

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Detlef Horn

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

E-mail: [hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de](mailto:hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de)

10. Oktober 2021

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren – Hauptsacheverfahren –  
**2 BvR 547/21**

Beschwerdeführer:

Prof. Dr. ...,  
Ministerin a.D. ...,  
Prof. Dr. ...,  
Prof. Dr. ...,  
Prof. Dr. ...,  
und weitere 2.276 Beschwerdeführer,

gegen das

Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG)

möchte ich im Folgenden zu meinem Beschwerdeschriftsatz vom 26. März 2021 ergänzend vortragen und damit auch auf die Stellungnahmen von Bundesregierung und Deutscher Bundestag erwidern.

Zugleich erkläre ich, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache mit dem

**Antrag**

fortzuführen,

das Bundesverfassungsgericht möge entscheiden:

1. Das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) verletzt die Beschwerdeführer in ihren grundrechtsgleichen Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben daher die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfassungsordnung wiederherzustellen.

2. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Der vormals zudem gestellte Antrag, das ERatG zum Schutze der Rechte der Beschwerdeführer im Wege der formellen Übertragungskontrolle wegen Verstoßes gegen Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG für nichtig zu erklären, wird im Blick auf den Beschluss des Hohen Senats im Verfahren über die einstweilige Anordnung vom 15. April 2021 nicht mehr weiter verfolgt.

Das ERatG (BT-Drs. 19/26821) ist, nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 25. März 2021 und der Zustimmung des Bundesrates am 26. März 2021, schließlich – nachdem mit dem genannten Senatsbeschluss vom 15. April 2021 der hiesige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt worden war – am 28. April 2021 im Bundesgesetzblatt, Teil II, verkündet worden und am darauffolgenden Tag in Kraft getreten.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich weiterhin gegen das ERatG, insoweit darin der in dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 enthaltene Ermächtigung der Europäischen Kommission zugestimmt wird, zur Finanzierung des im Zuge des Covid-19-Aufbaupakets „Next Generation EU“ (NGEU) eingerichteten Aufbauinstruments (Verordnung [EU] 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020) am Kapitalmarkt Kredite in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro (zu Preisen von 2018) mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2058 zu Lasten des Unionshaushalts aufnehmen und die zur Erfüllung der damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen benötigten Kassenmittel von Deutschland abrufen zu können (Art. 4, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2, Art. 9 Abs. 4 bis 6 des Eigenmittelbeschlusses).

Dabei konzentrieren sich die folgenden Ausführungen vorläufig auf die Bekräftigung der erhobenen Ultra-vires-Rüge.

*Übersicht:*

A) Zu Umfang und Zulässigkeit des fortgeführten Antrags .....	3
B) Ultra-vires-Ermächtigung zur kreditfinanzierten Beschaffung sonstiger Einnahmen ...	6
I. Die Notwendigkeit eines positiven Kompetenznachweises .....	6
II. Das normative Dilemma .....	8
III. Der angestrebte Ausweg: ein ausbrechender Abweg .....	12
C) Fazit insoweit .....	17

## **A) Zu Umfang und Zulässigkeit des fortgeführten Antrags**

**1** Der zum hiesigen Antrag auf einstweilige Anordnung ergangene Senatsbeschluss vom 15. April 2021 hat die Verfassungsbeschwerde vom 26. März 2021 insoweit für unzulässig erklärt, wie sie die Feststellung beantragt hatte, dass das ERatG mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbar und nichtig sei (ebd., Rn. 78-80). Die Begründung führt dazu aus (und ist so zu lesen), dass der Eigenmittelbeschluss des Rates 2020, dem das ERatG zustimme, auf Art. 311 Abs. 3 AEUV und Art.106a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft gestützt sei und daher das geltende Integrationsprogramm nicht ändere. Folgeweise habe das ERatG keine Übertragung von (neuen) Hoheitsrechten zum Gegenstand, so dass insofern der im zugrundeliegenden Gesetzentwurf als Rechtsgrundlage benannte Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (in Verbindung mit § 3 Abs. 1 IntVG) genüge.

**2** Diese rein formale Betrachtung lässt den Inhalt des Eigenmittelbeschlusses 2020 außer Betracht. Es genügt die Feststellung, dass der Beschluss seinem äußerlichen Gewande nach auf einer vorhandenen Vertragskompetenz beruht und sich somit das ERatG nicht auf eine neue, zu übertragende Kompetenz bezieht. Der dahingehende Antrag auf formelle Übertragungskontrolle wird daher im Hauptsacheverfahren nicht aufrechterhalten.

**3** Gleichwohl lohnt es, in der Konsequenz dieser Rechtsprechung festzuhalten: Damit ist zugleich jede Vorstellung verfassungskräftig verworfen, die gerade im Hinblick auf den Inhalt des Eigenmittelbeschlusses 2020 meinte, durch jedenfalls faktisch erzielte Zweidrittel-Mehrheiten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes sicherstellen zu können. Just dies war die Vorstellung von Bundesregierung,

Bundestag und Bundesrat im Zuge der parlamentarischen Abstimmungen über das ERatG. Ihr lag – vor dem Hintergrund der Verfassungsrechtsprechung zum Einheitlichen Patentgericht<sup>1</sup> – denknotwendig die Annahme zugrunde, dass der Eigenmittelbeschluss (in Anbetracht der in ihm enthaltenen Ermächtigung zur Unionsverschuldung) auf einer derart „neuen“ Auslegung und Anwendung des Art. 311 Abs. 3 AEUV beruhe, dass die Zustimmung dazu einer über vorhandene Ermächtigungen hinausgehenden<sup>2</sup> und verfassungsrelevanten Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gleichkomme. Doch diesem Versuch, mit Zweidrittel-Mehrheiten die Erweiterung der Eigenmittelkompetenz der Union zu einer Verschuldungskompetenz verfassungsrechtlich zu sanktionieren, ist mit dem Beschluss des Hohen Senats vom 15. April 2021 eine klare Absage erteilt worden.

4 Obleich damit einhergehend (und einkalkuliert) insoweit die Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde hinzunehmen war, so liegt das doch auf der Linie ihres Ansinnens, die Trägerorgane der Integrationsverantwortung an den verfassungsrechtlichen Widerstand gegen ihre Ambition zu erinnern, die Bundesrepublik Deutschland im Wege eines Eigenmittelbeschlusses, wie es der Bundesfinanzminister im Plenum des Bundestags ausdrücklich erklärte,<sup>3</sup> in eine Fiskalunion zu führen. Dieser Weg ist versperrt. Eine Fiskalunion, im vorliegenden Zusammenhang verstanden als Umstellung des Finanzierungssystems der Union auf eine kreditfinanzierte Aufgabenerledigung, ist im geltenden Integrationsprogramm nicht bereits „hinreichend bestimmt angelegt“, also nicht durch eine entsprechende Kompetenzübertragung bereits demokratisch gebilligt.<sup>4</sup> Der Weg dorthin ist allenfalls – freilich unter Wahrung der durch Art. 79 Abs. 3 GG aufgegebenen Grenzen, namentlich der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages – über eine Vertragsänderung im ordentlichen Änderungsverfahren gangbar. Mit dem ERatG wird der Versuch unternommen, dieses Verfahren zu umgehen und zu hintergehen.

5 Deshalb wird mit der Verfassungsbeschwerde fortgesetzt geltend gemacht, dass das ERatG die demokratischen Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt. Wie in der Beschwerdeschrift vom 26. März 2021 bereits dargelegt, umfasst das „Recht auf Demokratie“ auch den Schutz der Wahlberechtigten davor, dass der Gesetzgeber einem Unionsrechtsakt, wie hier dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14. Dezember 2020, zustimmt, der entgegen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung das geltende Integrationsprogramm der Verträge in

---

<sup>1</sup> BVerfGE 153, 74 (147 ff. Rn. 126 ff.).

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 129).

<sup>3</sup> BT-PIPr 19/212, S. 26681C.

<sup>4</sup> Bezug: BVerfGE 153, 74 (149 Rn. 129).

qualifizierter Weise (Honeywell-Kriterien) überschreitet sowie die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages beeinträchtigt.

**6** Die damit erhobene Ultra-vires- und Identitäts-Rüge hat der Hohe Senat mit seinem Beschluss vom 15. April 2021 für zulässig (bzw. der Verfahrensart geschuldet: „nicht von vornherein unzulässig“) erachtet (Rn. 75-77, 81-93). Darauf wird (ergänzend zur Beschwerdeschrift) für das Hauptsacheverfahren Bezug genommen.

**7** Wenn die Bundesregierung demgegenüber in ihrer Stellungnahme vom 29. Juni 2021 nun vortragen lässt, infolge der nach der Erhebung der Verfassungsbeschwerde erfolgten Verabschiedung des ERatG sei die dagegen gerichtete legitimationsbezogene Rüge nicht mehr zulässig (ebd. S. 4 ff.), so kann das nur für eine äußerst befremdliche Einlassung gehalten werden. Sie läuft darauf hinaus, wie die Stellungnahme immerhin selbst andeutungsweise einräumt (ebd., S. 8), dass der deutsche Gesetzgeber durch „ad hoc-Zustimmungsakte“ unionale Kompetenzüberschreitungen heilen, mit anderen Worten: das „Grundrecht auf Demokratie“ ins Leere laufen lassen könnte. Dass das nicht haltbar ist, ist nicht nur offenkundig, sondern macht der Senatsbeschluss vom 15. April 2021 zweifelsfrei deutlich.

**8** Nichts anderes gilt für den in die gleiche Richtung zielenden Vortrag der Bundesregierung (ebd., S. 1-4), auch der Eigenmittelbeschluss sei nach seinem Inkrafttreten (infolge der inzwischen erfolgten Zustimmung aller Mitgliedstaaten) aus der Warte des innerstaatlichen Demokratieprinzips irrelevant und daher unangreifbar. Auch diese, auf die völlige Vereitelung der Ultra-vires-Kontrolle (jenseits der Grundrechtskontrolle) abzielende Auffassung stellt sich gegen die Senatsrechtsprechung und bricht sich an dieser.

**9** Vielmehr stellt das Gericht in Fortführung seiner Europarechtsprechung (und wie von der Verfassungsbeschwerde beantragt) klar, dass auch ein Gesetz, das – wie vorliegend – einem (nicht-supranationalen) Unionsrechtsakt in einem ratifikationsähnlichen Verfahren zustimmt, der materiellen Übertragungskontrolle unterliegt und dass diese Kontrolle nicht nur die Identitäts-, sondern auch die Ultra-vires-Kontrolle umfasst.

**10** Die Einlassungen der Bundesregierung beruhen insoweit lediglich auf der prinzipiell ablehnenden Haltung, die ihr Prozessvertreter im Schrifttum gegen die ganze bundesverfassungsgerichtliche Konzeption des „Rechts auf Demokratie“ eingenommen hat – der ebenso prinzipiell entgegenzutreten hier freilich nicht veranlasst ist.

**11** Allerdings hat das Inkrafttreten des ERatG und des Eigenmittelbeschlusses für die Verfassungsbeschwerde zur Folge, dass die Rüge der Verletzung des Rechts auf Demokratie nicht mehr auf die Verpflichtung der Verfassungsorgane abzielen kann, dem Eigenmittelbeschluss die Zustimmung zu versagen. Dieses engere Rechtsschutzziel konnte und kann die Verfassungsbeschwerde infolge der Ablehnung der beantragten einstweiligen Anordnung nicht erreichen. Der auf das Hauptsacheverfahren verwiesene und insoweit offen gehaltene Rechtsschutz kann daher letzten Endes nur zum Ziel haben, die Verfassungsorgane zur nachlaufenden Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung zu verpflichten.

**12** Der Senatsbeschluss vom 15. April 2021 formuliert diese Konsequenz (neben Rn. 72) in Rn. 111: „Stellt der Senat einen Ultra-vires-Akt fest oder sollte er ... eine Berührung der Verfassungsidentität durch den Eigenmittelbeschluss 2020 bejahen, müssten Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat die ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen ergreifen, um die Verfassungsordnung wiederherzustellen. Sie müssten dem weiteren Vollzug des Eigenmittelbeschlusses 2020 entgegentreten, Vorstöße zu dessen gebotener Aufhebung oder Anpassung unternehmen – auch wenn dies der Zustimmung aller anderen Mitgliedstaaten bedürfte – und Maßnahmen ergreifen, um seine innerstaatlichen Auswirkungen so weit wie möglich zu begrenzen (...). Dazu gehört auch, dass sie schon entstandene Rückzahlungsansprüche (Art. 9 Abs. 5 bis 8 Eigenmittelbeschluss 2020) geltend machen, sich einer Fortschreibung des Eigenmittelbeschlusses 2020 widersetzen oder einem Beschluss über einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen nicht zustimmen.“

**13** Dem trägt die entsprechende Ergänzung des hiesigen Antrags Rechnung.

## **B) Ultra-vires-Ermächtigung zur kreditfinanzierten Beschaffung sonstiger Einnahmen**

### **I. Die Notwendigkeit eines positiven Kompetenznachweises**

**14** Die Feststellung, dass das ERatG formal keine Übertragung von neuen Hoheitsrechten zum Gegenstand hat (oben, Abs.-Nrn. 1 f.), impliziert nicht die Feststellung, dass es inhaltlich keine Überschreitung von gegebenen Hoheitsrechten zum Gegenstand hat. Das zu prüfen, ist vielmehr – als unionsrechtliche „Vorfrage“<sup>5</sup> – Gegenstand der Ultra-vires-Kontrolle. Diese wehrt – in der Konstellation eines

---

<sup>5</sup> BVerfGE 142, 123 (189 Rn. 98 f.); 154, 17 (81 Rn. 89).

von mitgliedstaatlicher Zustimmung abhängigen Rechtsaktes der Union – einer apokryphen Erweiterung der Unionskompetenzen.

**15** Die Frage, ob vorliegend ein solcher Ultra-vires-Akt in Rede steht, hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 15. April 2021 noch offen gelassen und insofern selbst von einer nur „summarischen Prüfung“ abgesehen (ebd., Rn. 72), durch die auch der Europäische Gerichtshof (im Wege der Vorlage nach Art. 267 Abs. 3 AEUV) in die rechtliche Verantwortung für das NGEU-Projekt hätte einbezogen werden können. Mit der Verweisung auf das Hauptsacheverfahren lastet nun auf diesem allein und vollständig der Rechtsschutz vor einer Aushöhlung der demokratisch konstituierten, gewaltenteiligen Ordnung in Europa.

**16** Dass und wie hier das Bundesverfassungsgericht erneut herausgefordert ist, macht die Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2021 in dramatischer Weise deutlich. Dort (ebd., S. 39) wird gesagt: Weil sich die Mitgliedstaaten die dem Eigenmittelbeschluss 2020 zugrundeliegende Auffassung, auf einer hinreichenden Kompetenzgrundlage (in Art. 311 Abs. 3 AEUV) zu beruhen, mit ihrer Zustimmung zu eigen gemacht hätten, könne diese Auffassung als eine offenkundig richtige Auslegung des Unionsrechts angesehen werden, zu der nicht einmal mehr der Europäische Gerichtshof befragt werden müsse. Daran zeigt sich, worum es im Grundsätzlichen geht und was auch hier wieder einmal auf dem Spiel steht: dass in Europa die normative Kraft des Rechts unter eine willfährige Kraft des Politischen gerät, die eine effektive gerichtliche Kontrolle zunehmend ins Leere laufen lässt. Dem wird sich der Gerichtshof der Europäischen Union als erstes (entgegen) zu stellen haben; die Einholung einer entsprechenden Vorabentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 15. April 2021 bereits ins Auge gefasst (ebd., Rn. 105).

**17** In Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV erklärt das Unionsrecht ausdrücklich und gleichsam an sich selbst gerichtet, dass Beschlüsse des Europäischen Rates im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren „nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen“ dürfen. Nichts anderes gilt selbstverständlich und erst recht für Beschlüsse des Rats, die, wie der Eigenmittelbeschluss gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV, in einem vom Integrationsverantwortungsgesetz so genannten besonderen Vertragsänderungsverfahren ergehen. Wie das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, 2 EUV) im Allgemeinen, so erfüllt auch dieser Unionsrechtssatz eine „Schnittstellenfunktion“, indem er mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien aufnimmt: „Die Wahrung der kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union hat ... entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung des demokratischen Prinzips des Grundgesetz-

zes. Insbesondere darf die Finalität des Integrationsprogramms nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Fundamentalprinzipien der Union faktisch außer Kraft gesetzt wird.“<sup>6</sup>

**18** Es ist diese vertragliche Grundlegung aller Unionsgewalt, die auch den Eigenmittelbeschluss 2020 unter den Zwang des positiven Nachweises einer Unionskompetenz stellt. Dabei ist Art. 311 Abs. 3 AEUV nicht bloß ein Rechtsmantel, dessen (Beschluss-)Form beliebige Inhalte aufzunehmen vermag. Selbst dann, wenn der Eigenmittelbeschluss dem primären Unionsrecht zugeordnet wird, bleibt er an die inhaltlichen – nicht anders als an die verfahrensrechtlichen – Vorgaben des Art. 311 Abs. 3 AEUV gebunden, wie im Übrigen auch sonst an die primärrechtlichen Finanzvorschriften des Unionshaushalts und die Grundregeln der Wirtschafts- und Währungsunion. In diesen Vorgaben gelangt die von den Mitgliedstaaten übertragene und insofern definierte und begrenzte Kompetenz der Union zum Ausdruck, sich mit den erforderlichen Mitteln auszustatten (Art. 311 Abs. 1 AEUV).

**19** Vor diesem Hintergrund behauptet der Eigenmittelbeschluss 2020, die in ihm erklärte Ermächtigung der Kommission zur autonomen Beschaffung und Rückzahlung von Kreditmitteln, die der Erzielung (zweckgebundener) sonstiger Einnahmen dienen, falle in die Kompetenz zur Festlegung des „Systems der Eigenmittel“ gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV. Es ist diese *Verwendung der Kompetenz zur Festlegung der Eigenmittel als einer Kompetenz zur kreditfinanzierten Beschaffung sonstiger Einnahmen*, auf die sich der Vorhalt des Ultra-vires-Handelns bezieht. Dass es um diesen (keinen anderen) Tatbestand geht, sei in Anbetracht manchen Nebels, den die Einlassungen von Bundesregierung und Bundestag verbreiten, doch noch einmal herausgestellt.

## II. Das normative Dilemma

**20** Andererseits geben die Stellungnahmen die willkommene Gelegenheit, die verquere Auslegung des Art. 311 Abs. 3 AEUV, die insofern bemüht wird und die schließlich in das – in der hiesigen Beschwerdeschrift vom 26. März 2021 aufgewiesene (ebd., Abs.-Nrn. 89 ff., 124 ff.) – „Begründungskarussell“ von Kommission und Rat mündet, in noch grellerem Licht zu rücken.

**21** Dazu dient es zunächst, sich vor Augen zu halten, was die Mitgliedstaaten im Kontext der möglichen Alternativen dazu bewogen hat, sich auf die von der Kommission vorgeschlagene Ausdeutung des Art. 311 Abs. 3 AEUV einzulassen.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 142, 123 (219 Rn. 185).



**22** Unstreitiger Ausgangspunkt ist, dass der Haushalt der Union gemäß Art. 311 Abs. 2 AEUV unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren ist. Daraus folgt erstens, dass Einnahmen, die nicht Eigenmittel sind, zu den sonstigen Einnahmen zählen, und zweitens, dass der Finanzierung durch Eigenmittel ein grundsätzlicher Vorrang zukommt, auch wenn sich insofern ein eindeutiges Verhältnis zu sonstigen Einnahmen nicht ausmachen lässt.<sup>7</sup> Ungeachtet des näheren Begriffs der Eigenmittel, den der Vertrag nicht explizit definiert, zählen zu diesen jedenfalls (in der Nachfolge der früheren Finanzbeiträge) die so genannten BNE-Eigenmittel, deren Bereitstellung (nach der VO[EU, Euratom] 609/2014) durch die Mitgliedstaaten den weitaus größten Anteil an der Gesamtfinanzierung des Unionshaushalt ausmacht.

**23** Demnach wäre es den Mitgliedstaaten selbstverständlich unbenommen (gewesen), sich in einem gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV geänderten Eigenmittelbeschluss darauf zu verständigen, über eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen die Union mit jenen zusätzlichen BNE-Eigenmitteln auszustatten, die zur Finanzierung des NGEU-Aufbaupakets für erforderlich gehalten werden. Dieser Weg ist freilich von vornherein verworfen worden. Vielmehr sollten der Union zwar „Finanzmittel in außerordentlicher Höhe“ bereitgestellt werden, aber dabei „ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen, in der ihre Haushalte aufgrund der Finanzierung ihrer nationalen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Krise bereits einem enormen Druck ausgesetzt sind“.<sup>8</sup>

**24** Unter dieser Zielsetzung, die Mitgliedstaaten von finanziellen Zusatzlasten zu verschonen, ist es aber ebenso wenig in Betracht gezogen worden, statt der Zuführung von neuen BNE-Eigenmitteln eine neue Kategorie von Eigenmitteln in Form von Krediteinnahmen einzuführen und folglich der Union eine dementsprechende Kreditaufnahme zu gestatten. Im Eigenmittelbeschluss 2020 sind die Eigenmittelleistungen (in Art. 2 Abs. 1) abschließend aufgelistet; Krediteinnahmen sind dort nicht genannt. Unstreitig ist der Union aber eine verschuldensbasierte Eigenmittelfinanzierung jedenfalls dann untersagt, wenn es an einer entsprechenden, im Verfahren nach Art. 311 Abs. 3 AEUV beschlossenen Eigenmittelkategorie fehlt.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Stellv. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 8 f.

<sup>8</sup> 14. Erwägungsgrund des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020.

<sup>9</sup> Vgl. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 72.

**25** Die Gründe, weshalb die Mitgliedstaaten auch eine derartige Eigenmittelfinanzierung des NGEU-Aufbaupakets verworfen haben, liegen offenkundig im unionsrechtlichen Begriff der Eigenmittel. Denn das sind zunächst und allemal Mittel, die der Union „gehören“.<sup>10</sup> Sie stehen, ungeachtet ihrer Herkunft, allein aus gemeinschaftlichen Gründen der Union zu und zu ihrer autonomen Verfügung. Die finanzielle Autonomie der Mitgliedstaaten wird durch die Befugnis geschützt, im Verfahren gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV über die verfügbaren Eigenmittel zu entscheiden. Aber die Verausgabung der Eigenmittel ist und kann nicht an bestimmte vorgegebene Aufgabenzwecke gebunden werden, sondern diese dienen nach Maßgabe des Haushaltsplans der Deckung aller Unionsausgaben.

**26** Einen solchen Verzicht auf ihre Finanzierungssouveränität wollten und wollen die Mitgliedstaaten nicht erklären. Selbstverständlich könnten die an sie ausgekehrten Programmleistungen des NGEU-Pakets, namentlich des Aufbauinstruments (dessen primärrechtliche Grundlage unterstellt) aus dem allgemeinen Unionshaushalt bedient werden. Doch selbst im Verfahren nach Art. 311 Abs. 3 AEUV konnten und könnten die Mitgliedstaaten eine dahingehende Zweckbindung nicht bestimmen, weil dem der Begriff der Eigenmittel als zweckungebundene Einnahmen entgegensteht.

**27** Zu diesem Umstand tritt sodann hinzu, dass eine Kreditfinanzierung von Eigenmitteln bislang bekanntlich von einer ganzen Anzahl von Mitgliedstaaten, auch von Deutschland, prinzipiell abgelehnt wird. In dieser tatsächlichen Ablehnung spiegelt sich das rechtliche Verständnis des Eigenmittelbegriffs als eines auch insofern nicht bloß formellen Hülsen-, sondern materiellen Begriffs.

**28** Danach muss eine Zuordnung von aufgenommenen Fremdmitteln zu den Eigenmitteln schon deshalb ausscheiden, weil Eigenmittel seit jeher als der Union im Sinne einer dauerhaften Behaltensberechtigung endgültig „gehörende“ Einnahmen verstanden werden. Hingegen stellen Krediteinnahmen lediglich temporär verfügbare Geldbeträge dar, die in Form von Zins- und Rückzahlungen zukünftig auf der Ausgabenseite stehen.<sup>11</sup> Dementsprechend wird diese Unterscheidung auch im Weiteren der europäischen Vertragstexte nachvollzogen, am deutlichsten in Art. 309 Abs. 1 AEUV („eigene Mittel“ und solche „des Kapitalmarkts“), aber auch in Art.

---

<sup>10</sup> Stellv. für die allg. Meinung Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 18; Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 7.

<sup>11</sup> Klarsichtig Neckenich, in: Kube/Reimer, Geprägte Freiheit 2019/20, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, 2020, S. 123 ff. (128); Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, 1999, S. 80 ff.

173 EAGV a.F. und Art. 172 Abs. 4 EAGV oder in Art. 49 EGKS a.F. („Erhebung von Umlagen“ und „Aufnahme von Anleihen“).

**29** Damit stimmt es zusammen, dass auch durch einen formgerechten Beschluss nach Art. 311 Abs. 3 AEUV nicht umgangen werden kann, dass die primärrechtlichen Finanzvorschriften in Art. 310 AEUV (Grundsätze des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin) ebenso wie sekundärrechtlich § 17 Abs. 2 der Haushaltsordnung der Union (VO [EU, Euratom] 2018/1046) eine Kreditfinanzierung des Unionshaushalts ausschließen.

**30** In der Beschränkung des Art. 311 Abs. 3 AEUV auf die Bestimmung der Eigenmittel der Union liegt daher die unzweideutige Entscheidung des geltenden Integrationsprogramms, dass die Einführung von Kreditmitteln als Quelle der allgemeinen Unionsfinanzierung nicht etwa dem Verfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV vorbehalten, sondern diesem gerade vorenthalten ist. Auch damit dient die Vorschrift – neben der Abhängigkeit der unionalen Eigenmittel von der Zustimmung der Mitgliedstaaten – dem Schutz der mitgliedstaatlichen Finanzsouveränität; sie formuliert so eine Fundamentalbedingung des Finanzierungssystems der Union.

**31** Dass insoweit vereinzelt auch eine abweichende Rechtsansicht vertreten wird, bestätigt nur die weit überwiegende Rechtsauffassung wie die Ausnahme die Regel. Jedenfalls aber steht unzweifelhaft fest, dass es die Mitgliedstaaten abgelehnt haben, das NGEU-Aufbaupaket einer fremdfinanzierten Eigenmittelfinanzierung zu überlassen. Nimmt man dies zur Kenntnis, so erübrigt sich vorliegend, was die Stellungnahmen von Bundesregierung (vom 29. Juni 2021, S. 18-20) und Bundestag (vom 28. Juni 2021, S. 18-21, 23) dennoch zu pointieren suchen: dass es eine abweichende Ansicht für zulässig hält, eine Kreditfinanzierung des Haushalts ohne Nachweis einer expliziten Verschuldungskompetenz allein durch Ausweisung im Eigenmittelbeschluss zu ermöglichen. Es sei dennoch angemerkt, dass die dazu angeführten Nachweise, soweit sie die Aussage überhaupt tragen, ohnehin nicht den Fall im Sinn haben, dass die über eine Kreditaufnahme erzielten Haushaltseinnahmen nicht bloß als Darlehen, sondern – wie vorliegend – an die Mitgliedstaaten als „Zuschüsse“ ohne Rückzahlungsverpflichtung durchgereicht werden. Bezeichnenderweise folgt denn auch in den Stellungnahmen die Distanzierung auf dem Fuß: die abweichende Ansicht sei nicht die Rechtsposition von Bundesregierung und Bundestag, hierzu werde keine Stellung bezogen.

**32** Was indessen nach dem Vorstehenden mit Deutlichkeit hervortritt, das ist die Intention, die der Eigenmittelbeschluss 2020 zur Finanzierung des Corona-Aufbaupakets verfolgt. Aus dem Dilemma: keine Eigenmittelfinanzierung, aber

Kreditfinanzierung, soll er den archimedischen Ausweg bieten: die Kreditfinanzierung sonstiger Einnahmen.

### III. Der angestrebte Ausweg: ein ausbrechender Abweg

**33** Um das als Bestimmung über das „System der Eigenmittel“ gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV auszuweisen, haben sich die Mitgliedstaaten auf jene schwindelerregende Begründung eingelassen, an deren Anfang die (lediglich) virtuelle Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen steht, an deren Ende aber – wie im Beschwerdeschriftsatz dargelegt (ebd., Abs.-Nrn. 124 ff., 132) – nach „vier Ableitungen“ der Eigenmittelbeschluss zur Rechtsgrundlage für alle Ausgaben wird, für die Ausgaben des Aufbauinstruments (und der anderen Programme) ebenso wie für die Ausgaben zur Rückzahlung der Kredite, ohne dass dem „System“ gleichzeitig irgendwelche Eigenmittel zufließen, weil die aufgenommenen Kreditmittel an diesem vorbei als sonstige Einnahmen vereinnahmt werden.

**34** Doch das überdehnt alle Möglichkeiten tragfähiger Normauslegung. Für das Konstrukt eines *kreditfinanzierten, aus dem Eigenmittelhaushalt refinanzierten Sonderhaushalts* bietet Art. 311 Abs. 3 AEUV keine Grundlage. Der Eigenmittelbeschluss 2020 bedient sich einer Kompetenznorm, die die begehrte Kompetenz nicht hergibt.

**35** Die allseitige Zustimmung, die das Konstrukt im Rat und allen Mitgliedstaaten gefunden hat, ändert daran selbstverständlich nichts. Auch im Unionsrecht gilt: Ein erklärtes Wollen substituiert nicht ein fehlendes Dürfen, der Zweck heiligt nicht das Mittel, das Verfahren schafft keine Kompetenz, die Rechtsform des Beschlusses heilt nicht den Rechtsbruch seines Inhalts. Art. 311 Abs. 3 AEUV steht für eine Einführung von Krediteinnahmen als sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung.

**36** Auch die Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung vermögen dagegen nichts Durchgreifendes vorzubringen, insbesondere nicht umgekehrt einen positiven Kompetenznachweis zu führen. Ihre Argumentation, Art. 311 Abs. 3 AEUV für die zutreffende Kompetenzgrundlage zu halten, lautet im Kern und im Wesentlichen gleich: Erstens fände sich für die Ermächtigung zur Kapitalaufnahme außerhalb des Eigenmittelsystems keine andere tragfähige Rechtsgrundlage, zweitens könne nur innerhalb des Eigenmittelsystems die notwendige Sicherung der Kapitalrückführung bewirkt werden (s. Stellungnahme des Bundestages vom 9. April 2021, S. 22-30; Stellungnahme der Bundesregierung vom 29. Juni 2021, S. 20-23, vom 9. April 2021, S. 54-59).

**37** Vorausgehend wird die – insoweit unstrittige – Feststellung betont, dass die Verträge kein explizites Verschuldungsverbot formulieren, was freilich der – ebenso unbestreitbaren – Ergänzung bedarf, dass daraus aber keine Verschuldungskompetenz der Union folgt.

**38** In gleicher Weise liegt es auf der Hand, dass sich – ad erstens – aus dem Fehlen einer anderweitigen Rechtsgrundlage nicht herleiten lässt, dass es dann eben Art. 311 Abs. 3 AEUV sei, der eine Verschuldung für sonstige Einnahmen gestatte. An der gegenteiligen Behauptung von Bundesregierung und Bundestag ist lediglich die Ausgangserkenntnis zutreffend, dass die Verträge keine anderweitige Befugnis vorsehen:

**39** Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass sich insbesondere aus den Aufgabenbefugnissen der Union zwar auch eine Finanzierungskompetenz, nicht aber zudem die Befugnis ergibt, sich die nötigen Mittel auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. Andernfalls würde es der Union ermöglicht, sich unter Berufung auf ihre Aufgaben – entgegen dem Grundsatz der vorrangigen Eigenmittelfinanzierung (Art. 311 Abs. 2 AEUV), unter Umgehung der mitgliedstaatlichen Eigenmittelfestlegungen (Art. 311 Abs. 3 AEUV) und im Widerspruch zu den Grundsätzen der Einheit, Vollständigkeit und des Ausgleich des Haushaltsplans (Art. 310 Abs. 1 AEUV) – mit Finanzmitteln außerhalb des Unionshaushalts auszustatten.<sup>12</sup>

**40** Das gilt namentlich für Art. 122 AEUV (auf den das Aufbauinstrument gestützt ist), aber ebenso für andere primärrechtliche Vorschriften und insonderheit für die Abrundungskompetenz des Art. 352 AEUV, weil die Mittelbeschaffung kein eigenständiges Vertragsziel darstellt. Die bekannten Praxisfälle, in denen die Union ohne ausdrückliche Rechtsgrundlagen (wie etwa in Art. 309 Abs. 1 AEUV für die EIB oder in Art. 18, 23 ESZB-Satzung für die EZB) Aufgaben über die Ausgabe von Anleihen finanziert hat,<sup>13</sup> zuletzt die Finanzhilfen des EFSM (VO [EU] 407/2010) zu Anfangs der Staatsschuldenkrise, sind daher zu Recht auf nachhaltige Kritik gestoßen; sie reiben sich an der Sperrwirkung, die Art. 311 Abs. 3 AEUV insoweit gegenüber der Ausdehnung von Aufgabenbefugnissen zu Kreditaufnahmeermächtigungen entfaltet.

**41** Als in sich widersprüchlicher Vortrag erscheint es, wenn Bundesregierung und Bundestag diese Praxisfälle gleichwohl als Beleg dafür anzuführen suchen,

---

<sup>12</sup> Vgl. wiederum stellv. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 111 ff.

<sup>13</sup> Siehe die Auflistung bei Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 311 AEUV Rn. 105 ff.

dass eine Kreditaufnahme für bestimmte Zwecke vertraglich (nach Art. 122 oder Art. 352 AEUV) zulässig sei, jedenfalls für den Fall, dass die Einnahmen – wie in jenen Fällen – zur Weitergabe in Form von Darlehen verwendet werden (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung vom 29. Juni 2021, S. 23 f.; des Bundestages vom 28. Juni 2021, S. 22 f.).

**42** Jedenfalls vermag denklogisch weder der Hinweis auf solche anderen Kompetenzgrundlagen noch der umgekehrte Hinweis, dass es an solchen anderen Grundlagen fehle, zu begründen, dass deshalb Art. 311 Abs. 3 AEUV im vorliegenden Fall (zur Finanzierung von Darlehen und Zuschüssen) eine Kompetenz zur Verschuldung für sonstige Einnahmen biete.

**43** Das zweite Argument, das Bundesregierung und Bundestag vortragen lassen, knüpft an das Ansinnen des Eigenmittelbeschlusses 2020 an, die Mitgliedstaaten in die Besicherung der mit den Kreditaufnahmen einhergehenden Rückzahlungsverpflichtungen mit einzubeziehen. Insoweit steht insbesondere das Finanzdefizit (in Höhe von 390 Mrd. Euro nebst Zinsen) im Blick, das durch die vorgesehene Verwendung der Krediteinnahmen für nicht rückzahlbare Zuschüsse entsteht.

**44** Dass diesem Ansinnen die virtuelle Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen und die Einstands- und Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten sowie – verfahrensrechtlich – das Ratifikationserfordernis in den Mitgliedstaaten zu dienen bestimmt sind, steht außer Zweifel.

**45** Doch wenn dann gesagt wird, wegen dieses Ansinnens, die Kapitalrückführung zu sichern, sei es „nur sinnvoll und rechtlich wirksam“ (Stellungnahme des Bundestages vom 9. April 2021, S. 29) oder mehr noch, es sei gar „zwingend“, „zwangsläufig“ und in einem „unauflösbaren Zusammenhang“ stehend (Stellungnahme der Bundesregierung vom 29. Juni 2021, S. 20 ff. passim), auch die beabsichtigte Kreditaufnahmeermächtigung zum Gegenstand des Eigenmittelbeschlusses zu machen: dann steht ebenso außer Zweifel, dass man es hier mit jenem lupenreinen Fehlschluss zu tun hat, der auch schon die Rechtfertigungen von Kommission und Juristischem Dienst des Rates angeleitet hat (Nachweise im Beschwerdeschriftsatz vom 26. März 2021, Abs.-Nrn. 90 f.).

**46** Hier wird ein Sachzusammenhang hergestellt, der so keinen Zusammenhang hat. Die logische Abfolge in der Korrelation von Kapitalaufnahme und Kapitalrückführung wird umgekehrt, Ursache und Wirkung werden verwechselt (s. schon Beschwerdeschriftsatz vom 26. März 2021, Abs.-Nrn. 125 f.). Die Kapitalaufnahme ist keine Konsequenz der Kapitalrückführung, sondern deren Voraussetzung. Dass die

Leistung des Schuldendienstes innerhalb des Eigenmittelsystems gesichert werden soll, kann undenkbar den Grund dafür abgeben, dass auch die Ermächtigung zur Schuldenaufnahme zum Eigenmittelsystem im Sinne von Art. 311 Abs. 3 AEUV gehöre. Mit welcher semantischen Vehemenz auch immer das Gegenteil behauptet wird: Cum hoc non est propter hoc. Ohne die Ermächtigung zur Schuldenaufnahme entfielen der Anlass, den Schuldendienst zu regeln.

**47** Wo das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates meint, die Kreditaufnahmeermächtigung hätte gleichwohl als so genannte „Nebenkomponente“ (Komponente von „nebensächlicher Bedeutung“) in den Eigenmittelbeschluss 2020 aufgenommen werden können,<sup>14</sup> geht die Bundesregierung indessen noch einen Schritt weiter. Sie hält dies nicht nur wegen des Sachzusammenhangs für zwingend, sondern überdies für eine „normative Unausweichlichkeit“ (Stellungnahme vom 29. Juni 2021, S. 21 f.). Was dem „System der Eigenmittel“ im Sinne des Art. 311 Abs. 3 AEUV gegenständlich unterfalle, bestimme sich auch aus dem Schutzzweck der Norm. Der durch das Zustimmungsverfahren gewährleistete Schutz der mitgliedstaatlichen Budgetverantwortung führe daher dazu, dass auch die Verschuldungsermächtigung selbst der Kompetenzgrundlage des Art. 311 Abs. 3 AEUV zugeordnet werden müsse.

**48** Hier setzt sich die fehlschlüssige Argumentationsführung offenkundig fort, jetzt vom Typus *petitio principii*. Bekanntlich haben Normen Schutzzwecke, nicht aber folgen aus Schutzzwecken Normen. Der Schutzzweck einer Regelung ermittelt sich aus dessen Inhalt. Nicht aber erweitert sich der Inhalt einer Regelung, indem man seinen Schutzzweck auf einen erweiterten Regelungsinhalt bezieht. Zwar liegt der Zweck des Art. 311 Abs. 3 AEUV darin, die mitgliedstaatliche Finanzsouveränität in der Unionsfinanzierung zu schützen. Doch bezieht sich dies auf die Gestaltung des „Systems der Eigenmittel“. Die Einnahmen aus den hier in Rede stehenden Kreditaufnahmen stellen jedoch erklärtermaßen keine Eigenmittel dar, sondern sonstige Einnahmen. Die Aussage, der Schutzzweck des Art. 311 Abs. 3 AEUV begründe die Zuordnung der Verschuldungsermächtigung zu Art. 311 Abs. 3 AEUV, setzt mithin das, was zu beweisen ist, aber nicht bewiesen werden kann, als schon bewiesen voraus.

**49** Ließe man sich im Übrigen dennoch darauf ein, es für maßgeblich zu erachten, dass die aufgenommenen Schulden aus den Eigenmitteln beglichen werden sollen, dann würde dies notwendig implizieren, dass man die Krediteinnahmen doch für verkappte Eigenmittel hält. Das freilich würde wiederum in Widerspruch damit treten, dass Eigenmittel begrifflich keiner Zweckbindung unterliegen.

---

<sup>14</sup> Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 24. Juni 2020 (9062/20), Rn. 43, 78, 97 f.

**50** Somit resultiert eine vermeintliche „normative Unausweichlichkeit“, die Verschuldensermächtigung in den Eigenmittelbeschluss 2020 aufzunehmen, selbstverständlich auch nicht daraus, dass Art. 311 Abs. 3 AEUV insofern eine „kompetenzrechtliche Sperrwirkung“ zukomme, durch die die Heranziehung irgendwelcher anderer Kompetenzgrundlagen ausgeschlossen sei (so aber Stellungnahme der Bundesregierung vom 29. Juni 2021, S. 20). Die These prolongiert lediglich den vorherigen Fehlschluss bei der Auslegung des Art. 311 Abs. 3 AEUV, indem sie aus diesem weitere Folgerungen ableitet.

**51** Alles in allem: Wie man es auch immer dreht oder wendet, hier wird – wie schon gesagt (s. Beschwerdeschriftsatz vom 26. März 2021, Abs.-Nr. 134) – versucht, etwas passend zu machen, was nicht passend gemacht werden kann. Art. 311 Abs. 3 AEUV enthält keine „Superabrundungskompetenz“ des Finanzverfassungsrechts der Union. Die Vorschrift bietet keine Ermächtigung, der Union im Wege des Eigenmittelbeschlusses die Befugnis zu erteilen, sich neben der Zuweisung von Eigenmitteln (erstens) sonstige Einnahmen (und zweitens) durch Schuldenaufnahme zu beschaffen, nur weil dies erforderlich erscheint und die hierfür erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht vorgesehen sind.

**52** Indem der Eigenmittelbeschluss 2020 aber der Union ebendiese Befugnis erteilt, hebt er gerade die normative Sperrwirkung aus, die Art. 311 Abs. 3 AEUV zur Wahrung des Eigenmittelsystems gegen die Ableitung solcher Kreditbefugnisse aus den Aufgabenkompetenzen der Union entfaltet. Anders gewendet: Dem Eigenmittelbeschluss liegt die Auffassung zugrunde, Art. 311 Abs. 3 AEUV impliziere die Kompetenz, die in den Aufgabenkompetenzen fehlenden Verschuldungskompetenzen ihr selbst zuzuschreiben und damit die Sperrwirkung des Eigenmittelfinanzierungssystems aufzuheben.

**53** Eine solche selbstaufhebende Normauslegung bricht sich an allen Methodenregeln der Auslegung von Rechtsvorschriften und ist daher zuvor auch noch von niemandem je vertreten worden. Art. 311 Abs. 3 AEUV liefert keine Ermächtigung zur materiellen Vertragsänderung seiner selbst. Die Norm bietet kein Einfallstor für Rat und Mitgliedstaaten, zur Finanzierung von allfälligen, sei es noch so dringenden Unionsaufgaben in das integrierte System der Unionsfinanzierung einzubrechen und ganz andere Wege zu gehen. Sie enthält keine Kompetenz der Union, über den Kapitalmarkt an Haushalt und parlamentarischer Haushaltskontrolle vorbei Neben- oder Sonderausgabenhaushalte zu finanzieren. Der Ausweg, der hier aus dem geltenden Integrationsprogramm angestrebt wird, ist ein Abweg, der aus diesem ausbricht.



### C) Fazit insoweit

**54** Gerade hier, die Unionsfinanzen betreffend, behauptet das in Geltung stehende Vertragsrecht jenen normativen Selbststand, der die Staatengemeinschaft der Union als Rechtsgemeinschaft konstituiert und dessen Unverletzlichkeit das innerstaatliche Vertragsgesetz zum Schutze von Volkssouveränität und Demokratie versprochen hat. Die Überschreitung der Kompetenz des Art. 311 Abs. 3 AEUV beeinträchtigt die durch sie bewahrte Finanzsouveränität und Budgetverantwortung der Mitgliedstaaten. Über diesen Stand der Integration können Rat und Mitgliedstaaten nicht dadurch verfügen, indem sie in dem Verfahren nach Art. 311 Abs. 3 AEUV einen entsprechenden Beschluss fassen. Die Notwendigkeit der allseitigen Zustimmung in Art. 311 Abs. 3 AEUV bezieht sich auf die dort geregelte Kompetenz, nicht auf eine Option zu deren Erweiterung. Art. 311 Abs. 3 AEUV enthält kein Finanzierungserfindungsrecht der Union. Der Eigenmittelbeschluss 2020 bedient sich daher, soweit er die Verschuldensermächtigung zur Erzielung sonstiger Einnahmen enthält, offensichtlich rechtsmissbräuchlich der in Art. 311 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Handlungsform. Er unterläuft dadurch die in dieser Zentralnorm der unionalen Finanzverfassung festgelegte Kompetenzordnung zwischen Union und Mitgliedstaaten in strukturell bedeutsamer Weise.

**55** Es wird daher angeregt, gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV dazu die Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union einzuholen. Auf die weiteren Ausführungen im Beschwerdeschriftsatz vom 26. März 2021 wird Bezug genommen.