

Elena Waigel

„Next Generation EU“

Aufbau, Rechtsgrundlage und Refinanzierung der eigenen
Verschuldung der Europäischen Union im Eigenmittelsystem



Nomos

**Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung/
Tax Law and Public Finance**

herausgegeben von

VRiBFH a.D. RA u StB Prof. Dr. Dietmar Gosch, Christian-
Albrechts-Universität zu Kiel / Bundesfinanzhof, München

Prof. Dr. Ulrich Hufeld, Helmut-Schmidt-Universität,
Universität der Bundeswehr Hamburg

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg

Prof. Dr. Alexander Rust, LL.M., Wirtschaftsuniversität Wien

Prof. Dr. Ralf P. Schenke,
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
(geschäftsführend für die Reihe)

Prof. Dr. Henning Tappe, Universität Trier

Prof. Dr. Birgit Weitemeyer, Bucerius Law School, Hamburg
(geschäftsführend für die Reihe)

Begründet von: Prof. Dr. Arndt Schmehl (1970–2015)

Band 27

Elena Waigel

„Next Generation EU“

Aufbau, Rechtsgrundlage und Refinanzierung der eigenen
Verschuldung der Europäischen Union im Eigenmittelsystem



Nomos

Diese Arbeit wurde gefördert durch ein Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 2022

ISBN 978-3-7560-0439-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-3801-9 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für meine beiden Töchter
-
Amalia und ihre noch ungeborene Schwester

Vorwort

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Thema der eigenen Dissertation bietet die Möglichkeit eines neuen Blickwinkels und einer vertieften Analyse – auch in der Auseinandersetzung mit konträren Argumenten. Während das Bundesverfassungsgericht in seinem „Nikolausurteil“ vom 6. Dezember 2022 allein die Frage entschieden hat, ob das Eigenmittelratifizierungsgesetz als Grundlage für die Verschuldung der Europäischen Union durch „Next Generation EU“ dem deutschen Verfassungsrecht entspricht, widmet sich die vorliegende Arbeit der europäischen und insbesondere der europarechtlichen Perspektive auf die neuen gemeinsamen Schulden. Beide Blickwinkel sind nicht identisch. Sie ergänzen sich aber, bedingen sich doch nationales und europäisches Recht insbesondere in den Grenzen der Integration.

Das Bundesverfassungsgericht beantwortet die Rechtsfrage, ob die Europäische Union Schulden aufnehmen darf, nicht endgültig, sondern zieht sich darauf zurück, keine offensichtliche Verletzung der Grenzen der Integration festzustellen. Gleichzeitig legt der Senat jedoch die rechtlichen Maßstäbe und Kriterien präzise fest, die bei einer Verschuldung mittels eines Eigenmittelbeschlusses eingehalten werden müssen. Das Urteil hat so die wissenschaftliche Diskussion über die Europarechtskonformität von schuldenfinanzierten Fonds in der Europäischen Union nicht beendet, sondern sie angefacht. Die vorliegende Arbeit, die an der Universität Augsburg im November 2022 als Dissertation angenommen wurde und auf dem Stand Dezember 2022 ist, will hierzu einen Beitrag leisten.

Mein herzlicher Dank gilt dem außerordentlichen und unermüdlichen Einsatz meines Doktorvaters Prof. Dr. Gregor Kirchhof, der mir nicht nur seine Expertise im Europa-, Verfassungs- und Finanzrecht zur Verfügung gestellt hat, sondern mir darüber hinaus durch die Teilnahme an Konferenzen den Austausch mit weiteren exzellenten Staats- und Europarechtlern ermöglicht hat. Vor allem aber danke ich Ihm für das Vertrauen in mich, eine Dissertation – begonnen in einer Schwangerschaft und beendet in einer zweiten – mit einem ambitionierten Zeitplan anzufertigen. Seine Beschreibung der Verteidigung mit den Worten „kritisch, aber immer gut gelaunt“, passt insgesamt auf unseren stets von persönlicher Wertschätzung geprägten akademischen Austausch. Dasselbe gilt für meinen Zweitkorrektor

Vorwort

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Reiner Schmidt, dem ich für die Anfertigung seines Gutachtens in Rekordzeit ebenso danke wie für seine Teilnahme als Prüfer an meiner Verteidigung. In finanzieller und ideeller Hinsicht hat mir zudem die Förderung dieser Dissertation durch ein Stipendium der Hanns-Seidel-Stiftung geholfen.

Mit seinem untrüglichen Sprachgefühl und viel Geduld für Diskussionen hat mein Ehemann Konstantin dieser Arbeit viel Gutes getan. Nur mit seiner persönlichen Unterstützung und seinem Verständnis war es mir möglich, meine Begeisterung für die Rechtswissenschaft mit dem Glück, Mama zu werden, auf wunderbare Weise zu vereinen.

München, Dezember 2022

Elena Waigel

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
A. Der Blick zurück – die Voraussetzungen für die Akzeptanz der modernen Staatsverschuldung	19
B. „Next Generation EU“ – Aufbau, Rechtsgrundlagen, Refinanzierung	23
I. Struktur und Inhalt von „Next Generation EU“	23
1. Struktur von „Next Generation EU“	25
2. Darstellung der wichtigsten inhaltlichen Aspekte der Aufbau- und Resilienzfazilität	30
3. Einordnung der Aufbau- und Resilienzfazilität und rechtspolitischer Ausblick	45
II. Rechtliche Zulässigkeit einer eigenen Verschuldung der Europäischen Union mittels eines Eigenmittelbeschlusses im Rahmen von „Next Generation EU“	61
1. Grammatikalische Auslegung des Art. 311 AEUV	63
2. Historische Auslegung anhand der Entwicklung des europäischen Eigenmittelsystems und der europäischen Verschuldung	74
3. Systematische Auslegung	85
4. Teleologische Auslegung	98
5. Vereinbarkeit mit fiskalen Regeln im europäischen Primärrecht	112
6. Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Europäischen Verträge	130
7. Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz	138
8. Rechtsprechung zum Eigenmittelbeschluss	142
9. Schlussfolgerungen	151
III. Möglichkeiten der Refinanzierung	156
1. Wirtschaftliche Situation der Europäischen Union	158
2. Juristische und ökonomische Betrachtung der Optionen für eine Rückzahlung	160

Inhaltsübersicht

3. Refinanzierung mittels eigener Finanzmacht der Europäischen Union	164
4. Refinanzierung durch Beiträge und Maßnahmen der Mitgliedstaaten	186
5. Konsequenzen der Refinanzierungsoptionen	195
IV. Folgen aus „Next Generation EU“ für eine gemeinsame Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten	198
1. Mögliche Beteiligung weiterer europäischer Institutionen an den Abläufen in „Next Generation EU“	199
2. Alternativen für eine vertiefte fiskalische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene	206
3. Konsequenzen der Ratifizierung eines Eigenmittelbeschlusses zur Einführung einer europäischen Verschuldung	215
C. Zentrale Thesen und Ausblick	221
I. Fazit zur rechtlichen Gestaltung von „Next Generation EU“ in fünfzehn Thesen	221
II. Der Blick nach vorn – wird es weitere europäische Schulden geben?	230
III. Beteiligung der Bürger an der Verschuldung der Europäischen Union	233
Literatur- und Quellenverzeichnis	235

Inhaltsverzeichnis

A. Der Blick zurück – die Voraussetzungen für die Akzeptanz der modernen Staatsverschuldung	19
B. „Next Generation EU“ – Aufbau, Rechtsgrundlagen, Refinanzierung	23
I. Struktur und Inhalt von „Next Generation EU“	23
1. Struktur von „Next Generation EU“	25
a. Überblick über finanzielle Hilfen der Europäischen Union im Zuge der Corona-Pandemie	25
b. „Next Generation EU“	26
c. Das Europäische Aufbauinstrument	28
2. Darstellung der wichtigsten inhaltlichen Aspekte der Aufbau- und Resilienzfähigkeit	30
a. Kredite und Zuschüsse	30
b. Investitionsziele	31
c. Vergabe der Mittel	34
aa. Vergabekriterien	34
bb. Prozess der Mittelvergabe	36
d. Finanzierung und Haftung	38
aa. Finanzierung durch europäische Anleihen	38
bb. Haftung	40
e. Notbremse und Kontrolle	42
aa. Notbremse	42
bb. Aussetzung von Zahlungen	43
3. Einordnung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und rechtspolitischer Ausblick	45
a. Juristische Implikationen	45
aa. Generationengerechtigkeit	45
bb. Rechtsstaatlichkeit	47
b. Ökonomische Einordnung	48
aa. Stabilisierende Wirkung und ökonomischer Impuls	49
bb. Risiko eines Zahlungsausfalls	52

cc.	Umverteilung von Finanzmitteln unter den Mitgliedstaaten	53
c.	Rechtspolitische Vorschläge für ergänzende Regelungen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit	54
aa.	Vorschläge zur Verwirklichung des Ziels der Solidarität zwischen den Generationen	54
bb.	Mechanismen zur Kontrolle der Mittelverwendung im Sinne der Aufbau- und Resilienzfähigkeit	56
cc.	Finanzierung Europäischer Güter	59
II.	Rechtliche Zulässigkeit einer eigenen Verschuldung der Europäischen Union mittels eines Eigenmittelbeschlusses im Rahmen von „Next Generation EU“	61
1.	Grammatikalische Auslegung des Art. 311 AEUV	63
a.	Definition „Eigenmittel“	63
b.	Definition „Sonstige Einnahmen“	65
c.	Weitere Begriffe	68
aa.	„Erforderliche“ Mittel	68
bb.	Aus Eigenmitteln finanzierter „Haushalt“	71
cc.	„Vollständig“ aus Eigenmitteln finanzierter Haushalt	72
2.	Historische Auslegung anhand der Entwicklung des europäischen Eigenmittelsystems und der europäischen Verschuldung	74
a.	Geschichte des Art. 311 AEUV	74
b.	Entwicklung des Eigenmittelsystems	76
c.	Bisherige Anleihetätigkeiten und Vorstöße zur gemeinsamen Verschuldung der Europäischen Union	78
d.	Folgerungen aus der Geschichte des Eigenmittelsystems für die rechtliche Bewertung von „Next Generation EU“	82
3.	Systematische Auslegung	85
a.	Mögliche alternative Rechtsgrundlagen für eine Verschuldung der Europäischen Union	85
aa.	Nutzung der Flexibilitätsklausel gemäß Art. 352 AEUV	85
bb.	Weitere Rechtsgrundlagen	87

b.	Vereinbarkeit mit den Prinzipien des EU-Haushalts gemäß Art. 310 AEUV	91
aa.	Grundsatz der Gesamtdeckung	91
bb.	Gebot des Haushaltsausgleichs	93
cc.	Gebot der Haushaltsdisziplin gemäß Art. 310 IV AEUV	95
dd.	Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäß Art. 310 V AEUV	96
4.	Teleologische Auslegung	98
a.	Rechtsnatur eines Eigenmittelbeschlusses	98
b.	Zweck und Grenzen eines Eigenmittelbeschlusses	100
c.	Gründe für die Einführung einer Verschuldungsmöglichkeit mittels eines Eigenmittelbeschlusses	102
d.	Gründe gegen die Einführung einer Verschuldungsmöglichkeit mittels eines Eigenmittelbeschlusses	104
aa.	Begrenzung der Höhe nach	105
bb.	Zeitliche Begrenzung	107
cc.	Bestimmter Zweck	108
dd.	Kompetenzen zur Refinanzierung	110
5.	Vereinbarkeit mit fiskalen Regeln im europäischen Primärrecht	112
a.	Sinn und Zweck der Vorschriften Art. 123-126 AEUV	112
b.	Anwendbarkeit der Art. 125 AEUV und Art. 126 AEUV auf „Next Generation EU“	113
c.	Einhaltung der Nichtbeistandsklausel Art. 125 AEUV und der Regeln der Haushaltsdisziplin gemäß Art. 126 AEUV	114
aa.	Einhaltung der Nichtbeistandsklausel gemäß Art. 125 AEUV	114
bb.	Einhaltung der Regeln der Haushaltsdisziplin gemäß Art. 126 AEUV	119
cc.	Auswirkung der europäischen Verschuldung auf die nationalen Schuldenstandsquoten	122
d.	Zulässigkeit des Art. 122 AEUV als Rechtsgrundlage für das Europäische Aufbauinstrument	123
aa.	Anwendbarkeit des Art. 122 I AEUV	123

bb.	Anwendbarkeit des Art. 122 II AEUV	126
cc.	Einordnung der weiteren Auslegungsmöglichkeiten	128
6.	Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Europäischen Verträge	130
a.	Grundsätze der Europäischen Integration	130
aa.	Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 4 und Art. 5 EUV	130
bb.	Das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 AEUV	132
cc.	Weitere europäische Schulden als zwingende Folge?	134
b.	Befolgung des Demokratieprinzips in der Europäischen Union	135
7.	Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz	138
a.	Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip nach deutschem Verfassungsrecht	138
b.	Budgetrecht des Deutschen Bundestags	140
8.	Rechtsprechung zum Eigenmittelbeschluss	142
a.	Bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	142
b.	Rechtsprechung im „Nikolausurteil“ des Bundesverfassungsgerichts	144
aa.	Grenzen für die Aufnahme von Krediten im Rahmen eines Eigenmittelbeschlusses	145
bb.	Beeinträchtigung des Budgetrechts des Bundestags durch eine Schuldenaufnahme der Europäischen Union	146
cc.	Ultra-vires-Kontrolle im Verfahren der Verfassungsbeschwerden gegen das Eigenmittelratifizierungsgesetz	147
c.	Verbleibende Klagemöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof	148
d.	Bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	149
9.	Schlussfolgerungen	151
a.	Zusammenfassung der Auslegung des Art. 311 AEUV	151
b.	Notwendigkeit einer Vertragsänderung	155

III. Möglichkeiten der Refinanzierung	156
1. Wirtschaftliche Situation der Europäischen Union	158
2. Juristische und ökonomische Betrachtung der Optionen für eine Rückzahlung	160
a. Notwendigkeit der Rückzahlung	160
b. Zeitraum der Rückzahlung	162
3. Refinanzierung mittels eigener Finanzmacht der Europäischen Union	164
a. Bisherige Planung und Tätigkeit	165
b. Grenzen des Eigenmittelsystems für die Übertragung von eigener Finanzmacht an die Europäische Union	167
c. Mögliche Rechtsgrundlagen für eigene Einnahmen der Europäischen Union	170
aa. Vorschriften überwiegend steuerlicher Art in der Umweltpolitik gemäß Art. 192 II lit. a AEUV	170
bb. Harmonisierung von indirekten und direkten Steuern gemäß Art. 113, 115 AEUV	172
cc. Vertragsänderung gemäß Art. 48 AEUV	173
d. Neue europäische Ressourcen	174
aa. Digitalsteuer	175
bb. CO2-Grenzausgleichssystem	179
cc. Erhöhte Beiträge durch nationale Verpackungsabgabe	181
4. Refinanzierung durch Beiträge und Maßnahmen der Mitgliedstaaten	186
a. Erhöhung der Beiträge der Mitgliedstaaten mit Nachschusspflicht	186
aa. Erhöhung der Eigenmittelobergrenze	186
bb. „Best Case“ – Möglichkeiten durch die hohe Überdeckung der Verschuldung	187
cc. „Worst Case“ – Haftung bei Zahlungsausfall	189
b. Nationale Finanzinstrumente	192
5. Konsequenzen der Refinanzierungsoptionen	195
a. Neuordnung der fiskalischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten	195
b. Realistische Refinanzierungsoptionen für „Next Generation EU“	196

IV. Folgen aus „Next Generation EU“ für eine gemeinsame Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten	198
1. Mögliche Beteiligung weiterer europäischer Institutionen an den Abläufen in „Next Generation EU“	199
a. Europäischer Rechnungshof	199
aa. Prüfung der durch „Next Generation EU“ veranlassten Ausgaben	199
bb. Kontrolle der Kriterien des Art. 126 AEUV	200
cc. Prüfung der Rechtmäßigkeit der europäischen Schulden	201
dd. Konsequenzen aus der Prüfung des Europäischen Rechnungshofs	201
b. Europäisches Parlament	202
aa. Vorteile einer demokratischen Kontrolle der schuldenfinanzierten Ausgaben in "Next Generation EU"	203
bb. Stellung des Europäischen Parlaments	203
2. Alternativen für eine vertiefte fiskalische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene	206
a. Gründung einer Fiskalunion	206
b. Vereinigung der Ertrags- und Verwaltungskompetenz für Eigenmittel-Einnahmen bei der Europäischen Union	208
c. Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts	208
d. Nutzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus	211
e. Einführung eines eigenen Eurozonenbudgets	212
3. Konsequenzen der Ratifizierung eines Eigenmittelbeschlusses zur Einführung einer europäischen Verschuldung	215
a. Konsequenzen für den Deutschen Bundestag	215
aa. Hinwirken auf eine präzise Begrenzung für Laufzeit und Höhe der Verschuldung	216
bb. Sichtbarkeit der europäischen Schulden in der Haushaltsaussprache	216
cc. Absicherung der Beteiligung bei sekundärrechtlicher Ausweitung der europäischen Verschuldung	217

dd. Kontrolle der Ausgaben	217
ee. Rücknahme der Ermächtigung zur Verschuldung	218
b. Konsequenzen für die Politik in der Europäischen Union	219
C. Zentrale Thesen und Ausblick	221
I. Fazit zur rechtlichen Gestaltung von „Next Generation EU“ in fünfzehn Thesen	221
II. Der Blick nach vorn – wird es weitere europäische Schulden geben?	230
III. Beteiligung der Bürger an der Verschuldung der Europäischen Union	233
Literatur- und Quellenverzeichnis	235

A. Der Blick zurück – die Voraussetzungen für die Akzeptanz der modernen Staatsverschuldung

Die Finanzierung eines Staates durch „öffentlichen Kredit“ ist – anders als es die heutige Praxis signalisierten mag – keine Selbstverständlichkeit und keineswegs ein Junktim. Die Ausgestaltung der Staatsverschuldung in Europa hing historisch insbesondere von der jeweiligen Regierungsform ab. Während bei einer monarchistischen oder feudalen Herrschaft der Landesherr persönliche Kredite aufnahm, entwickelte sich eine eigene Verschuldung des Staates erst mit dem Hinzutreten weiterer Beteiligter an der Regierung, wie einer Ständevertretung oder eines Parlaments. Haftbar für die Schulden waren fortan nicht mehr die Regierenden persönlich, sondern der Staatshaushalt mit Steuereinnahmen aus dem Volk. Diese Entpersonalisierung, also die zurückgenommene unmittelbare Verantwortung von Personen für die Schulden, beförderte die Kreditaufnahme.

Besonders herauszuheben ist die Entstehung der modernen Form der Staatsverschuldung im England des 17. Jahrhunderts nach der „Glorious Revolution“. In dieser Zeit vollzog sich nicht nur eine Entpersonalisierung des Staatskredits, sondern die öffentliche Verschuldung stieß im Volk auf eine hohe Akzeptanz. Zuvor waren die kreditfinanzierten Ausgaben des Königs für Krieg und Prestige als verschwenderisch empfunden worden, insbesondere, da die Ständevertretungen nicht an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt gewesen waren.¹ In der Folge verbot das Parlament nach dem Bürgerkrieg den sogenannten „Herrscherkredit“, durch den sich der Monarch ohne Einbindung des Steuern bewilligenden Parlaments Geld beschaffen konnte.² Eine Staatsverschuldung war fortan nur noch möglich, indem das Parlament ein entsprechendes Gesetz ausfertigte und ein jährliches Budget aufstellte. Obwohl in der Folge die Steuern erhöht wurden und rund 30 Prozent der jährlichen Einnahmen im Haushalt bereitgehalten wurden, um die Schulden zu bedienen, wurde die Staatsverschuldung geduldet.³ Dazu trug bei, dass sich die Bevölkerung über die „Bank of England“ als Gläubiger an den Schulden mit Zinsgewinnen beteiligen konnte. Das wurde als patriotischer

1 *Eckert*, in: Beigel/ Eckert (Hrsg.), S. 114.

2 *Eckert*, in: Beigel/ Eckert (Hrsg.), S. 115.

3 *Eckert*, in: Beigel/ Eckert (Hrsg.), S. 117.

und gleichzeitig ökonomisch lohnender Akt empfunden. Darüber hinaus sah man sich in der Umsetzung gemeinsamer politischer Ziele geeint, auch weil die Bewilligung der Kredite über das Parlament erfolgte.⁴

Diese Voraussetzungen – wirtschaftliche Beteiligung der Bürger an den Zinsgewinnen öffentlicher Verschuldung, die Formulierung eines gemeinsamen Ziels und die Sicherung von parlamentarischer Mitbestimmung bei der Aufstellung von entsprechenden Haushalts- und Verschuldungsplänen – könnten auch im heutigen demokratisch geprägten Europa für Akzeptanz von moderner Staatsverschuldung und der damit einhergehenden Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen für den aus Steuern finanzierten Haushalt in der Bevölkerung sorgen. Weitere Merkmale könnten sein, dass die Bürger politisch von der Verschuldung angemessen profitieren, Investitionen in als lohnend empfundene Bereiche getätigt und intertemporale Gerechtigkeitsfragen⁵ berücksichtigt werden. Dies gilt für nationale Staatsverschuldung, aber auch für öffentliche Kredite auf europäischer Ebene.

Mit „Next Generation EU“ hat erstmals eine Verschuldung der Europäischen Union mittels eines Eigenmittelbeschlusses stattgefunden. Der Impuls hierfür kam im Juni 2020 von den Staats- und Regierungschefs, um durch neue Ansätze der europäischen Zusammenarbeit Lösungen für die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise zu finden. Inzwischen hat sich die Konferenz zur Zukunft Europas im Mai 2022 in ihrem Abschlussbericht für die Aufnahme gemeinsamer Schulden zur Tötigung europäischer Investitionen⁶ ausgesprochen. Neben Mitgliedern des Europäischen Parlaments nahmen an dieser Konferenz zufällig ausgewählte Bürger aus den Mitgliedstaaten teil, um gemeinsam aus ihren Ideen konkrete Vorschläge für die Zukunft der Europäischen Union zu erarbeiten. Hierbei handelte es sich jedoch nicht um ein demokratisch legitimierte Gremium, sodass sich aus deren Arbeit nur bedingt auf eine europäische Mehrheitsmeinung schließen lässt. Eine weitere Forderung nach einem durch europäische Schulden finanzierten Fonds kam im Herbst 2022 von den EU-Kommissaren Gentiloni und Breton, um Bürger und Firmen vor hohen Energiepreisen zu schützen.⁷ Solche Forderungen, die nur von einer recht kleinen Gruppe politisch engagierter Europäer aufgestellt wurden, lässt die Frage nach der Akzeptanz von öffentlicher Verschuldung

4 Eckert, in: Beigel/ Eckert (Hrsg.), S. 119 f.

5 Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 55 ff.; ders., in: Der Steuerzahler 12, 2012, S. 11.

6 Abschlussbericht, Konferenz zur Zukunft Europas, 09.05.2022, S. 168.

7 Finke, in: Süddeutsche Zeitung, 03.10.2022.

in der gesamten Bevölkerung aufkommen, zu der die eingangs genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssten.

Möglicherweise können die historischen Lehren, die sich aus den Anfängen der modernen Staatsverschuldung ergeben, einen Hinweis geben, ob und auf welche Weise eine Verschuldung auf europäischer Ebene erfolgen kann. In groben Zügen ließ sich das bereits bei „Next Generation EU“ erkennen. Es wurde zwar nicht explizit als patriotischer Akt bezeichnet, jedoch wurden europäischer Zusammenhalt und Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander als Begründung für die Verschuldung angeführt. Die Diskussion hierüber wird angesichts weiterer europäischer Herausforderungen, wie militärische Bedrohungslagen, weitere Gesundheitskrisen, einer Wirtschaftskrise, die Bewältigung der Migrationsproblematik oder dem Kampf gegen den Klimawandel sowie der Kompensierung der durch diesen entstehenden Schäden fortbestehen. Eine Analyse von „Next Generation EU“ lässt daher auch Schlüsse für eine mögliche weitere Verschuldung der Europäischen Union zu.

Die Klärung der richtigen Rechtsgrundlage, der Vereinbarkeit mit den Europäischen Verträgen, der Haftung und der Refinanzierung einer eigenen Verschuldung der Europäischen Union sind aus zwei Gründen dringend. Zum einen, da bei der Laufzeit der Rückzahlung bis ins Jahr 2058 möglicherweise rechtlich, ökonomisch und politisch irreversible Langzeitfolgen entstehen. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht am 6. Dezember 2022 ein Urteil gesprochen, in dem es keinen offensichtlichen Verstoß des Eigenmittelratifizierungsgesetzes gegen das Grundgesetz feststellen konnte.⁸ Die Vereinbarkeit der Verschuldung in „Next Generation EU“ mit dem Europäischen Primärrecht war hingegen nur mittelbar Gegenstand des Urteils, da sich das Bundesverfassungsgericht bei der Überprüfung von Europarecht auf die von ihm entwickelten Maßstäbe zur Identitäts- und Ultravires-Kontrolle zurückzieht. Daher enthält dieses Urteil nur Ergebnisse zur Verfassungsgerichtsfestigkeit von „Next Generation EU“, nicht jedoch zu dessen grundsätzlicher Rechtmäßigkeit.

Nach einer Darstellung der Struktur und des Inhalts von „Next Generation EU“ (B.I.) legt die Arbeit dar, ob die eigene europäische Verschuldung im Rahmen von „Next Generation EU“ auf einen Eigenmittelbeschluss gestützt werden kann (B.II.). Zudem stellt sich die Frage nach der Refinanzierung, da die Europäische Union bisher keine Finanzmacht hat, um eigene Einnahmen zu generieren. Die Vorschläge der Europäischen Union hierzu werden bezüglich ihrer rechtlichen Zulässigkeit erörtert (B.III.). Daneben gibt es

⁸ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 06.12.2022, 2 BvR 547/21.

A. Voraussetzungen für die Akzeptanz der modernen Staatsverschuldung

Alternativen, mittels derer die Mitgliedstaaten ihre finanzielle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene neu organisieren könnten (B.IV). Aus dieser umfassenden rechtlichen Analyse lassen sich die zentralen Thesen zu „Next Generation EU“ herleiten (C.).

B. „Next Generation EU“ – Aufbau, Rechtsgrundlagen, Refinanzierung

I. Struktur und Inhalt von „Next Generation EU“

Über den Nutzen des „öffentlichen Kredits“ gibt es in der Geschichte der Staatsverschuldung verschiedene Einschätzungen. Der in dieser Hinsicht eher optimistisch gestimmte Alexander Hamilton stellte im 18. Jahrhundert in den USA fest, dass ohne Kredite keine Investitionen getätigt würden und ohne diese kein gesellschaftlicher und industrieller Fortschritt erfolgen könne.⁹ Der französische Staatstheoretiker Jean Bodin hingegen betonte bezüglich der Schulden im Ancien Régime des 16. und 17. Jahrhunderts, dass nur in einer akuten Notlage, in der der Bestand des Gemeinwesens auf dem Spiel stehe und alle anderen Mittel erschöpft seien, auf diese außergewöhnliche Einnahme zurückgegriffen werden dürfe.¹⁰

Beide Ansichten lassen sich für „Next Generation EU“ aufgreifen. Hamiltons Gedanke spielte eine Rolle bei der Einigung der Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Verschuldung, für die sie gemeinsam als Europäische Union haften. Damit legen sie dem bisherigen System der Eigenmittel und des EU-Haushalts ein neues Verständnis zu Grunde. „Next Generation EU“ soll zum einen nach den wirtschaftlichen Einbrüchen durch die Corona-Pandemie den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft begünstigen. Zum anderen sollen Investitionen angeschoben werden, die in der Europäischen Union jetzt getätigt werden müssen, um für die Zukunft und kommende Krisen widerstandsfähig zu werden. Diese Motivation ist namensgebend für das Europäische Aufbauinstrument und den darin enthaltenen Fonds, aus dem der Großteil der Mittel vergeben wird – die Aufbau- und Resilienzfazilität.

Vor dem Hintergrund von Bodins Warnung, einen öffentlichen Kredit nur als Ultima Ratio in einer Notlage der öffentlichen Hand einzusetzen, ist eine Analyse der inhaltlichen Kernpunkte von „Next Generation EU“ interessant. Das sind, neben der Aufteilung der Gelder in Kredite und Zuschüsse, die festgelegten Investitionsziele, die Kriterien der Mittelvergabe,

⁹ *Hochgeschwender*, in: Beigel/ Eckert (Hrsg.), S. 186.

¹⁰ *Isenmann*, in: Beigel/ Eckert (Hrsg.), S. 100.

die Frage der Finanzierung und Haftung sowie die Kontrollmechanismen wie die sogenannte Notbremse.

Für eine Verschuldung der öffentlichen Hand stellen sich die Fragen, inwiefern die so finanzierten Ausgaben produktiv sind, ob sie das überhaupt je sein können und welche Institution eine Rentabilität verspricht.¹¹ Neben den langfristigen juristischen Neuerungen soll „Next Generation EU“ noch andere Effekte erzielen – Solidarität, Stabilität und wirtschaftliche Sicherheit.¹² Das macht neben der Analyse der juristischen Probleme eine kurze Darstellung des ökonomischen Diskurses und eine Einordnung von „Next Generation EU“ in den politischen Kontext notwendig und bietet gleichzeitig die Möglichkeit, alternative Regelungen vor dem Hintergrund der eingangs gestellten Fragen anzudenken.

¹¹ *Giersch*, in: Lingelbach (Hrsg.), S. 118.

¹² *Thöne*, ifo-Schnelldienst 74 (2), 16 (17).

1. Struktur von „Next Generation EU“

„Next Generation EU“ steht in einer Reihe mit finanziellen Maßnahmen, die die Europäische Union im Zuge der Corona-Krise ergriffen hat. Um Notwendigkeit und Zielrichtung von „Next Generation EU“ zu verstehen, ist es hilfreich, es neben den anderen europäischen Institutionen, die Finanzmittel verwalten, zu verorten (a.). Daneben geben die kurze Darstellung der Diskussion um „Next Generation EU“ und die zugrunde liegenden Dokumente einen Überblick über den Prozess, der letztendlich zu den Beschlüssen und Verordnungen für die Bestandteile von „Next Generation EU“ geführt hat (b.). Im Europäischen Aufbauinstrument integriert sind neben der Aufbau- und Resilienzfazilität eine Reihe von europäischen Programmen. Ein Abgleich mit dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission hierzu kann später in der juristischen Analyse Aufschluss über das ursprüngliche Ziel und die Gesamtkonzeption von „Next Generation EU“ geben (c.).

a. Überblick über finanzielle Hilfen der Europäischen Union im Zuge der Corona-Pandemie

Im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus haben die Euro-Länder 540 Mrd. Euro an Kreditvolumen zur Verfügung gestellt. Diese umfassen neben 240 Mrd. Euro zusätzlichen Krediten des Europäischen Stabilitätsmechanismus 100 Mrd. Euro für das Programm „SURE“ und 200 Mrd. Euro für den Europäischen Garantiefonds der Europäischen Investitionsbank.¹³ Die 240 Mrd. Euro des Europäischen Stabilitätsmechanismus können ohne Reformauflagen nur unter dem Nachweis der Verwendung für gesundheitliche Zwecke an die Mitgliedstaaten gewährt werden. Die Kreditlinie wird bis Ende 2022 zur Verfügung stehen. Bis zum ersten Quartal 2022 hat kein Euro-Mitgliedstaat einen Antrag gestellt.¹⁴ Die Europäische Investitionsbank hat einen Europäischen Garantiefonds aufgesetzt in Höhe von 200 Mrd. Euro,

13 Europäischer Rat, Presseerklärung, 08.05.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2022).

14 Bundesfinanzministerium, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/europaeischer-stabilitaetsmechanismus-esm.html> (zuletzt abgerufen am 17.12.2022).