

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 547/21 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn Prof. Dr. L...,
2. der Frau N...,
3. des Herrn Prof. Dr. C...,
4. des Herrn Prof. Dr. K.,
5. des Herrn Prof. Dr. H...,

sowie 2.276 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)

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,
Maidowski,
Langenfeld,
Wallrabenstein

am 15. April 2021 beschlossen:

- 1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.**
- 2. Die einstweilige Anordnung vom 26. März 2021 wird damit gegenstandslos.**

G r ü n d e :

A.

Die Antragsteller wenden sich 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 der Ermächtigung der Europäischen Kommission im Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020, zur Finanzierung des temporären Aufbauinstruments „Next Generation EU“ (NGEU) Mittel bis zu einem Betrag von 750 Milliarden Euro am Kapitalmarkt aufzunehmen, zugestimmt werden soll. 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 zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmen MFR 2021-2027 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 dem Mehrjährigen Finanzrahmen soll der Rahmen für die Haushalte der Europäischen Union in den nächsten Jahren geschaffen werden. Mit dem Aufbauinstrument NGEU sollen die gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie in den Mitgliedstaaten eingedämmt und gemildert werden. Der Eigenmittelbeschluss regelt die Grundlagen der Finanzierung dieser Maßnahmen. 2

Am 14. Dezember 2020 nahm der Rat der Europäischen Union den Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (ABI EU Nr. L 424 vom 15. Dezember 2020, S. 1 ff. – im Folgenden: 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. Dieser Beschluss tritt nach Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV und Art. 106a 3

Abs. 1 Euratom-Vertrag erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft (vgl. auch Art. 12 Eigenmittelbeschluss 2020).

Der Beschluss enthält folgende Erwägungsgründe:

4

(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, wel-

che 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. Zusätzlich 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 Jahrestanchen 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 vorhersehbare 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 anteilmäßig 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 Mittel 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.

(...)

Der Beschluss enthält folgende Regelungen:

5

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 Organen 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 Jahrestanchen erfolgen.

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

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

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

übermittelt ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat. Die Kommission aktualisiert diesen Zeitplan regelmäßig.

Artikel 6

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

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

Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.

Artikel 7

Grundsatz der Gesamtdeckung

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

Artikel 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 erstattet erforderlichenfalls dem Europäischen Parlament und

dem Rat Bericht.

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

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

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

(5) Vorbehaltlich des Artikels 14 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, anteilmäßig („pro rata“) zu den Einnahmen, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind, die Differenz zwischen den Gesamtguthaben und dem Kassenmittelbedarf vorläufig zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kündigt den Mitgliedstaaten solche Abrufe rechtzeitig im Voraus an. Die Kommission wird mit den nationalen Schuldenverwaltungsstellen und Finanzministerien einen strukturierten Dialog über die Emissions- und Rückzahlungszeitpläne aufbauen.

Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats ab-

zudecken. Ein solcher Abruf erfolgt anteilmäßig zu den Einnahmen, die jeweils im Haushaltsplan für jeden der anderen Mitgliedstaaten veranschlagt sind. Der Mitgliedstaat, der einem Abruf nicht nachgekommen ist, bleibt weiterhin verpflichtet, diesem nachzukommen.

(6) Der jährliche Höchstbetrag an Kassenmitteln, der gemäß Absatz 5 von einem Mitgliedstaat abgerufen werden kann, ist in jedem Fall auf seinen BNE-gestützten relativen Anteil an der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 6 begrenzt. Zu diesem Zweck berechnet sich der BNE-gestützte relative Anteil als der Anteil am gesamten BNE der Union, wie er sich aus der entsprechenden Spalte des Einnahmenteils des letzten verabschiedeten Jahreshaushalts der Union [der Union] ergibt.

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

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

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

(...)

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 zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (vgl. ABI EU Nr. L 433 I vom 22. Dezember 2020, S. 23 ff.). Die Finanzierung hängt vom Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 ab.

6

Kernstück ist die Aufbau- und Resilienzfazilität, die mit der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (vgl. ABI EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 17 ff.) geschaffen worden ist. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität soll eine wirksame und umfassende finanzielle Unterstützung für die schnellere Durchführung nachhaltiger Reformen und der damit verbundenen öffentlichen Investitionen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Die Fazilität soll insoweit ein spezielles Instrument zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen und Folgen der COVID-19-Krise in der Europäischen Union sein (vgl. Erwägungsgrund 8 der Verordnung <EU> 2021/241, ABI EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 18). Im Einklang mit der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates und in den Grenzen der darin zugewiesenen Mittel sollen 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 sei (vgl. Erwägungsgrund 19 der Verordnung <EU> 2021/241, ABI EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 20). Die Fazilität soll – außer in hinreichend begründeten Fällen – nicht als Ersatzfinanzierung für wiederkehrende nationale Ausgaben dienen (vgl. Erwägungsgrund 20 und Art. 5 Abs. 1 der Verordnung <EU> 2021/241, ABI EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 20, 31) und zu nationalen Mitteln hinzutreten (Grundsatz der Zusätzlichkeit). Der Anwendungsbereich der Fazilität umfasse Politikbereiche von europäischer Bedeutung, die in sechs Säulen aufgegliedert seien (vgl. Erwägungsgrund 10 und Art. 3 Buchstabe a bis f der Verordnung <EU> 2021/241, ABI EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 19, 31): ökologischer Wandel; digitaler Wandel; intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; sozialer und territorialer Zusammenhalt; Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, um unter anderem die Krisenvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit zu erhöhen; Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche. Ziel der Fazilität im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise sei es, den wirtschaftlichen, sozia-

7

len und territorialen Zusammenhalt der Europäischen Union zu fördern, indem Resilienz, Krisenvorsorge, Anpassungsfähigkeit und Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten verbessert, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise insbesondere auf Frauen abgemildert, zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte beigetragen, der ökologische Wandel unterstützt, die Verwirklichung der Klimaziele der Europäischen Union für 2030 gefördert und das Ziel der Klimaneutralität der Europäischen Union bis 2050 sowie das Ziel des digitalen Wandels unterstützt würden, um so zur wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz, zur Wiederherstellung und Förderung des nachhaltigen Wachstums, zur Integration der Volkswirtschaften der Europäischen Union, zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen sowie zur strategischen Autonomie der Europäischen Union im Einklang mit einer offenen Wirtschaft beizutragen und einen europäischen Mehrwert zu schaffen (vgl. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung <EU> 2021/241, ABI EU Nr. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 31).

2. 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) am 25. März 2021 an (vgl. BTDrucks 19/26821). Das Gesetz hat folgenden Wortlaut:

8

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 (ABI. 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.

Bei der namentlichen Abstimmung votierten bei 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) sowie 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

9

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).

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, 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), die die Eigenmittelbeschaffung der Europäischen Union für ebenso europarechtswidrig wie grundgesetzwidrig hält und darin eine Verletzung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages sieht. Abgelehnt wurde ferner ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (vgl. BTDrucks 19/27824; Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490), 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.

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 Wiederaufbaupaketes 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).

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

II.

Die Antragsteller möchten mit ihrem bereits vorab am 22. März 2021 angekündigten und sodann mit Schriftsatz vom 26. März 2021 eingereichten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung – die zugrundeliegende Verfassungsbeschwerde ist mit separatem Schriftsatz vom selben Tag erhoben worden – erreichen, dass dem Bundespräsidenten bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache untersagt wird, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz auszufertigen und damit die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass die Annahme des Eigenmittelbeschlusses 2020 der Europäischen Union notifiziert wird. Sie 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, Art. 79 Abs. 3 GG. Das Gesetz verfehle die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche Mehrheit, 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; es verletze die Verfassungsidentität des Grundgesetzes, weil der Eigenmittelbeschluss 2020 die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtige.

1. Die Antragsteller tragen vor, der Eigenmittelbeschluss 2020 wandle die Europäische Union in eine Fiskalunion um. Sie berufen sich dabei unter anderem auf eine Äußerung des Bundesministers der Finanzen in der ersten Lesung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz: „Es ist der Weg in die Fiskalunion, und es ist ein guter Weg für Europas Zukunft“ (vgl. Plenarprotokoll 19/212 vom 25. Februar 2021, S. 26681).

Obwohl es zahlreiche politisch und zugleich 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.

Auch der Bundesrechnungshof habe in seinem Bericht vom 11. März 2021 auf die weitreichenden Auswirkungen und die erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt hingewiesen (vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt <Wiederaufbaufonds>, 11. März 2021).

Im Rechtsrahmen des Grundgesetzes könne der mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 ins Werk gesetzte Weg zu einer Fiskalunion jedoch nicht gegangen werden. Dafür bedürfe es einer Vertragsänderung im ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV.

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zulässig. Er sei statthaft und solle das mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Rechtsschutzziel offenhalten, die mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz verbundene Zustimmung zu der im Eigenmittelbeschluss 2020 enthaltenen Ermächtigung der Europäischen

Kommission zu verhindern, 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.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats könne das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag bereits vor seinem Inkrafttreten tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten abgeschlossen sei. In entsprechender Anwendung dieser Rechtsprechung müsse die Verfassungsbeschwerde vorliegend auch gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz schon nach der Beschlussfassung von Bundestag und Bundesrat, aber vor seinem Inkrafttreten erhoben werden können. Als Beschwerdeführer im Verfahren der Verfassungsbeschwerde seien die Antragsteller insoweit antragsberechtigt.

19

Sie seien auch antragsbefugt, wobei sich der Anordnungsanspruch aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG ergebe.

20

Die von den Antragstellern begehrte Untersagung gegenüber dem Bundespräsidenten, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszufertigen und die Annahme des Eigenmittelbeschlusses 2020 so vorläufig zu verhindern, präjudiziere die Hauptsache nicht. Mit der Verfassungsbeschwerde beehrten sie die Feststellung, dass das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz wegen Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verfassungswidrig sei, während sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nur gegen das zeitnahe Inkrafttreten des Gesetzes richte. Weder werde die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Eigenmittelbeschluss 2020 damit endgültig gestoppt noch dessen grundlegende Zielsetzung vereitelt. Alle Mitgliedstaaten müssten dem Eigenmittelbeschluss 2020 nach ihren verfassungsrechtlichen Vorgaben zustimmen und ihre Ratifizierung an den Rat übermitteln (vgl. Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV, Art. 12 Eigenmittelbeschluss 2020), was voraussichtlich ohnehin noch einige Zeit dauern werde. Überdies seien mit einem Aufschub der Ratifizierung auch sonst keine solch nachhaltigen Folgen verbunden, dass ein etwaiges Scheitern der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache bedeutungslos würde und die einstweilige Anordnung daher über die Sicherung des Status quo hinausginge. Im Gegenteil komme bei einer Verweigerung des einstweiligen Rechtsschutzes die Entscheidung in der Hauptsache möglicherweise zu spät, weil die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses 2020 auch vor dessen Inkrafttreten schon eine unionsrechtliche Bindung einginge, die nicht ohne Weiteres zurückgeholt werden könnte.

21

3. Der Antrag sei auch begründet. Die einstweilige Anordnung sei zur Abwehr schwerer Nachteile und aus anderen gewichtigen Gründen zum gemeinen Wohl dringend geboten (vgl. § 32 Abs. 1 BVerfGG).

22

a) Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Antragsteller die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG dadurch, dass das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gegen das Erfordernis eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG verstoße, dass der mit dem Gesetz gebilligte Eigenmittelbeschluss 2020 des Rates nicht von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt und nicht mit Art. 125 Abs. 1 EUV vereinbar sei und dass er die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtige. 23

Die Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht solle vorliegend auf ein Gesetz erstreckt werden, mit dem Deutschland nach der Lissabon-Begleitgesetzgebung (vgl. § 3 Abs. 1 IntVG i.V.m. Art. 311 Abs. 3 AEUV) einem (nicht supranationalen) Unionsrechtsakt (vgl. Art. 13 Eigenmittelbeschluss 2020) im sogenannten besonderen Vertragsänderungsverfahren ohne „klassischen Ratifikationsvorbehalt“ zustimme. Dass die Ultra-vires-Kontrolle hier zu einem Teil der materiellen Übertragungskontrolle werde, folge aus der Eigentümlichkeit der ratifikationsähnlichen Zustimmung zu dem beschlossenen Unionsrechtsakt. 24

b) Die Antragsteller seien als Wahlberechtigte zum Bundestag nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG beschwerdebefugt und durch das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Dieses werde nach seiner Ausfertigung und dem Eintritt der unionsrechtlichen Bindungswirkung ohne weiteren Umsetzungsakt das über den Bundestag vermittelte Recht auf demokratische Selbstbestimmung beeinträchtigen. 25

aa) Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz bewirke oder ermögliche eine materielle Änderung des Grundgesetzes. Mit der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss 2020 würden der Europäischen Union neue, im bisherigen Integrationsprogramm nicht schon hinreichend bestimmt angelegte Kompetenzen übertragen, indem die Europäische Kommission erstmals ermächtigt werde, den Unionshaushalt langfristig und in unvordenklicher Höhe mit Schulden zu belasten und für die so eingegangenen Verbindlichkeiten eine Haftung der Mitgliedstaaten zu begründen. Dabei handele es sich um eine neuartige Ermächtigung, die im Wortlaut des Art. 311 Abs. 3 AEUV keinen Anhaltspunkt finde und nach bisherigem Verständnis als unzulässig angesehen worden sei. Die seitens der Europäischen Union zur Auslegung des Art. 311 Abs. 3 AEUV unterbreiteten Erwägungen zur Rechtfertigung einer Verschuldungskompetenz (vgl. Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Next Generation EU – Rechtliche Ausgestaltung, 9. Juni 2020, QANDA/20/1024; Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20) gingen fehl und glichen einem „Begründungskarussell“: Weil die Anhebung von Eigenmittelobergrenzen zum System der Eigenmittel gehöre, gelte dies auch für die (vorausgehende) Aufnahme von Fremdmitteln, zu deren Besicherung die Anhebung erfolge („erste Ableitung“). Weil mit der Aufnahme der Mittel deren Rückzahlung untrennbar verbunden sei, würden auch die dafür anfallenden Ausgaben zum System der Eigenmittel der Europäischen Union zählen („zweite Ableitung“). 26

Diese wenig überzeugende Argumentation solle im vorliegenden Kontext rechtfertigen, dass die Europäische Union zu einer Verschuldung in Höhe von mehr als 70 % des Eigenmittelvolumens über eine Laufzeit von mehr als 30 Jahren ermächtigt werde. Das sei eine Dimension, die es bislang weder in absoluter noch in relativer Höhe gegeben habe und die das von Art. 311 Abs. 2 AEUV gebotene Verhältnis von Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen grundlegend verschiebe. In Anbetracht dieser immensen und historisch einmaligen Dimension – die Europäische Kommission spreche selbst vom „Größten Konjunkturpaket aller Zeiten“ – könne nicht mehr davon gesprochen werden, dass es sich nur um eine Übertragung von längst gegebenen Hoheitsrechten handele. Es gehe vielmehr um eine Übertragung von neuen oder umgedeuteten Hoheitsrechten, die eine umwälzende Veränderung der Haushaltsverfassung der Europäischen Union nach sich ziehe.

27

Die Gestaltungskompetenzen des Bundestages als des Trägers der politisch-demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprogramms im Allgemeinen und die des Haushaltsgesetzgebers (vgl. Art. 115 GG) und Trägers des Budgetrechts im Besonderen würden dadurch nachhaltig betroffen und unionsrechtlich determiniert. Zwar hätten der Bundestag am 25. März 2021 und der Bundesrat am 26. März 2021 das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz mit Zweidrittelmehrheiten im Sinne des Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen; der zugrundeliegende Gesetzentwurf benenne aber lediglich Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage. Damit hätten die Gesetzesbeschlüsse nicht ein verfassungsänderndes Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, sondern lediglich ein einfaches Gesetz zum Gegenstand gehabt. Dass bei den Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat die Zweidrittelmehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG tatsächlich erreicht worden seien, könne den Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht heilen. Dies ergebe sich aus dem Grundgedanken des Inkorporationsgebots in Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach Gesetze, die den Text des Grundgesetzes nicht ausdrücklich änderten, nicht allein deshalb zu verfassungsändernden Gesetzen mutierten, weil sie mit der Mehrheit des Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen würden. Daher könne auch nur ein Gesetz, das ausdrücklich als ein solches im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG bezeichnet sei, den Inhalt des Grundgesetzes ändern oder ergänzen oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglichen.

28

bb) Der Eigenmittelbeschluss 2020 überdehne ferner in verfassungswidriger Weise den unionsrechtlichen Kompetenzrahmen, soweit er eine Verschuldung der Europäischen Union erlaube, Art. 311 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV. Er laufe zudem dem Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV zuwider und sei daher von dem im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegten Integrationsprogramm nicht mehr gedeckt. Das gelte unabhängig davon, ob dem Eigenmittelbeschluss 2020 die Qualität von Primär- oder von Sekundärrecht zukomme. Selbst wenn er dem Primärrecht zugeordnet werde, bleibe seine Zustimmungsfähigkeit nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften davon abhängig, dass er den – inhaltlichen wie verfahrensrechtlichen – Vorgaben des Art. 311 Abs. 3 AEUV nicht wi-

29

derspreche und auch sonst die Grundregeln der Wirtschafts- und Währungsunion, etwa Art. 125 Abs. 1 AEUV, nicht unterlaufe.

Die Antragsteller rügen im Hinblick auf das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz auch, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 die haushaltsverfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung in der Europäischen Union offensichtlich und mit strukturell bedeutsamer Wirkung für das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletze. Mit der Ermächtigung zur Finanzierung von verlorenen Zuschüssen erhalte die Europäische Kommission erstmals eine Kompetenz, die über Schuldenaufnahmen (Begebung von Anleihen) zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen in Form von (Back-to-back-)Darlehensvergaben weit hinausgehe. Dafür biete Art. 311 Abs. 3 AEUV auch bei großzügigster Auslegung keine Grundlage. Es gehe insoweit nicht um die Konkretisierung einer zugewiesenen Kompetenz, sondern um die vertragswidrige Beanspruchung einer Kompetenz-Kompetenz. Zwar könne die Eigenmittelobergrenze festgelegt und – wie im Eigenmittelbeschluss 2020 geschehen – auch erhöht werden. Daraus folge jedoch nicht, dass die Aufnahme von Schulden zum Eigenmittelsystem gehöre. In Anbetracht einer Laufzeit bis zum Jahre 2058 könne nicht von einem begrenzten Zeitraum gesprochen werden.

30

Auch mit der Nichtbeistandsklausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV sei der Eigenmittelbeschluss 2020 nicht in Einklang zu bringen. Zwar werde durch das Haftungsregime, das der Beschluss hinsichtlich der aufgenommenen Mittel einführe, weder die Europäische Union noch ein Mitgliedstaat verpflichtet, für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats einzustehen, soweit vorgesehen sei, dass die Rückzahlung der Mittel aus den der Europäischen Union im Rahmen der Obergrenzen zur Verfügung gestellten Eigenmitteln erfolge. Die von den Mitgliedstaaten eingegangene Verbindlichkeit aus den Eigenmittelzusagen sei keine gesamtschuldnerische, sondern eine anteilige pro rata-Verpflichtung. Die Haftung für die aufgenommenen Mittel beschränke sich jedoch nicht auf die von den Mitgliedstaaten zugesagte Finanzierung des Unionshaushalts. Art. 9 Abs. 4 ff. Eigenmittelbeschluss 2020 sehe nämlich 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 Bereitstellungs-zusage bedürfe. Diese über die regulären Beiträge zum Haushalt der Europäischen Union hinausgehende Nachschusspflicht bemesse sich zwar 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. So könne theoretisch jeder Mitgliedstaat für die anteilige Haftung aller anderen Mitgliedstaaten haftbar gemacht werden.

31

Damit werde – selbst unter Anlegung der weit zurückgenommenen Maßstäbe, die der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache Pringle (vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 129 ff.) aus Art. 125 Abs. 1 AEUV abgeleitet habe – eine Konstellation geschaffen, die Sinn und

32

Zweck des Bail-out-Verbots widerspreche. Mit der Einstandspflicht für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten würden die Anreize für eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten offenkundig beeinträchtigt und einzelne Mitgliedstaaten mit Blick auf eine weitere Staatsverschuldung von der Marktlogik entlastet. Der Haftung für die Refinanzierung seiner Schulden könne sich ein einzelner Mitgliedstaat zulasten der anderen Mitgliedstaaten begründungsfrei, voraussetzungslos und ohne jede Sanktionsfolge entziehen. Übrig bleibe allein die (formale) Verpflichtung, dem Abruf zur anteiligen Haftung auch dann noch zu genügen, wenn andere Mitgliedstaaten in Vorleistung getreten seien (vgl. Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 3 Eigenmittelbeschluss 2020). Damit stünden die anderen Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 125 Abs. 1 AEUV für die Verbindlichkeiten des säumigen Mitgliedstaats ein.

cc) Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz beeinträchtige schließlich die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages und verletze auch insoweit die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Volkssouveränität und demokratische Selbstbestimmung.

33

Ausgangspunkt für diese Beurteilung seien neben anfallenden Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite die Gegenwerte der an die Empfängerstaaten ausgeschütteten und nicht rückzahlbaren Zuschüsse in Höhe von 390 Milliarden Euro sowie die Haftung für eine Nichtrückführung der Darlehen in Höhe von bis zu 360 Milliarden Euro (vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b Eigenmittelbeschluss 2020). Die Regelungen in 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 ESM-Kapital steige. Zwar seien Haftung beziehungsweise Nachschusspflicht absolut auf 0,6 Prozentpunkte, um die die Eigenmittelobergrenze auf 2 % BNE angehoben worden sei, und relativ auf den nationalen Anteil am BNE beschränkt. Weil die Europäische Kommission jedoch jeden Mitgliedstaat verpflichten könne, den Ausfall anderer Mitgliedstaaten abzudecken, sei es möglich, dass die Bundesrepublik Deutschland für den Ausfall anderer Mitgliedstaaten eintreten müsse. Rein rechnerisch ergebe sich so über die gesamte Laufzeit der Kreditrückzahlung von 2028 bis 2058 für Deutschland ein Haftungsanteil in einer Größenordnung von 850 bis zu 1.000 Milliarden Euro. Dieses Haftungsrisiko der nach dem Eigenmittelbeschluss 2020 zulasten des Bundeshaushalts potenziell 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.

34

Hinzu komme, dass der Haushaltsgesetzgeber weder den Zeitpunkt noch das Ausmaß des konkreten Mittelabrufs durch die Europäische Kommission kalkulieren oder voraussehen könne. Ein Tilgungsplan fehle, der Abruf zusätzlicher Kassenmittel könne ohne konkrete Einwilligung des betreffenden Mitgliedstaats erfolgen. Darin liege

35

ein direkter 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 ein Mitgliedstaat der Europäischen Kommission ohne jede Voraussetzung und ohne jede Sanktionsfolge mitteile, einem an ihn 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, fiel 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.

Betrachte man den Zeitraum ab 2028, komme die (anteilige) Überführung der Haushaltsautonomie des Bundestages in die Hände der Europäischen Kommission einer völligen Preisgabe gleich. Zwar sollten die mit der Kreditaufnahme eingegangenen Zahlungsverbindlichkeiten grundsätzlich aus dem Unionshaushalt 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 die Organe der Europäischen Union.

Da noch kein Finanzrahmen für die Zeit nach 2028 existiere, gebe es auch noch keine Ausgaben, auf die die Ausgleichsfunktion der Eigenmittelobergrenzen ausgerichtet sein könnte. Weil das gesamte Einstandsvolumen die kreditbeziehungsweise Haftungssumme von 750 Milliarden Euro weit überschere – insgesamt ergebe sich ein Garantievolumen von mindestens 4.000 Milliarden Euro (unter Hinweis auf Bundesrechnungshof, a.a.O., 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. Vor dem Hintergrund der nur schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung der Europäischen Union bestehe damit die realistische Gefahr, dass der Bundestag sein Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung, das heißt frei von Fremdbestimmung durch die Organe der Europäischen Union, ausüben könne.

c) Die einstweilige Anordnung sei dringlich im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG. Eine Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde der Antragsteller komme offensichtlich zu spät. Für den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes fehlten nur noch die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Verkündung. Nur durch eine einstweilige Anordnung könne verhindert werden, dass die Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz nicht vereinbare unionsrechtliche Bindungen eingehe und eine

36

37

38

nicht mehr rückgängig zu machende Verletzung der Rechte der Antragsteller eintrete.

d) Vor diesem Hintergrund müsse die gemäß § 32 BVerfGG erforderliche Folgenabwägung zugunsten der Antragsteller ausfallen, auch wenn bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen sei.

39

Erginge die einstweilige Anordnung nicht, würde mit der Ausfertigung und Notifikation des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes eine nicht mehr umkehrbare unionsrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland an den Eigenmittelbeschluss 2020 des Rates begründet. Die mit diesem übertragene Kompetenz, die Europäische Union mit 750 Milliarden Euro über die nächsten 38 Jahre zu verschulden, wäre verloren, die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr einseitig rückholbar. Sollte sich die Verfassungsbeschwerde im Hauptsacheverfahren als begründet herausstellen, könnten die durch den Eigenmittelbeschluss 2020 verursachte Verletzung der Rechte der Antragsteller und der Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht mehr rückgängig gemacht werden und unions- und verfassungsrechtliche Bindungen gegebenenfalls auseinanderfallen.

40

Würde die einstweilige Anordnung hingegen erlassen, hätte die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache jedoch keinen Erfolg, würde die Bindung der Bundesrepublik Deutschland an den Eigenmittelbeschluss 2020 für die Dauer des Hauptsacheverfahrens aufgeschoben und träte erst danach ein. Da es für das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfe, folge aus dieser Verschiebung jedenfalls solange kein rechtserheblicher Nachteil, solange es auch an der Zustimmung eines weiteren Mitgliedstaats fehle. Derzeit lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Aufschub der deutschen Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses 2020 das NGEU-Aufbaupaket absehbar blockieren würde. Ein kurzfristiger Abschluss des Ratifikationsverfahrens durch die übrigen Mitgliedstaaten stehe nicht zu erwarten.

41

Damit überwögen die nachteiligen Folgen, die hingenommen werden müssten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, deutlich. Die Bundesrepublik Deutschland würde in diesem Fall eine nicht rückgängig zu machende unionsrechtliche Bindung an den Eigenmittelbeschluss 2020 eingehen und der in ihm enthaltenen Verschuldungsermächtigung der Europäischen Union in Höhe von 70 % des langfristigen Unionshaushalts zustimmen. Sie übernehme eine über drei Jahrzehnte währende Haftungsverpflichtung für den Bundeshaushalt, obwohl dies gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstieße. Demgegenüber wögen die Auswirkungen bei Erlass der einstweiligen Anordnung ersichtlich geringer. Das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 hänge bis auf Weiteres nicht allein an der fehlenden Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland und werde durch die voraussichtliche Dauer des Hauptsacheverfahrens einerseits und der Ratifizierungsverfahren in den anderen Mitgliedstaaten andererseits bestimmt.

42

III.

Der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und alle Landesregierungen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. 43

1. Der Bundestag erachtet den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für unzulässig (a), die zugrundeliegende Verfassungsbeschwerde für unzulässig (b) und offensichtlich unbegründet (c). Jedenfalls ergebe eine Folgenabwägung eindeutig, dass Eilrechtsschutz im vorliegenden Fall nicht in Betracht komme (d). 44

a) Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz sei wegen mangelnder Substantiierung unzulässig. Im Hinblick auf die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht würden weder die einzelnen Kriterien benannt, noch finde eine Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen für die Annahme eines Ultra-vires-Akts statt. Dass es zu nicht überschaubaren haushaltswirksamen Belastungen komme, werde ohne nähere Auseinandersetzung mit den Sicherungsmechanismen des Eigenmittelbeschlusses 2020 und im Mehrjährigen Finanzrahmen bloß behauptet. Haftung, Haftungsrisiko, Durchgriff und Mittelabruf würden ohne Abgrenzungs- und Definitionsversuch vermengt. Die Zahlenoperationen der Antragsteller ergäben vierstellige Milliardenbeträge, die angeblich den Bundeshaushalt bedrohten, ohne dass die konkrete Maximalverpflichtung für Deutschland dazu ins Verhältnis gesetzt werde. 45

b) Die Verfassungsbeschwerde sei von vornherein unzulässig. 46

Es bestünden bereits erhebliche Zweifel, ob überhaupt ein tauglicher Beschwerdegegenstand gegeben sei. Die Antragsteller 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 prozesualen Hürde richteten die Antragsteller ihr Rechtsschutzbegehren gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz. Dieses existiere mangels Unterzeichnung und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten noch nicht, eine Gesetzentwurfkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht sei nicht vorgesehen. Eine Ausnahme gelte nur bei Vertragsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen, die mitgliedstaatliche Zustimmung zu einem Eigenmittelbeschluss sei damit aber nicht vergleichbar. 47

Die Antragsteller seien nicht beschwerdebefugt. Die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hätten sie nicht substantiiert dargetan. Bei Anwendung der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etablierten Maßstäbe komme eine Beeinträchtigung der Gewährleistungsgehalte des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht. 48

Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz stelle sich als Konkretisierung des Integrationsprogramms dar, nicht als Übertragung von Hoheitsrechten. Für eine Ultra-vires-Kontrolle bestehe kein Anlass. Würden mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz Hoheitsrechte übertragen, verbunden mit einer Änderung des Primärrechts, scheidet ein Ultra-vires-Vorwurf von vornherein aus. Unabhängig von der 49

Frage, ob jedweder Verstoß gegen Unionsrecht Auslöser der bundesverfassungsgerichtlichen Ultra-vires-Kontrolle sein könne und solle, sei eine Verletzung von unionsrechtlichen Maßstabnormen vorliegend nicht ersichtlich. Insbesondere bestehe kein allgemeines unionsrechtliches Verschuldungsverbot. Die Einordnung der Neuerungen im Eigenmittelbeschluss 2020 als Konkretisierung des Integrationsprogramms ohne erneute Hoheitsrechtsübertragung zeige auch, dass es vorliegend nicht um Kompetenzübertragungsschutz zugunsten des Bundestages gehen könne.

Soweit die Antragsteller eine über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG angreifbare Beeinträchtigung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch mögliche finanzielle Inanspruchnahme von Mitgliedstaaten behaupteten, erweise sich dieses Argument – an den Maßstäben der Rechtsprechung des Senats gemessen – 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 (vgl. Art. 5 Abs. 2 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss 2020). In Rede stünden damit 7,5 % von 390 Milliarden Euro (vgl. 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 damit nach dem sich aus dem Eigenmittelbeschluss 2020 ergebenden jährlichen Finanzierungsbeitrag von jedem Mitgliedstaat erhoben (vgl. 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. Dabei könne ein Mitgliedstaat sogar mit einem höheren Anteil belegt werden, wenn ein oder mehrere andere Mitgliedstaaten dem Kapitalabruf nicht nachkommen könnten (vgl. Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020). Ein solcher Mittelabruf verändere indes nicht die Höhe der Verpflichtungen eines Mitgliedstaats gegenüber der Europäischen Union, hier komme zum Beispiel eine Auf- oder Verrechnung in Betracht (vgl. Art. 9 Abs. 6 und Abs. 7 Eigenmittelbeschluss 2020). Dass die Ausnahmeregelungen für die Bereitstellung von Kassenmitteln jemals angewendet würden, sei in hohem Maße unwahrscheinlich. Von einer Belastung in einem die Finanzkraft der Mitgliedstaaten überfordern den Umfang könne selbst in einem 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 würde eine maximale zusätzliche Belastung von 21,75 Milliarden Euro entfallen. Selbst in einem völlig fernliegenden Extremszenario, in dem alle anderen Mitgliedstaaten über den gesamten Rückzahlungszeitraum vollständig ausfallen und die Rückzahlungen gemäß dem vorgegebenen Maximalbetrag alleine von Deutschland erbracht würden und in dem dadurch die Gesamtsumme von 750 Milliarden Euro nach 27 Jahren zurückgezahlt wäre, verbliebe dem Haushaltsgesetzgeber ausreichend Gestaltungsraum.

50

c) Die Verfassungsbeschwerde sei zudem offensichtlich unbegründet. Aus dem

51

Wortlaut des Grundgesetzes und dem in ihm angelegten Konzept der Hoheitsrechtsübertragung ergebe sich, dass für das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz keine Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen sei. Nur höchst hilfsweise sei darauf hinzuweisen, dass die Zweidrittelmehrheit bei der Verabschiedung des Gesetzes erreicht und damit den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG entsprochen worden sei. Es gebe auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bundestag im Hinblick auf die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz seiner Integrationsverantwortung nicht gerecht geworden sein könnte. Er habe die Reform des Eigenmittelbeschlusses und das Thema Aufbauinstrument NGEU über einen längeren Zeitraum sehr intensiv und kontinuierlich begleitet. Bei der Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung habe er sich auf das Instrument der Stellungnahme konzentriert und dabei auch Festlegungen für die künftige Begleitung des Aufbauinstruments NGEU vorgenommen (vgl. Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes, 24. März 2021, BTDrucks 19/27921). Anlässlich der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss 2020 habe der Bundestag zur Ausfüllung bereits bestehender Unterrichtungspflichten der Bundesregierung konkrete weitere Vorgaben gemacht und festgelegt, dass diese zeitnah und umfassend über den Entwicklungsstand des Aufbauinstruments NGEU zu berichten habe (vgl. Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Zusätzliche Berichtspflichten der Bundesregierung zum EU-Aufbauinstrument Next Generation EU, 23. März 2021, BTDrucks 19/27838). Der Bundestag dokumentiere damit, dass er im Vollzug des Aufbauinstruments NGEU seiner Integrationsverantwortung nachkommen und auch künftig auf die Einhaltung der vertraglichen Integrationsgrenzen achten werde.

d) Höchst vorsorglich werde für den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht unter Bejahung der Zulässigkeit des Eilrechtsschutzantrags die Verfassungsbeschwerde nicht als von vornherein unzulässig oder offenkundig unbegründet ansehe, auf das eindeutige Ergebnis einer Folgenabwägung hingewiesen. Bei Ablehnung der einstweiligen Anordnung und dem unterstellten Obsiegen in der Hauptsache würden den Antragstellern durch das Zuwarten bis zu einer Hauptsacheentscheidung keine irreversiblen Nachteile entstehen. Bei Unterzeichnung und Verkündung durch den Bundespräsidenten würde das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz in Kraft gesetzt, was aber nur ein Zwischenschritt für das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 sei, da auch alle anderen Mitgliedstaaten zustimmen müssten. Wenn das Hauptsacheverfahren innerhalb des Zeitraums bis zur Notifikation der letzten Zustimmung abgeschlossen wäre, hätte das Nichtergehen einer einstweiligen Anordnung für die Antragsteller keine nachteiligen Folgen. Auch das Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 hätte für sich genommen keine nachteiligen und irreversiblen Folgen für die Antragsteller, da der Beschluss bei Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht durch den Gerichtshof der Europäischen Union ganz oder teilweise aufgehoben werden könnte.

52

Die Folgen, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung erginge, seien demgegenüber unabsehbar. Die gesamte Planung auf Ebene der Europäischen Union für

53

die finanzielle Unterstützung zur Linderung der ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie würde wegen Deutschland zum Stillstand oder sogar zum Abbruch kommen. Es drohten erhebliche ökonomische Verwerfungen. Würde NGEU nicht zustande kommen, könnten Wirtschaftsakteure sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union insgesamt in einem wirtschaftlich ohnehin bereits stark von den Pandemiefolgen beanspruchten Umfeld nicht von den Vorteilen der Aufbau- und Investitionsimpulse profitieren – mit spürbar negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft und für die Bürger. Zwar sei eine genaue Schätzung des makroökonomischen Effekts aktuell noch nicht abschließend möglich; erste Schätzungen der Europäischen Zentralbank gingen aber von einem Wachstumsimpuls in Höhe von bis zu 1,5 % aus. Die Europäische Kommission erwarte ein zusätzliches Wachstum von etwa 2 %. Allein der politische Beschluss, das Instrument zu schaffen, habe zur Stabilisierung der Erwartungen und vermehrter wirtschaftlicher Tätigkeit geführt. Diese konjunkturell wirksamen Effekte würden bei Erlass einer einstweiligen Anordnung in ihr Gegenteil verkehrt mit unmittelbar negativen Effekten auf Wachstum und Beschäftigung.

Überdies würde das deutsch-französische Verhältnis erheblich beschädigt, da das Aufbauinstrument NGEU maßgeblich auf die gemeinsame Initiative der Bundeskanzlerin und des französischen Staatspräsidenten zurückgehe. Insgesamt drohe ein erheblicher Schaden für die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland. Der Eigenmittelbeschluss 2020 sei unter deutscher Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union verabschiedet worden und dort ein zentrales Vorhaben gewesen, in das die Bundesregierung erhebliches politisches Kapital investiert habe. Bei Erlass einer einstweiligen Anordnung bliebe das politische Signal, dass sich Deutschland als größter Mitgliedstaat der Europäischen Union von einer gemeinsamen, solidarischen Anstrengung zur Bewältigung der Pandemiefolgen abwende – mit fatalen Folgen für das Ansehen der Bundesrepublik in den anderen Mitgliedstaaten. Die Glaubwürdigkeit Deutschlands als internationaler Akteur würde erheblichen Schaden nehmen.

54

2. Nach Ansicht der Bundesregierung ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig (a) und – wegen auf der Hand liegender Unzulässigkeit (b) und Unbegründetheit (c) der zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerde – auch unbegründet. Eine Folgenabwägung könne nur zu dem Ergebnis führen, dass eine einstweilige Anordnung vorliegend ausscheide (d).

55

a) Den Antragstellerinnen und Antragstellern fehle die Antragsbefugnis, soweit sie einen Verstoß des Eigenmittelbeschlusses 2020 gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV rügten, weil sie insoweit keinen Kompetenzmangel, sondern die materielle Unionsrechtswidrigkeit des Eigenmittelbeschlusses 2020 geltend machten. Überdies genüge ihr Vortrag nicht ansatzweise den Substantiierungsanforderungen. Der Vortrag zur Folgenabwägung sei gänzlich unzureichend. Dass die rechtliche Bindung Deutschlands an den Eigenmittelbeschluss 2020 irreversibel sei, werde lediglich behauptet, ohne etwaige Lösungsmöglichkeiten wie eine mögliche Nichtigkeitsklage oder ein Vorabentscheidungsersuchen im Hauptsacheverfahren auch nur zu erwähnen. Ebenso wenig

56

erwähnten die Antragsteller die erheblichen volkswirtschaftlichen und europapolitischen Auswirkungen, die eine auch nur verzögerte Ratifikation des Eigenmittelbeschlusses 2020 zur Folge hätte. Soweit beantragt werde, dem Bundespräsidenten im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz auszufertigen, fehle es am Rechtsschutzbedürfnis, weil das Begehren der Antragsteller auch durch eine Untersagung der Notifikation des abgeschlossenen Ratifikationsverfahrens an den Generalsekretär der Europäischen Union durch die Bundesregierung hinreichend abgesichert wäre.

b) In der Hauptsache sei die Verfassungsbeschwerde unzulässig. Die Antragsteller verfehlten durchgehend die nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG geltenden Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Begründung von Verletzungen ihres Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Mit Blick auf die formelle Übertragungsrüge wollten die Antragsteller Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ein spezielles Zitiergebot entnehmen, ohne dass es dafür eine tragfähige Grundlage gebe. Mit Blick auf die Ultra-vires-Rüge bleibe unter anderem unklar, ob die Antragsteller die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz als verfassungsrechtlich relevante Billigung eines kompetenzüberschreitenden Handelns der Europäischen Union oder das (vorherige) Nichteinschreiten der Verfassungsorgane gegen den Eigenmittelbeschluss 2020 oder die Beteiligung an seinem Zustandekommen angriffen. In der Sache gehe die Verfassungsbeschwerde weder näher auf den Eigenmittelbeschluss 2020 noch auf die Rechtsprechung des Senats zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages ein. Zu den von ihnen genannten hohen Summen gelangten die Antragsteller nur, indem sie die jährlichen Risiken für die einzelnen Bundeshaushalte einfach addierten. Bezogen auf die einzelnen Haushaltsjahre gingen sie offenbar von einem (durchschnittlichen) Haftungsrisiko zwischen 24,84 und 32,25 Milliarden Euro aus. Dass dies weit unterhalb von Beträgen liege, die nach der Rechtsprechung des Senats die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühren könnten, thematisierten sie nicht. Ebenso wenig berücksichtigten sie die sehr geringe Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos einer deutschen Übernahme von Haftungsanteilen anderer Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt verkannten sie die rechtliche Stellung des Bundestages und verschwiegen, dass er sogar mit verfassungsändernder Mehrheit das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz verabschiedet habe und künftigen Änderungen des Eigenmittelbeschlusses 2020 wieder zustimmen müsste.

57

c) Die Verfassungsbeschwerde sei auch unbegründet. Dies gelte zum einen für die formelle Übertragungsrüge. Die unionsrechtlich konstitutive Ermächtigung der Europäischen Union, zur Finanzierung des Aufbauinstruments NGEU Kredite aufzunehmen, passe schon nicht in die Kategorie der Übertragung von Hoheitsrechten. Jedenfalls aber nutze der Eigenmittelbeschluss 2020 lediglich eine der Europäischen Union bereits zugewiesene Ermächtigung aus. Im Übrigen unterliefe selbst eine – nach Auffassung der Bundesregierung hier nicht gegebene – neue Übertragung einer Verschuldungsermächtigung nicht dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG.

58

Soweit die Antragsteller zum anderen im Kern ihrer Ausführungen geltend machten, eine Ermächtigung der Europäischen Union zur Kreditaufnahme am Kapitalmarkt könne jedenfalls im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung von NGEU nicht auf Art. 311 Abs. 3 AEUV gestützt werden, sei dem nicht zu folgen. Zwischen der Verschuldungsermächtigung und dem Eigenmittelsystem bestehe ein hinreichender Zusammenhang. Auch verstoße der Eigenmittelbeschluss 2020 nicht gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV. Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten sei keine gesamtschuldnerische, sondern eine anteilmäßige. Insofern müsse zwischen einer Gesamtschuld und einer vorübergehenden und der Höhe nach klar begrenzten Vorschusspflicht unterschieden werden, deren Eintritt höchst unwahrscheinlich sei und darüber hinaus auch den üblichen Regelungen des regulären Unionshaushalts entspreche. Im Übrigen wären auch die qualifizierten Anforderungen an eine Ultra-vires-Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht nicht erfüllt. Es fehle an einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung, weil sich eine etwaige Überschreitung der Grenze des Übertragenen hier jedenfalls nicht exakt feststellen lasse. Vor allem aber scheide eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung aus. Durch das Aufbauinstrument NGEU entziehe die Europäische Union ihren Mitgliedstaaten keine Zuständigkeiten oder dringe in deren Kompetenzräume ein, sondern stelle den Mitteln zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie auf nationaler Ebene einen europäischen Mitteleinsatz im Geiste der Solidarität an die Seite.

Durch das Rückzahlungsregime des Eigenmittelbeschlusses 2020 werde kein gesamtschuldnerischer Haftungsautomatismus begründet. Die Antragsteller übersähen, dass eine Inanspruchnahme durch die Europäische Kommission über Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020 aufgrund der Gesamtheit der Regelungen des Eigenmittelbeschlusses 2020 höchst unwahrscheinlich sei und dass die hier bestehenden Risiken umfangmäßig von vornherein klar begrenzt seien. Durch das Rückzahlungsregime des Eigenmittelbeschlusses 2020 entstünden auch keine unübersehbaren Haftungsrisiken für künftige Bundeshaushalte. Die Antragsteller kämen nur durch Addition der Haushaltsjahre bis 2058 auf erhebliche Summen zwischen 770 und 1.000 Milliarden Euro. Für den Haushalt der Europäischen Union gelte aber, wie für den Bundeshaushalt, das Prinzip der Jährlichkeit. Nur die jährlichen Summen seien verfassungsrechtlich relevant. Die von den Antragstellern zugrunde gelegten jährlichen Summen seien in der Größenordnung nicht unzutreffend. Die Zuschusskomponente des Aufbauinstruments (bis zu 390 Milliarden Euro in Preisen von 2018) müsse aus dem Haushalt der Europäischen Union getilgt werden. Dabei sei nach Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020 der Maximalbetrag der Tilgung auf 29,25 Milliarden Euro pro Jahr festgelegt. Unterstelle man, wie im derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmen festgelegt, einen durchschnittlichen Finanzierungsanteil der Bundesrepublik Deutschland am Haushalt der Europäischen Union von rund 24 %, so bedeute das, dass auf Deutschland ein Anteil von rund 7 Milliarden Euro pro Jahr entfielen. Die in Rede stehenden Summen seien nach Auffassung der Bundesregierung weit davon entfernt, ein Risiko für den Bundeshaushalt darzustellen. Dies bestätige eine hypothetische Beispielrechnung für das Jahr 2021, bei

der sich im schlimmsten Fall ein Betrag in Höhe von maximal 21,8 Milliarden Euro ergebe, den die Europäische Kommission zusätzlich zur Begleichung der Verbindlichkeiten aus der Mittelaufnahme für das Aufbauinstrument von der Bundesrepublik Deutschland anfordern könnte.

d) Die Folgenabwägung müsse zur Ablehnung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung führen. Erginge die einstweilige Anordnung, bliebe der Antrag im Hauptsacheverfahren aber ohne Erfolg, träten gravierende volkswirtschaftliche und politische Folgen ein. Der wachstumsstützende Effekt von NGEU mit einer erwarteten Steigerung der Wirtschaftsleistung um bis zu 2 % jährlich in den kommenden Jahren sei erheblich. Ein zeitgerechter Einsatz der Mittel, also noch in der pandemiebedingten akuten wirtschaftlichen Krise, sei essentiell, um eine möglichst rasche Erholung zu erreichen. Eine Verzögerung des Aufbauinstruments NGEU durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung oder ein sich länger hinziehendes verfassungsgerichtliches Verfahren würde einen schweren wirtschaftlichen Schock nach sich ziehen und einen schwerwiegenden Rückschlag für die Begrenzung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise bedeuten, was auch weitreichende und längerfristige soziale Folgen hätte. Global betrachtet stehe mit dem Aufbauinstrument NGEU als zentralem Element für eine gemeinsame europäische Antwort die Rolle und das Gewicht der Europäischen Union als einer der wichtigsten Wirtschaftsräume der Welt auf dem Spiel. Die Verständigung auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit sei zudem ein zentrales Signal der deutschen Ratspräsidentschaft und zugleich der Kern einer solidarischen europäischen Krisenantwort gewesen. Sie sei von der Bundesregierung bewusst als gemeinsame deutsch-französische Initiative vorbereitet worden. Sollte dieses ganz zentrale Projekt nun an Deutschland scheitern, entstünde erheblicher politischer Schaden. Das Ansehen und die Stellung Deutschlands sowie die Handlungsfähigkeit der gesamten Europäischen Union würden auch auf internationaler Ebene stark in Zweifel gezogen. Die Bevölkerung in den anderen Mitgliedstaaten könnte die verzögerte Bereitstellung der für die wirtschaftliche Erholung erforderlichen Mittel Deutschland anlasten, was sein außenpolitisches Ansehen beschädigen würde. Auch der Erfolg der deutsch-französischen Zusammenarbeit stünde in Frage. Im Übrigen werde der deutsche Zeitplan für die Ratifizierung von anderen Mitgliedstaaten als Referenz herangezogen und sei auch für die Europäische Kommission der zentrale Fixpunkt bei den eigenen Vorbereitungen. Etwaige „Nachzügler“ unter den Mitgliedstaaten würden spätestens ab dem Zeitpunkt einer deutschen Ratifizierung unter Zugzwang gesetzt.

61

Demgegenüber erwiesen sich die Folgen, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, die Anträge in der Hauptsache aber Erfolg hätten, als deutlich weniger gravierend. Die rechtliche Bindung bei Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses 2020 wäre reversibel. Die Bundesregierung hätte für den Fall, dass etwaig festgestellte Verletzungen des Grundrechts auf Demokratie der Antragsteller auf Verletzungen des Unionsrechts zurückgingen, in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung die Möglichkeit, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union eine

62

Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV zu erheben, um den Unionsrechtsverstoß auszuräumen. Auch wäre es dem Bundesverfassungsgericht unbenommen, im Hauptsacheverfahren ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 Abs. 1 Buchstabe b AEUV über die Gültigkeit des Eigenmittelbeschlusses 2020 an den Gerichtshof zu richten.

B.

Mit Beschluss vom 26. März 2021 hat der Senat angeordnet, dass das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung durch den Bundespräsidenten nicht ausgefertigt wird.

63

C.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zu dem Eigenmittelbeschluss 2020 des Rates der Europäischen Union hat unter Zugrundelegung der Maßstäbe von § 32 BVerfGG (I.) keinen Erfolg (II.).

64

I.

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Das Bundesverfassungsgericht legt bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 BVerfGG für den Erlass einer einstweiligen Anordnung vorliegen, strenge Maßstäbe an; dabei bleiben die vorgetragenen Gründe für eine Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme grundsätzlich außer Betracht, es sei denn, ein dem Antrag entsprechendes Hauptsacheverfahren erweist sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (1.). Richtet sich der Antrag gegen das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag und steht eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede, ist eine summarische Prüfung der Rechtslage geboten (2.). Führt eine solche Prüfung bei einem Antrag nach § 32 BVerfGG, der in der Hauptsache nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, zu einem offenen Ergebnis, verbleibt es dabei, dass im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile des Erlasses oder Nichterlasses der begehrten Anordnung in Hinblick auf Erfolg oder Nichterfolg der Hauptsache gegeneinander abzuwägen sind (3.).

65

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

66

a) Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166

67

<216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 143, 65 <87 Rn. 34>). Dies gilt in besonderem Maße, wenn die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt wird (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 121, 1 <17 f.>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; 132, 195 <232>; 140, 99 <106>; stRspr). Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen oder bereits das Inkrafttreten eines Gesetzes vorläufig zu unterbinden, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 131, 47 <61>; 140, 99 <106 f.>). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie in einem solchen Fall darüber hinaus besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; stRspr). Insoweit ist von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder nur sehr erschwert revidierbar sind (vgl. BVerfGE 91, 70 <76 f.>; 118, 111 <123>; 140, 211 <219 Rn. 13>; stRspr), um das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen. Diese Anforderungen werden noch weiter verschärft, wenn eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen in Rede steht (vgl. BVerfGE 35, 193 <196 f.>; 83, 162 <171 f.>; 88, 173 <179>; 89, 38 <43>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 125, 385 <393>; 126, 158 <167>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 Rn. 86>; 143, 65 <87 Rn. 34>).

b) Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiesen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; 143, 65 <87 Rn. 35>; stRspr).

2. Wird im Hauptsacheverfahren das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag angegriffen, kann es angezeigt sein, sich nicht auf eine reine Folgenabwägung zu beschränken, sondern bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eine summarische Prüfung anzustellen, ob die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Vertragsgesetzes vorgetragene Gründe mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass das Bundesverfassungsgericht das Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklären wird (vgl. BVerfGE 35, 193 <196 f.>; 132, 195 <233 Rn. 88>; 143, 65 <87 f. Rn. 36>). So kann zum einen sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland keine völkerrechtlichen Bindungen eingeht, die mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Zum anderen kann auf diese Weise verhindert werden, dass eine mögliche Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme, wie dies nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu einem völkerrechtlichen Vertrag typischerweise der Fall ist (vgl. BVerfGE 46, 160 <164>; 111, 147 <153>; 132, 195 <233 Rn. 88>; 143, 65 <87 f. Rn. 36>).

68

69

Eine summarische Prüfung ist insbesondere dann geboten, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede steht. In einer derartigen Situation ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Identität der Verfassung zu schützen (vgl. BVerfGE 132, 195 <233 Rn. 88>). Kommt die summarische Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren zu dem Ergebnis, dass eine behauptete Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben ist, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz ein schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 111, 147 <153>; 132, 195 <233 Rn. 88>). Von einer summarischen Prüfung kann in einem solchen Fall nur abgesehen werden, wenn sich Berührungen der Verfassungsidentität im Kontext des einstweiligen Rechtsschutzes durch geeignete Vorkehrungen ausschließen lassen (vgl. BVerfGE 143, 65 <93 Rn. 50, 98 ff. Rn. 66 ff.>).

70

Dieselben Maßstäbe gelten für den Fall eines – schon nach seiner Bezeichnung dem Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag angenäherten – Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes, für das Art. 311 Abs. 3 AEUV eine ratifikationsähnliche Zustimmung der Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorsieht und für das der Gesetzgeber in der Folge des Lissabon-Urteils (vgl. BVerfGE 123, 267 <387, 434>) in § 3 IntVG die Zustimmung in Form eines Gesetzes vorgeschrieben hat. Auch in diesem Fall besteht die Gefahr, dass mit der unionsrechtlich wirksamen Zustimmung – konkret der Ausfertigung und Verkündung des Zustimmungsgesetzes durch den Bundespräsidenten und der entsprechenden Mitteilung an den Generalsekretär des Rates gemäß Art. 12 Eigenmittelbeschluss 2020 – eine Verletzung von Schutzgütern des Art. 79 Abs. 3 GG erfolgt, die ungeachtet der Verpflichtung der Europäischen Union zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 2 EUV (zur Divergenz zwischen Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 4 Abs. 2 EUV vgl. BVerfGE 134, 366 <386 f. Rn. 29>) nicht mehr ohne Weiteres rückgängig gemacht werden kann.

71

Keiner summarischen Prüfung bedarf es, soweit die Einstufung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union als Ultra-vires-Akt in Rede steht. Sollte sich eine solche Maßnahme im Hauptsacheverfahren als Ultra-vires-Akt herausstellen, kann sie durch den Gerichtshof der Europäischen Union für nichtig oder durch das Bundesverfassungsgericht für in Deutschland unanwendbar erklärt werden. Im letztgenannten Fall müssen ihr Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat mit geeigneten Mitteln entgegentreten (vgl. BVerfGE 142, 123 <209 ff. Rn. 166 ff.>; 154, 17 <88 ff. Rn. 107 ff., 150 Rn. 231>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2. März 2021 - 2 BvE 4/16 -, Rn. 78 ff.).

72

3. Erweist sich der Ausgang des Hauptsacheverfahrens im Übrigen als offen, so hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber der Erfolg zu

73

versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; 143, 65 <87 Rn. 35>; stRspr).

II.

Nach diesen Maßgaben hat der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im vorliegenden Fall keinen Erfolg. Die Verfassungsbeschwerde, die mit dem Antrag gesichert werden soll, ist zwar überwiegend weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet (1.). Bei summarischer Prüfung verstoßen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz und der ihm zugrunde liegende Eigenmittelbeschluss 2020 jedenfalls nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen Art. 79 Abs. 3 GG (2.). Die demnach gebotene Folgenabwägung ergibt jedoch, dass die Nachteile, die sich aus dem Erlass der einstweiligen Anordnung ergäben, die Nachteile deutlich überwiegen, die bei einer Ablehnung des Antrags zu besorgen sind (3.).

74

1. Der Antrag im Hauptsacheverfahren ist überwiegend weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Er richtet sich gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand (a) und legt – von der Behauptung eines Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG abgesehen (b) – dar, dass es sich bei dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz um die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an einem Rechtsakt der Europäischen Union handelt, der möglicherweise die Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG berührt oder eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung des Integrationsprogramms darstellt (c). Diese Rügen sind auch nicht offensichtlich unbegründet (d).

75

a) Das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag ist bereits vor seinem Inkrafttreten tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Verkündung abgeschlossen ist (vgl. BVerfGE 1, 396 <411 ff.>; 24, 33 <53 f.>; 112, 363 <367>; 123, 267 <329>; 132, 195 <234 f. Rn. 92>; 134, 366 <391 f. Rn. 34 f.>; 142, 123 <177 Rn. 91>; 153, 74 <132 Rn. 94>), weil andernfalls die Gefahr bestünde, dass Deutschland völkerrechtliche Verpflichtungen nur unter Verletzung seiner Verfassung erfüllen könnte. Damit könnte die Verfassungsbeschwerde ihren Zweck verfehlen, durch Klärung der verfassungsrechtlichen Lage dem Rechtsfrieden zu dienen und ein Auseinanderfallen völker- und verfassungsrechtlicher Bindungen zu vermeiden (vgl. BVerfGE 24, 33 <53 f.>; 123, 267 <329>). Es entspricht daher dem Gebot effektiven (Grund-)Rechtsschutzes und der Staatspraxis, schon zu diesem Zeitpunkt eine vorbeugende Prüfung künftiger Regelungen zu ermöglichen.

76

Dieselben Maßstäbe gelten aus den oben (vgl. Rn. 71) ausgeführten Gründen auch für den vorliegenden Fall des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes nach Art. 311 Abs. 3 AEUV.

77

b) Soweit die Antragstellerinnen und Antragsteller mit der Verfassungsbeschwerde die Feststellung beantragen, das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz sei mit

78

Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbar und nichtig, weil der zugrundeliegende Gesetzentwurf lediglich Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage benenne, ist der Antrag allerdings von vornherein unzulässig und genügt insoweit nicht den Anforderungen des § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG.

Zwar erstreckt sich der Schutz von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf die Wahrung der Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG an eine wirksame Übertragung von Hoheitsrechten; auch haben Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt (formelle Übertragungskontrolle; vgl. BVerfGE 153, 74 <152 Rn. 137>). Um eine Übertragung von Hoheitsrechten geht es im vorliegenden Fall jedoch nicht. Weder der Eigenmittelbeschluss 2020 noch das in der Verordnung (EU) 2020/2094 geregelte temporäre Aufbauinstrument NGEU, dessen Finanzierung er dient, ändern das Integrationsprogramm und die der Europäischen Union zugewiesenen begrenzten Einzelermächtigungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV.

79

Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz geht davon aus, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 in Art. 311 Abs. 3 AEUV und Art. 106a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft seine rechtliche Grundlage findet (vgl. BTDrucks 19/26821, S. 8). Zur Finanzierung des Aufbauinstrumentes NGEU werde auf der Basis von Art. 122 AEUV die Europäische Kommission ermächtigt, Mittel bis zu einem Betrag von 750 Milliarden Euro in Preisen von 2018 am Kapitalmarkt aufzunehmen (vgl. BTDrucks 19/26821, S. 1). Mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz solle die gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV erforderliche Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Eigenmittelbeschluss 2020 erteilt und damit von Seiten der Bundesrepublik Deutschland die Voraussetzung geschaffen werden, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 in Kraft treten kann (vgl. BTDrucks 19/26821, S. 8). Das Gesetz hat folglich eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union nicht zum Gegenstand.

80

c) Im Übrigen haben die Antragstellerinnen und Antragsteller die Möglichkeit dargelegt, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 die Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren und das geltende Integrationsprogramm der Europäischen Union offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise überschreiten könnte, und dass sie das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz daher in ihren Rechten 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 verletzt.

81

aa) 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 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 GG übertragen wor-

82

den sind (vgl. BVerfGE 142, 123 <173 Rn. 80 ff.>; 146, 216 <251 Rn. 50>; 151, 202 <275 Rn. 92>). Dieses Recht wird verletzt, 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>) oder Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union Maßnahmen treffen, die zwar die demokratischen Grundsätze als solche nicht in Frage stellen, vom Integrationsprogramm jedoch 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>).

(1) Die Wahlberechtigten haben gegenüber den Verfassungsorganen einen Anspruch darauf, dass weder durch die Übertragung von Hoheitsrechten noch durch Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Schutzgüter von Art. 79 Abs. 3 GG berührt werden. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG schützt sie nicht nur davor, dass der Europäischen Union Hoheitsrechte entgegen Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) jenseits des für eine Übertragung offenstehenden Bereichs eingeräumt werden, sondern auch davor, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union umgesetzt werden, die eine entsprechende Wirkung entfalten und faktisch einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Kompetenzübertragung gleichkämen (vgl. BVerfGE 142, 123 <195 f. Rn. 139>). Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle (vgl. BVerfGE 151, 202 <287 Rn. 120, 301 f. Rn. 154 f.>; 153, 74 <133 Rn. 96>; 154, 17 <93 f. Rn. 114 f.>).

83

Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union können 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 insbesondere berühren, wenn durch sie die Gestaltungsmacht des Bundestages substantiell eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 151, 202 <302 Rn. 155>; 154, 17 <93 f. Rn. 114 f.>). Das Budgetrecht des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177, 181>) und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, 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>; 154, 17 <87 Rn. 104>). Danach gehört es 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>; 154, 17 <87 Rn. 104>). Er muss über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befinden (vgl. BVerfGE 123, 267

84

<361>; 151, 202 <288 f. Rn. 123>).

Es dürfen keine dauerhaften Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht (vgl. BVerfGE 132, 195 <241 Rn. 110>; 135, 317 <402 Rn. 165>; vgl. auch BVerfGE 129, 124 <180 f.>). Die den Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <356 ff.>) findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts (vgl. BVerfGE 129, 124 <181>; 132, 195 <241 Rn. 110>; 135, 317 <402 Rn. 165>). 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>; 154, 17 <87 Rn. 104>).

85

(2) Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung vermittelt den Wahlberechtigten zudem einen Anspruch gegenüber den Verfassungsorganen, dass diese über die Einhaltung des Integrationsprogramms wachen, am Zustandekommen und an der Umsetzung von Maßnahmen, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschreiten, nicht mitwirken und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinwirken. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (vgl. BVerfGE 151, 202 <287 Rn. 140>; 153, 74 <133 Rn. 96>; 154, 17 <88 ff. Rn. 105 ff.>).

86

bb) Aus dem Vortrag der Antragstellerinnen und Antragsteller ergibt sich vor diesem Hintergrund jedenfalls die Möglichkeit, dass der mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz gebilligte Eigenmittelbeschluss 2020 in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages eingreift, die Verfassungsidentität des Grundgesetzes beeinträchtigt und sie 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.

87

Sie führen aus, die Haftungsregelungen des Eigenmittelbeschlusses 2020 ermäch-

88

tigten die Europäische Kommission dazu, unter bestimmten Voraussetzungen von den Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen. Dieses Recht sei nicht auf den Gegenwert der ausgekehrten Zuschüsse beschränkt. Dies könne dazu führen, dass die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für die Verbindlichkeiten der Europäischen Union eine Höhe erreiche, die den auf 190 Milliarden Euro begrenzten Haftungsanteil am ESM-Kapital erheblich übersteige. Über die gesamte Laufzeit der Kreditrückzahlung von 2028 bis 2058 ergebe sich für Deutschland ein Haftungsanteil in einer Größenordnung von circa 850 bis zu 1.000 Milliarden Euro (unter Hinweis auf Heinemann, Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen, Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 26.10.2020, S. 6 ff., 18; Schorkopf, NJW 2020, S. 3085 <3090>; D. Meyer, EuZW 2021, S. 16 <20 f.>). Das Ausmaß der zulasten des Bundeshaushalts potentiell abrufbaren Verbindlichkeiten umfasse das Gesamtvolumen der Verschuldung der Europäischen Union abzüglich der auf Deutschland entfallenden Zuschüsse und Darlehen. Das maximale Haftungsrisiko für den Bundeshaushalt betrage circa 770 Milliarden Euro (unter Hinweis auf Heinemann, a.a.O., S. 19). Der Haushaltsgesetzgeber kenne zudem weder den Zeitpunkt noch den Umfang eines Mittelabrufs durch die Europäische Kommission und könne diesen weder kalkulieren noch voraussehen. Ein verbindlicher Tilgungsplan fehle; der Abruf zusätzlicher Kassenmittel könne erfolgen, ohne dass es zu diesem Zeitpunkt einer konkreten Einwilligung des betreffenden Mitgliedstaats bedürfe (unter Hinweis auf Bundesrechnungshof, a.a.O., S. 19, 21, 23). Darin liege ein direkter Durchgriff auf den Bundeshaushalt.

Die Übertragung der Haushaltsautonomie des Bundestages in die Willensentscheidung der Europäischen Kommission komme einer völligen Preisgabe gleich, wenn man den Zeitraum ab 2028 in den Blick nehme. Für diesen Zeitraum, in dem die Tilgungen erfolgen sollten, gebe es noch keinen Mehrjährigen Finanzrahmen, in den diese Zahlungsverbindlichkeiten eingestellt werden könnten. Insofern unterliege das Ausmaß, in dem der Bundeshaushalt zukünftig mit der Rückzahlung der aufgenommenen Verbindlichkeiten belastet werden könne, der Fremdbestimmung seitens der Organe der Europäischen Union. Der Deutsche Bundestag werde einem finanzwirksamen Mechanismus ausgesetzt, der „zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung“ (Bezugnahme auf BVerfGE 132, 195 <240 Rn. 108>) führe.

89

Das gesamte Einstandsvolumen, das sich aus den erhöhten Eigenmittelobergrenzen der BNE-Anteile aller Mitgliedstaaten ergebe, übersichere die Kreditbeziehungsweise Haftungssumme von 750 Milliarden Euro bei Weitem – insgesamt ergebe sich ein Garantievolumen von mindestens 4.000 Milliarden Euro (unter Hinweis auf Heinemann, a.a.O., S. 10 ff.; Bundesrechnungshof, a.a.O., S. 6, 24 f.) –, wodurch offenkundig „die Basis für allfällige Flexibilität in der Zukunft“ gelegt sei. Es könnten zusätzliche COVID-19-Folgenbewältigungsprogramme aufgelegt werden, ohne dass

90

der Eigenmittelbeschluss 2020 angepasst werden müsse. Die Kommission entscheide nach eigenem Dafürhalten, ob, wann, in welcher Höhe und wem gegenüber sie einen Mittelabruf tätige. Teile ein Mitgliedstaat mit, einem Mittelabruf nicht nachkommen zu können, müsse dessen Anteil von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden. Hieraus folge die handfeste Gefahr, dass der Bundestag sein Budgetrecht nicht mehr frei von Fremdbestimmung seitens der Organe der Europäischen Union ausüben könne. Vor diesem Hintergrund sei der Bundestag nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“.

Zwar berücksichtigen die Antragstellerinnen und Antragsteller dabei nicht die vom Bundestag und von der Bundesregierung angeführte, sich aus dem Eigenmittelbeschluss 2020 ergebende Begrenzung der maximalen jährlichen Belastung des Bundeshaushalts und die Wahrscheinlichkeit, mit der sich das von den Antragstellern aufgezeigte Haftungsrisiko in vollem Umfang verwirklicht. Das steht jedoch der sich aus ihrem Vortrag jedenfalls ergebenden Möglichkeit einer die Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG überschreitenden Entleerung der Haushaltsautonomie des Bundestages durch den Eigenmittelbeschluss 2020 nicht von vornherein entgegen.

cc) Die Antragstellerinnen und Antragsteller tragen darüber hinaus hinreichend dazu vor, dass und warum der Eigenmittelbeschluss 2020 weder von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt noch mit Art. 125 Abs. 1 AEUV vereinbar und als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sei, weil er offensichtlich und mit strukturell bedeutsamer Wirkung das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletze. Nach ihrer Auffassung 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 Teile des Schrifttums, das Kreditaufnahmen als unzulässig angesehen hat beziehungsweise ansieht (unter Hinweis u.a. auf Heck, in: von der Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl. 1983, Art. 201 Rn. 28a f.; Bleckmann/Hölscheidt, DÖV 1990, S. 853 <856>; Magiera, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 409 <416>; Feld/Necker, Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU, 2011, S. 30, 36 f.; Becker, Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, 2014, S. 26, 30, 39, 82, 296; Keller, Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß und die Grenzen finanzieller Solidarität in der Europäischen Union, 2014, S. 179 ff.; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 310 AEUV Rn. 16; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 17; Häde, in: Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 310 AEUV Rn. 28 ff., Art. 311 AEUV Rn. 103; Khan, in: Geiger/ders./Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 310 AEUV Rn. 15, Art. 311 AEUV Rn. 7; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 310 AEUV Rn. 40, Art. 311 AEUV Rn. 23, 44 <April 2017>; Herdegen, Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 11 Rn. 2, 11; Hobe/Fremuth, Europarecht, 10. Aufl. 2020, S. 108 Rn. 7; Neckenich, in: Kube/Reimer, Geprägte Freiheit 2019/20, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, 2020, S. 127 ff.; Wimmel, DÖV 2020, S. 769

91

92

<778>). Mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 werde das Verschuldungsverbot, das zu den wesentlichen Grundlagen der deutschen Zustimmung zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon zähle, gebrochen.

Sie rügen ferner, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 entgegen der Einschätzung des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Union (vgl. Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, 24. Juni 2020, 9062/20, Rn. 155 ff.) gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV verstoße und auch deshalb als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sei. Nach Art. 125 Abs. 1 AEUV hafteten weder die Europäische Union noch die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats und träten nicht für derartige Verbindlichkeiten ein (sog. Nichtbeistands- oder „no bail out“-Klausel). Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 Eigenmittelbeschluss 2020 sehe jedoch vor, dass die Europäische Kommission, wenn ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nachkomme oder er der Kommission mitteile, dass er einem Abruf nicht nachkommen könne, vorläufig das Recht habe, von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken.

93

d) Die Verfassungsbeschwerde ist in der Hauptsache auch nicht offensichtlich unbegründet. Die dargestellten Einwände der Antragstellerinnen und Antragsteller lassen es jedenfalls nicht ausgeschlossen erscheinen, dass insbesondere die Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 über die in Art. 311 Abs. 3 AEUV enthaltene Ermächtigung hinausgehen. Ferner ist nicht auszuschließen, dass die Ermächtigung der Europäischen Union, auf dem Kapitalmarkt 750 Milliarden Euro aufzunehmen, für die die Bundesrepublik Deutschland unter in Art. 9 Eigenmittelbeschluss 2020 näher bezeichneten Umständen haften müsste, die durch Art. 110 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt.

94

2. Bei summarischer Prüfung lässt sich allerdings eine hohe Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes und des ihm zugrunde liegenden Eigenmittelbeschlusses 2020 gegen Art. 79 Abs. 3 GG, aufgrund derer zwingend eine einstweilige Anordnung zu erlassen wäre (vgl. BVerfGE 132, 195 <234 Rn. 90>), nicht feststellen.

95

a) Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten lässt, hat der Senat bislang nicht entschieden. Jedenfalls kommt es mit Blick auf das Demokratieprinzip nur auf eine evidente Überschreitung von äußersten Grenzen an (vgl. BVerfGE 129, 124 <182>; 132, 195 <242 Rn. 112>). Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze könnte allenfalls überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe (vgl. BVerfGE 129, 124 <183>).

96

Bei der Prüfung, ob der Umfang von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestages führt, verfügt der Gesetzgeber namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu beachten hat. Das gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfGE 129, 124 <182 f.>), einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen (vgl. BVerfGE 132, 195 <242 f. Rn. 113>). 97

b) Gegen die Feststellung, dass der Bundestag diesen weiten Spielraum überschritten und mit dem Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz einer Preisgabe seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung zugestimmt hätte, sprechen bei summarischer Prüfung die nachfolgenden Gründe: 98

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 Verpflichtungen 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 haften die Mitgliedstaaten grundsätzlich anteilmäßig („pro rata“) entsprechend ihrem Finanzierungsanteil am Budget der Europäischen Union (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020). 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). 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 MFR-Zeitraums 2021-2027 zu beginnen ist und diese Tilgung zum 31. Dezember 2058 abgeschlossen sein muss. 99

Höhe, Dauer 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 100

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.

Die Verpflichtungen aus dem Eigenmittelbeschluss 2020 sind zudem zeitlich befristet. Eine zusätzliche Kreditaufnahme durch die Europäische Union sieht er nicht vor. Sie wäre – ihre unions- wie verfassungsrechtliche Zulässigkeit unterstellt – 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. 101

Vor diesem Hintergrund ergibt eine summarische Prüfung, dass der Eigenmittelbeschluss 2020 und das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz die durch Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 110 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG geschützte haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages jedenfalls nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit berühren. 102

Wenn der Deutsche Bundestag im Rahmen seines weiten Einschätzungsspielraums das Risiko einer endgültigen Inanspruchnahme Deutschlands für die Haftungsanteile einzelner oder gar aller anderen Mitgliedstaaten als sehr gering bewertet und die sich aus dem Eigenmittelbeschluss 2020 ergebenden Zahlungsverpflichtungen und Haftungsfolgen deshalb für tragbar erachtet, ist dies im Rahmen der summarischen Prüfung der Berührung der Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu respektieren. Es bleibt demgegenüber dem Verfahren in der Hauptsache vorbehalten, im Einzelnen festzustellen, ob die Ausgestaltung des Eigenmittelbeschlusses 2020 den sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden Anforderungen an den Schutz der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages vollständig Rechnung trägt. Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, ob durch den Eigenmittelbeschluss 2020 dauerhaft Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, ob dadurch Verpflichtungen entstehen können, die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung sind, ob gewährleistet ist und ob gesichert ist, dass ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht (vgl. BVerfGE 129, 124 <190 f.>; 132, 195 <241 Rn. 110>). Ausgeschlossen ist eine Berührung der Verfassungsidentität insoweit angesichts des Umfangs des Haftungsrisikos, seiner Dauer und der begrenzten Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages bei der inhaltlichen Konditionierung der vorgesehenen Zuschüsse und Darlehen nicht. 103

3. Die Folgenabwägung ergibt, dass die Nachteile, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache der Erfolg aber zu versagen wäre (a), die Nachteile erheblich überwiegen, die zu befürchten sind, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbleibt, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache jedoch Erfolg hätte (b). 104

a) Erginge die einstweilige Anordnung, würde dem Bundespräsidenten die Ausfertigung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes bis zur Entscheidung in der Hauptsache untersagt mit der Folge, dass auch der Eigenmittelbeschluss 2020 gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV bis dahin nicht in Kraft treten könnte. Das Hauptsacheverfahren wird voraussichtlich einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen. Sollte der Senat entgegen der summarischen Prüfung im vorliegenden Beschluss doch eine Berührung der Verfassungsidentität durch den Eigenmittelbeschluss 2020 bejahen oder diesen als Ultra-vires-Akt qualifizieren, müsste zudem eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV eingeholt werden (vgl. BVerfGE 134, 366 <369 ff.>; 142, 123 <151 ff. Rn. 66 ff.>; 146, 216 <219 ff.>; 154, 17 <55 ff. Rn. 80 f.>), sodass die Dauer des Verfahrens nach den bisherigen Erfahrungen insgesamt zwei bis drei Jahre betragen könnte. Auf die noch ausstehende Zustimmung zu dem Eigenmittelbeschluss 2020 in einer Reihe von Mitgliedstaaten kommt es insoweit nicht an.

105

aa) Ein solchermaßen verzögertes Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 würde dessen wirtschaftliche Zielsetzung beeinträchtigen, wenn nicht verfehlen. Es zerstörte nicht nur die mit Blick auf das Aufbauinstrument NGEU schon vorweggenommenen Impulse für die Wirtschaftsentwicklung in der Europäischen Union, sondern löste nach der vom Bundesverfassungsgericht insoweit zu respektierenden Einschätzung der Bundesregierung auch erhebliche Zweifel an deren weiterer ökonomischer Entwicklung nach der COVID-19-Krise aus. Das gilt vor allem für die Mitgliedstaaten, die die größten Anteile der Zuschüsse von bis zu 390 Milliarden Euro und der Darlehen von bis zu 360 Milliarden Euro erhalten sollen. Die mit einem verzögerten Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 verbundenen Nachteile könnten sich zudem als irreversibel herausstellen und – da das Aufbauinstrument NGEU gerade der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie dienen soll und die Maßnahmen über einen relativ kurzen Zeitraum erfolgen sollen – angesichts der mit dieser Pandemie verbundenen Dynamik ihren Zweck verfehlen.

106

bb) Ein verspätetes Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2020 hätte nach Einschätzung der Bundesregierung zudem erhebliche außen- und europapolitische Verwerfungen zur Folge. Da der Eigenmittelbeschluss 2020 auf eine deutsch-französische Initiative zurückgeht, befürchtet sie erhebliche Spannungen im Verhältnis zu Frankreich, eine Erschütterung der außen- und europapolitischen Glaubwürdigkeit Deutschlands sowie eine weitere Gefährdung des Zusammenhalts unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bei der Bewertung außen- und europapolitisch erheblicher Sachverhalte gewährt das Grundgesetz der Bundesregierung einen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum. Dieser hat seinen Grund darin, dass die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden kann, sondern vielfach von Umständen abhängig ist, die sich ihrer Bestimmung entziehen. Das soll den Organen der auswärtigen Gewalt einen weiten Spielraum bei der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte wie der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens bewahren,

107

um ihnen zu ermöglichen, die jeweiligen politischen Ziele Deutschlands im Rahmen des völkerrechtlich und verfassungsrechtlich Zulässigen durchzusetzen (vgl. BVerfGE 40, 141 <178 f.>; 55, 349 <365>; 137, 185 <235 Rn. 138>; 143, 65 <91 Rn. 47>).

b) Demgegenüber wiegen die Nachteile erheblich weniger schwer, die sich ergeben, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, sich das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz später jedoch als verfassungswidrig erweisen sollte. 108

Wird die einstweilige Anordnung nicht erlassen, kann der Bundespräsident das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz ausfertigen und der Eigenmittelbeschluss 2020 nach der Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Kraft treten. Damit wäre die Europäische Kommission ermächtigt, bis 2026 im Namen der Europäischen Union Mittel bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 an den Kapitalmärkten aufzunehmen (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a Eigenmittelbeschluss 2020). Für den Bundeshaushalt können sich daraus nur dann zusätzliche Belastungen ergeben, wenn die Gesamtguthaben der Europäischen Union ihren Kassenmittelbedarf, den sie für Zins und Tilgung der von ihr nach Maßgabe des Eigenmittelbeschlusses 2020 aufgenommenen Schulden benötigt, nicht decken. In diesem Fall ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die Lücke entsprechend ihrem Finanzierungsanteil an der Europäischen Union „pro rata“ und vorübergehend zu decken (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020). Soweit andere Mitgliedstaaten ihrer temporären Nachschusspflicht insoweit nicht nachkommen oder nachkommen können, kann sich der deutsche Anteil weiter erhöhen (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020). Für den Fall, dass sämtliche anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihrer Nachschusspflicht nicht nachkommen, könnte sich daraus nach Darstellung der Bundesregierung bis 2058 rechnerisch eine jährliche Belastung des Bundeshaushalts von circa 21 Milliarden Euro ergeben. Dieses Szenario halten Bundestag und Bundesregierung für unrealistisch. 109

Sollte sich der Eigenmittelbeschluss 2020 im Hauptsacheverfahren als Ultra-vires-Akt erweisen, weil Art. 311 AEUV die in Art. 4 und Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 vorgesehene Verschuldung der Europäischen Union nicht gestattet und das Integrationsprogramm dadurch verletzt wird, besteht die Möglichkeit, dass der – vom Bundesverfassungsgericht nach Art. 267 AEUV zu befassende – Gerichtshof der Europäischen Union den Eigenmittelbeschluss 2020 mit Wirkung für und gegen alle Mitgliedstaaten für nichtig erklärt. Damit würde es für die Inanspruchnahme des Bundeshaushalts insoweit von Anfang an an einer Rechtsgrundlage fehlen und müsste über die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zur Erfüllung der von der Europäischen Union bereits eingegangenen Verpflichtungen nach Art. 5 Eigenmittelbeschluss 2020 erneut verhandelt werden. 110

Stellt der Senat einen Ultra-vires-Akt fest oder sollte er entgegen der summarischen Prüfung im vorliegenden Beschluss eine Berührung der Verfassungsidentität durch den Eigenmittelbeschluss 2020 bejahen, müssten Bundesregierung, Bundestag und 111

Bundesrat die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen ergreifen, um die Verfassungsordnung wiederherzustellen. Sie müssten dem weiteren Vollzug des Eigenmittelbeschlusses 2020 entgegentreten, Vorstöße zu dessen gebotener Aufhebung oder Anpassung unternehmen – auch wenn dies der Zustimmung aller anderen Mitgliedstaaten bedürfte – und Maßnahmen ergreifen, um seine innerstaatlichen Auswirkungen so weit wie möglich zu begrenzen (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>; 142, 123 <211 ff. Rn. 170 ff.>; 151, 202 <299 Rn. 149>; 154, 17 <89 f. Rn. 109>). Dazu gehört auch, dass sie schon entstandene Rückzahlungsansprüche (Art. 9 Abs. 5 bis 8 Eigenmittelbeschluss 2020) geltend machen, sich einer Fortschreibung des Eigenmittelbeschlusses 2020 widersetzen oder einem Beschluss über einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen nicht zustimmen.

D.

Die Entscheidung ist hinsichtlich der Begründung in den Abschnitten C.I.2. und C.II.1.a mit 7:1 Stimmen, hinsichtlich des Ergebnisses einstimmig ergangen. 112

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021 -
2 BvR 547/21**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021 - 2 BvR 547/
21 - Rn. (1 - 112), http://www.bverfg.de/e/rs20210415_2bvr054721.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210415.2bvr054721