



Verfassungsbeschwerden zur Beteiligung Deutschlands am EU-Wiederaufbaufonds; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022

Mit Urteil vom 6. Dezember 2022 hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zwei Verfassungsbeschwerden (2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21) zur Beteiligung Deutschlands am EU-Wiederaufbaufonds („Next Generation EU“) zurückgewiesen.

1. Sachverhalt

Im Juli 2020 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie das temporäre Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ (im Folgenden NGEU) vereinbart. Der in diesem Zusammenhang gefasste Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 (im Folgenden Eigenmittelbeschluss 2020) ermächtigt im Rahmen seiner Art. 4 und 5 die Europäische Kommission, zur Finanzierung von NGEU im Namen der EU bis 2026 an den Kapitalmärkten Mittel i. H. v. bis zu 750 Mrd. Euro aufzunehmen.

Hiervon können bis zu 360 Mrd. Euro für die Gewährung von Darlehen und bis zu 390 Mrd. Euro für Ausgaben verwendet werden. Die Union darf die an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben verwenden. Alle Verbindlichkeiten, die sich aus der Ermächtigung ergeben, sind bis zum 31. Dezember 2058 zurückzuzahlen. NGEU dient u. a. der Finanzierung der sog. Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden ARF), aus der Deutschland Fördermittel i. H. v. ca. 29 Mrd. Euro erhält.

Am 19. Februar 2021 legte die Bundesregierung den Entwurf eines Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes vor. Der Deutsche Bundestag nahm den Gesetzentwurf am 25. März 2021 an.

Im März 2021 wurden vor dem BVerfG zwei Verfassungsbeschwerden erhoben. Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, 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 sowie Art. 79 Abs. 3 GG. Dazu wird vorgetragen, dass sich mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung im europäischen Primärrecht keine Ermächtigungsgrundlage für die Aufnahme von Schulden durch die Europäische Union finde.

2. Urteil des BVerfG

Im vorliegenden Urteil kommen die Richter zu dem Ergebnis, dass die beiden vorliegenden Verfassungsbeschwerden zulässig, aber unbegründet sind (Rdn. 98).

a) Zulässigkeit

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 (vgl. Rdn. 104). 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).

Die Beschwerdeführer 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 (vgl. Rdn. 105 ff.).

Die 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 Bürger auf demokratische Selbstbestimmung ausreichend. Zudem werde hinreichend substantiiert dargelegt, dass der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gebilligte Eigenmittelbeschluss 2020 nicht von einer primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt sei, sondern vielmehr gegen primärrechtliche Vorgaben (u. a. das sog. Beistandsverbot aus Art. 125 AEUV) verstoße.

b) Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerden sind jedoch unbegründet, da das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz die Beschwerdeführer 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 verletzt. Unter Zugrundelegung der von der Europäischen Kommission und der Bundesregierung dargelegten Auslegung des Eigenmittelbeschlusses 2020 liegt keine offensichtliche Überschreitung der Ermächtigung aus Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 i. V. m. Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV vor (Rdn. 120). Art. 311 Abs. 2 AEUV gibt vor, dass der Haushalt der Europäischen Union vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird. In Abs. 3 wird geregelt, dass neue Eigenmittel festgelegt werden können, wie es mit der „Plastikabgabe“ zuletzt erfolgt ist.

Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung folgt aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG und vermittelt Bürgern nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der 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. Dieses Recht wird verletzt, wenn solche Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen Maßnahmen treffen, die vom Integrationsprogramm nicht gedeckt sind, oder wenn beim Vollzug des Integrationsprogramms die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG nicht beachtet werden. Für Bundestag und Bundesregierung ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 bis Abs. 3 GG insoweit eine Integrationsverantwortung, die sie verpflichtet, die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Integration sicherzustellen.

Der dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz zugrundeliegende Eigenmittelbeschluss 2020 stellt jedenfalls keine offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung des geltenden Integrationsprogramms der Europäischen Union dar, die für die Annahme eines Ultra-vires-Aktes erforderlich wäre (vgl. Rdn. 129 ff.). Der Senat führt aus, dass ein solcher vorliege, 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.

Relevant für kommende Diskussionen über künftige Investitionsprogramme sind die Ausführungen zur Befähigung der Europäischen Union zur Aufnahme von Krediten an den Kapitalmärkten und zu einem Verschuldungsverbot der EU in den Rdn. 149 ff: Die Richter stellen dar, dass die Verträge zwar keine Einzelermächtigung i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV enthalten, die die Union berechtigen würde, Kredite aufzunehmen. Ausnahmsweise kommt jedoch die Aufnahme von Krediten als sonstige Einnahmen i. S. d. Art. 311 Abs. 2 AEUV in Betracht, wenn (wie im vorliegenden Fall) die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Eigenmittelbeschluss vorgesehen ist, die Mittel ausschließlich zweckgebunden für eine der EU 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 (Rdn. 149).

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass weitgehend von einem Verschuldungsverbot der Europäischen Union ausgegangen wird, ein absolutes Verbot aber nicht durch die Verträge normiert wird (Rdn. 151 ff.). Vielmehr sind in der Unionspraxis in der Vergangenheit bereits Kredite aufgenommen worden, deren Umfang jedoch stets begrenzt war, die Kredite wurden zudem nur zum Ausgleich von Darlehen verwendet. Der Senat führt aus, dass eine Kreditaufnahme dann unzulässig ist, wenn sie zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt wird.

Die Ermächtigungsgrundlage in Art. 311 Abs. 3 AEUV ermöglicht die Aufnahme von Krediten durch die Europäische Union als sonstige Mittel (vgl. Rdn. 163 ff.), insbesondere können die aufzunehmenden Mittel als sonstige Einnahmen i. S. v. Art. 311 Abs. 2 AEUV angesehen werden (Rdn. 169). Darüber hinaus wird festgestellt, dass nicht ausgeschlossen werde, dass sich die Kreditaufnahme auch auf Art. 122 AEUV stützen lassen, der die Begründung von Kompetenzen zur Durchführung von Not-fallmaßnahmen im Krisenfall vorsieht (vgl. Rdn. 172 ff.).

Der Eigenmittelbeschluss geht davon aus, dass es sich bei der zugrundeliegenden 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 die Krise sei. Hinsichtlich der Frage, ob es sich bei Mitteln in der vorliegenden Höhe um eine Ausnahmeregelung handeln könne, stellt der Senat nicht auf ein einzelnes Haushaltsjahr, sondern stattdessen auf den gesamten Mehrjährigen Finanzrahmen ab, der sich im Zeitraum 2021 - 2027 auf insgesamt 1.074,3 Mrd. Euro beläuft.

Zur dem von den Beschwerdeführern vorgebrachten möglichen Verstoß gegen die „no-bail-out“-Klausel (sog. Beistandsverbot) aus Art. 125 AEUV wird ausgeführt, dass eine Umgehung der Vorgabe zwar mit Blick auf die hohen Verschuldungsquoten einzelner Mitgliedstaaten für die Zukunft nicht ausgeschlossen ist, diese jedoch nicht offensichtlich sei und außerdem nicht bereits durch die Aufnahme von Krediten begründet wird (Rdn. 204 ff). Die primärrechtliche Vorgabe bestimmt, dass weder die EU noch anderer Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeit eines Mitgliedstaates haften.

Weiter berührt der Eigenmittelbeschluss nach den Ausführungen der Richter auch nicht die Verfassungsidentität des Grundgesetzes, wie die Beschwerdeführer geltend machen. Es ist trotz der im Eigenmittelbeschluss als letztes Mittel vorgesehene Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten (Art. 9 Abs. 4 S. 1) nicht ersichtlich, dass durch den Eigenmittelbeschluss 2020 Verpflichtungen für den Bundeshaushalt entstehen können (vgl. Rdn. 211 ff.), da Höhe und Zweck der Mittel sowie der zeitliche Einsatz begrenzt sind.

Richter Müller hat ein Sondervotum abgegeben (S. 112 ff.), das mit den Worten „*Den Vorhang zu und alle Fragen offen*“ eingeleitet wird. Im Ergebnis gibt er an, die Entscheidung nicht mittragen zu können. Die Senatsmehrheit lasse in ihrer Entscheidung nahezu alle relevanten unionsrechtlichen Fragen unbeantwortet, verweigere den Dialog der europäischen Verfassungsgerichte, nehme eine Verletzung der Integrationsverantwortung in Kauf und deute darüber hinaus einen Rückzug des Senats aus der materiellen Ultra-vires-Kontrolle an.

Bewertung

Das BVerfG sendet ein deutliches Signal mit Blick auf künftige Investitionsmaßnahmen der Europäischen Union und deren Finanzierung und nennt Kriterien unter denen weitere Kreditaufnahmen möglich sind. Nachdem die Europäische Kommission in den vergangenen Monaten bereits damit begonnen hat, weitere Eigenmittelquellen zu diskutieren (darunter u. a. Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel, der Besteuerung von internationalen Unternehmen und ggf. auch aus einer Finanztransaktionssteuer) scheinen nun auch die in der Vergangenheit in Deutschland geäußerten (rechtlichen) Bedenken gegenüber einer erneuten Aufnahme von Krediten durch die Europäische Union aus dem Weg geräumt worden zu sein.

Das Urteil vom 06.12.2022 zu den zwei Verfassungsbeschwerden kann auf der Internetseite des BVerfG unter www.bundesverfassungsgericht.de unter der Rubrik *Entscheidungen/2022* abgerufen werden.

(Quelle: BVerfG Pressemitteilung Nr. 103/2022 und Rundschreiben LKT Sachsen-Anhalt Nr. 930/2022)

jl-ru