

Keine Verstärkte Zusammenarbeit zu Lasten aller

Martin Nettesheim

2020-11-20T17:12:25

Das Aufbauinstrument „[Next Generation Europe](#)“ (NGEU) soll die EU-Mitgliedstaaten finanziell dabei unterstützen, die Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen. Zur Umsetzung ist ein Eigenmittelbeschluss erforderlich, über den der Rat einstimmig entscheiden muss und den die Mitgliedstaaten ratifizieren müssen ([Art. 311 Abs. 3 AEUV](#)). Ungarn und Polen haben allerdings zu erkennen gegeben, dass sie dieser Entscheidung (gegenwärtig) [nicht zustimmen wollen](#). Dies hat zu politischen Forderungen im Europäischen Parlament geführt, NGEU im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit umzusetzen. Die EU könne „das Veto von Ungarn und Polen umgehen“, heißt es etwa in der [FAZ](#). Bei genauem Hinsehen erweist sich das als Trugschluss.

Komplizierte Konstruktion auf drei Ebenen

NGEU sieht im Kern vor, dass die EU auf den Finanzmärkten Mittel in Höhe von EUR 750 Mrd. aufnimmt, um diese dann als Darlehen (*back-to-back-lending*) und als verlorene Zuschüsse (*borrowing to spend*) an die Mitgliedstaaten weiterzureichen. Das Aufbauinstrument beruht auf einer komplizierten Konstruktion, die drei Ebenen umfasst: Im Wege einer Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses (Art. 311 Abs. 3 AEUV) soll die EU-Kommission ermächtigt werden, auf den Kapitalmärkten Mittel in Höhe von EUR 750 Mrd. aufzunehmen. Diese sollen über den EU-Haushalt in der Zeit zwischen 2028-2058 zurückgezahlt werden. Die Mittel werden in einem Instrument mit dem Namen „European Union Recovery Instrument“ auf verschiedene Fonds verteilt. Knapp 90% der Mittel sollen in einem neu gegründeten Fonds mit dem Namen „Aufbau- und Resilienzfazilität“ (*Recovery and Resilience Facility*) verwaltet werden, und zwar EUR 312,5 Mrd. als nicht rückzahlbare Zuschüsse und EUR 360 Mrd. als Darlehen. Die Ausschüttung der RRF-Mittel soll in den Jahren 2021-2023 erfolgen. 70% der Mittel sollen in den Jahren 2021 und 2022 ausgezahlt werden. Um den fiskalpolitischen Handlungsrahmen zu schaffen, der für die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel notwendig sein wird, soll die Eigenmittelobergrenze in dem geänderten Eigenmittelbeschluss bis 2058 deutlich erhöht werden (dazu im einzelnen [hier](#), [hier](#) und [hier](#)).

Grundlegende Probleme und Folgeprobleme

Ohne eine Kreditaufnahmeermächtigung lässt sich NGEU nicht realisieren. Die bisherigen Planungen sehen, wie bereits gesagt, vor, dass die Ermächtigung hierzu im Eigenmittelbeschluss der EU erfolgen soll. Völlig klar ist, dass Veränderungen des EU-Eigenmittelbeschlusses nicht durch eine Verstärkte Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedsstaaten vorgenommen werden können, unabhängig

davon, ob und wie hierzu ermächtigt wird. Ein Beschluss nach [Art. 329 AEUV](#), der Mitgliedstaaten zur Verstärkten Zusammenarbeit ermächtigt, kann nicht die Befugnis delegieren, Beschlüsse über die Eigenmittel der EU zu treffen, oder darüber bereits erlassene Beschlüsse zu ändern.

Denkbar wäre es daher allenfalls, die Grundkonstruktion von NGEU umzustellen und im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit einen Basisrechtsakt zur Schaffung eines NGEU-Fonds zu erlassen, der (analog zu [SURE](#)) auch eine Kreditaufnahmeermächtigung enthält. Schon hier stellen sich offene Fragen: Können die Staaten, die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit zusammenwirken, Verpflichtungen zu Lasten der EU begründen? Oder müssten sie als Staatengruppe haften?

[Art. 332 AEUV](#) legt fest, dass die Ausgabenlast für die in Verstärkter Zusammenarbeit beschlossene Tätigkeit grundsätzlich von der beteiligten Staatengruppe getragen werden. Im Falle eines einstimmigen Beschlusses ist aber auch eine Lastentragung durch die EU möglich. Unklar ist, ob dies auch das Recht umfasst, das Recht zur Verpflichtung der juristischen Person EU zu delegieren. Wenn (nur) eine Haftung der Staatengruppe einträte, hätte man Euro-Bonds – mit allen politischen und verfassungsrechtlichen Folgefragen.

Das Mandat zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit, die eine Verpflichtung der EU vorsieht, müsste jedenfalls einstimmig erteilt werden ([Art. 332 AEUV](#)). Ich halte es für undenkbar, dass Ungarn und Polen ein Mandat erteilen würden, wenn es vorsieht, dass die Staatengruppe Verpflichtungen zu Lasten der EU eingehen kann, um die Mittel dann nur gruppennützig zu verwenden. Warum sollten rationale Staaten dem zustimmen?

Selbst wenn man davon ausginge, dass eine Staatengruppe nach Art. 326 ff. AEUV Verpflichtungen zu Lasten der EU begründen könnte, würden sich Folgeprobleme stellen. Dies weniger für diese Mittel, die dann als Darlehen an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Hier könnte man finanzverfassungsrechtlich und haushaltsrechtlich von „Neutralität“ ausgehen und den EU-Haushalt umgehen (analog „SURE“). Politisch sind diese Darlehensmittel aber für die betreffenden Mitgliedstaaten bekanntlich nicht von wesentlichem Interesse.

Probleme stellen sich für jene Anteile, die als verlorene Zuschüsse weitergegeben werden. Würde die EU für die ausgehenden Anleihen haften, entstünden EU-Schulden. Es erscheint völlig klar, dass auch dies nur durch eine einstimmige Genehmigung durch den Rat (Art. 332 AEUV) ermöglicht werden kann. Es ist undenkbar, dass eine Staatengruppe auf der Basis eines mehrheitlich erteilten Mandats der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1) Schulden zu Lasten der EU machen kann, für die dann alle Mitgliedstaaten politisch und rechtlich ([Art. 4 Abs. 3 EUV](#)) haften. Sich mehrheitlich zur verstärkten Zusammenarbeit zu ermächtigen, um dann gemeinsam Schulden zu Lasten aller zu beschließen, ist von der konstitutionellen Tiefenstruktur der EU nicht abgedeckt. Warum aber sollen Polen und Ungarn dem zustimmen, wenn sie von den Mitteln nicht profitieren?

Hinzu kommt, dass NGEU Schulden in einer Höhe vorsieht, die ohne eine Anpassung der Eigenmittelobergrenze von der EU haushaltsrechtlich nicht

bewirtschaftet werden kann. Im Rahmen der geltenden Obergrenze wäre es nicht möglich, ohne massivste Ausgabenkürzungen an anderer Stelle jenen Bewegungsraum zu gewinnen, der langfristig für die Bewirtschaftung der Schulden notwendig ist. Diese Änderung würde dann aber doch wieder Einstimmigkeit erfordern. Denkbar wäre es, gegenwärtig Schulden zu machen und politisch darauf zu hoffen, dass irgendwann in der Zeit bis 2028 die notwendige politische Einstimmigkeit erzielt werden wird. Mit finanzverfassungsrechtlicher Solidität hätte das aber nichts zu tun und es wäre denkbar, dass das Bundesverfassungsgericht hier eingriffe.

Jenseits der NGEU

Kurz: Es ist EU-finanzverfassungsrechtlich nicht zulässig, der EU Schulden in Höhe von knapp EUR 400 Mrd. im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit aufzudrücken, ohne dass alle Mitgliedstaaten zustimmen. Man muss kein Verfassungsjurist sein, um die Richtigkeit dieser Aussage zu erkennen – die EU ist nicht föderal strukturiert, sondern beruht auf der Zusammenarbeit gleichberechtigter Mitgliedstaaten. Diese Strukturen schützen auch die Bundesrepublik Deutschland davor, dass andere EU-Mitgliedstaaten sich zusammenschließen, um schuldenfinanzierte Ausgabenpolitik im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit zu Lasten der EU zu betreiben, für die auch die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihrer Haushaltsverantwortung für die EU aufkommen müsste. Denkbar wäre es natürlich, im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit Konstruktionen zu entwickeln, in denen nicht die EU, sondern die Mitgliedstaaten haften (Euro-Bonds). Das wäre dann aber nicht mehr NGEU.

Der Autor hat NGEU im Rahmen einer Anhörung des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages vorgetragen. Seine umfassende Untersuchung von NGEU in unions- und verfassungsrechtlicher Hinsicht wird in Heft 3/2020 des Archivs des Öffentlichen Rechts erscheinen.

