

Simon Geiersbach*

Die Recovery and Resilience Facility zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie

Der Beitrag beschäftigt sich mit den Rechtsakten der EU zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, den rechtlichen Dimensionen der Beschlüsse im Hinblick auf Europa- sowie Verfassungsrecht sowie mit der hiervon ausgehenden politischen Wirkung.

A. Einleitung

Als das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im vergangenen Dezember eine politische Einigung über die »Recovery and Resilience Facility« (RRF) erzielten, waren fast sechs Monate seit dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Schaffung des befristeten Aufbauinstruments »Next Generation EU« (NGEU) zur Behebung der wirtschaftlichen und sozialen Schäden der Corona-Pandemie vergangen.

Die RRF bildet hierbei gewissermaßen das »Herzstück« des Ganzen ab: Mit einem Volumen von insgesamt 672,5 Mrd. Euro, welches sich unterteilt in Kredite i. H. v. 360 Mrd. Euro und Zuschüsse i. H. v. 312,5 Mrd. Euro, stellt die Fazilität den größten Pfeiler des 750 Mrd. Euro umfassenden Aufbauinstruments dar. Ermöglicht wird dieses Volumen an Finanzhilfen durch die Emission von EU-Anleihen – die viel titulierte »Coronabonds« – deren Refinanzierung der ebenfalls neu verabschiedete Eigenmittelbeschluss der EU bestimmt. Eine derart umfangreiche Krisenreaktion wirft die Frage nach der rechtlichen Rückkopplung auf. Der Beitrag beschäftigt sich deshalb mit der europa- und verfassungsrechtlichen Kompatibilität (B., C. & D.) sowie mit der Frage, inwiefern die EU anderweitig auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie hätte reagieren können (E.). Abschließend soll die rechtspolitische Dimension der Beschlüsse, gemessen an der europäischen Integration und den verfassungsrechtlichen Grenzen, kurz beleuchtet werden (F.).

B. Rechtliche Konstruktion der Aufbauinstrumente

I. Die Facility

Unproblematisch, wenn auch aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung notwendig, vgl. Art. 5 I 1, II EUV, gestaltet sich zunächst die Bestimmung der Rechtsgrundlage für die RRF. Die Kommission nennt in ihrem Vorschlag Art. 175 III AEUV und führt aus, dass es sich um eine erforderliche Maßnahme handelt, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, sich schnell und in nachhaltiger Weise von der Covid-19 Krise zu erholen.¹ Um zu verstehen, auf

welchen Grundüberlegungen die Maßnahme beruht, bietet es sich an, einen ersten Blick auf eine vergangene Krise zu werfen: Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone, welche 2010 ausbrach und zahlreiche Finanzhilfen zur Folge hatte, führte schließlich 2012 zu der dauerhaften Etablierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), dessen rechtliche Stütze sich in dem nachträglich eingefügten Abs. 3 des Art. 136 AEUV findet.² Eingeordnet in den Kontext der Krisenbewältigung lassen sich durch den Vergleich der beiden Rechtsgrundlagen erste strukturelle Besonderheiten der Facility erkennen. Anders als der ESM, welcher durch die Mitgliedstaaten aktiviert wird und damit intergouvernementale Hilfen ermöglicht, beschließt die Union nun selbst die Hilfsmaßnahmen.³ Zudem handelt es sich bei dem ESM, wie bereits erwähnt, um ein dauerhaftes Instrument, das ausschließlich Kredite gewährt, während NGEU (und damit auch die RRF) zeitlich befristet ist und neben Krediten auch nicht rückzahlende Zuschüsse gewährt.⁴ Auf einen weiteren Unterschied, betreffend den Rückgriff auf Konditionalitätsklauseln, wird später umfassend eingegangen.

II. Next Generation EU

Betrachtet man nun das die RRF umfassende Gesamtpaket NGEU, stellt man fest, dass es sich hierbei um einen Sonderhaushalt handelt, durch welchen bloß das Aufbauinstrument (European Union Recovery Instrument – EURI)⁵ geschaffen wird, während die RRF ein Programm der Mittelverwendung darstellt. Auch die Finanzierung wird nicht unmittelbar geregelt, sie basiert auf einem separaten Eigen-

Universität Göttingen und ist studentische Hilfskraft am Institut für Völkerrecht und Europarecht. Der Beitrag ging aus einer Arbeit im Rahmen des Forschungskolloquiums zum Öffentlichen Recht bei Frau Prof. Dr. *Angela Schwerdtfeger* hervor.

¹ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, 28.5.2020, COM (2020) 408 final; vgl. auch die endgültige Verordnung, ABl. EU 2021 Nr. L 57/17.

² Die Einführung erfolgte durch den EU-Ratsbeschluss, ABl. EU 2011 Nr. L 91/1; der ursprüngliche Rettungsschirm basierte auf einem völkerrechtlichen Vertrag, siehe Calliess/*Rufert/Häde*, EUV/AEUV, 5. Auflage (2016), Art. 136 Rn. 9 f. Die Vereinbarkeit von Art. 136 III AEUV mit EU-Recht wurde später in EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 – Pringle bestätigt.

³ An der Entscheidung über die Genehmigung der Zahlungsanträge sind sowohl der Rat als auch die Kommission beteiligt, vgl. European Council, Special meeting of the European Council – Conclusions, 21.7.2020, (EUCO) 10/20, S. 6.

⁴ *Hufeld*, BT-Ausschussdr. 19(21)117, S. 2.

⁵ ABl. EU 2020 Nr. L 4331 S. 23.

* Der Autor studiert Rechtswissenschaften an der Georg-August-

mittelbeschluss, welcher einer eigenen Rechtsgrundlage bedurfte, vgl. Art. 2 I des Beschlusses.⁶ Zur Etablierung von NGEU zieht die Kommission Art. 122 AEUV heran, welcher außergewöhnliche Maßnahmen in Krisensituationen als Ausdruck der Solidarität vorsieht.⁷

Auf diese »Notstandsklausel« wurde sich bereits zu Beginn der Pandemie mit der Schaffung des Instruments zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE) berufen.⁸ Während hierbei noch zwischen Abs. 1 und 2 des Art. 122 AEUV differenziert wurde (der Beschluss sich aber auf beide stützt), wird die Rechtsgrundlage für NGEU nicht weiter spezifiziert. Der Normzweck des Abs. 1 ist auf die Sicherstellung der Güterversorgung zugeschnitten, welche nicht adressiert wird, während Abs. 2 zwar genauen Bezug auf gravierende Schwierigkeiten nimmt, seinem Wortlaut nach aber nur finanziellen Beistand für einen Mitgliedstaat gewährt.⁹ Geht es wie hier um Finanzhilfen, kann Abs. 2 zudem als *lex specialis* gegenüber Abs. 1 gesehen werden, da nur der erstgenannte finanziellen Beistand vorsieht.¹⁰

Letztendlich sprechen jedoch die besseren Argumente für einen Rückgriff auf Abs. 1, insofern die Ausführungen 1, 2 und 4 der Präambel des Beschlusses von einer außergewöhnlichen Wirtschaftslage sprechen, die durch wirtschaftliche und soziale Unterstützung im Geiste der Solidarität adressiert werden soll, was den Normzweck des Art. 122 I AEUV widerspiegelt.¹¹

Fragwürdig erscheint, dass das Aufbauinstrument abseits der Krisenbewältigung auch Investitionen in die Resilienzfähigkeit der Union sowie in die Forschung und den ökologischen Wandel vorsieht, vgl. v. a. Art. 2 (a) (ii, iv, v) des Beschlusses, weshalb der ursprüngliche Krisenzusammenhang hinsichtlich dieser Ausgaben jedenfalls unterbrochen sein dürfte.¹² Allerdings zeigte die Pandemie auf, dass eine Krise nicht isoliert betrachtet werden kann und insbesondere das Schadensausmaß von der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Resilienz abhängt. Eine effektive Krisenbewältigung erfordert deshalb nicht nur unmittelbaren Anklang findende Maßnahmen, sondern auch die Einbeziehung

der langfristigen Folgen, weshalb Art. 122 AEUV als Rechtsgrundlage geeignet ist.¹³

III. No-Bailout-Klausel, Art. 125 AEUV

Die wirtschaftspolitische Bedeutung der rechtlichen Konstruktion lässt sich anhand des Art. 125 AEUV verdeutlichen. Unterteilt werden die Finanzhilfen der Facility in Kredite und nicht rückzuzahlende Zuschüsse, deren Finanzierung durch von der Kommission ausgegebene Anleihen erfolgen soll. Der sich hieraus ergebende Vorteil gegenüber nationaler Kreditbeschaffung ist einerseits, dass die Union als Schuldner auf den Geld- und Kapitalmärkten bessere Kreditkonditionen erzielen kann, und andererseits, dass die nationalen Schuldenquoten nicht steigen.¹⁴ Es drängt sich jedoch die Frage auf, ob hierdurch, entgegen der »No-Bail-out« – Klausel des Art. 125 AEUV¹⁵, Haftungsverbindlichkeiten eingegangen werden, durch welche die Mitgliedstaaten von der Marktlogik entbunden sind und nicht mehr zur Haushaltsdisziplin angehalten werden (*moral hazard*).¹⁶ Hiergegen spricht, dass die Mitgliedstaaten nur *pro rata* für etwaige Verbindlichkeiten haftbar werden, denn der neue Eigenmittelbeschluss bestimmt, dass lediglich die Unionsbeiträge steigen.¹⁷ Zwar ließe sich argumentieren, dass, indem die Union Anleihen an den Finanzmärkten ausgibt, die Mitgliedstaaten von der Marktlogik entbunden werden und keinem Anreiz zur Haushaltsdisziplin mehr unterliegen.¹⁸ Hierfür spricht, dass sich die Mitgliedstaaten nun günstiger refinanzieren können; dies ist aufgrund hoher Staatsschuldenquoten gerade das Ziel des Aufbauinstruments. Dennoch ist nicht zwangsläufig zu folgern, dass Art. 125 AEUV jede Art finanzieller Unterstützung verbiete.¹⁹ Einerseits geht der Wortlaut des Art. 125 I AEUV nicht so weit, andererseits würde eine zu restriktive Auslegung den systematischen Zusammenhang zu Art. 122 AEUV verkennen, da dieser ansonsten faktisch nicht mehr anwendbar wäre.²⁰ Auch ist keine strikte Konditionalität zur

6 ABl. EU 2020 Nr. L 433I, S. 25, Art. 2 I, welcher auf Art. 5 des Eigenmittelbeschlusses verweist.

7 ABl. EU 2020 Nr. L 433I S. 23; vgl. auch European Commission, Q&A: Next Generation EU – Legal Construction, 9.6.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024, zuletzt abgerufen am 9.9.2021.

8 ABl. EU 2020 Nr. L 159, S. 1.

9 Geiger/Khan/Kotzur/Khan/Richter, EUV/AEUV, 6. Auflage (2017), Art. 122 AEUV Rn. 3 f.

10 Calliess/Ruffert/Häde (Fn. 2), Art. 122 Rn. 6; von der Groeben/Schwarze/Hatje/Smulders/Keppenne, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage (2015), Art. 122 AEUV Rn. 8.

11 Council of the European Union, Opinion of the legal service, 24.6.2020, 9062/20 Rn. 123 f., dieser betont zudem, dass sich Abs. 1 nur »insbesondere« auf gravierende Schwierigkeiten bzgl. der Güterversorgung bezieht, hierin aber keine abschließende Regelung zu sehen sei.

12 Vgl. Schorkopf, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, NJW 2020, 3085 (3088).

13 Streinz/Kempen, EUV/ AEUV, 3. Auflage (2018), Art. 122 AEUV Rn. 3; so auch Costamagna/Goldmann, Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?, 30.5.2020, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20200530-133220-0>.

14 Meyer, Next Generation EU, EuZW 2021, 16 (20); die EU hat als Kredit-Rating durchschnittlich »Triple A«, European Commission, EU's Credit Rating, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/eus-credit-rating_en, zuletzt abgerufen am 8.9.2021.

15 Zur Bedeutung des Begriffes siehe von der Groeben/Schwarze/Hatje/Smulders/Keppenne (Fn. 10), Art. 125 AEUV Rn. 1.

16 EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 - Pringle Rn. 129 ff., der restriktiv nicht jeglichen finanziellen Beistand verbieten will; diff. Streinz/Kempen (Fn.13), Art. 125 AEUV Rn. 6 f. und Nettesheim, Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, 14 (16).

17 Der Eigenmittelbeschluss sieht in Art. 6 die temporäre Erhöhung der Eigenmittelobergrenze um 0,6% vor, um hierdurch die Haftung für die nach Art. 5 vorgesehene unionale Kreditaufnahme zu decken, ABl. EU 2020 Nr. L 424, S. 7.

18 So Schorkopf (Fn. 12), NJW 2020, 3085 (3088).

19 EuGH 2012 C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 - Pringle Rn. 130 ff.

20 Heun/Thiele, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, JZ 2012, 973 (979); Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, Das Recht der EU, 71. Auflage (2020), Art. 125 AEUV Rn. 31.

Wahrung der Haushaltsdisziplin erforderlich, denn das nun beschlossene Aufbauinstrument soll, anders als die ESM-Hilfen, keine Marktfinanzierung ersetzen.²¹ Die Hilfgelder werden im Rahmen von neuen oder bereits bestehenden Unionsprogrammen ausgezahlt und berühren auch keine bestehenden Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten, weshalb die Finanzhilfen erst gar nicht die von Art. 125 AEUV geschützte Marktlogik berühren.²²

Hinsichtlich der Finanzierungsrichtung wird außerdem ein fundamentaler Unterschied im Vergleich zum »klassischen« Eurobonds-Modell²³ ersichtlich. Ungeachtet der verschiedenen Variationen zeichnen sich jene jedenfalls durch eine kontinuierliche Staatenfinanzierung aus, welche ganz oder teilweise an die Stelle nationaler Emissionen treten würde und eine gesamtschuldnerische Haftung begründe.²⁴ Hiervon ausgehend kann bei NGEU nicht von Eurobonds gesprochen werden. Vielmehr tritt das Aufbauinstrument – wie aufgezeigt wurde – nicht an die Stelle von nationalen Verbindlichkeiten und der Marktfinanzierung. Zudem wird einerseits die Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme und andererseits die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze befristet.²⁵ Es handelt sich um eine eigene Kategorie von »Coronabonds«. Eine Einführung »klassischer« Eurobonds wäre mit Art. 125 AEUV unvereinbar, was selbst die Kommission anerkennt.²⁶

C. Reform des Eigenmittelsystems

Es wurde zuvor erläutert, durch welche Maßnahmen die Krisenbewältigung erfolgen soll. Woraus ergibt sich jedoch die Zulässigkeit der Kreditaufnahme durch die Kommission, welche die Finanzierung des Aufbauinstruments überhaupt erst ermöglicht?

I. Verschuldungskompetenz der EU

Um dieser Frage nachgehen zu können, bedarf es eingangs der Klärung, ob es der EU nicht verboten sei, sich zu verschulden. Mangels ausdrücklicher primärrechtlicher Regelung ließe sich unter Berücksichtigung des Art. 20 EIB-Satzung, welcher zur Aufnahme von Anleihen ermächtigt, sagen, dass eben nur der dort erwähnten Europäischen Investitionsbank eine Verschuldungskompetenz zukommt.²⁷ Dieser Schluss erscheint jedoch nicht zwingend, insofern

die Ermächtigung nicht gleichzeitig ein allgemeines Verbot statuiert. Ein allgemeines Verschuldungsverbot besteht somit nicht, zumal die Union bereits in der Vergangenheit Anleihen an den Geld- und Kapitalmärkten emittiert hat.²⁸ Jedoch sind dem durchaus Grenzen gezogen. Einerseits lässt sich Art. 17 II HaushaltsO entnehmen, dass die Kommission nicht befugt ist, im Rahmen des Haushaltes Kredite aufzunehmen. Andererseits gilt komplementär der Grundsatz des Art. 310 I UAbs. 1, 3 AEUV, wonach alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan eingesetzt werden und auszugleichen sind.

II. Borrowing for spending

Ausgehend von den gezogenen Grenzen war die Kommission 2015 noch der Meinung, dass, aufgrund der haushaltsrechtlichen Ausgleichspflicht, die Aufnahme von Krediten durch die EU keine Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben im Haushalt füllen könne.²⁹ Dies ist überzeugend, wenn man sich vor Augen hält, dass es ein Widerspruch zur Haushaltsdisziplin wäre, der EU zuzusagen, ihr Budget durch Schuldenaufnahmen zu finanzieren.

Vorliegend findet sich die Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme i. H. v. 750 Mrd Euro in dem die »zentrale« Norm des Eigenmittelbeschlusses bildenden Art. 5 (1) (a).³⁰ Ein echtes Novum ist, dass bisherige Unionsanleihen bislang nur Kredite an Mitgliedstaaten finanzieren sollten, während nun »borrowing for spending« durch die Bereitstellung von nicht rückzuzahlenden (»verlorenen«) Zuschüssen betrieben wird.³¹ Wie ist dieses Vorgehen mit dem Haushaltsgrundsatz des Art. 310 AEUV vereinbar? Ist es doch so, dass »verlorene« Zuschüsse, anders als Kredite (*back to back lending*), zu einem Haushaltsdefizit führen?

III. Bedeutung des Art. 311 AEUV

Die rechtliche Konstruktion des Aufbauinstruments sieht vor, dass die durch Kreditaufnahme erlangten Gelder als sonstige Einnahmen eingeordnet werden.³² Hierdurch wird sowohl die Vorschrift des Art. 17 II HaushaltsO als auch die Haushaltsdisziplin gewahrt, denn gemäß Art. 311 II AEUV wird der Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen finanziert: Die Krediteinnahmen werden im Ergebnis einfach aus dem Haushalt ausgeklammert.³³ Damit kommt

²¹ EuGH 2012 C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 - Pringle Rn. 134 f.

²² Zu diesem Ergebnis kommt auch Council of the European Union, Opinion of the legal service 24.6.2020, 9062/20, Rn. 161 f.

²³ Auch »Stabilitätsanleihe« genannt, Europäische Kommission, Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, 23.11.2011, KOM(2011) 818 final.

²⁴ Europäische Kommission (Fn. 23), KOM(2011) 818 final, S. 3 f., S. 14; vgl. *Delpia/von Weizsäcker*, The Blue Bond Proposal, Bruegel Policy Contribution 2011, S. 2 f. für das sog. »Blue Bond - Modell«.

²⁵ Vgl. ABl. EU 2020 Nr. L 424 S. 6, Art. 5 (1).

²⁶ Europäische Kommission (Fn. 23), KOM(2011) 818 final, S. 13; so auch *Mayer/Heidfeld*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, NJW 2012, 422 (425).

²⁷ *Ruffert*, Europarecht für die nächste Generation, NVwZ 2020, 1777 (1778).

²⁸ Vgl. ABl. EU 2002 Nr. L 53, S. 2, Art. 1 (2) und ABl. EU 2010 Nr. L 118, S. 2, Art. 2 (1); vgl. auch die europäischen Gemeinschaftsanleihen anlässlich der Ölkrise 1975, ABl. EU 1975 Nr. L 139, S. 3, Art. 15.

²⁹ Vgl. European Parliament, Answer given by Vice-President Georgieva on behalf of the Commission, 23.3.2015, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-001662-ASW_EN.html, zuletzt abgerufen am 8.9.2021.

³⁰ ABl. EU 2020 Nr. L 424, S. 6.

³¹ Council of the European Union, Opinion of the legal service, 24.6.2020, 9062/20 Rn. 9; Abl. EU 2020 Nr. L 424, S. 6, Art. 5 (1) (b).

³² ABl. EU 2020, Nr. L 433I, S. 26, Art. 3 (1).

³³ Gleichzeitig nimmt das EU-Parlament damit eine Zuschauerrolle ein, vgl. *Guttenberg/ Nguyen*, How to spend it right, 11.06.2020, https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publicati-

einerseits zum Ausdruck, dass der EU keine generelle Verschuldungskompetenz in Form einer neuen Eigenmittelkategorie verliehen wird. Andererseits, und dies ist ein Hauptkritikpunkt, handelt es sich bei dem Sonderhaushalt faktisch um Ausgaben, welche dem Regelfall, dass haushaltsbezogene Rechtsakte durch Eigenmittel finanziert werden sollen, vgl. Art. 310 IV AEUV, widersprechen.³⁴

Die Kommission gibt zu erkennen, dass die Finanzierung des Aufbauinstruments von den üblichen Budget- und Haushaltsbeschlüssen abweiche, dies aber als temporäre außergewöhnliche Lösung der Krise gerechtfertigt sei.³⁵

Für eine solche Rechtfertigung spricht, dass jenes die Unionsfinanzierung bestimmende Prinzip der Mittelbeschaffung durch die Mitgliedstaaten, vgl. Art. 311 I, III AEUV, trotz der unionalen Schuldenaufnahme gewahrt wird.

Denn es wird der Kommission keine autonome Finanzmacht oder gar Haushaltskompetenz übertragen, sondern bloß Finanzmittel im bestimmten Umfang zugewiesen, insofern die Mitgliedstaaten ihre vorgesehene Hoheit über die Finanzverfassung der EU gerade durch den (einstimmigen) Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 III AEUV wahren.³⁶ Dadurch, dass der Beschluss die Refinanzierung bis spätestens 2058 durch erhöhte Unionsbeiträge vorsieht, vgl. Art. 6 des Beschlusses, ändert sich vorerst nichts an der Finanzierungsstruktur der Union.

Darüber hinaus hat die Ratifikationsbedürftigkeit des Eigenmittelbeschlusses durch alle Mitgliedstaaten eine starke Legitimationswirkung. Zugleich besteht die mindestens ebenso starke politische Signalwirkung, dass die schuldenbasierte Finanzierung von EU-Ausgabenprogrammen auch in Zukunft favorisiert werden dürfte, wofür aber über eine neue Eigenmittelkategorie sowie über die primärrechtliche Relevanz diskutiert werden müsste.³⁷

ons/20200610_How_to_spend_it_right_Guttenberg_Nguyen.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2021.

34 *Schorkopf*, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, Berliner Beiträge zum Europarecht 2020, 1 (15); Meyer (Fn. 14), EuZW 2021, 16 (18); *Costamagna/Goldmann* (Fn. 13); diff. zur Frage, ob ein solches Vorgehen auch zukünftig möglich sei, *Nettesheim*, BT-Ausschussdr. 19(21)114, S. 17 f.

35 European Commission (Fn. 7); vgl. auch ABl. EU 2020 Nr. L 424, S. 6, Art. 5, dessen Wortlaut die Kreditaufnahme als »extraordinary and temporary« begrenzt.

36 *Hufeld*, BT-Ausschussdr. 19(21)117, S. 3, 10; *Guttenberg*, BT-Ausschussdr. 19(21)113.

37 Dass »borrowing for spending« kein permanenter Teil des Budgets sein könne, anerkennt auch Council of the European Union, Opinion of the legal service, 24.6.2020, 9062/20 Rn. 37; vgl. *Ioannidis*, Between Responsibility and Solidarity: COVID-19 and the Future of the European Economic Order, ZaöRV 2020, 773 (783).

D. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

I. Ratifizierungsbedürftigkeit des Eigenmittelbeschlusses

Ausgehend von der Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 311 III AEUV ergibt sich für die Bundesrepublik aus § 3 I IntVG das Erfordernis eines Parlamentsgesetzes gemäß Art. 23 I GG, um so der dauerhaften Integrationsverantwortung gerecht zu werden.³⁸ Unklar war zunächst, ob es einer einfachen Mehrheit, Art. 23 I S. 2 GG, oder einer Zwei-Drittel-Mehrheit, Art. 23 I S. 3 i. V. m. 79 II GG, bedarf.³⁹ Entscheidend ist hinsichtlich der Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss, welche formell keine Vertragsänderung ist, aber als primärrechtliches Äquivalent gesehen werden kann,⁴⁰ ob ihr eine verfassungsändernde oder ergänzende Wirkung zukommt.⁴¹ In der *Patentgericht*-Entscheidung des BVerfG konkretisierte dieses, dass eine Änderung oder Ergänzung nicht durch jede Hoheitsübertragung erfolgt, insbesondere dann nicht, wenn es um bereits mit Zwei-Drittel-Mehrheit gebilligte Übertragungen gehe.⁴² Ausgehend von dem hierdurch gezogenen rechtlichen Rahmen kann insbesondere die Kompetenz der Kommission zur Kreditaufnahme über vorhandene Ermächtigungen hinausgehen und dadurch als primärrechtliches Äquivalent angesehen werden. Nichtsdestotrotz darf nicht vergessen werden, dass die Befugnis zur Kreditaufnahme hinsichtlich der Dauer, ihrem Umfang und ihrem Zweck begrenzt ist und im Zeichen der temporären Krisenbewältigung gemäß Art. 122 AEUV steht, weshalb nicht über gebilligte Übertragungen hinausgegangen wird.⁴³ Auch dass jenes Zustimmungsgesetz besonders verfassungspolitisch bedeutsam ist, kann nicht maßgeblich sein.⁴⁴

Nichtsdestotrotz hätte eine Zwei-Drittel-Mehrheit jedenfalls eine stärkere politische Legitimationskraft in Bezug auf die Wahrung der Integrationsverantwortung.⁴⁵ Ungeachtet dessen, wurde dennoch ein Zustimmungsgesetz mit einfacher Mehrheit, was zumindest kein Verstoß gegen Art. 23 I GG sein sollte, für ausreichend gehalten.⁴⁶

38 von Arnauld/Hufeld/*Spörer*, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen – Zweiter Teil, 2. Auflage (2018), § 6 Rn. 4 ff.; Sachs/*Streinz*, GG, 8. Auflage (2018), Art. 23 Rn. 62; vgl. BVerfGE 123, 267 (334 ff.).

39 Vgl. abwägend *Schorkopf* (Fn. 12), NJW 2020, 3085 (3089 f.).

40 Calliess/*Ruffert/Waldhoff* (Fn. 2), Art. 311 AEUV Rn. 5; *Ruffert* (Fn. 27), NVwZ 2020, 1777 (1779).

41 Wissenschaftlicher Dienst, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 185/20, 18.8.2020, S. 4; *Mayer*, BT-Ausschussdr. 19(21)118, S. 13; *Breuer*, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), NVwZ 1994, 417 (422).

42 BVerfGE 153, 74 (133 ff.).

43 So auch BT-Drs. 764/20, S. 2.

44 *Lorz/Sauer*, Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro?, EuR 2012, 682 (690 f.).

45 Insb. vor dem Hintergrund einer möglichen ultra vires - Kontrolle durch das BVerfG und der in seinem *PSPP*-Urteil betonten Pflicht zur Einhaltung der Integrationsgrenzen, vgl. BVerfGE 154, 17.

46 Zusammenfassend Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, »Überwiegend Lob für Eigenmittelbeschluss der EU-Kommission«, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw44-pa-europa-eigenmittelsystem-799448>, zuletzt abgerufen am 9.9.2021; siehe

II. Rechtmäßigkeit des Ratifizierungsgesetzes

Abgesehen von diesen Erwägungen ist zudem die durch Art. 79 II GG geschützte Budgethoheit des Bundestages nicht tangiert, welche durch das BVerfG in seiner *Lissabon*-Entscheidung umrissen wurde. Es stellte fest, dass die Budgetverantwortung und damit das Demokratieprinzip verletzt wird, wenn Art und Höhe von Abgaben in wesentlichem Umfang supranational festgelegt würden.⁴⁷

Es stimmt durchaus, dass der Eigenmittelbeschluss die Anleihtilgungen durch die Mitgliedstaaten für einen Zeitraum bis 2058 vorsieht, weshalb sich die Bundesrepublik bereits jetzt zur zusätzlichen späteren Finanzierung des EU-Haushalts verpflichtet.⁴⁸ Allerdings werden die hier in Rede stehenden Nachschusspflichten nur *pro rata* gemessen am Haushaltsbeitrag erhoben und können selbst im Falle, dass mehrere Mitgliedstaaten als Schuldner ausfallen, eine bestimmte Obergrenze nicht übersteigen, vgl. Art. 9 V UAbs. 1, 2 des Eigenmittelbeschlusses, welche gemessen am Bundeshaushalt keinen wesentlichen Umfang einnimmt.⁴⁹

Insgesamt lässt sich also sagen, dass das Parlament trotz der umfangreichen zukünftigen Inanspruchnahme, hierüber bereits auf nationaler Ebene entscheidet und nicht über seine Budgethoheit selbst disponiert.⁵⁰

Hieran anknüpfend lehnte das BVerfG einen auf § 32 I BVerfGG gestützten Eilantrag gegen die Ausfertigung des Gesetzes mit Beschluss vom 15.04.2021 ab.⁵¹ Die Antragssteller argumentierten, dass die Umsetzung des Eigenmittelbeschlusses sowohl einen Ultra-vires-Akt, vgl. Art. 23 I S. 2 i. V. m. Art. 79 III GG, darstellen würde, indem ein Verstoß gegen Art. 311 III und Art. 125 I AEUV festzustellen sei, als auch die Verfassungsidentität, vgl. Art. 23 I S. 3 i. V. m. Art. 79 III GG, konkret die oben erläuterte Budgethoheit, unzulässig tangiert sei.⁵²

Während hinsichtlich der Identitätskontrolle eine summarische Prüfung erfolgte, hierzu das BVerfG aber festgestellt hat, dass keine hohe Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß gegeben ist und die doppelte Folgenabwägung gemäß § 32 BVerfGG zulasten der Antragssteller ausfiel,⁵³ wird die Ultra-vires-Frage ausdrücklich keiner solchen Prüfung unterzogen. Einerseits könne der EuGH den vermeintlichen Ultra-vires-Akt stets noch für nichtig befinden und andererseits sei es dem BVerfG selbst vorbehalten, die Unanwendbarkeit für die Bundesrepublik Deutschland zu erklären.⁵⁴

das nun verabschiedete Ratifizierungsgesetz, BGBl. 2021 II, S. 322.

⁴⁷ BVerfGE 123, 267 (337).

⁴⁸ *Schorkopf* (Fn. 12), NJW 2020, 3085 (3089 f.); diff. *Heinemann*, BT-Ausschussdr. 19(21)112, S. 17 f.

⁴⁹ *Mayer*, BT-Ausschussdr. 19(21)118, S. 16.

⁵⁰ So auch die parlamentarische Staatssekretärin *Hagedorn*, BT-Drs. 19/21117, S. 9.

⁵¹ BVerfG NJW 2021, 1867.

⁵² Vgl. BVerfG NJW 2021, 1867 (1869).

⁵³ BVerfG NJW 2021, 1867 (1872 f.).

⁵⁴ BVerfG NJW 2021, 1867 (1869); vgl. BVerfG NJW 2021, 1867 = NVwZ

Hieran ließe sich zwar kritisieren, dass durch die Relativierung der Ultra-vires-Kontrolle, unter Verweis auf zukünftige Befunde, die bereits jetzt eintretenden Rechtswirkungen des Eigenmittelbeschlusses in einigen Jahren faktisch nicht mehr rückgängig gemacht werden können.⁵⁵ Verständlich wird die Abwägungsentscheidung des BVerfG jedoch vor dem Hintergrund des stark kritisierten *PSPP*-Urteils des BVerfG, welches das damals gegenständliche Urteil des EuGH als Ultra-vires-Akt und damit als rechtlich nicht bindend qualifiziert hatte.⁵⁶ Um erhebliche außen- und europapolitische Verwerfungen zu vermeiden, musste deshalb ein verspätetes Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses verhindert werden.⁵⁷

E. Alternative Reaktionsmöglichkeiten

Die Recovery and Resilience Facility, Next Generation EU sowie ein neuer Eigenmittelbeschluss – dies sind die EU-Beschlüsse, welche ganz im Zeichen der Krisenbewältigung stehen und entsprechend stark hierdurch geprägt sind. Angesichts einiger rechtlicher, aber auch ideologischer Kritik, muss darauf aufbauend der Frage nachgegangen werden, welche Alternativen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bereitgestanden hätten.

I. Kritik am Aufbauinstrument

Zunächst gestaltet sich ein Merkmal des Eigenmittelbeschlusses aus rechtspolitischer Sicht als besonders kontrovers: Die befristete Erhöhung der Eigenmittelobergrenze um 0,6% auf 2% des Bruttonationaleinkommens zur Sicherung der Rückzahlung von Unionskrediten, vgl. Art. 6 des Eigenmittelbeschlusses. Hierin ist eine Übersicherung der EU-Kredite zu sehen, denn die Mitgliedstaaten haften mit anteilig höheren Haushaltsbeiträgen, wodurch ein überdurchschnittliches Kredit-Rating geschaffen werden soll.⁵⁸ Das zwangsläufig geschaffene gemeinschaftliche Haftungselement bedeutet, dass die Rückzahlung der Kredite hauptsächlich von den solventeren Staaten getragen werden könnte, weshalb in diesem Kontext von »Eurobonds durch die Hintertür« die Rede ist.⁵⁹ Eine solche Interpretation verkennt jedoch den temporären und zweckgebundenen Charakter der Nachschusspflichten. Vielmehr handelt es sich eher um eine Ausnahmeregelung als um die Etablierung eines künftigen Regelfalls, zumal gerade die (besonders kritisierte) lange Laufzeit der Kredite die haushaltsrecht-

2021, 865 (873) (*Riedl*).

⁵⁵ *Kube*, Eine erleichternde Entscheidung, 22.4.2021, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20210422-183213-0>.

⁵⁶ BVerfGE 154, 17.

⁵⁷ So die eindrückliche Wortwahl in BVerfG NJW 2021, 1867 (1873).

⁵⁸ Krit. bzgl. des Verhältnisses der 0,6%-Marge zum tatsächlich geringeren Tilgungsbedarf *Heinemann*, BT-Ausschussdr. 19(21)112, S. 7, 11; *Meyer* (Fn. 14), EuZW 2021, 16 (20 f.).

⁵⁹ *Meyer* (Fn. 14), EuZW 2021, 16 (20); *Berschens*, Die EU sollte bei den Euro-Bonds ehrlich sein – denn sie rücken schrittweise näher, 30.3.2020, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-die-eu-sollte-bei-den-euro-bonds-ehrlich-sein-denn-sie-ruecken-schrittweise-naeher/25693954.html>, zuletzt abgerufen am 9.9.2021.

lichen Risiken minimiert.⁶⁰ Auch der Wortlaut des Eigenmittelbeschlusses lässt keine solch weitgehende Intention erkennen, denn die Nachschusspflichten sind als *ultima ratio* ausgestaltet⁶¹ und ermöglichen überhaupt erst die günstigen Konditionen, welche letztendlich allen Mitgliedstaaten zugutekommen.⁶² Damit werden keine Haushaltsgelder an finanzschwache Staaten bedingungslos und systematisch im Sinne einer Finanzunion transferiert.⁶³

Dennoch wäre es nicht verwunderlich, wenn die EU die starke Übersicherung der Kredite nutzen würde, um eine dauerhafte Verschuldungskompetenz zu etablieren. Angesichts des nachträglich eingefügten Art. 136 III AEUV wäre der Umstand, dass eine Notfallregelung in Krisensituationen zur Änderung der europäischen Verträge führt, kein Novum.⁶⁴ Denkbar, wenn auch vorerst nicht angedacht, ist, dass eine Reform des Eigenmittelsystems im unmittelbaren Zusammenhang mit Unionssteuern stünde. Bereits jetzt sind neue Einnahmequellen wie eine Digitalabgabe, ein erweitertes Emissionshandelssystem und eine (national erhobene) Plastiksteuer vorgesehen.⁶⁵ Die Diskussion um die Einführung von originären Unionssteuern ist nicht neu und von der Kommission, welche sich hiervon eine bessere Allokation wirtschaftlicher Ressourcen versprach, mehrfach aufgegriffen worden.⁶⁶

II. Finanzhilfen durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die dargestellten Kontroversen führen sodann zu der Frage, ob die EU nicht sinnvollerweise auf bereits etablierte Krisenmechanismen, hier vor allem auf den ESM, hätte zurückgreifen können. Dies geschah bereits zu Beginn der Pandemie, indem sich die Eurogruppe, aber eben nur diese, auf die Bereitstellung eines Rettungsfonds durch den ESM verständigt hatte.⁶⁷ Ein über die Krisenreaktion hinaus-

gehender Wiederaufbaufonds, wie es die RRF ist, könnte durch den ESM jedoch nicht adäquat bereitgestellt werden. Dies ergibt sich bereits daraus, dass jener für asymmetrische Schocks, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen der Eurokrise unterschiedlich stark trafen, geschaffen wurde und darüber hinaus nur Kredite vergeben werden können, die wiederum strengen Konditionalitätsvorschriften unterliegen.⁶⁸ Die nun zu behebenden wirtschaftlichen Schäden gründen allerdings nicht im individuellen Staatsverschulden, sondern sind Folgen einer globalen Pandemie. Würde das Aufbauinstrument nur Kredite verbunden mit strengen Konditionalitätsklauseln umfassen, wäre es für finanziell ohnehin schon angeschlagene Mitgliedstaaten umso schwieriger, zukünftig ohne weitere Kredithilfen auszukommen. Eine umfangreiche Krisenreaktion ist nur ohne diese Konditionalität, nicht zuletzt um einen politischen Konsens zu erreichen, möglich, was letztendlich nicht mit den ESM-Statuten vereinbar gewesen wäre.⁶⁹

Vergleicht man schließlich die Haftungsregelung des ESM mit jener kritisierten von NGEU, so ist festzustellen, dass Art. 8 V ESM-Vertrag eine klare Haftungsbegrenzung vorsieht. Allerdings kann sich auch hier der Haftungsanteil bis zur jeweiligen Haftungsbegrenzung erhöhen, sofern ein Mitgliedstaat nicht in das Stammkapital einzahlt, was faktisch ebenfalls ein gesamtschuldnerisches Haftungselement darstellt.⁷⁰

III. Einbeziehung der Europäischen Zentralbank

Ein anderer denkbarer Krisenakteur ist die EZB. Interessanterweise wurde anlässlich der Pandemie das sog. Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), welches anfänglich Anleihenkäufe i. H. v. 750 Mrd Euro vorsah, geschaffen.⁷¹ Es handelt sich daher nicht um eine alternative, sondern um eine kumulative Krisenreaktion. Denn ein zentraler Unterschied zu NGEU liegt in der beabsichtigten Zweckrichtung der Hilfsmaßnahmen; so soll PEPP keine wirtschaftlichen Aufbauhilfen bereitstellen, sondern durch das umfangreiche Ankaufprogramm »den allgemeinen geldpolitischen Kurs« lockern.⁷² Die Ankäufe rufen jedoch Zweifel einerseits im Hinblick auf die durch das BVerfG in

⁶⁰ *Classen*, BT-Ausschussdr. 19(21)111 neu, S. 6.

⁶¹ Art. 9 Abs. 4 des Eigenmittelbeschlusses spricht bzgl. der Mitgliedstaaten von »last resorts«, ABl. EU 2020 Nr. L 424, S. 1, 7.

⁶² *Krämer*, How to make EU bonds a safe(r) European asset, CEPS Policy Insights 2020, S. 4 f.

⁶³ Vgl. bereits bzgl. des Euro-Rettungsschirms, *Schäuble*, EU-Rettungsschirm: Folgt der Einstieg in eine Transferunion?, ifo Schnelldienst 3/2011, 3.

⁶⁴ von der Groeben/Schwarze/Hatje/*Smulders/Keppenne* (Fn. 10), Art. 136 AEUV Rn. 13; Meyer (Fn. 14), EuZW 2021, 16 (21).

⁶⁵ ABl. EU 2020 NR. L 424, S. 2; vgl. Deutsche Bank Research, EU-Krisenpaket, 13.8.2020, S. 4 f., https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD000000000511038/EU-Krisenpaket%3A_Erhöhte_Haushaltsobergrenze_und_%28n.PDF?undefined&reaload=V6e-q93i2NFjAPBqAkaL8qAf0Hj19/gEdhudF2LR2tSUY41c2EQsaCwdxeRYi-2uwW, zuletzt abgerufen am 9.9.2020.

⁶⁶ Vgl. *Wilms*, Die Reform des EU-Haushaltes im Lichte der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und des Vertrages von Lissabon - neue Perspektiven für die Europäische Union?, EuR 2007, 707 (732); umfassend Pechstein/Nowak/Häde/*Häde*, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRV und AEUV Bd. 4, 1. Auflage (2017), Art. 311 AEUV Rn. 50 ff.

⁶⁷ Deutsche Welle, Eurogruppe macht Corona-Hilfen über Rettungsfonds ESM klar, 8.5.2020, <https://www.dw.com/de/eurogruppe-macht-corona-hilfen-über-rettungsfonds-esm-klar/a-53375741, zuletzt abgerufen am 9.9.2021>.

⁶⁸ *Pröbstl*, Unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gemeinsamen fiskalischen Antwort der Eurozonen-Mitgliedstaaten auf COVID-19, EuZW 2020, 305 (307); *Goldmann*, The Case for Corona Bonds, 4.5.2020, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20200406-011217-0>.

⁶⁹ *Schäfer*, ESM-Kredite zur Bekämpfung der Corona-Krise greifen zu kurz, Wirtschaftsdienst 2020 Heft 5, 351 (353 f.).

⁷⁰ *Meyer*, Corona-Bonds – Solidarität mit Kollektivhaftung?, 21.4.2020, <https://www.ludwig-erhard.de/orientierungen/corona-bonds-solidaritaet-durch-kollektivhaftung/, zuletzt abgerufen am 9.9.2021>.

⁷¹ ABl. EU 2020 Nr. L 91, S. 1 ff.; der Gesamtumfang wurde später auf 1.350 Mrd. € erweitert, siehe EZB, Pressemitteilung - Geldpolitische Beschlüsse, 4.6.2020, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/834288/a42c30fdbd25bcfe8253c2aa3a2d33aa/mL/2020-06-04-beschluesse-download.pdf, zuletzt abgerufen am 9.9.2021>.

⁷² EZB, Pressemitteilung - Geldpolitische Beschlüsse, 30.4.2020, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/832188/74aa6d-f698ed92ff531d2fc6f2c8831c/mL/2020-04-30-beschluesse-download.pdf, zuletzt abgerufen am 9.9.2021>.

seiner PSPP-Entscheidung betonte Kompetenzwahrung der EZB und andererseits bezüglich des Verbots der monetären Staatsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV hervor.⁷³ In seiner Presseerklärung betonte das BVerfG, dass jenes Urteil sich nur auf das PSPP-Programm beziehen würde.⁷⁴ Allerdings sind die Ausführungen, dass das EZB-Mandat nachvollziehbar zwischen wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen abgegrenzt werden müsse⁷⁵, auch für die rechtliche Legitimität von PEPP von außerordentlicher Relevanz.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Kommission in ihrem Vorschlag zur Schaffung eines Aufbauinstruments, vermutlich auch unter dem Einfluss der deutlichen Worte des BVerfG, keine weitere Einbeziehung der EZB erwogen hat.

IV. Nationale Mittelbereitstellung

Die umstrittene Gewährung von »verlorenen« Zuschüssen und die Haftungsfrage gegenüber anderen Mitgliedstaaten ließ besonders europakritische Stimmen laut werden, welche die Kontroverse um den »sparsamen« Norden und den »verschuldeten« Süden aufgriffen.⁷⁷

Es ließe sich daher fordern, dass zunächst die Nationalstaaten eigene Mittel bereitstellen sollten, z.B. in Form einmaliger Vermögensabgaben, bevor Vermögenstransfers in der EU stattfinden.⁷⁸

Entwickelt man dieses Szenario weiter, so wird ersichtlich, dass hierin keine dauerhaft nachhaltige Lösung zu sehen ist. Zum einen verschwinden dadurch nicht einfach die marktbasiernten nationalen Kredit-Ratings, welche bereits zu Pandemiebeginn für einige Staaten den Zugang zum Kapitalmarkt erschwerten.⁷⁹ Zum anderen ist es eine Verklärung, das Nord-Süd-Gefälle allein auf individuelle Fehler einiger Staaten zurückzuführen, denn seine vielfältigen Ursachen reichen zurück bis zur besonders in Italien wütenden Pest im 17. Jahrhundert.⁸⁰ Vor diesem Hintergrund ist es kein konstruktiver Ansatz, die Nationalstaaten auf eigene Be-

mühungen um finanzielle Nothilfen zu verweisen. Vielmehr zeigt sich die Stärke der EU in ihrem Verbundscharakter und ihrer wirtschaftlichen Interdependenz, was letztendlich auch zu einem Wandel der mitgliedstaatlichen Akzeptanz von »Coronabonds« führte.⁸¹

F. Nächste Generation EU?

I. Erlebt die EU einen Hamilton - Moment?

Schuldenaufnahme, Gemeinschaftshaftung und Transferzahlungen – die im Zusammenhang mit dem Aufbauinstrument verwendeten Begriffe lassen angesichts ihrer rechtspolitischen Dimension unweigerlich Parallelen zu einer Fiskalunion erkennen. Die von der RRF ausgehende Wirkung lässt vermuten, dass die EU einen »Hamilton-Moment« durchlebt, welcher die Föderalisierung von Schulden auf Unionsebene umschreibt und im Jahr 1790 auf Vorschlag *Alexander Hamiltons* die Herausbildung der Vereinigten Staaten maßgeblich bedingt hat.⁸² Der Eindruck, dass sich auch für die EU ein historischer Moment ereignet haben könnte, wird nicht zuletzt dadurch bekräftigt, dass selbst der damalige Bundesminister der Finanzen *Olaf Scholz* von der »vielleicht größten Veränderung seit Einführung des Euro« sprach.⁸³ Zwar verleiten eine solche Betitelung und die mediale Hervorhebung zu historischen Vergleichen. Dennoch spricht der tatsächliche Inhalt des Aufbauinstruments dagegen. So muss rekapitulierend gesagt werden, dass der Wiederaufbaufonds zweckgebunden, befristet sowie seinem Umfang nach begrenzt ist und damit auch der EU-Haushalt zukünftig weiter durch Eigenmittel finanziert wird, was deutlich gegen jegliche Föderalisierungsbestrebungen spricht.

Zudem spiegelt sich die offenkundigste Errungenschaft *Hamilton's* – die Vergemeinschaftung bereits vorhandener Schulden der Bundesstaaten – in dem betrachteten Eigenmittelbeschluss, welcher eine gemeinschaftliche Haftung nur in Bezug auf die Anleiheausgabe durch die Kommission vorsieht,⁸⁴ nicht wider.⁸⁵ Ein wirklicher Strukturwandel ist der Krisenreaktion damit nicht beizumessen.

II. Wandel des europäischen Selbstverständnisses

Dennoch liegt der RRF ein Wandel des europäischen Selbstverständnisses zugrunde. Anders als noch die ESM-Hilfen,

⁷³ Gentsch, Die EZB ultra vires?, BKR 2020, 576 (577).

⁷⁴ BVerfG, Pressemitteilung Nr. 32/2020, 5.5.2020.

⁷⁵ BVerfGE 154, 17 (95).

⁷⁶ Vgl. *Calliess*, BT-Ausschussdr. 19(21)101, S. 2; krit. zur flexiblen Handhabung des Programmes, Gentsch (Fn. 73), BKR 2020, 576 (583 f.); zur Einstufung als unbedenklich, *Grund*, Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), 25.3.2020, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/20200325_PEPP_GrundII.pdf, zuletzt abgerufen am 9.9.2021.

⁷⁷ Vgl. bspw. Kleine Anfrage der AFD an die Bundesregierung, BT-Drs. 19/24983, S. 1 ff.; *Tesche*, The European Union's response to the coronavirus emergency: an early assessment, LSE Discussion Paper Series No. 157/2020, 1 (5 f.).

⁷⁸ *Meyer* (Fn. 14), EuZW 2021, 16 (16).

⁷⁹ *Johs*, Wie Investoren mit hohen Staatsschulden umgehen, in: Keuschnigg/Kogler (Hrsg.), Die Wirtschaft im Wandel (2021), 123 (124 ff.).

⁸⁰ *Alfani*, Plague in seventeenth-century Europe and the decline of Italy: an epidemiological hypothesis, *European Review of Economic History* 2013, 408 (413); Ioannidis (Fn. 37), *ZaöRV* 2020, 773 (781).

⁸¹ Vgl. *Bremer/Genschel*, Corona Solidarity, 7.5.2020, <https://euideas.eu.eu/2020/05/07/corona-solidarity/>, zuletzt abgerufen am 9.9.2021.

⁸² *Issing*, The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?, *International Finance* 2020, 340 (346).

⁸³ *Scholz*, Gemeinsame Schuldenaufnahme in EU wird bleiben, 23.8.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/finanzminister-olaf-scholz-gemeinsame-schuldenaufnahme-in-eu-wird-bleiben-16917063.html>, zuletzt abgerufen am 9.9.2021.

⁸⁴ Vgl. oben D. I.).

⁸⁵ *Kapoor*, This isn't Europe's »Hamilton« moment, 22.5.2020, <https://www.politico.eu/article/this-isnt-europes-hamilton-moment/>, zuletzt abgerufen am 9.9.2021; *Schwarzer/Vallée*, Pushing the EU to a Hamiltonian Moment, DGAP Policy Brief No. 10 2020, 1 (8).

welche an strenge Auflagen geknüpft waren,⁸⁶ zeichnet sich der Wiederaufbaufonds durch Solidarität und Konsensfindung aus, denn vor allem Mitgliedstaaten mit schlechtem Kredit-Rating sollen sich, wie gezeigt wurde, günstiger refinanzieren können. Darin zeigt sich die starke Betonung der mitgliedstaatlichen Solidarität, gegenüber derer das Erfordernis strikter Konditionalität zurücktritt.⁸⁷ Der gefundene Konsens insbesondere zwischen den »frugal four«⁸⁸ und den südeuropäischen Staaten wird vor allem bei Betrachtung der Auszahlungsanforderungen deutlich. Hierzu müssen die Staaten sog. Aufbau- und Resilienzpläne der Kommission vorlegen, die zusammen mit dem Rat der EU und unter Beachtung der Vorgaben des Europäischen Semesters über die Zahlung entscheidet.⁸⁹ Die Konditionalität ist dadurch weitestgehend aufgeweicht, ohne dass die Mitgliedstaaten jedoch völlig ungebunden in der Mittelverwendung verfahren können. Zudem ermöglicht ein Bremsmechanismus, dass die Zahlungen bei Nicht-Einhaltung der Kriterien gestoppt werden können.⁹⁰ Insgesamt ist die RRF ein adäquates Aufbau- und Finanzinstrument, denn die Pandemie betrifft, anders als die Euro-Krise, keine einzelnen Staaten, sondern ist durch ein Virus bedingt, welches unabhängig von Staatsschuldenquoten den europäischen Binnenmarkt weitestgehend zum Erliegen gebracht hat.

⁸⁶ Vgl. Art. 3, 12 und 13 des ESM-Vertrages.

⁸⁷ Einerseits bedingt durch die explizite Nennung in Art. 122 AEUV, andererseits in Art. 3 III UAbs. 3 EUV als Unionsprinzip niedergelegt, Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Terhechte* (Fn. 20), Art. 3 EUV Rn. 57; vgl. umfassend *Ioannidis* (Fn. 37), *ZaöRV* 2020, 773 (774 ff.).

⁸⁸ Umfasst die Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden. Auch Finnland teilte die anfängliche Ablehnung, siehe *Leino*, *Who is ultra vires now?*, 18.6.2020, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20200618-124211-0>.

⁸⁹ ABl. EU 2021 Nr. L 57, S. 35 f. (Art. 12, 14).

⁹⁰ ABl. EU 2021 Nr. L 57, S. 33 (Art. 10).

G. Fazit

Die geschaffene Recovery and Resilience Facility und der dies ermöglichende Eigenmittelbeschluss zeigen, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, bestehende Diskrepanzen zu überwinden. Die Beschlüsse werden getragen von mitgliedstaatlicher Solidarität und gegenseitigem Vertrauen, insbesondere aufgrund möglicher Nachschusspflichten.

Allerdings wäre es verfrüht zu sagen, dass hiermit der Weg zur Finanzunion geebnet wurde, auch wenn die Rechtsakte ein Indikator hierfür sein mögen. Ob die hier betrachtete Krisenreaktion der EU den Weg für solche Veränderungen geebnet hat, lässt sich erst rückblickend sinnvoll bewerten. Schließlich signalisieren sowohl die EU-Haushaltsvorschriften als auch die verfassungsrechtlichen Grenzen, dass die auf die supranationale Ebene übertragene Kompetenz für Währungspolitik einen solchen Integrationsschritt unter gegebenen rechtlichen Vorschriften ohnehin nicht stützen könnte. Nichtsdestotrotz deutet insbesondere die »Einbettung« der Finanzhilfen in EU-Programme an, dass gemeinschaftliche Schulden als politisches Mittel zukünftig Anklang finden könnten. Letztendlich bleibt festzuhalten, dass es mit der RRF und NGEU vermutlich gelingen wird, nicht nur die wirtschaftlichen Schäden der Pandemie zu beheben, sondern darüber hinaus tatsächlich ein resilienteres und zukunftsfähiges Europa der nächsten Generation zu schaffen – sie könnten ihrem Namen gerecht werden.