund 10 % disponible Mittel verblieben, von denen rund 1 % für Zins- und Tilgung von NGEU aufgebracht werden müsse. Letztlich seien die Haftungsrisiken aus Eventualverbindlichkeiten wie der EFSF, dem ESM, dem Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) und NGEU jedoch unklar, weil es keine seriöse Einschätzung des aus EU-Verbindlichkeiten folgenden Gesamtrisikos gebe.

232 Professor Feld hat ausgeführt, die Bundesschuld habe sich zum Stichtag 31. Dezember 2021 einschließlich aller Sondervermögen auf rund 1.438 Milliarden Euro belaufen. Der Gewährleistungsrahmen gemäß § 3 Haushaltsgesetz 2021 habe zu diesem Stichtag 821,7 Milliarden Euro betragen, wovon 551,6 Milliarden Euro mit Garantien belegt gewesen seien. Die Sondervermögen des Bundes hätten zu diesem Stichtag Gewährleistungen in Höhe von 804,2 Milliarden Euro übernehmen können, hätten aber bis dahin erst 0,9 Milliarden Euro belegt. Haftungszusagen und Garantien im Kontext der Europäischen Union (NGEU, EFSF, ESM, SURE etc.) hätten sich zu diesem Stichtag auf 472 Milliarden Euro belaufen. Welche Belastung sich daraus pro Jahr für den Bundeshaushalt ergeben könne, hänge von der Zinsentwicklung ab. So erhöhten sich die Zinsausgaben des Bundes von 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 29,6 Milliarden im Jahr 2023 (unter Berücksichtigung der Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung insgesamt 30,7 Milliarden Euro). Nach Professor Fuest beliefen sich die Staatsschulden der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2021 auf 69,3 % des Bruttoinlandsprodukts. Davon entfielen auf den Bund derzeit rund 43 %. Gewährleistungen/Garantien übernehme der öffentliche Sektor vor allem in den Bereichen der Wirtschaftsförderung und -stabilisierung, im europäischen Kontext zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen im Euroraum und gegenüber internationalen Finanzinstitutionen und Fonds. Gewährte Garantien und Bürgschaften des Bundes hätten sich Ende 2020 auf 668 Milliarden Euro (18,7 % des BIP des Jahres 2021) belaufen, von denen 120 Milliarden Euro (3,4 % des BIP des Jahres 2021) auf Garantien im Kontext von Europäischer Union und Euroraum entfielen. Der insgesamt zur Verfügung gestellte, aber bislang nicht genutzte Rahmen an Bürgschaften und Garantien des Bundes betrage 1.866 Milliarden Euro (52,3 % des BIP des Jahres 2021). Die implizite Garantie, die Deutschland im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses 2020 in Höhe von 0,6 Prozentpunkte des BNE für die Absicherung der Kreditaufnahme von NGEU bereitstelle, sei darin allerdings nicht enthalten; ebenso fehlten

Garantien und Bürgschaften der Länder und Kommunen. Nicht berücksichtigt seien hier darüber hinaus die potentiellen Belastungen, die sich aus den Aktivitäten der Europäischen Zentralbank ergäben, insbesondere aus Anleihekäufen. Hier könne es durch Zahlungsausfälle der Mitgliedstaaten und der nationalen Zentralbanken ebenfalls zu Belastungen für den Bundeshaushalt in Form sinkender Einnahmen aus Gewinnausschüttungen der Bundesbank und eventuell notwendiger Kapitalerhöhungen der Notenbank kommen. Solche Belastungen seien nicht sehr wahrscheinlich; gänzlich auszuschließen seien sie aber nicht. Im Rahmen von NGEU werde die Europäische Union 750 Milliarden Euro an Schulden aufnehmen, gemessen in Preisen von 2018. Das entspreche 796 Milliarden Euro in Preisen von 2021 (Deflator 2 %). Setze man für den Anteil der Mitgliedstaaten den BNE-Schlüssel an, entfalle davon eine Verschuldung von 204 Milliarden Euro (5,7 % des BIP des Jahres 2021) auf Deutschland. Lege man den transferbezogenen Betrag für die NGEU-Verschuldung zugrunde, dann ergäben sich daraus gesamtstaatliche Verbindlichkeiten in Höhe von 72,3 % des BIP für „explizite“ Schulden. Damit liege Deutschland oberhalb der geltenden europäischen Höchstgrenze für den Schuldenstand in Höhe von 60 % des BIP, aber unter dem Durchschnitt der Eurozone (95,6 %) und der EU 27 (88,1 %).

c) Der Bundestag ist im Rahmen seiner Integrationsverantwortung angesichts dieser Belastungen allerdings gehalten, die Verwendung der Mittel aus NGEU und die Entwicklung des mit ihm verbundenen Haftungsrisikos für den Bundeshaushalt fortlaufend zu beobachten und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zum Schutz des Bundeshaushalts zu ergreifen. Vor dem Hintergrund der nur schwach ausgeprägten parlamentarischen Legitimationsabstützung des NGEU muss er – im Zusammenwirken mit der Bundesregierung und unter Inanspruchnahme seiner Rechte aus Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG sowie dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – darüber wachen, wie die Mittel aus NGEU verwendet werden und wie sich das mit NGEU verbundene Haftungsrisiko für den Bundeshaushalt entwickelt. Sollte sich seine Risikoprognose als unzutreffend herausstellen, hat er umgehend geeignete Maßnahmen zum Schutz des Bundeshaushalts zu ergreifen. 233

Zwar gelten die Anforderungen, die der Senat in seinen Entscheidungen zu Griechenlandhilfe und Europäischer Finanzstabilisierungsfazilität und zum Europäischen Stabilitätsmechanismus entwickelt hat (vgl. BVerfGE 132, 195 <241 Rn. 110>; 135, 317 <402 Rn. 165>; vgl. auch BVerfGE 129, 124 <180 f.>; 157, 234

332 <381 f. Rn. 85> - ERatG – eA), nicht, wenn der Europäischen Union gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV Eigenmittel zur Verfügung gestellt werden. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages erschöpft sich hier in der Bewilligung der Mittel im Ratifizierungsgesetz nach Satz 3 und in der Kontrolle der im Rat vertretenen Bundesregierung bei ihrem Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten zum Haushalt der Europäischen Union. Geht es jedoch um die Bewilligung sonstiger Mittel im Rahmen von Art. 311 Abs. 2 AEUV, die nicht in den Haushalt der Europäischen Union fließen, sondern zweckgebunden sind, fehlt es an der Legitimationsabstützung durch das Europäische Parlament im Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV. Entsprechend stärker fällt die Integrationsverantwortung des Bundestages ins Gewicht.

3. Vor diesem Hintergrund beeinträchtigt der Eigenmittelbeschluss 2020 die Beschwerdeführer zu I. und zu II. nicht in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG. 235

III.

Eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV ist nicht veranlasst. In dem hier zu entscheidenden Fall kommt es nicht auf die Auslegung von Art. 122 und Art. 311 AEUV durch den Gerichtshof an, weil es sich bei einer engen Auslegung des Eigenmittelbeschlusses 2020 nach Auffassung des Senats nicht um eine hinreichend qualifizierte Überschreitung des Integrationsprogramms oder eine Berührung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes handelt. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Gerichtshof die in Rede stehenden Einzelermächtigungen in Art. 122 und Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV im Ergebnis enger auslegen würde als das Bundesverfassungsgericht, sodass die Verfassungsbeschwerden auch im Falle einer Vorlage erfolglos blieben (vgl. BVerfGE 151, 202 <372 f. Rn. 317> - Europäische Bankenunion). 236

Bei der Auslegung von Art. 125 Abs. 1 AEUV handelt es sich dagegen um einen „acte éclairé“. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache Pringle (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756) zugrunde gelegt und ist unter Anwendung dieser Rechtsprechung und insbesondere der dort entwickelten Maßstäbe für die Haushaltsführung der Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis gelangt, 237

dass der Eigenmittelbeschluss 2020 auch insoweit keine qualifizierte Überschreitung der primärrechtlichen Kompetenzgrundlage darstellt.

IV.

Die Entscheidung ist mit 6:1 Stimmen ergangen. 238

König Huber Hermanns

Müller Kessal-Wulf

Langenfeld Wallrabenstein

Abweichende Meinung des Richters Müller
zum Urteil des Zweiten Senats
vom 6. Dezember 2022

- 2 BvR 547/21 -
- 2 BvR 798/21 -

„Den Vorhang zu und alle Fragen offen“ mag eine häufig zitierte, bühnentaugliche Maxime sein. Dennoch scheint sie mir zum effektiven Schutz des grundrechtsgleichen Rechts auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht geeignet. Trotzdem lässt die Senatsmehrheit in ihrer Entscheidung nahezu alle relevanten unionsrechtlichen Fragen unbeantwortet, verweigert den Dialog der europäischen Verfassungsgerichte, nimmt eine Verletzung der Integrationsverantwortung in Kauf und deutet einen Rückzug des Senats aus der materiellen Ultra-vires-Kontrolle an. Daher sehe ich mich zu meinem Bedauern außerstande, diese Entscheidung mitzutragen. 1

Die Senatsmehrheit selbst listet zahlreiche Bedenken gegen die Kompetenz der Europäischen Union zur Schuldenaufnahme gemäß Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 auf. Dennoch verzichtet sie auf eine eigenständige Bewertung des Vorliegens eines Kompetenzverstoßes (1.). Angesichts der von der Senatsmehrheit selbst ausgeführten, schwerwiegenden Zweifel an der Primärrechtskonformität des Eigenmittelbeschlusses 2020 hätte es vorliegend zumindest einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union bedurft (2.). Der (im Ergebnis untaugliche) Versuch, Grenzen für künftige Kreditaufnahmen der Union aufzuzeigen, ändert nichts daran, dass die Senatsmehrheit den Einstieg in eine dauerhafte und grundlegende Veränderung der europäischen Finanzarchitektur ohne die erforderliche primärrechtliche Grundlage hinnimmt (3.). Damit wird die Entscheidung den Anforderungen an eine effektive Ultra-vires-Kontrolle im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht gerecht (4.). Über den konkreten Einzelfall hinaus begründet die Vorgehensweise der Senatsmehrheit die Gefahr einer substantiellen Entleerung der unionsrechtlichen Kompetenzkontrolle (5.). 2

1. Die Senatsmehrheit lässt offen, ob aus ihrer Sicht eine Kreditaufnahme der Europäischen Union gemäß Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 mit den Vorgaben des Primärrechts vereinbar ist. Sie erachtet ledig- 3

lich – insoweit den Ausführungen des Vertreters der Europäischen Kommission in der mündlichen Verhandlung folgend – eine Ermächtigung der Europäischen Union aus Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 in Verbindung mit Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV als „nicht offensichtlich ausgeschlossen“. Zugleich formuliert die Senatsmehrheit selbst schwerwiegende, nicht von der Hand zu weisende allgemeine (a) und konkrete (b) Bedenken gegen die Verschuldungskompetenz der Europäischen Union im vorliegenden Fall.

a) Zunächst verweist die Senatsmehrheit unter Bezugnahme auf Art. 17 Abs. 2 der Haushaltsordnung der Europäischen Union darauf, dass für diese ein allgemeines Verschuldungsverbot gelte und es ohne eine Änderung des Vertrags ausgeschlossen sei, Kreditfinanzierungen zu verstetigen (vgl. Rn. 150 ff.). Dem stimme ich ausdrücklich zu. 4

Sodann macht sie geltend, dass die Verträge zwar kein absolutes Verschuldungsverbot normierten, die Aufnahme von Krediten zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung aber unzulässig sei, da es an einer hierfür nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV erforderlichen Einzelermächtigung fehle (vgl. Rn. 158). Zu einem grundlegenden Umbau der Finanzarchitektur der Europäischen Union sei der Rat nicht befugt, auch wenn er einstimmig entscheide. Hierzu bedürfe es vielmehr einer Vertragsänderung im Verfahren nach Art. 48 EUV. Abweichungen von den Vorgaben des Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV könnten auch nicht mit dem Hinweis begründet werden, dass eine Verschuldung für die Verwirklichung von NGEU notwendig sei. Die Formulierung eines politischen Handlungsziels allein eröffne keine Kompetenz (vgl. Rn. 160). Auch diesen Feststellungen der Senatsmehrheit ist uneingeschränkt zuzustimmen. 5

b) Ungeachtet dessen beschränkt sich die Senatsmehrheit im Folgenden trotz zahlreicher weiterer von ihr ausgeführter Bedenken auf die Feststellung, es sei nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 die Vorgaben des Primärrechts beachte (vgl. Rn. 162). Dabei trägt die von ihr hierfür vorgetragene Begründung meines Erachtens dem vom Senat angemahnten Maßstab, dass die Offensichtlichkeit einer Kompetenzüberschreitung auf der Grundlage einer „sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung“ nach den allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen ist (vgl. BVerfGE 142, 123 <201 Rn. 150>; 151, 202 <301 Rn. 152> – Europäische Bankenunion; 154, 17 <92 f. Rn. 113> – PSPP-Programm der EZB; stRspr), weder mit Blick auf Art. 311 Abs. 2 AEUV (aa), noch bezogen auf Art. 122 AEUV Rechnung (bb). 6

aa) Die Senatsmehrheit schließt aus, dass es sich bei den Krediten nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 um „Eigenmittel“ im Sinne von Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV handelt. Stattdessen qualifiziert sie diese Mittel als „sonstige Einnahmen“ im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV (vgl. Rn. 169). Der nach Wortlaut und Systematik von Art. 311 Abs. 2 AEUV zugewiesenen komplementären Funktion dieser Mittel und den daraus sich ergebenden Rechtsfolgen trägt sie jedoch unzureichend Rechnung. 7

(1) Auszugehen ist davon, dass nach Art. 311 Abs. 2 AEUV der Haushalt der Europäischen Union unbeschadet der sonstigen Einnahmen *vollständig* aus Eigenmitteln finanziert wird. Diesem Vorrang der Eigenmittelfinanzierung entspricht die bisherige Praxis, wonach zu den sonstigen Einnahmen im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV insbesondere die direkten Steuern der Bediensteten der Europäischen Union, Abgaben im Rahmen des Agrarmarkts, Währungsausgleichsbeiträge, die Verwaltungseinnahmen sowie Einnahmen der Europäischen Union aus Verkäufen und Vermietungen gehören. In der Vergangenheit beliefen sich – worauf die Senatsmehrheit selbst hinweist (vgl. Rn. 195 unter Bezugnahme auf Ruffert, NVwZ 2020, S. 1777 <1779>) – die sonstigen Einnahmen nur auf gut 1 % des Unionshaushalts. 8

(2) Zwar folgert die Senatsmehrheit vor diesem Hintergrund zutreffend, dass der Rückgriff auf sonstige Einnahmen die Ausnahme bleiben müsse (vgl. Rn. 195) und dadurch die Finanzierung der Europäischen Union durch Eigenmittel nicht umgangen werden dürfe (vgl. Rn. 162). Dass diesen Anforderungen vorliegend Rechnung getragen ist, wird von ihr aber nur defizitär beleuchtet und ist objektiv nicht nachvollziehbar. 9

(a) Gegen eine Beachtung des Gebots, die Unionsausgaben mit Eigenmitteln zu finanzieren, spricht, dass die für die Jahre 2021 und 2022 nach Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 vorgesehenen Kreditmittel die im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 für diese Jahre vorgesehenen ordentlichen Haushaltsmittel der Europäischen Union um mehr als das Doppelte übersteigen (335,151 Milliarden Euro NGEU gegenüber 154,049 Milliarden Euro MFR in 2021; 312,582 Milliarden Euro NGEU gegenüber 153,254 Milliarden Euro MFR in 2022; vgl. Rn. 197). Auf die Gesamtdauer des Mehrjährigen Finanzrahmens gesehen steht einem Haushaltsvolumen in Höhe von 1.074 Milliarden Euro ein Kreditvolumen von 750 Milliarden Euro gegenüber. Die „sonstigen Einnahmen“ betragen damit, wie der Sachverständige Professor Fuest in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat, 40 % des 10

Gesamthaushalts der Europäischen Union einschließlich NGEU oder 67 % dieses Haushalts ohne NGEU. Es erfolgt also eine Steigerung des Anteils der sonstigen Einnahmen am Gesamthaushalt der Europäischen Union im Vergleich zur Vergangenheit etwa um den Faktor 40. Die Kreditmittel bleiben im gesamten Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens nur etwa ein Drittel hinter den regulären Haushaltsmitteln zurück.

(b) Es ist fernliegend, angesichts dessen davon auszugehen, dass die im Eigenmittelbeschluss 2020 vorgesehene Kreditaufnahme den Grundsatz der vorrangigen Eigenmittelfinanzierung der Union und das in Art. 311 Abs. 2 AEUV angelegte Regel-Ausnahmeverhältnis nicht tangiert. Es handelt sich offensichtlich nicht um eine bloße Ausnahmeregelung, die die Finanzierung der Europäischen Union ausschließlich aus Eigenmitteln lediglich abrunden soll. Vielmehr drängt sich auf, dass jedenfalls über den gesamten Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens die Kreditfinanzierung als annähernd gleichwertige „zweite Säule“ neben die Eigenmittelfinanzierung der Europäischen Union tritt. Ein derartiges gleichwertiges Nebeneinander streitet indes dafür, dass Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 den primärrechtlichen Kompetenzrahmen überschreitet sowie letztlich auf eine grundlegende Veränderung der Finanzarchitektur der Europäischen Union gerichtet ist. 11

(c) Die Senatsmehrheit führt in diesem Zusammenhang zwar aus, dass viel dafürspreche, dass Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV verletzt sei, wenn – wie in den Jahren 2021 und 2022 – die Kreditermächtigung den Umfang des Haushalts pro Jahr übersteige (vgl. Rn. 196). Dennoch vermeidet sie eine dahingehende Festlegung und beschränkt sich auf die Feststellung, dass es nicht offensichtlich unzutreffend sei, statt auf das jeweilige Haushaltsjahr auf den Mehrjährigen Finanzrahmen abzustellen (vgl. Rn. 202). 12

Dies überzeugt nicht. Weshalb das auch für den Haushalt der Europäischen Union geltende Jährlichkeitsprinzip (vgl. Rn. 197) hier nicht zu berücksichtigen ist, bleibt offen. Vor allem aber wäre, selbst wenn man allein auf den Mehrjährigen Finanzrahmen abstellte, vorliegend zu entscheiden gewesen, ob angesichts des über dessen gesamten Zeitraum vorgesehenen Kreditvolumens von 750 Milliarden Euro, das nur um rund ein Drittel hinter der Gesamtsumme der Haushaltsmittel des Mehrjährigen Finanzrahmens zurückbleibt, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 mit dem vom Senat selbst betonten allgemeinen Verschuldungsverbot und dem Gebot aus Art. 311 Abs. 2 AEUV vereinbar ist, den 13

Haushalt der Europäischen Union grundsätzlich aus Eigenmitteln zu finanzieren. Sich dabei mit der Feststellung zu begnügen, es sei nicht offensichtlich unzutreffend, darauf abzustellen, dass die Gesamtsumme der Haushaltsmittel über die gesamte Laufzeit des Mehrjährigen Finanzrahmens etwas höher als die Gesamtsumme der Kreditmittel liege, wird den Anforderungen an eine detaillierte, auf die allgemein anerkannten Methoden zurückgreifende Auslegung von Art. 311 Abs. 2 AEUV nicht gerecht.

bb) Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Hinweis der Senatsmehrheit auf den Ausnahmecharakter des Aufbauinstruments und die strikte Zweckbindung der Kreditmittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise. Der Senat verweist insoweit darauf, dass die Ermächtigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten jedenfalls dann nicht offensichtlich gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV verstoße, wenn die Mittel für eine der Europäischen Union zugewiesene Einzelermächtigung und damit innerhalb des in den Verträgen niedergelegten Integrationsprogramms verwendet würden. Dass Art. 122 AEUV vorliegend eine solche Einzelermächtigung darstelle, sei jedenfalls nicht offensichtlich ausgeschlossen (vgl. Rn. 171). 14

Dem steht entgegen, dass die Senatsmehrheit selbst es als fraglich ansieht, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV vorliegen (1). Weitere Bedenken ergeben sich aus ihrer Sicht aus der konkreten Ausgestaltung des NGEU (2). Daneben bleibt sie eine nachvollziehbare Darlegung schuldig, inwieweit die Zuweisung einer Aufgabe an die Europäische Union auch eine Verschuldungskompetenz begründet (3). 15

(1) Nach Auffassung der Senatsmehrheit handelt es sich bei Art. 122 AEUV um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift, deren Regelungsgehalt im Einzelnen weitgehend ungeklärt sei (vgl. Rn. 174). Folgt man aber dem Grundsatz, dass Ausnahmeregelungen restriktiv auszulegen sind, bestehen gegen die Anwendbarkeit sowohl von Art. 122 Abs. 1 AEUV („insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten“) als auch von Art. 122 Abs. 2 AEUV (Schwierigkeiten „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“; Beistand für einzelne betroffene Mitgliedstaaten, nicht die Gesamtheit der Mitgliedstaaten) Bedenken, die der Senat selbst aufzeigt (vgl. Rn. 175). Trotzdem vermeidet er eine Entscheidung der Frage, auf welchen Absatz der Norm Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 gestützt werden kann und beschränkt sich auf die Feststellung, dass eine 16

Überschreitung der „Einzelermächtigung aus Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV“ jedenfalls nicht offensichtlich sei. Die damit verbundene Verschleifung der beiden Absätze der Norm zu einer einheitlichen Einzelermächtigung erschließt sich nicht und bleibt hinter dem gebotenen Maß an sorgfältiger Auseinandersetzung mit Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV zurück.

(2) Hinzu kommen weitere Bedenken gegen die Verankerung von Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 in Art. 122 AEUV, die sich auch aus Sicht der Senatsmehrheit aus der inhaltlichen Ausgestaltung des NGEU ergeben. Dabei geht sie zutreffend davon aus, dass der Wiederaufbaufonds nur auf Art. 122 AEUV gestützt werden kann, wenn die vorgesehenen Maßnahmen gezielt auf die Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie gerichtet sind und es sich nicht um ein allgemeines Konjunkturprogramm handelt (vgl. Rn. 177). Im Anschluss daran listet die Senatsmehrheit selbst zahlreiche Bedenken gegen das Vorliegen der erforderlichen Konnexität zwischen den Folgen der COVID-19-Pandemie und den im Rahmen des NGEU zulässigen Maßnahmen auf. Dazu zählen: 17

- der Verteilungsschlüssel der Mittel, der sich überwiegend an Parametern orientiert, die keinen Bezug zu den Folgen der Pandemie aufweisen (vgl. Rn. 177, 181),

- die Verwendungszwecke der Mittel, wie etwa die Erreichung der Klimaneutralität oder die Digitalisierung, für die Vergleichbares gelte (vgl. Rn. 178),

- die Erklärung der Bundesregierung in der ersten parlamentarischen Beratung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz, wonach es sich mitnichten um ein Wiederaufbau-, sondern um ein Erneuerungsprogramm handele (vgl. Rn. 177) sowie

- die Dauer der Verausgabung (vgl. Rn. 179) und die Verwendung eines Teils der Mittel für laufende Programme der Europäischen Union (vgl. Rn. 180).

Diese Bedenken sind in der mündlichen Verhandlung durch die sachkundigen Auskunftspersonen aus den Wirtschaftswissenschaften bestätigt worden. Beispielsweise führt der Sachverständige Professor Fuest in seiner schriftlichen Stellungnahme zur mündlichen Verhandlung (S. 3 f.) aus: „Die Konnexität im engeren Sinne zwischen den ökonomischen Folgen der COVID-Pandemie und den Nettotransfers der EU-Staaten aus NGEU ist schwach ausgeprägt. (…) Der Grund- 18

satz der Zusätzlichkeit der Unionsfinanzierung bedeutet lediglich, dass ein und dasselbe Projekt mit europäischen Mitteln nur einmal gefördert werden kann (…). Entsprechend kann man davon ausgehen, dass ein erheblicher Teil der Mittel schlicht als Transfer in die nationalen Haushalte anzusehen ist, der dort frei verwendet werden kann, auch für konsumtive Ausgaben, Steuersenkungen oder den Defizitabbau“. Zwar haben die sachkundigen Auskunftspersonen darüber hinaus bekundet, dass von NGEU positive Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung ausgegangen sein dürften. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass es sich dabei „eher (um) ein Instrument der Kohäsions- als der Stabilisierungspolitik“ (vgl. Schriftliche Stellungnahme Prof. Felbermayr zur mündlichen Verhandlung, S. 9) handelt, das aufgrund der fehlenden Konnexität der Verwendungszwecke zu den Folgen der COVID-19-Pandemie jedenfalls zu wesentlichen Teilen nicht auf Art. 122 AEUV gestützt werden kann.

Ungeachtet dessen beschränkt die Senatsmehrheit sich unter Verweis auf einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum von Rat und Kommission erneut auf die Feststellung, eine Überschreitung der Grenzen von Art. 122 AEUV sei nicht offensichtlich (vgl. Rn. 182 ff.). Soweit sie ergänzend darauf verweist, eine offensichtliche Überschreitung von Art. 122 AEUV sei zu verneinen, falls die EURI-Verordnung strikt auf den historischen Ausnahmefall der „Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise“ (Art. 1 Abs. 1 EURI-VO) beziehungsweise die „Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise“ (Art. 1 Abs. 2 EURI-VO) beschränkt bleibe (Rn. 186), steht dies im Widerspruch zu den eigenen Ausführungen und den Feststellungen der sachverständigen Auskunftspersonen, wonach dies gerade nicht der Fall ist. 19

(3) Daneben fehlt es an einer tragfähigen Begründung für die Auffassung der Senatsmehrheit, dass mit der Einzelermächtigung des Art. 122 AEUV auch eine Kompetenz der Europäischen Union zur Schuldenaufnahme jedenfalls bis zur Höhe des eigenmittelgestützten regulären Haushalts verbunden ist. 20

Folgte man der Logik der Senatsmehrheit, genügte der Bestand einer Einzelermächtigung, um zu deren Ausfüllung Kredite aufzunehmen, die lediglich – über einen mehrjährigen Zeitraum betrachtet – die Summe der Eigenmittel im regulären Haushalt nicht übersteigen dürfen. Damit entstünde ein gleichgewichtiges Nebeneinander des regulären Haushalts, für den das Verschuldungsverbot strikt gilt, und sonstiger Nebenhaushalte in nahezu gleicher Höhe, die von dieser Restriktion völlig freigestellt sind. Die Vorstellung, dass das primärrechtliche Integ- 21

rationsprogramm einerseits ein striktes Verschuldungsverbot für den regulären Haushalt vorsieht und andererseits gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, dieses Verbot durch auf beliebige Einzelermächtigungen gestützte Nebenhaushalte weitgehend zu entleeren, erscheint mir abwegig.

2. Angesichts der dargestellten Bedenken gegen die primärrechtliche Zulässigkeit von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020, deren Berechtigung die Senatsmehrheit nicht abschließend bewertet, hätte es vorliegend zumindest einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV bedurft, damit dieser seiner Aufgabe, die Verträge auszulegen und dabei die Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren (vgl. BVerfGE 154, 17 <90 f. Rn. 111> – PSPP-Programm der EZB), Rechnung tragen kann. Die Vielzahl der durch die Senatsmehrheit selbst thematisierten und im Ergebnis offengelassenen primärrechtlichen Zweifel an der Kompetenz der Europäischen Union zur Schaffung einer eigenständigen Verschuldungsmöglichkeit in einer nahezu eigenmitteläquivalenten Höhe sowie deren im Urteil dargestellten kontroversen Bewertung im Schrifttum hätten es erfordert, im Vollzug des europäischen Verfassungsgerichtsverbunds den Gerichtshof in die Lage zu versetzen, seine Rolle als authentischer Interpret des Unionsrechts wahrzunehmen. Erst mit der Entscheidung des Gerichtshofs wäre für das Bundesverfassungsgericht die Grundlage geschaffen, um seinerseits über die Offensichtlichkeit einer Kompetenzüberschreitung durch Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 und damit eine Verletzung des Rechts der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu urteilen. 22

Demgegenüber begründet der Senat den Verzicht auf eine Vorlage damit, dass nicht davon auszugehen sei, dass der Gerichtshof die in Rede stehenden Einzelermächtigungen in Art. 122 AEUV und Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV im Ergebnis enger auslegen werde als das Bundesverfassungsgericht (vgl. Rn. 236). Dies geht schon deshalb fehl, weil die Senatsmehrheit auf eine aus ihrer Sicht zutreffende Auslegung von Art. 122 AEUV und Art. 311 Abs. 2 AEUV gerade verzichtet und nur die Frage erörtert hat, ob bestimmte Auslegungen dieser Normen „offensichtlich unvertretbar“ oder „ausgeschlossen“ sind, ohne sich diese zu eigen zu machen. Außerdem verweist die Senatsmehrheit ausdrücklich darauf, dass der Regelungsgehalt des Art. 122 AEUV weitgehend ungeklärt sei (vgl. Rn. 174). Daher hilft auch der Hinweis auf das Urteil vom 30. Juli 2019 (BVerfGE 151, 202 <372 ff. Rn. 317 ff.> – Europäische Bankenunion) nicht weiter. Während im dortigen Zusammenhang der Senat auf der Grundlage zahlreicher, von ihm ausgeführ- 23

ter Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union von einem „acte éclairé“ ausgehen konnte, fehlt es vorliegend an einer vergleichbaren Rechtsprechung mit Blick auf Art. 122 AEUV ebenso wie mit Blick auf Art. 311 Abs. 2 AEUV. Der Behauptung der Senatsmehrheit, der Gerichtshof werde diese Vorschriften nicht „enger“ auslegen als das Bundesverfassungsgericht, fehlt es daher an belastbaren Anknüpfungspunkten in der Rechtsprechung beider Gerichte.

3. Anstelle der Vorlage an den Gerichtshof ist die Senatsmehrheit bestrebt, Kreditaufnahmen der Europäischen Union durch einen aus dem Verbot der Umgehung der Finanzierung des Unionshaushalts durch Eigenmittel abgeleiteten Kriterienkatalog zu begrenzen. Danach bedarf die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten einer eigenständigen Verankerung im Eigenmittelbeschluss, einer strikten Bindung an eine vertragliche Einzelermächtigung sowie einer Befristung und einer betragsmäßigen Begrenzung der Kredite (vgl. Rn. 162). Dass es mit diesen Kriterien gelingt, die Beachtung des Grundsatzes der Finanzierung der Europäischen Union aus Eigenmitteln zu gewährleisten, ist zu bezweifeln (a). Sie ändern jedenfalls nichts an dem Umstand, dass die Senatsmehrheit mit ihrem Urteil die Möglichkeit eines Einstiegs in eine grundlegende Veränderung der europäischen Finanzarchitektur ohne die erforderliche primärrechtliche Grundlage hinnimmt (b). 24

a) Soweit die Senatsmehrheit fordert, dass Kreditaufnahmen im jeweiligen Eigenmittelbeschluss angeordnet werden müssen, mag dies der Sicherung des Letztentscheidungsrechts der Mitgliedstaaten über die Finanzausstattung der Europäischen Union dienen (vgl. Rn. 166). Eine Begrenzung derartiger Kredite auf das in Art. 311 Abs. 2 AEUV vorgesehene Maß ist damit aber nicht verbunden. 25

Gleiches gilt, soweit die Senatsmehrheit die Auffassung vertritt, eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme verstoße nicht offensichtlich gegen Art. 311 AEUV, wenn die Mittel im Rahmen einer der Europäischen Union zugewiesenen Einzelermächtigung und damit innerhalb des Integrationsprogramms verwendet würden (vgl. Rn. 171). Insoweit dürfte sie unzureichend zwischen der Übertragung einer Aufgabe und dem Recht, zu deren Erfüllung Schulden aufzunehmen, unterscheiden. Die zur Schuldenaufnahme gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV erforderliche Einzelermächtigung kann durch die Begründung einer sachlichen Zuständigkeit nicht ersetzt werden. Hinzu kommt, dass die Überprüfung der Inanspruchnahme einer Einzelermächtigung durch das Bundesverfassungsgericht auf die Frage des Vorliegens eines offensichtlichen Kompetenzverstoßes begrenzt ist. 26

Legt man dem die nunmehr gewählte Vorgehensweise der Senatsmehrheit zur Feststellung der Offensichtlichkeit eines Kompetenzverstoßes zugrunde (siehe dazu unten Rn. 42 ff.), eröffnet sich ein nahezu unbegrenztes Feld institutioneller Kreativität zur Begründung von Kreditaufnahmemöglichkeiten der Europäischen Union. Es erschließt sich nicht, wie durch die Bindung von Kreditaufnahmen an vertragliche Einzelermächtigungen zur Beachtung des Grundsatzes vorrangiger Eigenmittelfinanzierung der Europäischen Union beigetragen werden könnte.

Auch das Gebot einer zeitlichen Begrenzung der jeweiligen Kreditaufnahme vermag die Beachtung des in Art. 311 Abs. 2 AEUV angelegten Regel-Ausnahme-Verhältnisses nicht zu garantieren. Dem steht bereits die Möglichkeit regelmäßiger Neuaufnahmen von Krediten unter Rückgriff auf vertragliche Einzelermächtigungen entgegen. Zudem verhält die Senatsmehrheit sich insoweit nicht zu dem rechtstatsächlichen Befund, dass in der Vergangenheit regelmäßig in Krisenzeiten geschaffene temporäre Instrumente zu dauerhaften Bestandteilen der europäischen Finanzarchitektur mutierten und dies von den Mitgliedstaaten am Ende regelmäßig mitgetragen wurde (vgl. Bundesrechnungshof, Bericht zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt <Wiederaufbaufonds>, 11. März 2021, S. 16 ff.). 27

Schließlich führt auch die Forderung nach einer Begrenzung der Höhe der Kreditaufnahme jedenfalls in der von der Senatsmehrheit hingenommenen Auslegung von Art. 311 Abs. 2 AEUV nicht zu einer Durchsetzung des Gebots der Haushaltsfinanzierung aus Eigenmitteln. Wie vorstehend dargelegt führt die von ihr nicht beanstandete Vorstellung, Kreditaufnahmen seien als „sonstige Einnahmen“ im Sinne des Art. 311 Abs. 2 AEUV bis zur Höhe der über den gesamten Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens anfallenden Eigenmittel zulässig, zur Entstehung einer zweiten, gleichwertigen Säule der Ausgabenfinanzierung der Europäischen Union. Dem in Art. 311 Abs. 2 AEUV angelegten Gebot grundsätzlicher Eigenmittelfinanzierung genügt dies offensichtlich nicht, zumal offenbleibt, ob bei der Bestimmung des Verhältnisses von Fremd- und Eigenmitteln lediglich auf die im jeweiligen Eigenmittelbeschluss ausgewiesenen neuen Kreditermächtigungen abzustellen ist oder ob noch laufende Kreditprogramme zu berücksichtigen sind. 28

b) Damit öffnet die Hinnahme von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 durch die Senatsmehrheit den Weg zu einer grundlegenden 29

Veränderung der Finanzarchitektur der Europäischen Union, die durch ein dauerhaftes, nahezu paritätisches Nebeneinander von Eigenmitteln und Kreditaufnahmen geprägt ist. Die Haushaltsstrukturen der Europäischen Union verändern sich damit evident in Richtung auf eine Fiskal- und Transferunion.

Zwar mag es dafür sehr gute politische Gründe geben. Dies ändert jedoch 30
nichts daran, dass in keiner Weise ersichtlich ist, dass diese Haushaltsarchitektur dem Integrationskonzept, wie es in Art. 310 ff. AEUV festgelegt ist, entspricht. Der Weg zur Transformation der Europäischen Union in eine Transfer- und Verschuldungsunion führt daher nach meiner festen Überzeugung nur über eine Änderung der Verträge im Verfahren nach Art. 48 EUV. Wie die Senatsmehrheit zutreffend feststellt, ist der Rat zu einem dahingehenden grundlegenden Umbau der Finanzarchitektur der Europäischen Union auch dann nicht befugt, wenn er einstimmig entscheidet (vgl. Rn. 160).

Demgegenüber kann weder darauf verwiesen werden, dass die Europäische 31
Union auch in der Vergangenheit schon Kredite aufgenommen habe (aa), noch darauf, dass es sich bei NGEU um eine einmalige Ausnahme zur Bewältigung einer präzedenzlosen Krise handele (bb).

aa) Die in der Vergangenheit von der Europäischen Union aufgenommenen 32
Kredite sind in keiner Weise mit der Kreditaufnahme aufgrund Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 vergleichbar. Abgesehen davon, dass von einer bisherigen Praxis nicht zwingend auf deren Primärrechtskonformität geschlossen werden kann, weist die Senatsmehrheit zutreffend darauf hin, dass bisherige Kreditaufnahmen in der Höhe stets eng begrenzt waren und lediglich zur Ausreichung revolvierender Darlehen verwendet wurden (vgl. Rn. 156). Sie widersprechen daher der komplementären Funktion sonstiger Einnahmen im Sinne des Art. 311 Abs. 2 AEUV nicht.

Demgegenüber führt die im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses 2020 vorge- 33
sehene Kreditaufnahme nicht nur wegen ihres Volumens in Höhe von 750 Milliarden Euro zu einer tiefgreifenden Änderung der Finanzstrukturen der Europäischen Union. Vor allem erlaubt Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b Eigenmittelbeschluss 2020 den größeren Teil der Kreditmittel (390 Milliarden Euro) als verlorene Zuschüsse einzusetzen. Da die Rückzahlung dieser Mittel aus dem Unionshaushalt erfolgt, treten Umverteilungseffekte ein, die in dieser Form bei dem bisherigen Einsatz von Kreditmitteln nicht entstanden sind.

bb) Die einer grundlegenden Änderung der Finanzstrukturen entgegengehaltene Behauptung, es handele sich bei NGEU um ein „einmaliges Instrument zur Reaktion auf eine präzedenzlose Krise“ und „nicht um den Einstieg in eine Transferunion“ ist in mehrfacher Hinsicht nicht belastbar. 34

(1) Dem widerspricht nicht nur die fehlende Begrenzung der Verwendungszwecke des NGEU auf die Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie und die regelmäßige Verstetigung temporär eingeführter Instrumente über das Ende der jeweiligen Krise hinaus. Vor allem eröffnet das von der Senatsmehrheit hingenommene Konzept zur kompetenzrechtlichen Fundierung von NGEU umfängliche Möglichkeiten weiterer kreditfinanzierter Maßnahmen und Programme. Genügen eine Ermächtigung im Eigenmittelbeschluss, die Bezugnahme auf eine Einzelermächtigung sowie die Befristung und betragsmäßige Begrenzung für die Aktivierung „sonstiger Einnahmen“ in Form von Krediten, können in nahezu beliebigem Umfang neue Instrumente geschaffen werden, die in ihrer Struktur NGEU nachgebildet sind und zu vergleichbaren Transfereffekten führen können. Unmissverständlich hat der Sachverständige Professor Fuest in seiner schriftlichen Stellungnahme zur mündlichen Verhandlung (S. 8) dazu ausgeführt: „Selbst wenn es langfristig wünschenswert erscheint, einem Schuldenaufwuchs auf EU-Ebene entgegenzutreten, ist die Ankündigung, in der nächsten Krise nicht erneut Schulden aufzunehmen, nicht glaubwürdig“. 35

(2) Dem Befund, dass Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 auf einen Einstieg in eine europäische Transferunion zielt, entsprechen die Einlassungen politischer Entscheidungsträger. So zitiert die Senatsmehrheit selbst (Rn. 177) die an Äußerungen des Bundesministers der Finanzen anknüpfende Erklärung der Bundesregierung in der ersten Beratung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz im Deutschen Bundestag, wonach NGEU einen „notwendigen und überfälligen Schritt in Richtung Fiskalunion Europäische Union“ darstelle (vgl. Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27480). Dass der Senat sich demgegenüber mit dem Hinweis begnügt, Bundesregierung und Bundestag hätten in der mündlichen Verhandlung betont, es gehe bei NGEU nicht um den Einstieg in eine Transferunion (vgl. Rn. 187), erstaunt. Dass sich ein beamteter Staatssekretär in Kenntnis der Prozesslage in der mündlichen Verhandlung von Äußerungen seines eigenen Ministers distanziert, mag ein bemerkenswerter Vorgang sein. Die vor der Parlamentsöffentlichkeit durch die Bundesregierung abgegebene Äußerung wird dadurch aber in keiner Weise gegenstandslos. 36

4. Insgesamt ist daher festzustellen, dass die Senatsmehrheit trotz zahlreicher erheblicher Bedenken gegen die Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Primärrechts der Europäischen Union sowohl von einer Vorlage an den Gerichtshof als auch von einer eigenständigen rechtlichen Bewertung der aufgeworfenen Fragen absieht. Sie nimmt damit in Kauf, dass sich der Eigenmittelbeschluss 2020 als Einstieg in eine grundsätzliche Änderung der Finanzarchitektur der Europäischen Union im Sinne einer Fiskal- und Transferunion ohne die erforderliche Änderung des Primärrechts darstellt. Eine Vertragsänderung „auf kaltem Wege“ durch die einstimmige Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses 2020 erachtet die Senatsmehrheit selbst als unzulässig (vgl. Rn. 160), sodass in diesem Fall die Beschwerdeführer durch den Erlass des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes in ihrem Recht auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt wären. Der effektive Schutz dieses Rechts hätte daher zumindest erfordert, dass der Senat den Versuch einer Klärung der einschlägigen unionsrechtlichen Fragen im Wege der Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV unternimmt, statt unter Verweis auf die angeblich fehlende Offensichtlichkeit des Kompetenzverstoßes auf jede eigenständige rechtliche Bewertung dieser Fragen zu verzichten. 37

5. Über den konkret zu entscheidenden Einzelfall hinaus begründet die von der Senatsmehrheit gewählte Vorgehensweise nach meinem Dafürhalten die Gefahr einer substantiellen Entleerung der Ultra-vires-Kontrolle. Sie verkürzt die Prüfung eines Kompetenzverstoßes in einer den Anforderungen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht genügenden Weise. 38

Auszugehen ist insoweit von der – auch durch die Senatsmehrheit in Bezug genommenen (vgl. Rn. 129 ff.) – ständigen Rechtsprechung des Senats. Danach setzt eine erfolgreiche Ultra-vires-Kontrolle eine hinreichend qualifizierte, das heißt eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung voraus (vgl. BVerfGE 142, 123 <200 Rn. 148>; 154, 17 <90 Rn. 110> – PSPP-Programm der EZB). Offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen liegt eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, wenn sich eine Kompetenz bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt (vgl. BVerfGE 126, 286 <308>; 142, 123 <200 Rn. 149>; 151, 202 <300 f. Rn. 151> – Europäische Bankenunion). 39

Dies entbindet den Senat jedoch nicht von der Notwendigkeit, auf der Grundlage einer eigenen rechtlichen Bewertung im Dialog mit dem Gerichtshof der Europäischen Union den Versuch zu unternehmen, den Inhalt des Unionsrechts zu klären. Zutreffend hat der Senat insoweit entschieden, dass die Annahme einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung nicht voraussetzt, dass keine unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu der in Rede stehenden Frage vertreten werden. Dass Stimmen im Schrifttum, der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestierten, hindere die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung grundsätzlich nicht. „Offensichtlich“ könne eine Kompetenzüberschreitung auch sein, wenn ihre Annahme „das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung“ sei (vgl. BVerfGE 82, 316 <319 f.>; 89, 243 <250>; 89, 291 <300>; 95, 1 <14 f.>; 103, 332 <358 ff.>; 142, 123 <201 Rn. 150>; 154, 17 <92 f. Rn. 113> – PSPP-Programm der EZB). 40

Davon ausgehend hat der Senat im Streitfall die einschlägigen Normen des Unionsrechts intensiv zu prüfen und auszulegen sowie gegebenenfalls im Wege der Vorlage gemäß Art. 267 AEUV in den Dialog mit dem Gerichtshof der Europäischen Union einzutreten. Erst am Ende dieses Prozesses kann zuverlässig beurteilt werden, ob sich der Inhalt des einschlägigen Unionsrechts mit der gebotenen Eindeutigkeit feststellen lässt, oder ob das Bundesverfassungsgericht – ausnahmsweise – gehindert ist, einen Kompetenzverstoß anzunehmen, weil sich ein kompetenzgemäßes Verhalten mit hinreichend gewichtigen rechtlichen Argumenten vertreten lässt und es daher an der Offensichtlichkeit eines Kompetenzverstoßes fehlt. Hegt das Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage einer sorgfältigen Auslegung des Unionsrechts ernsthafte Zweifel an der Beachtung der Kompetenzordnung, ist nach meiner Überzeugung im Interesse effektiven Rechtsschutzes für den Verzicht auf eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union – von den Fällen des „acte clair“ und des „acte éclairé“ abgesehen – kein Raum. 41

Begrenzt der Senat sich hingegen von vornherein auf eine bloße Prüfung des Kriteriums der „Offensichtlichkeit“ eines Kompetenzverstoßes, besteht die Gefahr einer weitgehenden Aushöhlung der Ultra-vires-Kontrolle. So liegt es im vorliegenden Fall: Die Senatsmehrheit lässt letztlich alle entscheidungserheblichen Fragen zur Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020 mit den primärrechtlichen Vorgaben aus Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV sowie Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV offen. Sie artikuliert zwar zahlreiche gewichtige Bedenken, verzichtet aber auf eine eigenständige rechtliche Bewertung und eine Vorlage an den Gerichtshof gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV. Stattdessen 42

beschränkt sie sich mit anfechtbarer Begründung und ohne den ernsthaften Versuch, im Dialog mit dem Gerichtshof als authentischen Interpreten des Unionsrechts die entscheidungserheblichen Fragen zu klären, auf die Feststellung, es sei nicht „offensichtlich unvertretbar“ oder „ausgeschlossen“ von der Primärrechtskonformität des Eigenmittelbeschlusses 2020 auszugehen. Der Verpflichtung zu einer „sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung“ des Unionsrechts genügt dies nach meiner Überzeugung nicht.

Vielmehr begründet die von der Senatsmehrheit gewählte Vorgehensweise die Gefahr, dass die Ultra-vires-Kontrolle durch die Fokussierung auf die Feststellung einer an strengste Voraussetzungen gebundenen Offensichtlichkeit künftig im Wesentlichen leerläuft. Es ist schwer vorstellbar, dass es im Streitfall nicht gelingt, Stimmen im Schrifttum zu finden, die mit ernstzunehmenden Argumenten die Beachtung der Kompetenzordnung zu begründen in der Lage sind. Ebenso verfügen die europäischen Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen über ein ausreichendes Maß an juristischer Expertise, um darzulegen, dass der Bestand einer Kompetenz für das jeweilige Handeln zumindest nicht als „ausgeschlossen“ oder „offensichtlich unvertretbar“ angesehen werden kann. Genügte dies, um auf eine sorgfältige Auslegung des Unionsrechts und den Dialog mit dem Gerichtshof zu verzichten, dürfte die Ultra-vires-Kontrolle weitgehend ausgedient haben. Da dies nicht nur dem Recht auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend Rechnung trägt, sondern auch Versuchen entgegenkäme, das Primärrecht unter Umgehung von Art. 48 EUV „auf kaltem Wege“ zu erweitern oder inhaltlich zu verändern, ist zu hoffen, dass der Senat auf dem nunmehr eingeschlagenen Weg nicht weiter voranschreitet. 43

Müller