

### Fiskalillusion für die Next Generation?

Seit zwei Jahren bewegt das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz (ERatG) Gemüter und Gerichte. Mit diesem Gesetz wurde der Ermächtigung der Europäischen Kommission im Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020 zugestimmt, am Kapitalmarkt Mittel bis zu einem Betrag iHv 750 Milliarden Euro aufzunehmen, um die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Pandemie voranzutreiben („Next Generation EU“). Nachdem gegen die Ausfertigung des ERatG gerichtete Eilanträge im April 2021 vom BVerfG abgelehnt worden sind, hat nun das BVerfG über die entsprechenden Verfassungsbeschwerden im Hauptsacheverfahren entschieden.

Diese Entscheidung haben wir zum Anlass genommen, Prof. Dr. Matthias Ruffert einige Fragen zur Finanzierung der EU und zu der Verknüpfung dieser Fragen mit dem Verfassungsrecht zu stellen. Ruffert ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität Berlin und ständiger Mitarbeiter der JuS-Rechtsprechungsübersicht.

► Auf der Seite „Kurz erklärt“ erläutert Ruffert kurz und prägnant die Begriffe Next Generation EU, Eigenmittel und Fiskalunion.

Direkt zu den Begriffserklärungen:



*Können Sie kurz umreißen, um welche verfassungsrechtlichen Fragestellungen es in den am 6.12.2022 entschiedenen Verfassungsbeschwerdeverfahren geht?*

**Ruffert:** Die Beschwerdeführer sehen im Eigenmittelbeschluss, der die Kommission zur Aufbringung der Mittel durch Kredite ermächtigt, eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung (*Ultra-vires-Akt*). Außerdem sei die deutsche Verfassungsidentität bzw. die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags beeinträchtigt.

*Inwiefern könnte es durch das ERatG zu einer Entleerung der Haushaltsautonomie des Bundestags kommen?*

**Ruffert:** Indem der Bundestag durch exzessive Bindungen gegenüber der EU oder anderen Mitgliedstaaten seine Gestaltungsmöglichkeit in der Zukunft verliert. Das BVerfG legt die Belastung Deutschlands auf den Tilgungszeitraum um und kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Überbelastung nicht zu besorgen ist.



*Welche unionsrechtlichen Fragen stehen im Zentrum?*

**Ruffert:** Zum einen geht es darum, ob die EU überhaupt Schulden aufnehmen darf – nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 I 1 und II EUV, und ob diese als „sonstige Einnahmen“ iSv Art. 311 II AEUV verbucht werden können. Zum anderen ist zu klären, ob Art. 122 AEUV, eine Klausel für besondere Notfälle, die in zwei Absätzen unterschiedliche Voraussetzungen formuliert, hier herangezogen werden kann. Bei näherem Hinsehen wird nämlich mit den Mitteln aus Next Generation EU viel mehr erstrebt als die Bewältigung von Corona-Folgen – vor allem die Bekämpfung des Klimawandels und die Digitalisierung.

*Wie wird der EU-Haushalt – grob skizziert – überhaupt finanziert?*

**Ruffert:** Die EU finanziert sich seit 1970 nominell nicht mehr aus Beiträgen der Mitgliedstaaten, sondern aus den sog. *Eigenmitteln*. Das sind Einnahmen aus Agrarabgaben und EU-Außenzöllen sowie ein Teil des unionsweiten Umsatzsteueraufkommens. Der Löwenanteil besteht aber in der Sache weiterhin aus Zahlungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer Wirtschaftsleistung, die ebenfalls zu den Eigenmitteln gerechnet werden. Mit dem Beschluss von 2020 ist noch eine

Abgabe unter Umweltgesichtspunkten hinzuge- treten sowie die streitgegenständliche Kredit- ermächtigung.

*Hätte das BVerfG mit Blick auf die faktischen Folgen seiner ablehnenden Eilentscheidung überhaupt noch zu einer anderen Entscheidung kommen können?*

**Ruffert:** Eigentlich schon. In der Eilentscheidung wurden viele Punkte explizit offengelassen.

*Wie reiht sich diese Entscheidung in die lange Entscheidungskette von BVerfG und EuGH der letzten Jahre im Zusammenhang mit den Ankaufprogrammen der EZB ein?*

**Ruffert:** Die Entscheidung kontrolliert Next Generation EU weniger eng als die Vorgänger- entscheidungen es mit der EZB getan haben. Das mag darin begründet sein, dass das Verfassungs- recht hier eine schwächere Rolle spielt. Was wirklich in Art. 122 und 311 AEUV steht, ist kei- ne Frage des Grundgesetzes.

Außerdem ist es für das BVerfG sicherlich nicht leicht, ein Programm zu kippen, das von allen Staats- und Regierungschefs der EU ausgehandelt wurde und einen Ratifikationsprozess durch- laufen hat – mit überwältigender Mehrheit im Deutschen Bundestag. Letztlich bestand vielleicht auch die Sorge, nach PSPP nicht nochmals den Vorrang des Unionsrechts in Frage zu stellen.

Die Argumente für eine Vorlage an den EuGH, die das Sondervotum des Richters Müller enthält, sind indes ausgesprochen lesenswert. So ganz unumstößlich ist die Position des BVerfG nicht.

*Ist dieser Tag „ein guter Tag“ für die Rechts- gemeinschaft EU?*

**Ruffert:** Vielleicht kann er zu einem guten Tag werden, wenn man sich des eigentlichen Problems bewusst wird: Der EU fehlt es in zentralen Punk- ten an einer tiefgreifenden rechtlichen Kontrolle. Das Durcheinander bei der Auslegung von Art. 122 AEUV spricht Bände – die Kommission hat sich nicht einmal die Mühe gemacht, die bei- den Absätze voneinander zu differenzieren, ob- wohl diese ganz andere Voraussetzungen und auch einen anderen Entstehungshintergrund ha-

ben. Und welchem Studenten würden wir durch- gehen lassen, 750 Milliarden Euro als „sonstige Einnahmen“ zu charakterisieren? Diesem rechts- staatlichen Defizit können nationale Verfassungs- gerichte nur begrenzt entgegenwirken. Die *Ultra- vires*-Konstruktion ist ja ein Ansatz für Extrem- fälle.

*Das Interview haben wir am 12.12.2022 geführt.*

[www.JuS.de](http://www.JuS.de)

► **Zur Einführung und Vertiefung:** Ruffert Begriffserklärungen, „Kurz erklärt“ auf [www.JuS.de](http://www.JuS.de); Ruffert Ratifikation des EU- Eigenmittelbeschlusses, Anm. zu BVerfG NVwZ 2021, 865, JuS 2021, 705; Schor- kopf Die EU auf dem Weg zur Fiskalunion, NJW 2020, 3085; Ruffert EuropaR für die nächste Generation, NVwZ 2020, 1777; Hey Das Einnahmesystem der EU: neue Steu- ern als neue Eigenmittel?, EuZW 2021, 277; Dirk Meyer Aufbau- und Resilienzpläne iRv NextGenerationEU sowie Vorschläge für neue EU-Eigenmittel, EuZW 2022, 789.

► **Wegmarken zu „Next Generation EU“ und dem ERatG:**

**14.12.2020:** Der Rat der EU hat den Be- schluss über das System der Eigenmittel der EU angenommen.

**19.2.2021:** Gesetzentwurf zur Zustimmung zu dem Eigenmittel-Beschluss, abrufbar: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/268/1926821.pdf>.

**26.3.2021:** Hängebeschluss zur Ausferti- gung des ERatG, BVerfG BeckRS 2021, 5519 (bis zur Entsch. des BVerfG im einstweiligen Rechtsschutzverfahren darf das Gesetz nicht ausgefertigt werden).

**15.4.2021:** Ablehnende Eilentscheidung, BVerfGE 157, 332 = NJW 2021, 1867 = JuS 2021, 705 (Ruffert).

**23.4.2021:** Das ERatG wird nach Ausferti- gung verkündet, BGBl. I 2021, 322.

**6.12.2022:** BVerfG BeckRS 2022, 34587 (Hauptsacheentscheidung).