

H.-D. Horn

Mündliche Verhandlung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts in Sachen „ERatG“ am 26. und 27. Juli 2022

Hier: Einführende Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Vize-Präsidentin, Hoher Senat!

1. Auf der EU und ihren Staatsvölkern lasten immense Herausforderungen. Die Krisensituationen häufen sich. Sie zu bewältigen, bedarf ohne Zweifel enormer, auch gemeinsamer Anstrengungen in europäischer Solidarität.
2. Deshalb will ich gleich vorweg noch einmal sagen: Die hiesige Verfassungsbeschwerde wendet sich nicht dagegen, dass dies auch den Einsatz von Finanzmitteln in außerordentlicher Höhe notwendig macht, ebenso wenig dagegen, dass dazu auch eine Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Kauf genommen werden muss.
3. Sie wendet sich dagegen, dass solche expansive Finanzpolitik als eine entgrenzte Finanzpolitik der Union betrieben wird. Dem hätte der Deutsche Bundestag nicht zustimmen dürfen.
4. Der Eigenmittelbeschluss zur Finanzierung des „Next Generation-EU“-Aufbauprogramms verlässt den Korridor, den das Recht der Verträge und die Verfassung der Demokratie für eine solidarischen Fortentwicklung der Integration bereithalten. Für die Einhaltung dieses Korridors aber tragen Bundesregierung und Bundestag zum Schutze demokratischer Selbstbestimmung die Integrationsverantwortung.
5. Es hätte andere Möglichkeiten gegeben. Wer aber mehr will, als die Verträge hergeben, der muss sehen, ob es einen Weg gibt, die Verträge zu ändern. Das muss auch unter dem Druck gewaltiger politischer Herausforderungen das Selbstverständnis der Rechtsgemeinschaft bleiben.
6. Unter allen Anstrengungen zur Krisenbewältigung darf nicht auch das in die Krise geraten, was die Fundamentalarbeit europäischer Solidarität ist: das Vertrauen der Bürger in die Versprechen von Recht und Demokratie.
7. Allein darum geht es der Verfassungsbeschwerde – nicht anders, wie schon in dem Bemühen, die expansive Geldpolitik im Zaum zu halten.
8. Das „NGEU“-Finanzpaket ist zur Folgenbewältigung der Corona-Krise aufgelegt worden. Für die Kommission handelt es sich, nach ihren eigenen Worten, um das „größte Konjunkturpaket aller Zeiten“. Zu heutigen Preisen umfasst es schon 807 Mrd. Euro. Es erhöht damit den normalen Unionshaushalt um mehr als 70 %. Weit über die Hälfte des Geldes fließt den Mitgliedstaaten namentlich über den Aufbaufonds als nicht rückzahlbare Zuschüsse zu. Erklärtes Ziel ist die Schaffung allgemeiner Resilienz, mithin die postpandemische Stärkung der nationalen Volkswirtschaften auf breiter Front.

9. Mitnichten geht es also darum, nach Art einer Notstandsmaßnahme eine Mittelzuteilung zu organisieren, die denjenigen Staaten zugute kommt, die von der Pandemie besonders schwer betroffen wurden. Vielmehr bemisst sich der Schlüssel zur Zuweisung der Mittel im Wesentlichen nach dem (*umgekehrten*) Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (*und der Arbeitslosenquote*) vor der Pandemie. Ganz vorrangig geht es also darum, Finanzmittel von den reicheren auf die wirtschaftlich schwächeren Länder umzuverteilen.
10. Und zu diesem Transferprogramm fügt es sich dann durchaus stimmig, dass diese Gelder gar nicht dazu bestimmt sind, sektorale Verluste auszugleichen, die in einem jeweiligen Staat durch die Pandemie entstanden sind. Sondern sie sollen – und die Bedingung wird kontrolliert – zur Bewältigung jener Zukunftsaufgaben eingesetzt werden, die die Unionspolitik als prioritär bestimmt hat: Klimaschutz, digitaler Wandel, Arbeitsplätze. Und solche Zweckbindung lässt sich dann auch nachträglich erweitern, wie zuletzt in der Reaktion auf den Russlandkrieg in der Ukraine: hinzugekommen ist die Energiesicherheit. Vor allem aber lässt sich solche Zweckbindung gar nicht isolieren. „Geld ist fungibel“, wie Herr Fuest sagt: Die Zuweisungen haben natürlich gleichzeitig die Wirkung, dass in den nationalen Haushalten Gelder in entsprechender Höhe freigesetzt werden, die für ganz andere Zwecke verwendet werden können (*z.B. Steuersenkungen, Sozial- oder Subventionsleistungen oder auch Schuldenabbau*).
11. In Anbetracht der erheblichen Summen bedeutet solche unionsgeführte Wirtschaftspolitik eine tektonische Machtverschiebung in der prinzipiell gewaltenteilig verfassten Wirtschafts- und Währungsunion. Das erschüttert die Tragfähigkeit der Rechtsgrundlagen, die dafür in Ansatz gebracht werden.
12. Schon gar nicht aber taugen diese Rechtsgrundlagen dafür, mit ihnen auch noch die Entgrenzung zu rechtfertigen, die das Projekt auf der Einnahmenseite unternimmt.
13. Auf dieser Seite zeigt sich die europäische Solidarität darin, dass man übereinkam, den Mitgliedstaaten die Gelder nicht nur möglichst schnell, sondern vor allem eigenmittelfrei zu verschaffen, und deshalb die EU zu einer Zweckgesellschaft (*special purpose vehicle*) des Schuldenmachens, vulgo: zu einer Schuldenunion, umzufunktionieren: Die – dafür überaus dankbare – Kommission wurde ermächtigt, die Summe auf den Kapitalmärkten aufzunehmen, sie zu den besagten Zwecken zu verteilen und dann dafür zu sorgen, dass Zins- und Tilgungszahlungen für die nächsten 38 Jahre aus dem Unionshaushalt erbracht werden.
14. Der listige Effekt liegt darin, dass die eingegangenen Schulden nicht bei den Mitgliedstaaten anfallen, – die fatale Tat aber darin, dass damit genau das ins Werk gesetzt wird, was in der stabilitätsorientierten Finanzarchitektur der Union fundamental tabuisiert ist: eine staatliche Schuldenpolitik über die europäische Bande.
15. Bis dato war es deshalb allgemeine Auffassung, auch die der Kommission, dass es in der Union von Lissabon neben dem auf Eigenmittel gegründeten Finanzierungssystem eine Kompetenz für fremdfinanzierte Aufgabenerfüllung nicht gibt.
16. Die hiesige Verfassungsbeschwerde ist immer noch dieser Auffassung.

17. Wie wir bereits schriftsätzlich aufgewiesen haben und in dieser mündlichen Verhandlung bekräftigen werden, ist all das, was demgegenüber an kreativer juristischer Gegenansicht aufgeboten wird, unter keinen methodischen Gesichtspunkten tragfähig, sondern läuft letztlich nur darauf hinaus, dass es der Zweck ist, der das Mittel heiligt.
18. Denn die Kompetenznorm, auf die der Eigenmittelbeschluss gestützt ist und auch nur gestützt werden kann, gibt die begehrte Kompetenz nicht her, der Union nahezu haushaltsverdoppelnde Fremdmittel zu erschließen. Dass der übergeworfene Rechtsmantel nicht passt, sieht man schon daran, dass es gar nicht darum geht, dem System irgendwelche Eigenmittel zuzuführen.
19. Erstens wandern die Kreditmittel überwiegend in einen Sonderhaushalt. Zweitens gehören sie nicht der Union, sondern dem Kreditgeber. Der eigentliche Sinn liegt daher darin, deren Rückzahlung zu regeln. Der Eigenmittelbeschluss wird hier, und das wird dann auch haushaltsrechtlich genau so gedreht, in sein Gegenteil verkehrt: vom Eigenmittelausgaben- zum Eigenmittelausgabenbeschluss.
20. Für solche Normakrobatik, die einer Normmanipulation eher nah denn fern liegt, sollte doch der Europäische Gerichtshof auf seine Mitverantwortung hin befragt werden. Selbst der Juristische Dienst des Rates meinte dazu erkennbar schulterzuckend, die Konstruktion sei eben das Ergebnis einer politischen Entscheidung.
21. Doch der Eigenmittelbeschluss bricht auch zur anderen Seite hin aus. Er ermächtigt nicht nur zu einer Unionskompetenz, die die Verträge nicht hergeben, sondern unterwirft auch den Bundeshaushalt einer Fremdbestimmung, die die Verfassung nicht zulässt.
22. Durch das Verschuldungsprogramm wird Deutschland über Jahrzehnte hinaus – ich übernehme ein Wort von Paul Kirchhof – in einen Schuldensog hineingezogen, dessen Dynamik nicht nur unabsehbar, sondern auch dem Einfluss des Bundestages weitestgehend entzogen ist:
23. An der Gestaltung der zukünftigen Unionshaushalte und damit am Schuldenmanagement ist er nicht beteiligt; wie die kommenden Verteilungskämpfe um die Eigenmittelverwendung ausgehen werden, ist völlig offen.
24. Unter den zur Besicherung des Schuldendienstes virtuell angehobenen Eigenmittelobergrenzen wird er zudem dem unkalkulierbaren, weil vom Verhalten der Kommission abhängigen Risiko von Nachschusspflichten ausgesetzt, die sich überdies zur Ausfallhaftung für die Verpflichtungen anderer Mitgliedstaaten und am Ende für die gesamte Schulden-summe steigern können.
25. Ein solcher Zahlungsausfall anderer kann in Zeiten der hereingebrochenen Zeitenwende, in denen die ohnehin verbreitet schon übermäßigen Staatsschulden noch einmal massiv erhöht werden und die EZB bereits anfängt, zugunsten bestimmter Staaten zu intervenieren, nicht mehr nur für ein theoretisch-abstraktes Szenario gehalten werden.

26. So wird der Bundestag einem dauerhaften Finanzmechanismus ausgesetzt, in dem er seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht mehr in der vom Demokratieprinzip gebotenen Weise wahrnehmen kann.
27. Die Haftungszusagen und Zahlungsverpflichtungen, die die Bundesrepublik zur Deckung der NGEU-Schulden eingegangen ist, unterliegen nicht seiner Disposition, sondern Willensentscheidungen Dritter, dem Haushaltsgesetzgeber der Union, der Kommission, anderer Mitgliedstaaten. Seine Befugnis, über die wesentlichen Ausgaben des Staates, wie gerade auch solche im unionalen Bereich, selbst, konstitutiv und im Einzelfall zu befinden, ist in Anbetracht der gewaltigen Summen, die dabei in Rede stehen, strukturell beeinträchtigt.
28. Alle Berichtspflichten, die der Bundestag der Bundesregierung insoweit abgerungen hat, ändern daran nichts.
29. Insgesamt: Das Gesetz zur Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses verfehlt, was es der Legaldefinition nach sein soll: ein Integrationsverantwortungsgesetz.
30. Nachdem nun aber das Ganze bereits in Gang gesetzt ist, sprich: die Mitgliedstaaten die Zuschüsse abgerufen haben – wenig überraschend kaum die Darlehen – sind Bundesregierung und Bundestag aufgefordert, auf eine Aufhebung oder rechtskonforme Anpassung des Eigenmittelbeschlusses hinzuwirken und die innerstaatlichen Auswirkungen seines Vollzugs soweit wie möglich zu begrenzen.
31. Zur europäischen Solidarität gehört es auch, und zwar auch in Krisenzeiten, darauf Bedacht zu nehmen, dass die Kopplung von Politik und Recht unbeschädigt bleibt; sie ist das Unterpfand für die Resilienz der europäischen Demokratie.
32. Dass dahingehende Versäumnisse von den Bürgern dieser Demokratie vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden können, wird heute nicht mehr allorts für selbstverständlich gehalten. Aber auch das gehört zum Verbund der EU als Rechts- und Wertegemeinschaft. Ich erlaube mir daher, dafür schon mal jetzt zu danken.

---