



Brüssel, den 24. Juni 2020
(OR. en)

9062/20

LIMITE

JUR 288	AGRISTR 49
ECOFIN 538	COMPET 290
FIN 404	RECH 240
UEM 230	ENER 215
EF 122	TRANS 279
FSTR 120	ENV 375
FC 51	EDUC 259
REGIO 157	TELECOM 99
CADREFIN 133	IA 35
RESPR 23	ACP 58
POLGEN 84	RELEX 475
CODEC 552	ASIM 41
DEVGEN 84	MAMA 78
SUSTDEV 77	COEST 126
SOC 418	COAFR 172
SAN 213	EMPL 329
PECHE 160	CLIMA 125
JAI 524	COHAFA 33
AGRI 190	PROCIV 43
AGRIFIN 52	PHARM 24
AGRILEG 71	MI 199
AGRIORG 46	

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

- Betr.: Vorschläge zu „Next Generation EU“
- Vereinbarkeit des Maßnahmenpakets mit den von der Union vertretenen Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin gemäß Artikel 310 AEUV
 - Vereinbarkeit des Maßnahmenpakets mit der Integrität des Systems der Eigenmittel (Artikel 311 AEUV)
 - Eignung von Artikel 122 AEUV als Rechtsgrundlage für den Vorschlag zum Aufbauinstrument
 - Vereinbarkeit des Maßnahmenpakets mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV (Nichtbeistandsklausel)

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht

INHALTSVERZEICHNIS

I.	<u>EINLEITUNG</u>	4
II.	<u>FESTSTELLUNGEN DES JURISTISCHEN DIENSTES DES RATES</u>	6
A.	IST NGEU MIT DEN GRUNDSÄTZEN DES HAUSHALTSAusGLEICHS UND DER HAUSHALTSDisZIPLIN (ARTIKEL 310 AEUV) UND MIT DEM GRUNDSATZ, DASS DER HAUSHALT VOLLSTÄNDIG AUS EIGENMITTELN FINANZIERT WIRD (ARTIKEL 311 AEUV), VEREINBAR?	6
1.	<u>Vorbemerkungen</u>	6
2.	<u>Ist eine „Mittelaufnahme für Ausgaben“ mit den von der Union vertretenen Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin gemäß Artikel 310 AEUV vereinbar?</u>	7
	a) <u>Rechtsrahmen</u>	7
	b) <u>Rechtliche Prüfung</u>	8
	i) Beeinträchtigt eine „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU die Ausgeglichenheit des Haushalts?	14
	ii) Ist die „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU haushaltsneutral, also ordnungsgemäß durch Vermögenswerte abgedeckt?	16
	c) <u>Zwischenfazit</u>	21
3.	<u>Steht die extensive Nutzung externer zweckgebundener Einnahmen mit dem Grundsatz, dass der Haushalt der Union vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird, und mit grundlegenden Haushaltsgrundsätzen in Einklang?</u>	21
	a) <u>Rechtsrahmen</u>	21
	b) <u>Rechtliche Prüfung</u>	23
	c) <u>Zwischenfazit</u>	29
4.	<u>Ist Artikel 311 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für die Festlegung von mit NGEU zusammenhängenden Aspekten, insbesondere solcher, die mit der Mittelaufnahme im Zusammenhang stehen?</u>	29
	a) <u>Rechtsrahmen</u>	30
	b) <u>Rechtliche Prüfung</u>	31
	i) Vorbemerkungen	31
	ii) Inhalt und Ziel der im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag festgelegten Maßnahmen zur Rückzahlung der aufgenommenen Mittel	33
	<i>Aufnahme der Bestimmung über die Ermächtigung zur Aufnahme von Mitteln in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag</i>	36

für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

<i>Aufnahme von Bestimmungen zu den Kassenmitteln in den Eigenmittelbeschluss-</i> <i>Vorschlag (Artikel 6 Absatz 4)</i>	39
c) <u>Zwischenfazit</u>	40

5.	<u>Kann durch Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags in der aktuellen Fassung, in dem die bei Ausfall eines Darlehens oder bei nicht ausreichenden Haushaltsmitteln geltenden Regelungen festgelegt werden, unter Bezugnahme auf die Bereitstellungsverordnung eine gesamtschuldnerische Haftung der Mitgliedstaaten bewirkt werden?</u>	41
	a) <u>Rechtsrahmen</u>	41
	b) <u>Rechtliche Prüfung</u>	43
	c) <u>Zwischenfazit</u>	46
B.	STELLT ARTIKEL 122 AEUV DIE GEEIGNETE RECHTSGRUNDLAGE FÜR DEN VORSCHLAG ZUM AUFBAUINSTRUMENT DAR?	46
1.	<u>Vorbemerkungen</u>	46
2.	<u>Rechtsrahmen</u>	47
3.	<u>Rechtliche Prüfung</u>	47
	a) <u>Prüfung des Vorschlags zum Aufbauinstrument</u>	50
	i) Ziele des Vorschlags zum Aufbauinstrument	50
	ii) Inhalt des Vorschlags zum Aufbauinstrument	50
	<i>Handelt es sich um außerordentliche Maßnahmen?</i>	51
	<i>Handelt es sich um befristete Maßnahmen?</i>	55
	<i>Handelt es sich um wirtschaftliche Maßnahmen?</i>	56
	b) <u>Prüfung der sektorspezifischen Rechtsakte, denen Mittel zugewiesen werden</u>	57
	i) Vorbemerkungen	57
	ii) Vorschlag zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität	58
	iii) Vorschlag für einen Fonds für einen gerechten Übergang	60
	iv) Die Vorschläge zu dem Programm EU4Health, zu dem Rahmenprogramm Horizont 2020 und zu RescEU	61
4.	<u>Zwischenfazit</u>	62
C.	IST NGEU MIT ARTIKEL 125 ABSATZ 1 AEUV (NICHTBEISTANDSKLAUSEL) VEREINBAR?	63
1.	<u>Rechtsrahmen</u>	63
2.	<u>Rechtliche Prüfung</u>	63
3.	<u>Zwischenfazit</u>	65
III.	<u>GENERELLES FAZIT</u>	66

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 28. Mai 2020 unter dem Titel „Next Generation EU“ ein mehrere Vorschläge umfassendes Paket (im Folgenden „NGEU“) vorgelegt. Die Vorschläge zielen darauf ab, dem infolge der COVID-19-Krise entstandenen Aufbaubedarf der EU und ihrer Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Im Rahmen von NGEU ist eine vorübergehende Aufstockung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens der Union (im Folgenden „MFR“) um einen Gesamtbetrag von 750 Mrd. EUR vorgesehen. Dieser Betrag würde durch eine Mittelaufnahme der Union an den Märkten finanziert. Die aufgenommenen Mittel würden bis zu einem Betrag von 500 Mrd. EUR für Ausgaben und bis zu einem Betrag von 250 Mrd. EUR für Darlehen verwendet.
2. Das Paket umfasst drei Arten von Vorschlägen: i) Vorschläge, mit denen neue Instrumente (insbesondere das Aufbauinstrument der EU und die Aufbau- und Resilienzfazilität) geschaffen werden, ii) Vorschläge zur Änderung einiger 2018 im Kontext des MFR vorgelegter Vorschläge (insbesondere der geänderte Vorschlag für den Eigenmittelbeschluss) und iii) Vorschläge zur Änderung geltender Rechtsvorschriften (dies betrifft den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, das Katastrophenschutzverfahren der Union, den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), das Instrument für humanitäre Hilfe sowie die geltende MFR-Verordnung).
3. Die Architektur von NGEU basiert auf drei Pfeilern:
 - erstens auf dem geänderten Vorschlag für einen Beschluss über das Eigenmittelsystem (im Folgenden „Eigenmittelbeschluss-Vorschlag“)², in dem eine außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen um 0,6 % des BNE der EU vorgesehen ist. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen erfolgt ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der Mittelaufnahme ergeben (Artikel 3c des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags). In dem Vorschlag ist vorgesehen, die Kommission zu ermächtigen, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel aufzunehmen; ferner werden darin die Gesamthöhe der Haftung der Union und die wesentlichen Merkmale der Rückzahlung geregelt (Artikel 3b Absatz 3);

² Geänderter Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM(2020)445 final, Dokument ST 8140/20 INIT).

- zweitens auf dem Vorschlag zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union (im Folgenden „Vorschlag zum Aufbauinstrument“)³, der sich auf Artikel 122 AEUV stützt; dieser Vorschlag enthält Maßnahmen zur Unterstützung der Erholung (Artikel 2 des Vorschlags zum Aufbauinstrument), regelt die Zuweisung der aufgenommenen Mittel zugunsten verschiedener Unionsprogramme zur Unterstützung der Erholung nach der Pandemie (Artikel 3) und ordnet den Teil der aufgenommenen Mittel, der für Ausgaben vorgesehen ist (500 Mrd. EUR), für die Zwecke von Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung als externe zweckgebundene Einnahmen ein (Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags zum Aufbauinstrument);
 - drittens auf den verschiedenen Unionsprogrammen, denen Mittel zugewiesen werden; in diesen Programmen sind die Vorschriften für ihre Durchführung, einschließlich Programmplanung, sowie die Förderfähigkeits- und Zuweisungskriterien festgelegt.
4. Im Laufe der Sitzungen verschiedener Vorbereitungsgremien des Rates (nämlich der Ad-hoc-Gruppe „Mehrjähriger Finanzrahmen“, der Gruppe der Finanzreferenten und der Gruppe „Strukturmaßnahmen“) sowie der Tagungen des AStV wurden die nachstehenden Fragen zur Rechtmäßigkeit von NGEU aufgeworfen:
- A. Ist NGEU mit den Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin (Artikel 310 AEUV) und mit dem Grundsatz, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird (Artikel 311 AEUV), vereinbar?
 - B. Stellt Artikel 122 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag zum Aufbauinstrument dar?
 - C. Ist NGEU mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV (Nichtbeistandsklausel) vereinbar?
5. Der Juristische Dienst des Rates wird diese Fragen der Reihe nach prüfen. Um die Analyse in geeigneter Weise zu strukturieren, werden die Fragen je nach Bedarf in Unterfragen untergliedert. Da es sich bei Fragen, die die allgemeine rechtliche Ausgestaltung von NGEU betreffen, um horizontale Fragen handelt, kann der Juristische Dienst des Rates erforderlichenfalls weitere eher fachliche Fragen, die speziell einzelne Vorschläge betreffen, dann prüfen, wenn sie in den zuständigen Vorbereitungsgremien erörtert werden.

³ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (COM(2020) 441 final, Dokument ST 8141/20 INIT).

6. In Anbetracht des Umfangs und der Komplexität der jeweils zu prüfenden Fragen wird der Juristische Dienst des Rates jede Frage einzeln vor ihrem spezifischen rechtlichen Hintergrund behandeln und rechtlich prüfen und jeweils am Ende dieser Prüfung zu jeder Frage ein Zwischenfazit ziehen. Diese Zwischenergebnisse werden am Ende des Gutachtens in einem generellen Fazit zusammengefasst.

II. FESTSTELLUNGEN DES JURISTISCHEN DIENSTES DES RATES

A. IST NGEU MIT DEN GRUNDSÄTZEN DES HAUSHALTAUSGLEICHS UND DER HAUSHALTSDISZIPLIN (ARTIKEL 310 AEUV) UND MIT DEM GRUNDSATZ, DASS DER HAUSHALT VOLLSTÄNDIG AUS EIGENMITTELN FINANZIERT WIRD (ARTIKEL 311 AEUV), VEREINBAR?

1. Vorbemerkungen

7. Eine haushaltstechnische Ausgestaltung wie im Falle von NGEU und der zugehörigen Finanzierung hat es in dieser Form noch nie gegeben, und sie wirft neue und heikle rechtliche Fragen haushaltstechnischer Art auf.
8. Für die rechtliche Bewertung der haushaltstechnischen Ausgestaltung von NGEU sind die nachstehenden wesentlichen Merkmale maßgeblich:
- NGEU wird über eine Mittelaufnahme an den Märkten in nie dagewesener Höhe finanziert;
 - diese Mittel werden von der Kommission im Namen der Union aufgenommen; die entsprechende Ermächtigung der Kommission ist im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag enthalten;
 - die so aufgenommenen Mittel werden zum Großteil in den Unionshaushalt einfließende externe zweckgebundene Einnahmen darstellen;

- diese Mittel werden durch eine Verordnung, den Vorschlag zum Aufbauinstrument, der sich auf Artikel 122 AEUV stützt, verschiedenen Ausgabenprogrammen zugewiesen und vorrangig für Ausgaben, d. h. für nicht rückzahlbare Formen der Unterstützung⁴, verwendet, während ein verhältnismäßig geringer Anteil der aufgenommenen Mittel dazu genutzt wird, um Darlehen an die Mitgliedstaaten zu vergeben.
9. Die größte Neuerung ist der Rückgriff auf die Aufnahme von Mitteln, um Ausgaben aus dem Haushalt zu finanzieren („Mittelaufnahme für Ausgaben“), und die damit einhergehende haushaltstechnische Ausgestaltung. Die rechtliche Ausgestaltung sollte insbesondere vor dem Hintergrund der Artikel 310 und 311 AEUV bewertet werden.
10. Dieser Abschnitt ist in vier Teile untergliedert.

Im ersten Teil wird der Frage nachgegangen, ob die vorgeschlagene „Mittelaufnahme für Ausgaben“ mit dem Grundsatz der Haushaltsausgleichs und dem Grundsatz der Haushaltsdisziplin vereinbar ist (siehe Teil 2). Im zweiten Teil wird geprüft, ob die vorgeschlagene extensive Nutzung externer zweckgebundener Einnahmen mit dem Grundsatz, dass der Unionshaushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird, und mit anderen wesentlichen Haushaltsgrundsätzen vereinbar ist (siehe Teil 3). Im dritten Teil steht die Rechtsgrundlage für durch Mittelaufnahmen finanzierte Ausgaben, das Zusammenwirken des auf Artikel 311 AEUV gestützten Eigenmittelbeschluss-Vorschlags mit dem auf Artikel 122 AEUV gestützten Vorschlag zum Aufbauinstrument sowie ihre jeweilige Rolle in dieser Ausgestaltung im Mittelpunkt (siehe Teil 4). Im vierten Teil schließlich wird geprüft, ob der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag eine gesamtschuldnerische Haftung der Mitgliedstaaten bewirken könnte (siehe Teil 5).

2. **Ist eine „Mittelaufnahme für Ausgaben“ mit den von der Union vertretenen Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin gemäß Artikel 310 AEUV vereinbar?**

a) **Rechtsrahmen**

11. Den beiden Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin kommt in den Verträgen der Union verfassungsrechtliche Bedeutung zu.

⁴ Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens werden Finanzmittel, die zur Dotierung von Haushaltsgarantien bereitgestellt werden, als Ausgaben betrachtet. Während Haushaltsgarantien rückzahlbare Formen der Unterstützung sind, werden die Mittel, die im Falle der Abrufung der Garantie für die Deckung von Verlusten bereitgestellt werden, tatsächlich eingezahlt, weshalb es sich um Ausgaben zu Lasten des Unionshaushalts handelt.

12. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist in Artikel 310 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV niedergelegt, der wie folgt lautet:

„Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

13. Während Artikel 310 Absatz 1 AEUV darauf abstellt, dass der jährliche Haushalt ausgeglichen sein muss, geht es in Artikel 310 Absatz 4 AEUV um die Wahrung der Haushaltsdisziplin über mehrere Jahre hinweg:

„Um die Haushaltsdisziplin sicherzustellen, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel 312 finanziert werden können.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

14. An dieser Stelle ist auch Artikel 323 AEUV zu erwähnen, der wie folgt lautet: *„Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen sicher, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.“* (Hervorhebung durch den Verfasser).

15. Und schließlich wird in Artikel 17 Absatz 1 der Haushaltsordnung⁵ der Grundsatz des Haushaltsausgleichs erneut aufgegriffen: *„Einnahmen und Mittel für Zahlungen sind auszugleichen.“*, und Artikel 17 Absatz 2 der Haushaltsordnung, der die logische Folge dieses Grundsatzes ist, lautet: *„Die Union [...] [ist] nicht befugt, im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen.“* (Hervorhebung durch den Verfasser).

b) Rechtliche Prüfung

16. Wie vorstehend dargelegt, ergibt sich aus der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgestaltung, die dem Aufbaubedarf gerecht werden soll, der aufgrund der außergewöhnlichen Situation infolge der COVID-19-Pandemie entstanden ist, dass Ausgaben der Union durch künftige Einnahmen finanziert werden sollen.

⁵ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

17. Der Vorschlag besteht darin, dass die Union die Möglichkeit erhält, an den Märkten Mittel bis zu einem Betrag von 750 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) aufzunehmen, wovon 500 Mrd. EUR für Ausgaben der Union („Mittelaufnahme für Ausgaben“) und 250 Mrd. EUR für Darlehen vorgesehen sind (Artikel 3b Absatz 1 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags). Die Kommission würde ermächtigt, im Namen der Union Schuldtitel auszugeben, die bei Fälligkeit zurückzuzahlen sind.
18. Die aufgenommenen Mittel, die für Ausgaben im Rahmen von Unionsprogrammen verwendet würden, würden diesen Programmen als externe zweckgebundene Einnahmen (sogenannte „sonstige Einnahmen“ gemäß Artikel 311 Absatz 2 AEUV) für die Zwecke von Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung zugewiesen, während die Rückzahlung der entsprechenden Verbindlichkeiten bei Fälligkeit aus den Eigenmitteln der Union gedeckt würde. Die Rückzahlung würde über eine zweckgebundene Komponente garantiert, die in dem Eigenmittelbeschluss-Vorschlag (Artikel 3c) vorgesehen ist. Diese Komponente würde in einer zweckgebundenen außerordentlichen vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenzen um 0,6 % des BNE der EU bestehen, die ausschließlich zur Deckung sämtlicher Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der Mittelaufnahme zur Finanzierung der Erholung nach der COVID-19-Krise ergeben, verwendet werden dürfte.
19. Diese innovative Ausgestaltung, wonach die Union Anleihen ausgeben würde, um nicht rückzahlbare Formen von Ausgaben zu finanzieren, wirft die Frage auf, ob dies mit dem in Artikel 310 AEUV verankerten Grundsatz des Haushaltsausgleichs vereinbar ist, demzufolge *„[d]er Haushaltsplan [...] in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen [ist].“*
20. Dieser Grundsatz ist unmittelbar mit dem System der Eigenmittel der Union verknüpft; im Rahmen dieses Systems stellen die Mitgliedstaaten der Union Eigenmittel bereit, um die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union zu gewährleisten (siehe Artikel 1 des geltenden Eigenmittelbeschlusses⁶). Der Gesamtbetrag der Mittel in einem gegebenen Jahr wird anhand des Betrags, der für die Deckung der gesamten Haushaltsausgaben erforderlich ist, festgelegt. Die BNE-basierten Eigenmittelbeiträge fungieren als haushaltsausgleichende Einnahmen, die die Lücke zwischen dem Gesamtbetrag aller übrigen Einnahmen⁷ und den im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens genehmigten Ausgaben schließen (siehe Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des geltenden Eigenmittelbeschlusses).

⁶ Beschluss 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das System der Eigenmittel der Europäischen Union (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 105).

⁷ D. h. Einnahmen aus anderen Eigenmitteln und die sogenannten „sonstigen Einnahmen“.

Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs wird strikt angewendet, und am Ende eines Haushaltsjahres eventuell bestehende Überschüsse oder Fehlbeträge müssen auf das nächste Jahr übertragen werden, damit gewährleistet ist, dass der Haushalt im Endergebnis eines Jahres ausgeglichen ist⁸. Der haushaltstechnische Aspekt dieses Grundsatzes und seine Verknüpfung mit den Eigenmitteln wird durch die einschlägige Rechtsprechung bestätigt⁹.

21. Während eine Mittelaufnahme zum Zwecke der Weiterleitung eines Darlehens (sogenannte „Back-to-back-Kreditgewährung“) sich zu einer verhältnismäßig gängigen Praxis entwickelt hat, gilt eine Mittelaufnahme zur Finanzierung von Ausgaben der Union in derselben Art und Weise, wie ein Staat dies tun würde (d. h. eine Mittelaufnahme zur Finanzierung laufender oder operativer Ausgaben), als nicht mit dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs vereinbar¹⁰. Dies hat die Kommission 2015 in ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen verdeutlicht: "(...) *as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of [Article 310 TFEU] is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt*" [hinsichtlich der Verpflichtung zum Ausgleich des Unionshaushalts geht die einheitliche Auslegung von [Artikel 310 AEUV] dahin, dass der Unionshaushalt nicht durch die Emission öffentlicher Schuldtitel ausgeglichen werden kann].¹¹.

⁸ Siehe Artikel 7 des geltenden Eigenmittelbeschlusses und Artikel 18 der Haushaltsordnung. Gemäß Artikel 18 der Haushaltsordnung gilt Folgendes: „Der Saldo jedes Haushaltsjahres wird, je nachdem, ob es sich um einen Überschuss oder einen Fehlbetrag handelt, als Einnahmen oder in Form von Mitteln für Zahlungen in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres eingestellt.“

⁹ Urteil vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-284/90, *Rat gegen Europäisches Parlament*, EU:C:1992:154, Randnummern 29 und 31.

¹⁰ Allerdings haben die Mitgliedstaaten 1984 im Rahmen eines zwischenstaatlichen politischen Übereinkommens vereinbart, zur Finanzierung einer Haushaltslücke rückzahlbare Vorschüsse bereitzustellen. Bei diesen Vorschüssen zur Finanzierung eines Haushaltsdefizits handelte es sich eigentlich um Darlehen, die der Union von den Mitgliedstaaten gewährt wurden.

¹¹ Siehe Anfragen E-001662/2015 und E-005201/2015, die der Frage nachgehen, ob die Union öffentliche Schuldtitel emittieren kann, um den Investitionsplan zu finanzieren. Die Antwort des Kommissionsmitglieds lautete wie folgt: "*The Treaty establishes the principle of a balanced budget for the EU. [Im Vertrag ist für die EU der Grundsatz des Haushaltsausgleichs verankert.] Filling a gap between revenue and expenditure by issuing public debt is therefore not possible. [Es ist somit nicht möglich, eine Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben durch die Emission öffentlicher Schuldtitel zu schließen.] The Investment Plan can therefore not serve to finance EU budget expenditure by issuing public debt.*" [Der Investitionsplan kann somit nicht dazu dienen, Ausgaben des Unionshaushalts durch die Emission öffentlicher Schuldtitel zu finanzieren.] Auf die Bitte um nähere Erläuterung führte das Kommissionsmitglied weiter aus: "*Indeed, Article 310 TFEU does not prohibit issuing EU public debt. [In der Tat verbietet Artikel 310 AEUV nicht die Emission öffentlicher Schuldtitel durch die EU.] This is the case, for instance, to raise the funds needed for the financial assistance to Member States or third countries through back-to-back loans. [Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die erforderlichen Mittel aufgenommen werden, um den Mitgliedstaaten oder Drittstaaten gewährten finanziellen Beistand durch Back-to-back-Darlehen zu finanzieren.] These borrowing and lending operations are neutral from the budgetary point of view as no disbursement is requested and the new liability is fully matched by an asset; [Diese Anleihe- und Darlehensoperationen sind haushaltsneutral, da keine Auszahlung erforderlich ist und der neuen Verbindlichkeit*

22. Die Union darf keinen defizitären Haushalt annehmen, woraus folgt, dass bei der Union kein Betriebskostendefizit entstehen darf¹².
23. Im Vertrag wird lediglich gefordert, dass der (Jahres-)Haushalt ausgeglichen ist. Im Gegensatz zu Artikel 17 Absatz 2 der Haushaltsordnung¹³ wird im Vertrag eine Finanzierung durch Darlehen nicht ausdrücklich verboten (oder gestattet¹⁴). Tatsächlich haben, wie oben erwähnt, weder Artikel 310 AEUV noch Artikel 17 Absatz 2 der Haushaltsordnung die Union davon abgehalten, auf Darlehen zurückzugreifen, solange diese einen haushaltsneutralen Vorgang darstellen, der den Haushaltsausgleich nicht beeinträchtigt, und sofern ausreichende Garantien bereitstehen, um die entstehenden Verbindlichkeiten auszugleichen. Folgende Fälle sind erwähnenswert:

ein Vermögenswert in exakt derselben Höhe gegenübersteht]; if a delay or a default by a borrower has to be compensated by the EU budget, this is done drawing on the own resources of the Union [wäre ein Zahlungsverzug oder ein Zahlungsausfall seitens des Darlehensnehmers aus dem Unionshaushalt auszugleichen, so würde dies unter Rückgriff auf die Eigenmittel der Union erfolgen]. However, as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of such Article is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt. [Hinsichtlich der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich jedoch geht die einheitliche Auslegung des entsprechenden Artikels dahin, dass der Unionshaushalt nicht durch die Emission öffentlicher Schuldtitel ausgeglichen werden kann." (Hervorhebung durch den Verfasser).

- ¹² Siehe auch Erwägungsgrund 9 der Haushaltsordnung von 2002; dort heißt es: „Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs stellt eine grundlegende Haushaltsregel dar. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Anleihen mit dem System der Eigenmittel der Gemeinschaften nicht vereinbar sind. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs bildet jedoch seinem Wesen nach kein Hemmnis für Anleihe- und Darlehensoperationen, die vom Gesamthaushaltsplan der Union garantiert werden.“ (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1)).
- ¹³ In dem vorherigen Wortlaut von Artikel 17 Absatz 2 der Haushaltsordnung war ein klareres an die EU gerichtetes Verbot der Kreditaufnahme enthalten. In Artikel 14 Absatz 2 der Haushaltsordnung von 2002 war klar und deutlich festgelegt, dass: „[...]die Europäische Gemeinschaft [...] nicht befugt [ist], Kredite aufzunehmen;“ wohingegen gemäß dem aktuellen Wortlaut von Artikel 17 Absatz 2, der 2012 in die Haushaltsordnung aufgenommen wurde, „die Union [...] nicht befugt [ist], im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen“ (Hervorhebung durch den Verfasser); dieser Wortlaut schließt die Praxis der Verbuchungen außerhalb des Haushaltsplans ein, die somit als nicht „im Rahmen des Haushalts“ erfolgend betrachtet werden.
- ¹⁴ Während im AEUV selbst keine Bestimmung zu Anleihen oder Darlehen enthalten sind, wird der Gemeinschaft im Euratom-Vertrag ausdrücklich gestattet, Anleihen aufzunehmen, jedoch lediglich „zur Finanzierung der Forschungen oder der Investitionen“ (Artikel 172 Absatz 4 Euratom-Vertrag). Gemäß dem EGKS-Vertrag war es der Gemeinschaft ebenfalls gestattet, Mittel aufzunehmen, jedoch lediglich zur Gewährung von Krediten (Artikel 51 EGKS-Vertrag).

- a) Die Back-to-back-Kreditgewährung: Hierbei wird die Kommission durch einen Basisrechtsakt dazu ermächtigt, im Namen der Union Anleihen aufzunehmen, um diese als Darlehen an Mitgliedstaaten oder Drittstaaten weiterzuleiten (finanzieller Beistand)¹⁵, wie beispielsweise im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)¹⁶, der Zahlungsbilanzfazilität¹⁷, der Makrofinanzhilfe¹⁸ und seit neuestem im Rahmen des Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE)¹⁹ vorgesehen. In diesen Fällen entstehen durch die Darlehen sogenannte Eventualverbindlichkeiten²⁰, d. h. Verbindlichkeiten, die erst im Falle eines Ausfalls des Darlehens entstehen.
- b) Gemäß Artikel 266 Absatz 6 der Haushaltsordnung kann ein Vorhaben zum Ankauf einer Immobilie vorbehaltlich der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates mit einem Darlehen finanziert werden. Auch wenn die finanziellen Auswirkungen deutlich geringer sind, ist das Beispiel interessant, da es sich hierbei um die Finanzierung von Ausgaben zum Erwerb eines Vermögenswerts (und nicht um das Weiterverleihen von Geld) durch Rückgriff auf ein Darlehen handelt. Im Gegensatz zur Back-to-back-Kreditgewährung handelt es sich hier für die Union nicht nur um eine Eventualverbindlichkeit, sondern um eine tatsächliche Verbindlichkeit.

¹⁵ Die Möglichkeit, finanziellen Beistand zu gewähren, ist jetzt unmittelbar in der Haushaltsordnung unter Titel X geregelt, der mit dem MFR für die Zeit nach 2020 anwendbar wird, siehe insbesondere Artikel 220 der Haushaltsordnung.

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1).

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten (ABl. L 53 vom 23.2.2002, S. 1).

¹⁸ Im Einklang mit Artikel 212 AEUV erlassen (siehe beispielhaft den Beschluss (EU) 2020/33 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2020 über eine weitere Makrofinanzhilfe für das Haschemitische Königreich Jordanien (ABl. L 14 vom 17.1.2020, S. 1)).

¹⁹ Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID- 19-Ausbruch (ABl. L 159 vom 20.5.2020, S. 1).

²⁰ In Artikel 2 Nummer 15 der Haushaltsordnung ist der Begriff „Eventualverbindlichkeit“ wie folgt definiert: „*Eventualverbindlichkeit* [bezeichnet] eine potenzielle finanzielle Verpflichtung, die je nach Ergebnis eines künftigen Ereignisses entstehen könnte.“

24. In den beiden beschriebenen Fällen stellen die Darlehen oder Anleihen einen neutralen haushaltsexternen Vorgang dar. Im Fall der Back-to-back-Kreditgewährung wird der Erlös aus der Aufnahme von Anleihen nicht als Haushaltseinnahme und die aus der Weiterleitung des Darlehens resultierenden Ausgaben nicht als Ausgaben verbucht, da beide sich vollständig die Waage halten. Im Falle des Ankaufs einer Immobilie wird der Betrag des Darlehens oder der Anleihe im Haushalt nicht als Einnahme verbucht, und der vollständige Betrag des Immobilienpreises wird nicht als Ausgabe verbucht, da der Verbindlichkeit der Wert der Immobilie gegenübersteht.
25. Daraus folgt, dass in den beiden vorstehend beschriebenen Fällen der aus der Anleihe resultierenden Verbindlichkeit ein Vermögenswert gegenübersteht, weshalb eine Behandlung als haushaltsexterner Vorgang in beiden Fällen gerechtfertigt ist, und zwar durch die gegenüber dem Empfänger des finanziellen Beistands bestehende Forderung beziehungsweise im Falle des Ankaufs einer Immobilie durch den Wert der Immobilie²¹. Der Jahreshaushaltsplan enthält lediglich Haushaltslinien für Zahlungsausfälle (im Falle der Back-to-back-Kreditgewährung) beziehungsweise für die jährlichen Raten des Darlehens (im Falle des Ankaufs einer Immobilie), denen jedoch Haushaltseinnahmen in gleicher Höhe gegenüberstehen, da die Union ihre Verbindlichkeiten begleichen muss.
26. Die Behandlung der beschriebenen Darlehensaufnahme als haushaltsexternen Vorgang bedeutet, dass der Haushaltsausgleich nicht beeinträchtigt wird.
27. Die Back-to-back-Kreditgewährung ist nicht der einzige Fall, in dem die Union Vorgänge durchführt, die mit erhebliche Verbindlichkeiten einhergehen können. Die Union kann auch Haushaltsgarantien vergeben²². Diese Art der Garantie kann eine Eventualverbindlichkeit erzeugen, die die zur Deckung der finanziellen Verbindlichkeiten der Union vorgesehenen finanziellen Vermögenswerte übersteigen kann (sogenannte Dotierung, siehe Artikel 210 Absatz 2 der Haushaltsordnung).

²¹ Als 2012 die Bestimmung über die Darlehensfinanzierung des Ankaufs von Immobilien aufgenommen wurde, gab die Kommission folgende Erklärung ab: „Die Kommission betont, dass die Heranziehung von Darlehen zum Ankauf von Immobilien nicht dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs nach Artikel 17 der Haushaltsordnung zuwiderläuft. Die Darlehensaufnahme ist ein haushaltsexterner Vorgang: Der Darlehensbetrag wird im Haushaltsplan nicht als Einnahme verbucht und die vollständigen Gebäudekosten werden nicht als Ausgaben aufgeführt. Nur die jährlich an die Bank zu zahlenden Raten werden als Ausgaben aufgeführt, denen die jährlichen Verwaltungsmittel (Einnahmen) gegenüberstehen. Unter Buchführungsaspekten wird mit dem Darlehen keine Ausgabe aus dem Haushalt finanziert, sondern der Erwerb eines Vermögenswertes. Das Darlehen (Verbindlichkeit) wird durch den Wert der Immobilie (Vermögenswert) kompensiert. Aus diesen Gründen entsteht durch Darlehen für den Erwerb von Immobilien kein Fehlbetrag.“

²² Artikel 2 Nummer 9 der Haushaltsordnung enthält die folgende Begriffsbestimmung: „Haushaltsgarantie [bezeichnet] eine rechtliche Verpflichtung der Union zur Unterstützung eines Maßnahmenprogramms durch die Einstellung einer finanziellen Verpflichtung in den Haushaltsplan, die in dem Fall herangezogen werden kann, dass während der Durchführung des Programms ein bestimmtes Ereignis eintritt, und die während der Laufzeit der im Rahmen des unterstützten Programms eingegangenen Verpflichtungen gültig bleibt.“

Haushaltsgarantien sind ein Instrument für den Haushaltsvollzug und somit ein Instrument zur Finanzierung der Unionspolitik (siehe Artikel 62 Absatz 2 der Haushaltsordnung). Es handelt sich dabei um eine Form von rückzahlbarer Unterstützung, bei der die Haftung der Union durch ihre Forderung gegenüber dem Empfänger, dessen Vorhaben die Garantie zugute kommt, ausgeglichen wird.

28. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass durch die Teile des Vorschlags zum Aufbauinstrument, die auf einer Back-to-back-Kreditgewährung basieren, keine neuartigen rechtlichen Fragen aufgeworfen werden, da es sich bei den aus der Darlehensaufnahme entstehenden Verbindlichkeiten um haushaltsneutrale, haushaltsexterne Vorgänge handelt, durch die die Einhaltung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs nicht in Frage gestellt wird²³.
29. Die Verwendung von aufgenommenen Mitteln zur Finanzierung operativer Ausgaben beinhaltet einige erhebliche Unterschiede gegenüber den oben beschriebenen Fällen der Darlehensaufnahme, die insbesondere darin bestehen, dass dadurch keine Eventualverbindlichkeiten sondern tatsächliche Ausgaben entstehen, die von der Union getätigt werden müssen, um die Verbindlichkeiten zurückzuzahlen. Anhand der oben beschriebenen Fälle (Back-to-back-Kreditgewährung, Ankauf von Immobilien, Garantien) muss klargestellt werden, ob eine „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU so vonstatten geht, dass i) die Ausgeglichenheit des Haushalts nicht beeinträchtigt wird und ii) die mit der Mittelaufnahme einhergehenden Verbindlichkeiten (Schulden) haushaltsneutral, also ordnungsgemäß durch einen Vermögenswert gedeckt sind.
- i) Beeinträchtigt eine „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU die Ausgeglichenheit des Haushalts?**
30. Die „Mittelaufnahme für Ausgaben“ erfolgt in zwei Schritten: zunächst nimmt die Union Mittel an den Märkten auf und lenkt diese Mittel als externe zweckgebundene Einnahmen in die einschlägigen Ausgabenprogramme; anschließend zahlt die Union die aufgenommenen Mittel bei Fälligkeit unter Nutzung der ihr zur Verfügung stehenden Eigenmittel zurück.

²³ Es sei darauf hingewiesen, dass eine Back-to-back-Kreditgewährung im Rahmen von NGEU keinen finanziellen Beistand in der Art des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für Mitgliedstaaten umfasst.

31. Der erste Schritt, nämlich die Verwendung der aufgenommenen Mittel für Ausgaben, erfordert eine ausführlichere Analyse. Der zweite Schritt, die Rückzahlung, wird vollständig in das System der Eigenmittel integriert und daher auf konventionellen Haushaltsmechanismen beruhen. Die Rückzahlung wird somit im Rahmen der MFR-Obergrenzen veranschlagt und aus Eigenmitteln finanziert, die im Voraus unter der in Nummer 18 beschriebenen Komponente bereitgestellt werden.
32. Bezüglich des ersten Schrittes stellt sich die Frage, ob die Ausgeglichenheit des Haushalts gestört ist, wenn die aufgenommenen Mittel (Einnahmen) für Ausgaben verwendet werden, die entsprechenden Verbindlichkeiten (Schulden) aber nicht als Ausgaben im Haushalt verbucht werden.
33. In diesem Zusammenhang sei erneut auf Artikel 310 AEUV hingewiesen, der besagt, dass die „in den Haushaltsplan eingesetzten“ Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen, sowie auf Artikel 17 Absatz 2 der Haushaltsordnung, wonach eine Kreditaufnahme „im Rahmen des Haushalts“ unzulässig ist (Hervorhebung durch den Verfasser). In Anbetracht der Tatsache, dass im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument die Mittel den verschiedenen Programmen als externe zweckgebundene Einnahmen zugewiesen würden, wie in Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags zum Aufbauinstrument vorgesehen, wäre die Ausgeglichenheit der im Haushalt ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben dadurch nicht beeinträchtigt.
34. Grund dafür ist, dass Beträge, die externen zweckgebundenen Einnahmen entsprechen, im Haushaltsplan nicht vorgesehen werden und über diese Beträge nicht im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens entschieden wird. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe e der Haushaltsordnung sind externe zweckgebundene Einnahmen bewilligte Ausgaben („Mittel“), sie gehören jedoch nicht zu den im Haushaltsplan „bereitgestellten“ Mitteln im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a der Haushaltsordnung. Es handelt sich ihrer Art nach um ergänzende Mittel, zusätzlich zu den bewilligten Mitteln²⁴. Der Haushaltsplan enthält eine Struktur für die Einstellung zweckgebundener Einnahmen, was aber nicht bewirkt, dass die Beträge den einschlägigen Haushaltslinien zugewiesen werden²⁵. Aus rein haushaltstechnischer Sicht können externe zweckgebundene Einnahmen aufgrund ihrer Natur die Ausgeglichenheit des Haushalts nicht gefährden.

²⁴ Nach Artikel 22 der Haushaltsordnung werden durch zweckgebundene Einnahmen automatisch Mittel für Zahlungen und Mittel für Verpflichtungen in entsprechender Höhe bereitgestellt.

²⁵ Im Einnahmenteil ist eine Haushaltslinie als Leertitel (z. E.) ausgewiesen, in die die Einnahmen eingestellt werden; der geschätzte Betrag erscheint in den Erläuterungen, der Betrag selbst wird aber nicht in den Haushaltslinien des verabschiedeten Haushaltsplans aufgeführt. Auf der Ausgabenseite enthalten die Erläuterungen des Haushaltsplans Angaben dazu, in welche Haushaltslinien die den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden Mittel eingestellt werden können.

35. Diese Vorgehensweise kann zu Recht als vergleichbar mit dem haushaltsexternen Charakter der Back-to-back-Kreditgewährung betrachtet werden. Sie entspricht daher der seit vielen Jahren gängigen Praxis in Bezug auf aufgenommene Mittel, die als mit Artikel 17 Absatz 2 der Haushaltsordnung in der seit 2012 geltenden Fassung vereinbar gilt, wonach die Union nicht befugt ist, „*im Rahmen des Haushalts*“ Kredite aufzunehmen.
36. Hieraus ist zu schließen, dass der Rückgriff auf eine Mittelaufnahme zur Finanzierung von Ausgaben der Union im Rahmen von Unionsprogrammen durch externe zweckgebundene Einnahmen sich nicht auf die im Haushalt ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben auswirkt und somit die Ausgeglichenheit des Haushalts nicht gefährdet.
37. Allerdings – wie in Teil 3 weiter ausgeführt – unterliegt der Rückgriff auf externe zweckgebundene Einnahmen klaren Einschränkungen und ist nicht unbegrenzt möglich. Insbesondere kann eine „Mittelaufnahme für Ausgaben“ nicht zu einem festen Bestandteil des Haushaltsgebahrens werden, was durch das in Artikel 3a des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags enthaltene Verbot sichergestellt wird.
- ii) Ist die „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU haushaltsneutral, also ordnungsgemäß durch Vermögenswerte abgedeckt?**
38. Die Prüfung dieser Frage kann nicht – wie unter Ziffer i erfolgt – darauf beschränkt sein, zu überprüfen, ob der Grundsatz des Haushaltsausgleichs unter rein haushaltstechnischen Aspekten gewahrt bleibt. Würde die Prüfung allein auf die wörtliche Auslegung von Artikel 310 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV (der besagt, dass der Jahreshaushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist, der jedoch nicht für haushaltsexterne Vorgänge gilt) beschränkt, wäre es ein Leichtes, den Grundsatz des Haushaltsausgleichs zu umgehen, indem einfach mehrere Mittelaufnahmeprogramme aufgelegt würden, durch die Mittel als externe zweckgebundene Einnahmen bereitgestellt würden. Dies würde dem grundlegenden Prinzip zuwiderlaufen, das dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs zugrunde liegt, nämlich dass die Union kein Betriebskostendefizit aufweisen darf (siehe Nummern 21 und 22).
39. Folglich muss ergänzend zu der Überprüfung, ob der Grundsatz des Haushaltsausgleichs gewahrt ist, nachgewiesen werden, dass die „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU haushaltsneutral, also ordnungsgemäß durch Vermögenswerte gedeckt ist.

Die Haushaltsneutralität ist untrennbar mit Artikel 310 Absatz 4 AEUV verbunden, in dem der Grundsatz der Haushaltsdisziplin verankert und festgeschrieben ist, dass die Union keine Rechtsakte erlässt, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, „*ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union [...] finanziert werden können*“ (Hervorhebung durch den Verfasser)²⁶. Durch diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Union keine finanziellen Verpflichtungen eingeht, denen sie nicht nachkommen kann. Sie soll bewirken, dass die Haushaltsdisziplin über mehrere Jahre hinweg gewahrt wird²⁷.

Artikel 310 Absatz 4 AEUV ist auch untrennbar mit dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs verbunden, da durch diese Bestimmung sichergestellt wird, dass Einnahmen und Ausgaben einander über einen gewissen Zeitraum hinweg entsprechen. Die Haushaltsneutralität ist von grundlegender Bedeutung für das ordnungsgemäße Funktionieren des Haushaltssystems der Union, das einzig auf den Mitteln basiert, die ihm gemäß dem auf der Grundlage von Artikel 311 AEUV erlassenen Eigenmittelbeschluss zugewiesen werden.

²⁶ Siehe ebenfalls Erwägungsgrund 13f des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags: „*Die Rückzahlung aufgenommener Mittel zur Bereitstellung nicht rückzahlbarer Unterstützung, rückzahlbare Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente oder Rückstellungen für Haushaltsgarantien sowie die fälligen Zinsen sollten aus dem Unionshaushalt finanziert werden. Die aufgenommenen Mittel, die den Mitgliedstaaten als Darlehen gewährt werden, sollten in Höhe der von den Empfängermitgliedstaaten erhaltenen Beträge zurückgezahlt werden. Der Union müssen die erforderlichen Ressourcen zugewiesen und bereitgestellt werden, damit sie in der Lage ist, alle ihre finanziellen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten zu decken, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung ergeben, im Einklang mit Artikel 310 Absatz 4 AEUV und Artikel 323 AEUV in jedem Jahr und unter allen Gegebenheiten Mittel aufzunehmen.*“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

²⁷ Der Umstand, dass die Forderung höchstwahrscheinlich nicht geltend gemacht wird (wie bei Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Back-to-back-Kreditgewährung der Fall) oder dass sie mit Sicherheit geltend gemacht wird (wie bei den Verpflichtungen im Zusammenhang mit der „Mittelaufnahme für Ausgaben“ der Fall), ist für die Prüfung der Haushaltsneutralität der Forderung unerheblich.

40. Eine Mittelaufnahme durch die Union wäre haushaltsneutral, wenn die sich daraus ergebenden Verbindlichkeiten durch eine Forderung ausgeglichen würden, die es der Union ermöglichen würde, den aufgenommenen Kapitalbetrag, die Zinsen und die mit der Mittelaufnahme verbundenen Kosten zu decken, und wenn ausreichend Vermögenswerte diesem Zweck vorbehalten wären²⁸. Die Forderung würde die „Gewähr“ für die Finanzierung der Ausgaben bieten, die in Artikel 310 Absatz 4 AEUV vorgeschrieben wird, und wäre ein wesentliches Element, um die künftigen jährlichen Rückzahlungen der Schulden und so die Ausgeglichenheit des Haushalts über den Rückzahlungszeitraum zu gewährleisten (wie oben bereits dargelegt sind Rückzahlungen in die konventionellen Haushaltsmechanismen zu integrieren)²⁹.
41. In Anbetracht des Vorstehenden sollte geprüft werden, ob durch die im Rahmen von NGEU vorgeschlagene Ausgestaltung die Haushaltsneutralität der „Mittelaufnahme für Ausgaben“ hinreichend gewährleistet ist.

²⁸ Diesbezüglich sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass Unionsprogramme auf mehrere Jahre angelegt sind, regelmäßig zu Situationen führt, in denen die Union im Wege einer rechtsverbindlichen Verpflichtung Verbindlichkeiten eingeht, ohne dass diese Verpflichtung durch etwas anderes ausgeglichen würde als die Zusage, dass die sich daraus ergebenden finanziellen Verpflichtungen innerhalb der Eigenmittelobergrenze gedeckt werden können. Dies ist beispielsweise bei Großprojekten wie ITER und GALILEO der Fall, die sich auch weit über einen MFR-Zeitraum hinaus erstrecken. Im Bereich der Kohäsion kommt es ebenfalls vor, dass die gesamte rechtliche Verpflichtung über den vollen MFR-Zeitraum im Vorhinein zu dem Zeitpunkt eingegangen wird, zu dem die Kommission einen Mitgliedstaat darüber informiert, dass sie ein Programm genehmigt hat (siehe Artikel 76 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320)). Darüber hinaus ist das Konzept der „noch abzuwickelnden Mittelbindungen“ („*reste à liquider*“ - RAL) das Resultat von bestehenden Haushaltsmittelbindungen, für die in der Folge Zahlungsaufforderungen entstehen werden.

²⁹ Die zwischen der Verfügbarkeit von Eigenmitteln und der Ausgeglichenheit des Haushalts bestehende Verknüpfung ist auch vom Gerichtshof bestätigt worden - siehe Urteil vom 15. November 2005 in der Rechtssache C-392/02, *Kommission gegen Königreich Dänemark*, EU:C2005:683, Randnr. 54.

42. Die von der Kommission vorgeschlagene Ausgestaltung, die im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag verankert ist, umfasst folgende Bestandteile:
- eine zweckgebundene vorübergehende Anhebung³⁰ der Eigenmittelobergrenzen ausschließlich zur Deckung der Verbindlichkeiten, die durch Mittelaufnahmen im Rahmen von NGEU entstehen (Artikel 3c des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags)³¹;
 - einen Höchstbetrag für die Mittelaufnahme sowie weitere Rückzahlungsmodalitäten (Artikel 3b);
 - eine Bestimmung zur Kassenmittelverwaltung, um sicherzustellen, dass rechtzeitig Kassenmittel verfügbar sind, falls die bewilligten, im Haushaltsplan eingesetzten Mittel nicht dafür ausreichen, dass die Union ihren Verpflichtungen im Rahmen der Mittelaufnahme zur Finanzierung von NGEU nachkommen kann (Artikel 6 Absatz 4);
 - im Vorschlag zum Aufbauinstrument wird festgelegt, dass diejenigen Mittel für Verpflichtungen, die den externen zweckgebundenen Einnahmen entsprechen, ab dem Tag des Inkrafttretens des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags zur Verfügung gestellt werden (Artikel 4 Absatz 3 des Vorschlags zum Aufbauinstrument).

³⁰ Nach Angaben der Kommission ist die vorgesehene Anhebung um 0,6 % des BNE aller Mitgliedstaaten mehr als ausreichend, um die Verbindlichkeiten (Kapitalbetrag, Zinsen und damit verbundene Kosten) über den in Artikel 3b Absatz 2 Unterabsatz 2 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags festgelegten Rückzahlungszeitraum hinweg (d. h. vom 1. Januar 2028 bis zum 31. Dezember 2058) zu decken.

³¹ Artikel 3c lautet wie folgt: „Die in Artikel 3 Absätze 1 bzw. 2 festgelegten Beträge werden ausschließlich zur Deckung aller Verbindlichkeiten der Union, die sich aus der in Artikel 3b genannten Mittelaufnahme ergeben, vorübergehend um 0,6 Prozentpunkte aufgestockt, bis alle diese Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen und bis spätestens zum 31. Dezember 2058. Diese aufgestockten Beträge dürfen nicht zur Begleichung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

43. Die kombinierte Wirkung der vorstehend aufgeführten Bestimmungen des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags, insbesondere die spezifische Komponente in Kombination mit der Festlegung des Höchstbetrags für die Mittelaufnahme, bildet eine Forderung gegenüber den Mitgliedstaaten, die nach Inkrafttreten des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags gemäß Artikel 311 Absatz 3 AEUV (und soweit dieser Beschluss nicht geändert oder aufgehoben wird) zu einer unwiderruflichen, endgültigen und vollstreckbaren Zahlungsgarantie wird, die im Vorhinein von den Mitgliedstaaten erteilt wird. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Eigenmittelbeschluss im Gegensatz zur MFR-Verordnung für einen unbegrenzten Zeitraum erlassen wird³².
44. Der Juristische Dienst des Rates ist der Auffassung, dass die oben beschriebenen neuen wichtigen Bestimmungen des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags einem glaubwürdigen und soliden Vermögenswert gleichkommen, und dass somit die Haushaltsneutralität des Vorgangs gewährleistet ist und hinreichend „Gewähr“ geboten wird, dass die Ausgaben der Union im Rahmen von NGEU finanziert werden können, wie in Artikel 310 Absatz 4 AEUV gefordert. Die Maßnahmen nach Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags tragen weiterhin dazu bei, die Fähigkeit der Union, ihren rechtlichen Verpflichtungen fristgerecht nachzukommen, wie in Artikel 323 AEUV³³ gefordert, zu wahren.
45. Der Gesamtbetrag der Mittelaufnahme wird im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag festgelegt, wodurch ebenfalls sichergestellt wird, dass der Vermögenswert, der aus den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten besteht, den Verbindlichkeiten vollständig entspricht, selbst wenn der aufgrund der Anhebung der Obergrenzen verfügbare jährliche Höchstbetrag allein nicht ausreicht, um diese Verbindlichkeiten in vollem Umfang zu decken. Dies ist mit dem Fall einer Back-to-back-Kreditgewährung vergleichbar, bei dem der Vermögenswert, d. h. die gesamte Forderung gegenüber einem Mitgliedstaat oder Drittstaat, dem finanzieller Beistand gewährt wird, ebenfalls von Anfang an besteht, die Rückzahlungen jedoch schrittweise im Einklang mit der zugrunde liegenden Darlehensvereinbarung erfolgen.

³² Zwar wird der Eigenmittelbeschluss gewöhnlich bei jedem der aufeinander folgenden MFR ersetzt, hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine im Primärrecht begründete Anforderung. Da der entsprechende Beschluss einstimmig gefasst und von allen Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften gebilligt werden muss, liegt es nicht in der Hand eines Mitgliedstaats – auch nicht einer Mehrheit der Mitgliedstaaten –, die von allen Mitgliedstaaten im Eigenmittelbeschluss eingegangenen Verpflichtungen zu widerrufen. Hierfür wäre die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich.

³³ Inhalt und Geltungsbereich von Artikel 6 Absatz 4 werden nachstehend gesondert bewertet (siehe Abschnitt A Teil 4).

c) Zwischenfazit

46. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kann folgendes Zwischenfazit gezogen werden:

- Die Verträge ermöglichen es dem Unionsgesetzgeber, einen Mechanismus, wie mit NGEU vorgeschlagen, zu schaffen, sofern dieser Mechanismus eine Reihe von Sicherungsmaßnahmen vorsieht, durch die die Haushaltsneutralität gewahrt und letztendlich auch der Grundsatz des Haushaltsausgleichs eingehalten wird:
 - die aufgenommenen Beträge werden Ausgabenprogrammen als externe zweckgebundene Einnahmen zugewiesen, bei denen es sich *per se* um zusätzliche Einnahmen handelt, die keine Auswirkungen auf die im Jahreshaushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben haben und deshalb aus haushaltstechnischer Sicht kein Haushaltsungleichgewicht erzeugen können;
 - die Rückzahlung der Verbindlichkeiten der Union ist innerhalb der Eigenmittelobergrenzen garantiert, und zwar durch eine spezifische Komponente, die nur zu diesem Zweck verwendet werden darf, und durch zusätzliche Bestimmungen, nach denen sich die Mitgliedstaaten verpflichten, Mittel bis zu dem im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag festgelegten Höchstbetrag der Mittelaufnahme bereitzustellen; aus dem Zusammenwirken dieser beiden Faktoren ergibt sich eine unwiderrufliche, endgültige und vollstreckbare Zahlungsgarantie.

47. Es muss jedoch noch geprüft werden, ob der im Rahmen von NGEU vorgeschlagene erhebliche Betrag externer zweckgebundener Einnahmen mit den Vorschriften für das Eigenmittelsystem der Union, insbesondere mit der Integrität dieses Systems, und mit den grundlegenden Haushaltsgrundsätzen der Einheit und der Gesamtdeckung vereinbar ist.

3. **Steht die extensive Nutzung externer zweckgebundener Einnahmen mit der Integrität des Systems der Eigenmittel der Union und mit grundlegenden Haushaltsgrundsätzen im Einklang?**

a) Rechtsrahmen

48. Das System der Eigenmittel der Union und seine Integrität sowie der Grundsatz der Haushaltseinheit sind beide in den EU-Verträgen von verfassungsrechtlicher Bedeutung.

49. Artikel 311 Absatz 1 AEUV (Eigenmittel) lautet wie folgt:

„Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.“

Artikel 311 Absatz 2 AEUV lautet wie folgt:

„Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

50. Der Grundsatz der Einheit ist in Artikel 310 Absatz 1 AEUV verankert:

„Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

Diese Bestimmung findet sich auch in Artikel 8 Absatz 1 der Haushaltsordnung:

„Sämtliche Einnahmen und Ausgaben werden bei einer Haushaltslinie veranschlagt.“

51. Der Grundsatz der Gesamtdeckung, auch als Grundsatz der Nonaffektation bezeichnet, ist in der Haushaltsordnung definiert und bedeutet, dass alle Einnahmen unterschiedslos der Deckung aller Ausgaben dienen. In Artikel 20 der Haushaltsordnung wird der Geltungsbereich dieses Grundsatzes wie folgt definiert³⁴:

„Unbeschadet des Artikels 21 dienen alle Einnahmen zur Deckung der gesamten Mittel für Zahlungen. Unbeschadet des Artikels 27 werden die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan nach dem Bruttoprinzip ausgewiesen“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

52. Als Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung wird in Artikel 21 der Haushaltsordnung eine Liste von internen und externen zweckgebundenen Einnahmen festgelegt. In Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung heißt es insbesondere wie folgt:

„In Basisrechtsakten kann festgelegt werden, dass die in ihnen vorgesehenen Einnahmen bestimmten Ausgaben zugewiesen werden. Sofern der Basisrechtsakt nichts Gegenteiliges bestimmt, gelten diese Einnahmen als interne zweckgebundene Einnahmen.“

³⁴ Der Grundsatz der Gesamtdeckung ist in Bezug auf die Eigenmittel auch in Artikel 6 des derzeitigen Eigenmittelbeschlusses verankert: *„Die in Artikel 2 genannten Einnahmen [Eigenmittel] dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im Jahreshaushaltsplan der Union ausgewiesenen Ausgaben.“*

b) Rechtliche Prüfung

53. NGEU soll gemäß dem Vorschlag mit externen zweckgebundenen Einnahmen in Höhe von 500 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) finanziert werden, was den für die „Mittelaufnahme für Ausgaben“ vorgesehenen Beträgen entspricht. Die externen zweckgebundenen Einnahmen bilden sogenannte „sonstige Einnahmen“, wie sie in Artikel 311 Absatz 2 AEUV genannt werden, und stellen keine Eigenmittel dar. Bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung werden die Beträge gemäß dem Vorschlag zum Aufbauinstrument, der sich auf Artikel 122 AEUV stützt, zugeordnet und zugewiesen³⁵.
54. Derart umfangreiche externe zweckgebundene Einnahmen hat es bisher weder in absoluter, noch in relativer Höhe gegeben³⁶. Ihr Betrag entspricht nahezu der Hälfte der ursprünglich für den nächsten „Referenz“-MFR (2021-2027) vorgeschlagenen Summe und er soll über einen kürzeren Zeitraum verwendet werden³⁷.
55. In diesem Teil wird die vorgeschlagene Verwendung externer zweckgebundener Einnahmen vor dem Hintergrund des Systems der Eigenmittel der Union gemäß Artikel 311 AEUV geprüft, und zwar insbesondere unter dem Aspekt der Integrität des Systems sowie unter dem Aspekt der fundamentalen Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Gesamtdeckung.

³⁵ In Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags zum Aufbauinstrument wird ein Teil der Gesamtfinanzierung als externe zweckgebundene Einnahmen definiert: „Für die Zwecke von Artikel 21 Absatz 5 der [Haushaltsordnung] stellen 433 200 000 000 EUR zu Preisen von 2018 der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Mittel externe zweckgebundene Einnahmen für die Unionsprogramme nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der vorliegenden Verordnung und 66 800 000 000 EUR zu Preisen von 2018 dieser Mittel externe zweckgebundene Einnahmen für die Unionsprogramme nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der vorliegenden Verordnung dar.“

³⁶ Zum Vergleich: Gemäß dem dem Haushaltsplanentwurf für das Haushaltsjahr 2020 beigefügten Arbeitspapier V belief sich der Gesamtbetrag an Mitteln für Verpflichtungen aus (internen und externen) zweckgebundenen Einnahmen 2018 auf 16 437,4 Mio. EUR (und auf 19 174,8 Mio. EUR an Mitteln für Zahlungen). Die wichtigsten Quellen externer zweckgebundener Einnahmen waren Beiträge der EFTA und von Bewerberländern und Drittstaaten zu Unionsprogrammen und -maßnahmen sowie Beiträge der Mitgliedstaaten zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (siehe Dokument COM(2019) 400).

³⁷ Gemäß Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags zum Aufbauinstrument: „Rechtliche Verpflichtungen, die zu Ausgaben für Unterstützung gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a und gegebenenfalls Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer i führen, werden von der Kommission oder ihren Exekutivagenturen spätestens am 31. Dezember 2024 eingegangen. Rechtliche Verpflichtungen in Höhe von mindestens 60 % des in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a genannten Betrags werden spätestens am 31. Dezember 2022 eingegangen.“ Artikel 4 Absätze 5 bis 7 des Vorschlags zum Aufbauinstrument enthält ähnliche Fristen für Darlehen und Haushaltsgarantien, die an die jeweiligen Besonderheiten angepasst sind; und in Artikel 4 Absatz 8 wird präzisiert, dass die Fristen nicht für technische und administrative Unterstützung gelten.

56. Wie bereits in Abschnitt A Teil 2 dieses Gutachtens ausgeführt, der die Ausgeglichenheit des Haushalts behandelt, werden die im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme entstehenden Verbindlichkeiten aus Eigenmitteln zurückgezahlt, wobei die Rückzahlungen in den MFR integriert werden und uneingeschränkt den normalen Haushaltsmechanismen entsprechen. Die in diesem Abschnitt vorgenommene Analyse wird daher nicht auf Rückzahlungen eingehen, die andere Fragestellungen wie externe zweckgebundene Einnahmen aufwerfen.
57. Wie bereits erwähnt, sind zweckgebundene Einnahmen keine Eigenmittel, sondern vielmehr den sogenannten „sonstigen Einnahmen“, die der Union zufließen, zuzuordnen³⁸. In Artikel 311 Absatz 2 AEUV wird ausdrücklich anerkannt, dass der Unionshaushalt auch aus „sonstigen Einnahmen“ finanziert werden kann: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“ (Hervorhebung durch den Verfasser). Die Aufnahme der Bestimmungen über die spezielle Komponente und die Mittelaufnahme an den Märkten in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag ist rechtlich möglich, auch wenn die aufgenommenen Mittel nicht als Eigenmittel gelten³⁹.

Durch das in Artikel 311 AEUV verwendete Wort „vollständig“ wird jedoch auch verdeutlicht, dass die primäre Finanzierungsquelle des Unionshaushalts die Eigenmittel sind, und nicht die sonstigen Einnahmen. Dieses höhere Gewicht der Eigenmittel ist in den soliden, in der Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten wurzelnden Garantien begründet, die mit dem Eigenmittelbeschluss einhergehen, der die Grundlage für die definitiv für den Unionshaushalt bereitgestellten Eigenmittel der Mitgliedstaaten bildet. Der Rückgriff auf Eigenmittel als primäre Finanzierungsquelle des Haushalts ist auch eine logische Folge der Anforderung, dass die Union sich mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können, wie in Artikel 311 Absatz 1 AEUV festgeschrieben, und letztendlich auch der Anforderung, dass die Union finanziell autonom sein muss.

³⁸ Eine weitere Beschreibung sonstiger Einnahmen ist in den Informationsblättern (Fiches) 10 und 47 der Kommission (Dokumente WK 7294/2018 INIT und WK 10842/2018 INIT) enthalten. In Informationsblatt (Fiche) 47 wird Folgendes erläutert: „*Other revenue sources are not established through the Own Resources Decision. [Im Eigenmittelbeschluss werden keine Quellen für sonstige Einnahmen festgelegt.] They can in principle be created by a wide range of legislation and be anchored in different Treaty legal bases. [Sie können grundsätzlich durch eine Vielzahl von Rechtsvorschriften geschaffen werden und auf verschiedenen Rechtsgrundlagen des Vertrages beruhen]. They can thus be founded on secondary law subject to a variety of decision procedures. [Sie können sich somit auf Vorschriften des abgeleiteten Rechts stützen, die den unterschiedlichsten Beschlussfassungsverfahren unterworfen sind]. The generation of revenue is not the primary objective of such legislation, but a side effect or corollary. [Die Erzielung von Einnahmen ist nicht das primäre Ziel, sondern ein Nebeneffekt oder eine logische Folge dieser Rechtsvorschriften]. Other revenue can be either registered as general revenue (i.e. fungible with the Gross National Income-based Own Resource) or it can be assigned.*“ [Sonstige Einnahmen können entweder als allgemeine Einnahmen (d. h. austauschbar mit den auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Eigenmitteln) eingestellt oder aber zugewiesen werden).

³⁹ Aufgenommene Mittel als eine neue Kategorie von Eigenmitteln in das System der Eigenmittel der Union zu integrieren, wäre darüber hinaus rechtlich problematisch, da aufgenommene Mittel ja eigentlich Verbindlichkeiten darstellen, die zurückgezahlt werden müssen, und deshalb keine echten Einnahmen sind, die der Union abschließend und endgültig zugewiesen werden können, wie dies bei echten Eigenmitteln der Fall ist.

Jede Art der Ausgestaltung, in der sonstige Einnahmen vorgesehen sind, muss die Integrität des Systems der Eigenmittel der Union vollständig wahren.

58. Als Ausnahme von dem Grundsatz der Gesamtdeckung ist in Artikel 21 der Haushaltsordnung vorgesehen, dass Einnahmen bestimmten Ausgaben zugewiesen werden können⁴⁰. Insbesondere gilt gemäß Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung Folgendes: „*In Basisrechtsakten kann festgelegt werden, dass die in ihnen vorgesehenen Einnahmen bestimmten Ausgaben zugewiesen werden.*“ Hierauf beruht auch die für NGEU vorgeschlagene Ausgestaltung.
59. Während zweckgebundene Einnahmen nach der Haushaltsordnung zulässig sind und somit Bestandteil des Haushaltssystems sind, ergibt sich aus dem Vorstehenden jedoch auch, dass es in der Natur externer zweckgebundener Einnahmen liegt, dass sie der Aufstockung spezifischer im Haushalt vorgesehener Ausgaben dienen. Zweckgebundene Einnahmen stellen somit eine Zusatz oder eine Ergänzung zu den in den Haushalt eingestellten Mitteln dar und können nicht zu einem generellen Mittel zur Deckung des Finanzierungsbedarfs der Union werden, durch das die üblichen Haushaltsverfahren umgangen und ersetzt würden. Bei zweckgebundenen Einnahmen handelt es sich um zusätzliche Mittel; aus diesem Grund und aufgrund der Art und Weise, wie sie generiert werden, stimmt die Haushaltsbehörde nicht im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens⁴¹ über sie ab und werden sie bei den Obergrenzen⁴² des MFR nicht berücksichtigt⁴³.
60. Zweckgebundene Einnahmen weichen somit auch vom Grundsatz der Einheit ab, der besagt, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben in einem einzigen Dokument, nämlich im Haushaltsplan, erfasst werden. Dieser Grundsatz dient dazu, die Vorrechte des Europäischen Parlaments und des Rates in ihrer Eigenschaft als Haushaltsbehörde nach Artikel 14 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 EUV zu wahren, die dafür zuständig ist, den Jahreshaushaltsplan nach dem in Artikel 314 AEUV niedergelegten Verfahren zu erlassen.

⁴⁰ Artikel 21 Absatz 1 lautet wie folgt: „*Externe und interne zweckgebundene Einnahmen werden zur Finanzierung bestimmter Ausgaben verwendet.*“

⁴¹ Im Fall von Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung sind die zweckgebundenen Einnahmen in einem Basisrechtsakt im Sinne des Artikels 310 Absatz 3 AEUV und wie in Artikel 2 Absatz 4 der Haushaltsordnung definiert vorgesehen und werden automatisch als Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen bereitgestellt (Artikel 22 Absatz 2 der Haushaltsordnung).

⁴² Dies wird auch in Erwägungsgrund 8 der geltenden MFR-Verordnung bekräftigt: „*Im MFR sollten die Haushaltlinien nicht berücksichtigt werden, die aus zweckgebundenen Einnahmen (...) finanziert werden.*“ Siehe Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

⁴³ Die technischen Aspekte externer zweckgebundener Einnahmen und wie sie im Rahmen von NGEU einzusetzen wären, werden auch im Informationsblatt (Fiche) Nr. 69 der Kommission beschrieben (siehe Dokument WK 6112/2020 INIT).

61. Der im Vertrag verankerte Grundsatz der Einheit und der Grundsatz der Gesamtdeckung gehören zu den unter Titel II der Haushaltsordnung aufgeführten fundamentalen Haushaltsgrundsätzen. Ihre grundlegende Rolle und ihr besonderer Status spiegelt sich auch in Artikel 3 Absatz 2 der Haushaltsordnung wider, wonach in anderen Gesetzgebungsakten nicht von diesen Grundsätzen abgewichen werden darf.
62. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Rückgriff auf externe zweckgebundene Einnahmen umfangreichen Einschränkungen unterliegt, die insbesondere darauf abstellen, das interinstitutionelle Gleichgewicht zu wahren, indem die Vorrechte, einschließlich der Haushaltsvorrechte, des Europäischen Parlaments und des Rates geschützt werden. Deshalb dürfen externe zweckgebundene Einnahmen nur zusätzlich oder ergänzend herangezogen werden, um zu vermeiden, dass durch ein Umgehen der geltenden Verfahren das Eigenmittelsystem und die regulären Haushaltsmechanismen unterlaufen werden.
63. Für NGEU werden externe zweckgebundene Einnahmen in einem enormen, nie dagewesenen Umfang vorgeschlagen. Bei der Frage, ob der Mechanismus innerhalb der akzeptablen Grenzen bleibt, darf jedoch nicht allein auf den quantitativen Aspekt abgestellt werden, sondern müssen auch qualitative Aspekte berücksichtigt werden, darunter die besonderen wirtschaftlichen Umstände und Hintergründe, die einen solchen Mechanismus hervorbringen, und die vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen. Zu diesen Sicherungsmaßnahmen müssen Garantien gehören, durch die die Ausgestaltung hinreichend eingegrenzt wird, damit sichergestellt ist, dass sie nicht zu einem ständigen Mechanismus wird oder einen Paradigmenwechsel in den Haushaltsprozessen und -verfahren der EU bewirkt, der das System der Eigenmittel, wie in den Verträge niedergelegt, gefährden könnten.
64. Anlass für NGEU ist die außergewöhnliche Situation, die infolge der COVID-19-Pandemie entstanden ist, und die daraus resultierende dringende Notwendigkeit, eine rasche Erholung zu fördern. Deshalb ist NGEU in keinem Fall als typisches Ausgabenprogramm zu betrachten. Vielmehr wurde es als ein außerordentliches, befristetes, einmaliges Instrument vorgeschlagen, um im Geiste der Solidarität die wirtschaftliche Erholung voranzubringen⁴⁴. Solidarität ist eines der Grundprinzipien, auf denen die Verträge basieren. In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV) bekräftigen die Mitgliedstaaten ihren Wunsch, „*die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken*“ (Erwägungsgrund 6). Zudem wird die Solidarität in Artikel 2 EUV als einer der Werte aufgeführt, auf die sich die Union gründet.

⁴⁴ In Artikel 122 Absatz 1 AEUV, auf den sich der Vorschlag zum Aufbauinstrument als Rechtsgrundlage stützt, wird ausdrücklich auf den Geist der Solidarität Bezug genommen (dieser Wortlaut wurde 2009 durch den Vertrag von Lissabon eingeführt). Der Geist der Solidarität ist somit Bestandteil von NGEU.

65. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Union sich gemäß Artikel 311 Absatz 1 AEUV „mit den erforderlichen Mitteln aus[stattet], um ihre Ziele erreichen [...] zu können.“ In gleicher Weise gilt gemäß Artikel 3 Absatz 6 EUV Folgendes: „Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.“ Und schließlich stellen gemäß Artikel 323 AEUV das „Europäische Parlament, der Rat und die Kommission [...] sicher, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.“
66. Die Reaktion auf die außergewöhnliche Situation macht es somit erforderlich, dass Finanzmittel zur Verfügung stehen, deren Umfang der Herausforderung angemessen ist, mit der die Union und ihre Mitgliedstaaten konfrontiert sind. Es obliegt dem Unionsgesetzgeber, gemäß den geltenden Verfahren zu entscheiden, was in dieser konkreten Situation als geeignet und angemessen zu betrachten ist. Bei dieser Entscheidung verfügt der Gesetzgeber über einen großen Ermessensspielraum, sofern die nachstehend in Nummer 67 bis 69 beschriebenen Sicherungsmaßnahmen eingehalten werden, die im wesentlichen darauf abzielen, die Integrität des Systems der Eigenmittel und die für den Unionshaushalt geltenden Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Gesamtdeckung zu wahren.
67. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates steht ein Mechanismus wie der vorgeschlagene, der dazu dienen soll, über gezielte Ausgaben zusätzlich zu den im Rahmen des nächsten MFR bereitzustellenden Haushaltsmitteln einen außerordentlichen, befristeten, einmaligen Beitrag zur Unterstützung der Erholung zu leisten, im Einklang mit dem zusätzlichen und ergänzenden Charakter zweckgebundener Einnahmen. Der erhebliche Betrag der zweckgebundenen Einnahmen kann deshalb ausnahmsweise als gerechtfertigt betrachtet werden, da er hinsichtlich der Verwendung streng darauf beschränkt ist, Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie⁴⁵ abzudecken, und hinsichtlich Umfang und Dauer auf das zu diesem Zweck Notwendige begrenzt ist.

⁴⁵ In Abschnitt B wird ausführlich beurteilt, ob die für eine Finanzierung vorgesehenen Maßnahmen in den Anwendungsbereich von Artikel 122 AEUV fallen und dem spezifischen Ziel der Unterstützung der Erholung im Anschluss an die COVID-19-Pandemie dienen.

68. Nach Ansicht des Juristischen Dienstes des Rates sind die oben genannten Sicherungsmaßnahmen in geeigneter Weise in die Ausgestaltung von NGEU integriert:
- gemäß dem Eigenmittelbeschluss-Vorschlag ist eine Verwendung von an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mitteln zur Finanzierung der operativen Ausgaben der Union grundsätzlich ausgeschlossen (Artikel 3a und Erwägungsgrund 13h). Abweichend hiervon ist eine solche Ausgestaltung jedoch ausnahmsweise „ausschließlich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise“ zulässig (Artikel 3b Absatz 1 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags, Hervorhebungen durch den Verfasser);
 - die finanztechnische Ausgestaltung basiert auf einem Vorschlag, der sich auf Artikel 122 AEUV stützt – also auf eine Rechtsgrundlage, die außergewöhnliche Situationen voraussetzt –, und sie sieht gezielte, befristete Maßnahmen vor (siehe Artikel 2 und Artikel 4 Absätze 4 bis 7 des Vorschlags zum Aufbauinstrument).
69. Der Juristische Dienst des Rates ist zudem der Auffassung, dass in Anbetracht des erheblichen Umfangs der externen zweckgebundenen Einnahmen, um die es geht, und in Anbetracht der Tatsache, dass – wie vorstehend erläutert – externe zweckgebundene Einnahmen nicht Bestandteil des jährlichen Haushaltsverfahrens sind, die Solidität der rechtlichen Grundlage des im Rahmen von NGEU vorgeschlagenen Mechanismus noch weiter verbessert werden könnte, indem Regelungen für eine interinstitutionelle Zusammenarbeit festgelegt würden, die gewährleisten, dass sowohl das Parlament als auch der Rat als die beiden Teile der Haushaltsbehörde⁴⁶ auf eine Art und Weise einbezogen würden, die mit zweckgebundenen Einnahmen vereinbar wäre und deren spezifischem Charakter gerecht würde⁴⁷. Dies sollte nicht zur Einführung von einer Art parallelem Haushaltsverfahren führen.

⁴⁶ In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan“ ersucht die Kommission das Europäische Parlament und den Rat, „*die mit externen zweckgebundenen Einnahmen im Rahmen des Instruments ‚Next Generation EU‘ finanzierten Ausgaben jährlich zu überprüfen.*“ Siehe Seite 2 der Mitteilung COM(2020) 442 final, Dokument ST 8137/20 INIT.

⁴⁷ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Jahreshaushaltsplan bereits eine Struktur enthält, die es erlaubt, externen zweckgebundenen Einnahmen Rechnung zu tragen, und zwar insbesondere durch die Angaben in den Erläuterungen des Haushaltsplans, wie in Fußnote 25 dargelegt. Die Kommission hat bereits vorgeschlagen, für mehr Transparenz zu sorgen, indem Angaben zu der erwarteten Höhe der jährlichen rechtlichen Verpflichtungen aufgenommen werden (siehe Haushaltsvoranschlag der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2021, (SEC(2020) 250).

c) **Zwischenfazit**

70. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Es obliegt dem Unionsgesetzgeber, festzulegen, welche finanziellen Mittel notwendig sind, um das mit NGEU verfolgte Ziel in geeigneter Weise zu verwirklichen; hierbei verfügt der Unionsgesetzgeber über einen Ermessensspielraum, der unter anderem die Möglichkeit einer Mittelaufnahme einschließt, wobei die aufgenommenen Mittel externe zweckgebundene Einnahmen darstellen. Der Ermessensspielraum ist jedoch dadurch begrenzt, dass die Integrität des Systems der Eigenmittel der Union gewahrt werden muss;
- in Anbetracht des erheblichen Umfangs der im Rahmen von NGEU vorgesehenen externen zweckgebundenen Einnahmen sollten angemessene Sicherungsmaßnahmen vorgesehen werden, um die Integrität des Systems der Eigenmittel der Union sowie des Haushaltssystems zu schützen. Der außergewöhnliche Charakter der Situation, die mithilfe von NGEU bewältigt werden soll, sowie die Einmaligkeit und die Befristung von NGEU, die in den einschlägigen Vorschlägen in angemessener Weise widergespiegelt werden, stellen entsprechende angemessene Sicherungsmaßnahmen dar;
- im Hinblick darauf, die Vereinbarkeit der externen zweckgebundenen Einnahmen mit dem Eigenmittelsystem und den Haushaltsmechanismen noch weiter zu verbessern, ist es ratsam, zusätzliche konkrete Regelungen zu treffen, durch die eine angemessene Einbeziehung des Europäischen Parlaments und des Rates in das jährliche Verfahren sichergestellt wird.

4. **Ist Artikel 311 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für die Festlegung von mit NGEU zusammenhängenden Aspekten, insbesondere solcher, die mit der Mittelaufnahme im Zusammenhang stehen?**

71. Wie bereits dargelegt, enthält der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag innovative Elemente, die mit der Mittelaufnahme im Rahmen von NGEU zusammenhängen.

In diesem Abschnitt wird die Frage geprüft, ob Artikel 311 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für diese Elemente und insbesondere für die Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Mitteln an den Kapitalmärkten ist. Wie nachstehend ausgeführt, ist diese Frage auch von Belang, wenn es um die Festlegung der konkreten Rolle geht, die dem Vorschlag zum Aufbauinstrument (der sich auf Artikel 122 AEUV stützt) in der Gesamtarchitektur zugewiesen wird.

a) Rechtsrahmen

72. Die zu prüfende Rechtsgrundlage ist Artikel 311 Absatz 3 AEUV:

„Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

73. Der Eigenmittelbeschluss wird ergänzt durch Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel, sofern dies in dem Eigenmittelbeschluss vorgesehen ist (siehe Artikel 311 Absatz 4 AEUV⁴⁸), und durch einen Rechtsakt zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel, die sogenannte Bereitstellungsverordnung⁴⁹, die auf der Grundlage von Artikel 322 Absatz 2 AEUV erlassen wird, der wie folgt lautet:

„Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehen sind, der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁴⁸ *„Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. [ORD] Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.“*

⁴⁹ Die geltende Bereitstellungsverordnung ist die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39).

b) **Rechtliche Prüfung**

i) **Vorbemerkungen**

74. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (im Folgenden "Gerichtshof") muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage einer Maßnahme der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.⁵⁰
75. Darüber hinaus gilt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass, wenn ein Rechtsakt zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst und sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen lässt, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, der Rechtsakt auf die Vertragsbestimmung zu stützen ist, die der hauptsächlichen oder überwiegenden Zielsetzung oder Komponente entspricht. Ausnahmsweise gilt, dass ein Rechtsakt, der gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber den anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, auf die verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden muss. Der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ist ausgeschlossen, wenn sich die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen⁵¹.

⁵⁰ Siehe Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, *Kommission gegen Rat* („Titandioxid“), EU:C:1991:244, Randnr. 10; Urteil vom 5. Mai 2015 in der Rechtssache C-147/13, *Spanien gegen Rat*, EU:C:2015:299, Randnr. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁵¹ Siehe Urteile in der oben zitierten Rechtssache *Kommission gegen Rat* („Titandioxid“), Randnummern 17 bis 21, in der oben zitierten Rechtssache *Spanien gegen Rat*, Randnr. 59; Urteil vom 11. September 2003 in der Rechtssache C-211/01, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2003:452, Randnummer 39; Urteil vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-336/00, *Huber*, EU:C:2002:509, Randnr. 31; Urteil vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-338/01, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2004:253, Randnummer 55 ff; Urteil vom 8. September 2009 in der Rechtssache C-411/06, *Kommission gegen Parlament und Rat*, EU:C:2009:518, Randnummer 46 und 47; Urteil vom 6. November 2008 in der Rechtssache C-155/07, *Parlament gegen Rat*, EU:C:2008:605, Randnummer 36 ff.

76. In der Rechtsprechung wird außerdem herausgestellt, dass die Verfahren, die sich aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen ergeben, aus der Entscheidung der Verfasser der Verträge resultieren⁵². Insbesondere hat der Gerichtshof Folgendes deutlich gemacht: „Die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane sind im Vertrag festgelegt und stehen nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst.“⁵³ Die Wahl der Rechtsgrundlage kann somit nicht an dem Kriterium der reinen politischen Zweckmäßigkeit in Bezug auf das sich aus der Rechtsgrundlage ergebende spezifische Verfahren (zum Beispiel die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips anstelle einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit) festgemacht werden oder durch die Art des Verfahrens auf nationaler Ebene, das eine bestimmte Rechtsgrundlage nach sich ziehen würde, begründet werden.
77. Zum Anwendungsbereich von Artikel 311 Absatz 3 AEUV sind noch zwei weitere einleitende Bemerkungen zu ergänzen:
- Erstens müssen im Rahmen des Anwendungsbereichs des Eigenmittelbeschlusses Maßnahmen im Zusammenhang mit Einnahmen geregelt werden. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut von Artikel 311 Absatz 3 AEUV, der „Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union“ betrifft (Hervorhebung durch den Verfasser).
 - Zweitens wird der Rat durch Artikel 311 Absatz 3 AEUV ermächtigt, einen Beschluss über das „System der Eigenmittel der Union“ zu erlassen. Weiter heißt es in dieser Bestimmung, dass „darin“ (d. h. in dem Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel festgelegt werden) neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden können. Damit sind die Befugnisse des Rates gemäß Artikel 311 Absatz 3 AEUV nicht darauf beschränkt, neue Kategorien von Eigenmitteln einzuführen oder bestehende Kategorien abzuschaffen, sondern zu seinen Befugnissen gehört es auch, Bestimmungen über das System der Eigenmittel festzulegen, was umfassender in der Bedeutung ist. Dies gilt bereits in Bezug auf die Bestimmungen des geltenden Eigenmittelbeschlusses, die über das einfache Aufstellen von Kategorien von Eigenmitteln hinausgehen, da darin beispielsweise Fragen wie Rabatte, Überschüsse und der Grundsatz der Gesamtdeckung behandelt werden.

⁵² Siehe Urteil vom 19. Juli 2012 in der Rechtssache C-130/10, *Europäisches Parlament gegen Rat*, EU:C:2012:472, Randnummern 80 bis 82.

⁵³ Siehe Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache C-68/86, *Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Rat*, EU:C:1988:85, Randnr. 38.

78. Das Vorstehende hat unmittelbare Auswirkungen auf die Frage, ob der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag Bestimmungen über die künftige Rückzahlung der im Rahmen von NGEU aufgenommenen Mittel enthalten darf. Zunächst einmal ist es nicht erforderlich, die aufgenommenen Mittel als eine neue Kategorie von Eigenmitteln festzuschreiben, damit entsprechende Bestimmungen überhaupt in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag aufgenommen werden können. Zweitens wäre es rechtlich problematisch, die aufgenommenen Mittel als eine neue Kategorie von Eigenmitteln festzuschreiben, da es sich dabei um Einnahmen handelt, die nicht abschließend und endgültig sind, sondern vielmehr Verbindlichkeiten der Union nach sich ziehen. In ihrer rechtlichen Natur unterscheiden sie sich daher von den Eigenmitteln, die der Union abschließend und endgültig zustehen und keine Verbindlichkeiten für die Union schaffen⁵⁴.
79. Damit stellt sich die Frage, ob ungeachtet der Tatsache, dass es sich bei aufgenommenen Mitteln nicht um eine Kategorie von Eigenmitteln handelt, im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag festgelegte Maßnahmen zur künftigen Rückzahlung der aufgenommenen Mittel unter den Begriff des „*Systems der Eigenmittel der Union*“ im Sinne des Artikels 311 Absatz 3 AEUV fallen. Diese Frage muss unter Berücksichtigung von Ziel und Inhalt dieser Maßnahmen geprüft werden.

ii) Inhalt und Ziel der im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag festgelegten Maßnahmen zur Rückzahlung der aufgenommenen Mittel

80. Inhaltlich wird durch den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag die Grundlage für die Mittelaufnahmen im Rahmen von NGEU wie folgt gelegt:
- in dem Vorschlag wird der Grundsatz festgelegt, dass die Union die an den Märkten aufgenommenen Mittel nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben verwenden darf (siehe Artikel 3a des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags);
 - abweichend von diesem Grundsatz wird die Kommission durch den Vorschlag ausnahmsweise ermächtigt, „*ausschließlich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise*“ an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu einem Betrag von 750 Mrd. EUR aufzunehmen; ferner wird die Aufteilung des Betrags zwischen einer Verwendung für Darlehen und einer Verwendung für Ausgaben festgelegt (siehe Artikel 3b Absatz 1 Buchstaben a und b);

⁵⁴ Siehe auch Fußnote 39. Nach ständiger Rechtsprechung beruht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Union Eigenmittel bereitzustellen, direkt auf dem Eigenmittelrahmen und erfordert keinen zusätzlichen Rechtsakt (siehe Urteil vom 21. Juni 2007 in der Rechtssache C-163/06 P, *Republik Finnland gegen Kommission*, EU:C:2007:371, Randnummern 30 bis 32 und 35).

- zudem wird durch eine außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen zur Deckung der Verbindlichkeiten, die sich aus der Mittelaufnahme ergeben, eine zweckgebundene Komponente geschaffen (siehe Artikel 3c);
- ferner werden in dem Vorschlag die weiteren Modalitäten für die Rückzahlung der aufgenommenen Mittel und insbesondere der Rückzahlungszeitraum (siehe Artikel 3b Absatz 2 und Artikel 3c) sowie eine Obergrenze für den maximalen jährlichen Rückzahlungsbetrag festgelegt (siehe Artikel 3b Absatz 2⁵⁵), und die Kommission wird ermächtigt, die für die Mittelaufnahme notwendigen Vorkehrungen zu treffen (siehe Artikel 3b Absatz 3);
- und schließlich enthält der Vorschlag eine Bestimmung über Kassenmittel, die auf die geltenden Bestimmungen der Bereitstellungsverordnung Bezug nimmt (siehe Artikel 6 Absatz 4).

81. Das mit den vorgeschlagenen Bestimmungen verfolgte Ziel und der spezifische Kontext sind in der Begründung zum Eigenmittelbeschluss-Vorschlag ausführlich dargelegt und in den Erwägungsgründen weiter ausgeführt.
82. In der Begründung wird insbesondere auf Artikel 310 Absatz 4 und Artikel 323 AEUV⁵⁶ Bezug genommen und Folgendes ausgeführt: *„Um die Einhaltung dieser Bestimmungen in jedem Jahr und unter allen Gegebenheiten zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten der Union die Mittel zuweisen, die zur Deckung der finanziellen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten erforderlich sind, welche sich aus dieser außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme ergeben.“*
83. In Erwägungsgrund 13d wird ausgeführt, dass der Umstand, dass die Ermächtigung der Kommission, Mittel an den Märkten aufzunehmen, in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag aufgenommen wird, in engem Zusammenhang mit der Anhebung der Eigenmittelobergrenze und *„letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems der Union“* steht. Ferner heißt es darin, dass der beispiellose Charakter dieses Vorhabens erfordert, dass *„Gewissheit“* über die Gesamthöhe der Haftung der Union, die wesentlichen Merkmale der Rückzahlung und die Verfolgung einer einheitlichen Mittelaufnahmestrategie besteht.

⁵⁵ Die Kommission hat präzisiert, dass die für die jährlichen Rückzahlungen festgelegte Obergrenze von 7,5 % lediglich für die Beträge gilt, die im Zusammenhang mit den zur Finanzierung von Ausgaben aufgenommenen Mitteln zurückzuzahlen sind. Dies muss in Artikel 3b Absatz 2 Unterabsatz 2 besser zum Ausdruck kommen, gegenwärtig wird darin auf die Bestimmung Bezug genommen, die den vollen Betrag von 750 Mrd. EUR enthält.

⁵⁶ In Nummer .zitiert 14

84. Ebenso wird in Erwägungsgrund 13f die Begründung für die Aufnahme dieser Elemente in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag wie folgt dargelegt: *„Die Rückzahlung aufgenommener Mittel (...) sollte(...) aus dem Unionshaushalt finanziert werden. Die aufgenommenen Mittel, die den Mitgliedstaaten als Darlehen gewährt werden, sollten in Höhe der von den Empfängermitgliedstaaten erhaltenen Beträge zurückgezahlt werden. Der Union müssen die erforderlichen Ressourcen zugewiesen und bereitgestellt werden, damit sie in der Lage ist, alle ihre finanziellen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten zu decken, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung ergeben, im Einklang mit Artikel 310 Absatz 4 AEUV und Artikel 323 AEUV in jedem Jahr und unter allen Gegebenheiten Mittel aufzunehmen.“*
85. Aus dem Vorstehenden lässt sich schließen, dass mit den gezielten Änderungen am Eigenmittelbeschluss-Vorschlag das Ziel verfolgt wird, zu jeder Zeit sicherzustellen, dass die Union in der Lage ist, die aus dem außergewöhnlich hohen Betrag der aufgenommenen Mittel resultierenden Verbindlichkeiten, einschließlich der aus der Darlehenskomponente resultierenden Eventualverbindlichkeiten, zurückzuzahlen. Mit anderen Worten: Das mit den Bestimmungen verfolgte Ziel hinsichtlich der Aufnahme von Mitteln und deren Rückzahlung ist damit verknüpft, dass mit dem Eigenmittelbeschluss-Vorschlag der notwendige Raum für die Rückzahlungen geschaffen wird und somit letztendlich dass die hierfür vorgesehene Eigenmittelkomponente ordnungsgemäß funktioniert. Weiter oben wurde herausgestellt, dass das Erfordernis umfangreicher Garantien eine der notwendigen Sicherungsmaßnahmen darstellt, durch die gewährleistet wird, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung von NGEU auf einer soliden rechtlichen Grundlage steht.
86. Nun ist zu prüfen, ob die Bestimmungen zur Mittelaufnahme und künftigen Rückzahlung der aufgenommenen Mittel diese Ziele inhaltlich gebühlich umsetzen.
87. Dies ist der Fall bei der Bestimmung bezüglich der vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze, bei der es sich um die zentrale Bestimmung handelt, um sicherzustellen, dass die Union zur Rückzahlung in der Lage ist; dies ist aber auch der Fall bei den wesentlichen Merkmalen der Rückzahlungs- und Mittelaufnahmestrategie, die Bestandteil der Anhebung der Eigenmittelobergrenze sind. Diese Modalitäten spiegeln die Bedingungen wider, unter denen die Mitgliedstaaten der Bereitstellung der erforderlichen Eigenmittel zustimmen. Die Bestimmungen, in denen festgelegt wird, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten der Bereitstellung von Mitteln für eine konkrete Mittelaufnahme zustimmen, fallen daher als *„Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union“* eindeutig in den Anwendungsbereich des Artikels 311 AEUV. Diese Aspekte sind darüber hinaus unmittelbar mit dem Grundsatz der Haushaltsdisziplin verknüpft, der in Artikel 310 Absatz 4 AEUV verankert ist und demzufolge die *„Gewähr“* zu bieten ist, dass die Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union finanziert werden können.

88. Auch wenn die Angabe der letztendlichen Verwendung der Mittelaufnahme (d. h. ausschließlich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise, siehe Artikel 3b Absatz 1) und das generelle Verbot, aufgenommene Mittel zur Finanzierung operativer Ausgaben zu verwenden (Artikel 3a) nicht unmittelbar für die Fähigkeit der Union, die aufgenommenen Mittel zurückzuzahlen, von Belang sind und als stärker ausgabenbezogen erscheinen könnten, so tragen sie doch dazu bei, die letztendlichen Grenzen und Bedingungen für die Bereitstellung der Finanzmittel zu definieren und können deshalb als Ergänzung zur allgemeinen Struktur im Sinne der in Nummer 75 zitierten Rechtsprechung betrachtet werden, wonach es zulässig ist, Komponenten einzubeziehen, denen gegenüber den Komponenten gemäß der primären Rechtsgrundlage eine nebensächliche Bedeutung zukommt.
89. Zwei Bestimmungen des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags bedürfen somit einer näheren Prüfung, nämlich die Ermächtigung der Kommission, Mittel an den Märkten aufzunehmen (Artikel 3b Absatz 1 Buchstabe a) und die Bestimmungen zur Kassenmittelverwaltung (Artikel 6 Absatz 4).

Aufnahme der Ermächtigung zur Aufnahme von Mitteln in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag

90. Gemäß Artikel 3b Absatz 1 Buchstabe a des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags wird die Kommission ermächtigt, im Namen der Union an den Kapitalmärkten Mittel aufzunehmen.
91. Mit der Aufnahme der entsprechenden Bestimmung in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag wird von der bisherigen Praxis abgewichen, wonach die Bestimmungen zur Ermächtigung der Kommission, Mittel an den Märkten aufzunehmen, in die auf die Rechtsgrundlage der politischen Maßnahme gestützten Rechtsakte aufgenommen wurden, wobei dieser Rechtsakt den erforderlichen „*verbindlichen Rechtsakt[...] der Union [...], mit dem die Maßnahmen der Union [...] eine Rechtsgrundlage erhalten*“, im Sinne des Artikels 310 Absatz 3 AEUV darstellt⁵⁷. Dieser Rechtsakt wird in der Haushaltsterminologie als „Basisrechtsakt“ bezeichnet (siehe Artikel 2 Absatz 4 der Haushaltsordnung).

⁵⁷ Vgl. beispielsweise die verschiedenen Instrumente, die im Laufe der Zeit zur Unterstützung von Mitgliedstaaten mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten geschaffen wurden. Artikel 122 AEUV wurde bereits in der Vergangenheit herangezogen, um Mitgliedstaaten bei Ereignissen, die zu gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf die Wirtschaftslage führten, auf unterschiedliche Art und Weise zu unterstützen: dies gilt insbesondere für die EFSM-Verordnung (siehe Fußnote 16), die sich auf Artikel 122 Absatz 2 stützt, die auf Artikel 122 Absatz 1 gestützte Verordnung über die Bereitstellung von Soforthilfe (Verordnung (EU) 2016/369 des Rates über die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union), die kürzlich für Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise aktiviert wurde, und für das Instrument SURE (siehe Fußnote 19), das sich auf Artikel 122 Absätze 1 und 2 AEUV stützt.

92. Im vorliegenden Fall wäre es somit rechtlich möglich und kohärent mit der Haushaltsordnung gewesen, die Bestimmungen, mit denen die Kommission ermächtigt wird, Finanzmittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, in den Vorschlag zum Aufbauinstrument, der sich auf Artikel 122 AEUV stützt, aufzunehmen.
93. Das Bestehen einer Praxis allein ist jedoch nicht ausreichend, um die Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts zu begründen⁵⁸, daher kann eine solche Praxis nicht als Ausdruck dessen verstanden werden, was rechtlich vorgeschrieben ist.
94. Deshalb muss geprüft werden, ob die Aufnahme der Ermächtigungsbestimmung in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag als zum „*System der Eigenmittel der Union*“ im Sinne des Artikels 311 Absatz 3 AEUV gehörig betrachtet werden kann oder ob diese Bestimmung als ergänzendes Element darin aufgenommen werden kann.
95. In Erwägungsgrund 13d des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags, auf den in Nummer 83 Bezug genommen wird, wird die Aufnahme der Ermächtigung der Kommission in diesen Vorschlag damit begründet, dass sie in engem Zusammenhang mit der Schaffung der neuen Komponente und letztlich mit dem Funktionieren des Eigenmittelsystems steht. Die Ermächtigung wird somit als mit der Anhebung der Eigenmittelobergrenze und letztlich mit der Fähigkeit der Union zur Rückzahlung ihrer Verbindlichkeiten in engem Zusammenhang stehend betrachtet. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die „Mittelaufnahme für Ausgaben“ – aufgrund der Tatsache, dass dadurch Verbindlichkeiten entstehen, die aus künftigen Eigenmitteln zurückgezahlt werden müssen – einen ausgeprägten Einnahmen-Aspekt aufweist. Durch diesen Umstand wird – in Verbindung mit dem erheblichen Betrag und der Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Union zur Rückzahlung der Verbindlichkeiten in der Lage ist, – die entsprechende Komponente im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag gerechtfertigt, wobei dies ein Merkmal ist, das bei keiner weiteren bisher durchgeführten Mittelaufnahme vorlag.
96. Andererseits ist festzuhalten, dass zwar die spezifische Komponente ebenso wie die spezifischen Rückzahlungsmodalitäten und der Höchstbetrag alle in direktem Zusammenhang mit den Bedingungen stehen, zu denen die Mitgliedstaaten sich zur Rückzahlung der aus der Mittelaufnahme entstehenden Verbindlichkeiten verpflichten, dass dies jedoch nicht für die Ermächtigung gilt. Die Ermächtigung ist ein Aspekt, der eher in Zusammenhang mit einer konkreten Maßnahme und den sich daraus ergebenden Ausgaben steht. Sie könnte daher eher als Fremdkörper im „*System der Eigenmittel der Union*“ im Sinne des Artikels 311 AEUV betrachtet werden.

⁵⁸ Siehe Urteil vom 6. Mai 2008 in der Rechtssache C-133/06, *Europäisches Parlament gegen Rat*, EU:C:2008:257, Randnr. 60.

97. In der in Nummer 75 zitierten Rechtsprechung wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, Komponenten in ein Rechtsinstrument aufzunehmen, die von nebensächlicher Bedeutung gegenüber dem Hauptbestandteil des Instruments und seiner „primären“ Rechtsgrundlage sind. Dies setzt voraus, dass solche Komponenten zweitrangig und mittelbar gegenüber der überwiegenden Komponente sind.
98. Im vorliegenden Fall kann die Ermächtigung zur Mittelaufnahme zu Recht als Nebenkomponekte des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags betrachtet werden, da diese Ermächtigung, selbst wenn sie kein unmittelbarer Bestandteil des Eigenmittelsystems ist, so doch ein logischer und notwendiger Bestandteil der speziellen und innovativen Ausgestaltung ist, die zur Finanzierung von NGEU vorgesehen ist⁵⁹.

Es sollte präzisiert werden, dass bei der vorgeschlagenen Struktur, bei der die Ermächtigung der Kommission zur Mittelaufnahme an den Märkten im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag enthalten ist, dennoch der Vorschlag zum Aufbauinstrument, der auf der Grundlage von Artikel 122 AEUV zu erlassen ist, die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Maßnahmen der Union im Sinne des Artikels 310 Absatz 3 AEUV wäre, da darin sowohl der Anwendungsbereich des Instruments als auch der Durchführungszeitraum definiert werden. Der Vorschlag zum Aufbauinstrument ist somit der „Basisrechtsakt“ für die Ausführung der Ausgaben. Hieraus ergeben sich einige notwendige Anpassungen an dem auf Artikel 122 AEUV gestützten Vorschlag zum Aufbauinstrument, damit er im Einklang mit der Haushaltsordnung steht. Diese Anpassungen sind dadurch bedingt, dass gemäß Artikel 21 Absatz 5 der Haushaltsordnung zwar in einem Basisrechtsakt festgelegt werden kann, dass die darin vorgesehenen Einnahmen bestimmten Ausgaben zugewiesen werden (als externe Einnahmen), im Vorschlag zum Aufbauinstrument an sich jedoch keinerlei Einnahmen vorgesehen sind⁶⁰.

⁵⁹ Dieses Fazit, das durch die Besonderheiten von NGEU begründet wird, kann nicht unmittelbar auf künftige „normale“ Mittelaufnahmen übertragen werden.

⁶⁰ Der Juristische Dienst des Rates kann deshalb der Bewertung nicht zustimmen, die aus den auf der Website der Kommission veröffentlichten Fragen und Antworten zur rechtlichen Ausgestaltung von NGEU hervorgeht: *„Der Eigenmittelbeschluss ist ein Rechtsakt zur Festlegung der Einnahmen der Union (ihrer Eigenmittel). Wie kann er als Rechtsgrundlage für Ausgaben (Rückzahlung der aufgenommenen Mittel) dienen? Gemäß Artikel 310 Absatz 3 AEUV setzt '[d]ie Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben [...] den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der [Haushaltsordnung] eine Rechtsgrundlage erhalten.' Der Eigenmittelbeschluss ist ein 'verbindlicher Rechtsakt der Union' im Sinne des Artikels 2 Absatz 4 der Haushaltsordnung. Solange mit ihm eine wirksame Ermächtigung für die Aufnahme und die Rückzahlung von Mitteln erteilt werden kann (siehe vorstehende Frage), folgt daraus notwendigerweise, dass er den Basisrechtsakt für die Ausgaben darstellt, die untrennbar mit der Aufnahme von Mitteln verbunden sind, d. h. die Raten zur Rückzahlung der Darlehen. Dieser Aspekt ist daher Teil des 'Eigenmittelsystems der Union' [Artikel 311 Absatz 3 AEUV].“* Dieses Dokument ist über folgenden Link abrufbar:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_1024

Da es sich hier um sehr fachliche Implikationen handelt, schlägt der Juristische Dienst des Rates vor, sich während der Beratungen in den zuständigen Vorbereitungsgremien damit zu befassen.

Aufnahme von Bestimmungen zu den Kassenmitteln in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag (Artikel 6 Absatz 4)⁶¹

99. Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags beinhaltet Maßnahmen, durch die die Verfügbarkeit von Kassenmitteln sichergestellt werden soll, um die aus der Mittelaufnahme im Kontext von NGEU entstandenen Verbindlichkeiten der Union begleichen zu können.

Wenngleich die entsprechenden Maßnahmen einnahmenbezogen sind und aus diesem Grund unter den Begriff des „*Systems der Eigenmittel*“ fallen, so stellt sich doch die Frage, ob die entsprechende Bestimmung in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag aufgenommen werden kann oder ob sie nicht eher in die Bereitstellungsverordnung aufzunehmen wäre, für die jedoch kein Änderungsvorschlag vorgelegt wurde⁶².

100. Die Bereitstellungsverordnung stützt sich auf Artikel 322 Absatz 2 AEUV, in dem ausdrücklich auf „*Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen,*“ Bezug genommen wird. Da es sich bei Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags um eine Maßnahme handelt, durch die erforderliche Kassenmittel bereitgestellt werden sollen, besteht zweifellos die Möglichkeit, eine entsprechende Bestimmung in die Bereitstellungsverordnung aufzunehmen, was auch durch die in Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags enthaltene Bezugnahme auf die Bereitstellungsverordnung, die in Artikel 14 bereits Bestimmungen zu Kassenmitteln enthält, verdeutlicht wird.

⁶¹ Eine inhaltliche Prüfung von Artikel 6 Absatz 4 wird in Abschnitt 5 vorgenommen; dort wird ebenfalls geprüft, ob durch diesen Artikel möglicherweise eine gesamtschuldnerische Haftung entsteht.

⁶² In Nummer und Fußnote 49 zitiert. Die Kommission hat eine gesonderte Verordnung für die Bereitstellung der vorgeschlagenen neuen Eigenmittel und einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuer-eigenmittel vorgelegt; beide Vorschläge stützen sich auf Artikel 322 Absatz 2 AEUV.

101. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Feststellung an sich bereits die Möglichkeit ausschließt, Artikel 6 Absatz 4 in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag aufzunehmen. Der Juristische Dienst des Rates hat bereits ein Gutachten erstellt, in dem die besonderen Merkmale des Eigenmittelrahmens erläutert werden; dieser Rahmen besteht aus mehreren Schichten, und der Eigenmittelbeschluss bildet als oberste Schicht die Spitze der Pyramide. Der Eigenmittelbeschluss enthält die Bestimmungen, die als unabdingbar für das Funktionieren des Eigenmittelrahmens gelten, und der Gesetzgeber verfügt in der Frage der in den Eigenmittelbeschluss aufzunehmenden wesentlichen Vorschriften über einen erheblichen Ermessensspielraum, sofern dadurch die übrigen Rechtsakte, die Bestandteil des Eigenmittelrahmens sind, nicht ihre Wirksamkeit verlieren⁶³.
102. Es steht dem Gesetzgeber somit frei, die Ansicht zu vertreten, dass Artikel 6 Absatz 4 vor dem Hintergrund des enormen Umfangs der Mittelaufnahme und ihrer Folgen im Hinblick auf die Rückzahlung eher Bestandteil des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags und nicht der Bereitstellungsverordnung sein sollte, solange die Kohärenz mit Artikel 14 der Bereitstellungsverordnung gewahrt bleibt, die die Rechtslage, die in Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags geregelt werden soll, bereits zumindest in Teilen abdeckt. Die Aufnahme dieser Bestimmung in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag wäre auch durch die direkte Verknüpfung mit den anderen die Rückzahlung betreffenden Elementen zu rechtfertigen. Letztendlich enthalten sowohl der geltende Eigenmittelbeschluss als auch der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag der Kommission von 2018 bereits einige Bestimmungen zur Bereitstellung von Eigenmitteln.

c) **Zwischenfazit**

103. In Anbetracht des Vorstehenden vertritt der Juristische Dienst des Rates folgende Auffassung:
- Artikel 311 AEUV ist die geeignete Rechtsgrundlage für die neu in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag aufgenommenen Bestimmungen betreffend die Rückzahlung der im Rahmen von NGEU vorgesehenen Mittelaufnahme;

⁶³ Gutachten des Juristischen Dienstes, Dok. 6198/12, Nummer 10: „*it will be recalled, on the other hand, that the legislator has a wide discretionary margin in order to determine what is an essential element to include in the ORD, and is therefore not bound to follow the proposed legal architecture in all its particular detail. [Es sei andererseits daran erinnert, dass der Gesetzgeber über einen großen Ermessensspielraum verfügt, wenn es darum geht, festzulegen, was als wesentliche Vorschrift in den Eigenmittelbeschluss aufzunehmen ist, und dass er deshalb nicht verpflichtet ist, sich in allen Einzelheiten an die vorgeschlagene rechtliche Struktur zu halten]. However, while in theory all provisions, essential as well as non-essential, could be included in the ORD, account must also be taken of the useful effect of the provisions of 311(4) and 322 (2) TFUE, - insofar those two legal bases indicate an intention of the Contracting Parties, confirmed by Treaty preparatory works, to have a number of issues decided by the legislator, but with different procedural requirements than those of the Own Resources decision.*“ [Zwar könnten theoretisch alle Bestimmungen, seien sie wesentlich oder nicht wesentlich, in den Eigenmittelbeschluss aufgenommen werden, es muss jedoch die Wirksamkeit von Artikel 311 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 2 AEUV insofern berücksichtigt werden, als diese beiden Rechtsgrundlagen Ausdruck des bei den Vorbereitungsarbeiten zum Vertrag bestätigten Willens der Vertragsparteien sind, in einer Reihe von Fragen die Entscheidung dem Gesetzgeber zu übertragen, jedoch mit anderen Verfahrensvorschriften als den im Eigenmittelbeschluss vorgesehenen].

- die Bestimmungen zur Ermächtigung der Kommission, Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, können als Ergänzung zu den übrigen Bestimmungen des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags betrachtet werden;
- es steht dem Unionsgesetzgeber frei, Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags als wesentliche Komponente des Systems der Eigenmittel zu betrachten, die eher in den entsprechenden Beschlussvorschlag statt in die Bereitstellungsverordnung aufgenommen werden sollte.

5. **Kann durch Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags in der aktuellen Fassung, in dem die bei Ausfall eines Darlehens oder bei nicht ausreichenden Haushaltsmitteln geltenden Regelungen festgelegt werden, unter Bezugnahme auf die Bereitstellungsverordnung eine gesamtschuldnerische Haftung der Mitgliedstaaten entstehen?**

a) **Rechtsrahmen**

104. Für den Fall, dass die bewilligten, im Haushaltsplan veranschlagten Mittel nicht ausreichen, damit die Union ihren Verpflichtungen aus der in Artikel 3b genannten Mittelaufnahme nachkommen kann, gilt gemäß Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags, dass die Mitgliedstaaten der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel bereitstellen, und zwar *„gemäß den nach Artikel 322 Absatz 2 AEUV erlassenen und zum betreffenden Zeitpunkt geltenden Verordnungen zu den gleichen Bedingungen [...], die bei Ausfall eines Darlehens gelten, das“* von der Union *„aufgenommen wurde.“*

Der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags ist als Bezugnahme auf Artikel 14 der geltenden Bereitstellungsverordnung, und insbesondere auf die Absätze 3 und 4 dieses Artikels, auszulegen.

105. Artikel 14 der Bereitstellungsverordnung ist Teil des Kapitels IV „Kassenführung“ und lautet wie folgt:

„(1) Die Kommission verfügt über die den in Artikel 9 Absatz 1 genannten Konten gutgeschriebenen Beträge, soweit dies zur Deckung ihres mit der Ausführung des Haushaltsplans verbundenen Kassenmittelbedarfs notwendig ist.

(2) Übersteigt der Kassenmittelbedarf die Guthaben der Konten, so kann die Kommission nach Maßgabe der im Haushaltsplan verfügbaren Mittel für Zahlungen und innerhalb der dort vorgesehenen Grenzen der Eigenmittel Belastungen über den Gesamtbetrag dieser Guthaben hinaus vornehmen. In diesem Fall unterrichtet sie vorher die Mitgliedstaaten über die voraussichtlich erforderlichen Überschreitungen.

(3) Lediglich bei Zahlungsausfall im Rahmen eines Darlehens, das gemäß den vom Rat oder vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassenen Verordnungen oder Beschlüssen begeben oder garantiert wurde, können — sofern die Kommission nicht rechtzeitig andere Maßnahmen gemäß den Finanzregelungen für diese Darlehen ergreifen kann, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen der Union gegenüber den Gläubigern zu gewährleisten — die Absätze 2 und 4 ungeachtet der in Absatz 2 vorgesehenen Einschränkungen vorläufig angewandt werden, um die Schulden der Union zu bedienen.

(4) Vorbehaltlich des Unterabsatzes 2 wird die Differenz zwischen den Gesamtguthaben und dem Kassenmittelbedarf auf die Mitgliedstaaten möglichst anteilmäßig zu den Einnahmen aufgeteilt, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind. Bei der Deckung ihres Kassenmittelbedarfs bemüht sich die Kommission, die Auswirkungen der Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 3, Beträge an Negativzinsen gutzuschreiben, gering zu halten, indem sie vorrangig auf die den betreffenden Konten gutgeschriebenen Beträge zurückgreift.“

106. Aus der Bezugnahme auf Artikel 14 der Bereitstellungsverordnung ergibt sich, dass die Kommission in dem Fall, dass die Union nicht in der Lage wäre, ihren aus der Mittelaufnahme gemäß Artikel 3b des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags resultierenden Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern nachzukommen, von jedem Mitgliedstaat verlangen könnte, die notwendigen Kassenmittel bereitzustellen, um den Verpflichtungen nachzukommen, die in der Rückzahlung des entsprechenden Darlehensbetrag oder der entsprechenden Zinsen oder Kosten bestünden. Der notwendige Betrag würde unter den Mitgliedstaaten - soweit möglich - anteilmäßig aufgeteilt. Bei solchen Kassenmittel betreffenden Maßnahmen handelt es sich nur um vorübergehende Maßnahmen, die in keinem Fall dazu führen können, dass Kassenmittel über die Eigenmittelobergrenzen hinaus abgerufen werden.

b) Rechtliche Prüfung

107. Im Zuge der Beratungen über den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag wurde die Frage aufgeworfen, ob aufgrund der Bezugnahme auf Artikel 14 der Bereitstellungsverordnung durch Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags der Weg für eine „Vergemeinschaftung der Schulden“ durch das Eigenmittelsystem geebnet würde, und insbesondere die Frage, ob dies zu einem System der gesamtschuldnerischen Haftung der Mitgliedstaaten für die im Rahmen von NGEU eingegangenen Verbindlichkeiten führen würde, nach dem jeder einzelne Mitgliedstaat verpflichtet sein könnte, fehlende Kassenmittel unabhängig von dem Anteil seiner Verbindlichkeiten gegenüber der Union im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der anderen Mitgliedstaaten bereitzustellen.
108. Es sei hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten im System der Eigenmittel der Union individuell und nicht gesamtschuldnerisch haften. Das System der Eigenmittel beruht auf der uneingeschränkten Achtung der Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten. Deshalb haben die Verfasser der Verträge festgelegt, dass nach Artikel 311 Absatz 3 AEUV der Eigenmittelbeschluss erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten kann. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, für die finanziellen Verbindlichkeiten aufzukommen, die sie durch ihre Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss akzeptiert haben; weitere finanzielle Verpflichtungen jedoch, die über vorübergehende Maßnahmen hinausgingen, können den Mitgliedstaaten nur auferlegt werden, wenn der Eigenmittelbeschluss zuvor entsprechend geändert wurde.

Folglich beruht das System der Eigenmittel der Union grundsätzlich auf dem System der Proportionalität, in dem die Beiträge jedes Mitgliedstaats anteilig unter Bezugnahme auf die Beitragssätze, die im Eigenmittelbeschluss selbst festgelegt sind (insbesondere die sogenannten BNE-basierten Beiträge), ermittelt werden; in diesem System sind die Beiträge der Mitgliedstaaten vorhersehbar und festgeschrieben und können nicht geändert werden, es sei denn, der Eigenmittelbeschluss würde geändert.

109. Artikel 14 Absätze 3 und 4 der Bereitstellungsverordnung führt somit nicht zu einer Vergemeinschaftung der Schulden, vielmehr wird darin ein System des vorübergehenden Ausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt, in dem jeder Mitgliedstaat letztlich weiterhin für die Übertragung der Beträge haftet, die er in Anwendung des Eigenmittelbeschlusses schuldet. Durch Artikel 14 Absätze 3 und 4 der Bereitstellungsverordnung wird ein Mechanismus geschaffen, auf den als letztes Mittel zurückgegriffen würde, falls es im Rahmen eines Darlehens der Union zu einem Zahlungsausfall käme und *„die Kommission nicht rechtzeitig andere Maßnahmen gemäß den Finanzregelungen für diese Darlehen ergreifen kann, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen der Union gegenüber den Gläubigern zu gewährleisten.“* Der Schwerpunkt liegt auf der fristgerechten Rückzahlung der Verbindlichkeiten der Union, da die Einsetzung zusätzlich notwendiger Beträge in den Haushaltsplan, die in jedem Fall erfolgen muss, unter Umständen zu einem Zahlungsverzug seitens der Union führen kann. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur vorläufigen Bereitstellung der fehlenden Kassenmittel beruht auf dem System der Proportionalität (anteilige Bereitstellung).

Zwar wäre es gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Bereitstellungsverordnung theoretisch möglich, dass in Fällen, in denen eine solche anteilige Bereitstellung nicht möglich ist, die Aufteilung der Haftung zwischen den Mitgliedstaaten ausnahmsweise dazu führen kann, dass einige Mitgliedstaaten einen höheren Beitrag leisten müssen, als sie gemäß der anteiligen Berechnung erbringen müssten; dies kann jedoch nicht als gesamtschuldnerische Übernahme von Verbindlichkeiten betrachtet werden, da die Bereitstellung fehlender Kassenmittel in jedem Fall nur auf vorläufiger Basis im Rahmen haushaltsexterner Vorgänge erfolgen würde⁶⁴.

110. Artikel 14 Absätze 3 und 4 der Bereitstellungsverordnung wurde allerdings konzipiert, um im Zusammenhang mit Darlehen Engpässe bei den Kassenmitteln auszugleichen, wobei i) die bisherigen Beträge sehr viel bescheidener waren als die im Rahmen von NGEU vorgesehene Mittelaufnahme und ii) die betreffenden Darlehen lediglich Eventualverbindlichkeiten bewirken.

Im Gegensatz dazu ist die Ausgestaltung von NGEU eine vollkommen andere: es geht um wesentlich höhere Beträge, für die die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit einer „Mittelaufnahme für Ausgaben“ haften müssten.

⁶⁴ Die Kassenmitteltransaktionen müssten folglich im Jahreshaushaltsplan der Union (üblicherweise im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans) berichtigt werden. Selbstverständlich wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um die Forderungen gegenüber säumigen Schuldnern beizutreiben und die entsprechenden Beträge werden als Einnahmen in den Haushaltsplan eingesetzt.

111. In Anbetracht der in den bisherigen Beratungen über den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag vorgetragene Bemerkungen könnte die Tatsache, dass die Ausgestaltung von NGEU so vollkommen anders ist und die Beträge, um die es geht, wesentlich höher sind, ein Hinweis darauf sein, dass eine Anwendung von Artikel 14 der Bereitstellungsverordnung im Kontext von NGEU nicht angemessen sein könnte. Dies liegt vor allem an der Komponente „Mittelaufnahme für Ausgaben“, insbesondere im Hinblick auf die außergewöhnlichen Situationen, in denen ein Ausgleich gemäß dieser Bestimmung zu einer vorübergehende Umverteilung der Beträge führen könnten, die nicht der anteiligen Umverteilung entspricht, und in denen im Rahmen von NGEU sehr hohe Beträge an fehlenden Kassenmitteln von einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten eingefordert werden könnten⁶⁵.
112. Hinzu kommt, dass die in Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags enthaltene allgemeine Bezugnahme auf die Bestimmungen zur Kassenmittelverwaltung der Bereitstellungsverordnung und die Tatsache, dass diese Bezugnahme „dynamisch“ ist, also auf die zum jeweiligen Zeitpunkt geltende Fassung der Bestimmungen Bezug genommen wird und somit alle künftigen Änderungen und gesetzgeberischen Entwicklungen zu berücksichtigen sind⁶⁶, schwer mit der Vorstellung von Stabilität und Vorhersehbarkeit zu vereinbaren ist, die der Schaffung einer spezifischen Komponente im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag zugrunde liegt, um die Emission von Schuldtiteln mit sehr langen Laufzeiten zu ermöglichen.
113. Um den oben beschriebenen Bedenken Rechnung zu tragen, ist es ratsam, im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag selbst geeignete Bestimmungen speziell zur Verwaltung von Kassenmitteln im Zusammenhang mit NGEU vorzusehen. Der Grundsatz der anteilmäßigen Aufteilung fehlender Kassenmittel und der Grundsatz, dass die endgültige Haftung eines Mitgliedstaats für die Übertragung von Mitteln an die Union in jedem Fall auf den Betrag begrenzt ist, zu dessen Bereitstellung der Mitgliedstaat sich verpflichtet hat, könnten im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag eindeutig festgeschrieben werden. Der Juristische Dienst des Rates ist bereit, entsprechende geeignete Formulierungen vorzuschlagen.

⁶⁵ Gleichzeitig ist anzumerken, dass im Rahmen der Komponente „Mittelaufnahme für Ausgaben“ ein Mangel an verfügbaren Mitteln nur in Ausnahmefällen eintreten dürfte, da die Rückzahlungen vollständig vorhersehbar und planbar sind, weil die Union mit Sicherheit die Haftung (und nicht nur eine Eventualhaftung) übernimmt. Die Kommission ist von dem Fall ausgegangen, dass das vorläufige Zwölfstel nicht ausreicht, um Mittel in der erforderlichen Höhe bereitzustellen.

⁶⁶ Es sei daran erinnert, dass die Bereitstellungsverordnung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit geändert werden kann.

c) Zwischenfazit

114. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kann folgendes Fazit gezogen werden:

- das System der Eigenmittel der Union beruht grundsätzlich auf dem System der Proportionalität, in dem die Beiträge jedes Mitgliedstaats anteilig unter Bezugnahme auf die Beitragssätze, die im Eigenmittelbeschluss selbst festgelegt sind (insbesondere die sogenannten BNE-basierten Beiträge), ermittelt werden; in diesem System sind die Beiträge der Mitgliedstaaten vorhersehbar und festgeschrieben und können nicht geändert werden, es sei denn, der Eigenmittelbeschluss würde geändert.
- Obgleich Artikel 14 Absätze 3 und 4 der Bereitstellungsverordnung, auf deren Anwendung in Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags Bezug genommen wird, keine Vergemeinschaftung der Schulden bewirkt, sondern vielmehr auf ein System des vorübergehenden Ausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten für den Fall eines Zahlungsausfalls im Rahmen eines von der Union aufgenommenen Darlehens abstellt, sind die besagten Bestimmungen für Fälle konzipiert worden, die sich von der vorgesehenen „Mittelaufnahme für Ausgaben“ im Rahmen von NGEU insbesondere hinsichtlich des Umfangs und des besonderen Charakters dieser Mittelaufnahme unterscheiden. Um diesen Besonderheiten und den von den Delegationen geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen, wird empfohlen, den Wortlaut des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags dahingehend zu ändern, dass ein spezifischer Text zur Kassenmittelverwaltung im Zusammenhang mit NGEU aufgenommen wird.

B. WURDE FÜR DEN VORSCHLAG ZUM AUFBAUINSTRUMENT MIT ARTIKEL 122 AEUV DIE GEEIGNETE RECHTSGRUNDLAGE GEWÄHLT?

1. Vorbemerkungen

115. Die Mittel, die die Kommission im Rahmen der ihr im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag neu übertragenen Befugnisse an den Märkten aufgenommen hat, werden durch den Vorschlag zum Aufbauinstrument ⁶⁷ einer Reihe von Konjunkturerholungsmaßnahmen zugewiesen, deren Anwendungsbereich darin ebenfalls festgelegt wird (Artikel 2 und 3 des Vorschlags zum Aufbauinstrument).

⁶⁷ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie (COM(2020) 441 final), Dokument ST 8141/20 INIT).

116. Im Vorschlag zum Aufbauinstrument wird ferner festgelegt, in welcher Form die Unterstützung geleistet wird (nicht rückzahlbare Unterstützung, Darlehen und Dotierung von Garantien (Artikel 3 Absatz 2)) und er enthält spezifische Vorschriften für den Haushaltsvollzug des Aufbauinstruments, wozu auch die Festlegung gehört, dass die aufgenommenen Mittel externe zweckgebundene Einnahmen darstellen (Artikel 4 Absatz 1).

Im Vorschlag zum Aufbauinstrument sind jedoch keine unmittelbaren Konjunkturerholungsmaßnahmen vorgesehen, sondern es wird vielmehr festgelegt, dass diese Maßnahmen im Rahmen spezifischer Programme, die aus dem Aufbauinstrument finanziert werden, durchgeführt werden (Artikel 2 Absatz 2). Die mit dem Vorschlag zum Aufbauinstrument verfolgten endgültigen Ziele werden somit durch die Durchführung autonomer Ausgabenprogramme und gemäß den spezifischen Merkmalen und Regeln dieser Programme, wie in den entsprechenden Rechtsakten der Union festgelegt, verwirklicht.

2. Rechtsrahmen

117. Artikel 122 AEUV lautet wie folgt:

„(1) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

(2) Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

3. Rechtliche Prüfung

118. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, die in Nummer 74 zitiert wird, muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage einer Maßnahme der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.

119. Im Vorschlag zum Aufbauinstrument wird nicht näher festgelegt, ob sich der Vorschlag auf Absatz 1 oder Absatz 2 des Artikels 122 AEUV stützt, oder ob beide Absätze gleichzeitig die Rechtsgrundlage des Vorschlags bilden.

Gemäß Artikel 122 Absatz 2 AEUV kann der Rat den Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union gewähren. Durch den Vorschlag zum Aufbauinstrument wird den Mitgliedstaaten jedoch kein finanzieller Beistand gewährt. Vielmehr werden darin allgemeine Regeln festgelegt, wie die von der Union aufgenommenen Mittel in einer Reihe von Unionsprogrammen zu verwenden sind.

Der Juristische Dienst des Rates ist daher der Auffassung, dass sich der Vorschlag zum Aufbauinstrument auf Artikel 122 Absatz 1 AEUV stützt, und nicht auf Absatz 2. Der Passus in Absatz 2, in dem auf die Schwierigkeiten beziehungsweise die außergewöhnlichen Ereignisse eingegangen wird, die einen Rückgriff auf diesen Artikel rechtfertigen, ist dennoch hilfreich, da er Aufschluss darüber gibt, zur Bewältigung welcher Art von außerordentlichen Umständen Artikel 122 als Ganzes konzipiert wurde.

120. Durch Artikel 122 Absatz 1 AEUV wird der Rat ermächtigt, „*im Geiste der Solidarität* [...] *die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen*“ zu beschließen, ohne dass präzisiert würde, in welchen Situationen diese Bestimmung zur Anwendung kommen soll oder welche Form und Art und welchen Inhalt die auf dieser Grundlage erlassenen Maßnahmen haben sollen. In Artikel 122 Absatz 1 AEUV wird lediglich „*insbesondere*“ auf gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, Bezug genommen; es sind jedoch weder die jeweiligen Situationen, die eine Anwendung des Artikels rechtfertigen, noch die spezifischen Maßnahmen, zu deren Erlass der Rat befugt wird, näher festgelegt.

121. Dieser wenig präzise Wortlaut lässt dem Rat einen breiten Ermessensspielraum, wenn er auf der Grundlage von Artikel 122 Absatz 1 AEUV tätig wird. Bei der Nutzung dieses Ermessensspielraums sind jedoch folgende Parameter zu berücksichtigen:

- Erstens setzt ein Rückgriff auf Artikel 122 Absatz 1 AEUV das Vorliegen einer Notsituation oder einer außergewöhnliche Situation⁶⁸ voraus, die zu gravierenden Schwierigkeiten⁶⁹ hinsichtlich der Wirtschaftslage der Mitgliedstaaten führt, die mit normalen Maßnahmen der Union nicht bewältigt werden können. Die „*angemessenen*“ Maßnahmen gemäß Artikel 122 Absatz 1 AEUV müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Ernst der Lage stehen. Darüber hinaus muss es sich, wie durch die ständige Rechtsprechung bestätigt wird, bei den nach Artikel 122 Absatz 1 AEUV erlassenen Maßnahmen um befristete Maßnahmen⁷⁰ handeln. Auf diesen Artikel darf nicht zurückgegriffen werden, um Angelegenheiten dauerhaft zu regeln oder die normale Finanzierung politischer Maßnahmen der EU zu ersetzen, da dies in die einschlägigen in den Verträgen festgelegten materiellen Rechtsgrundlagen eingreifen würde. Durch die einleitende Formulierung „*unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren*“ werden der Ausnahmecharakter und die zeitliche Befristung der Maßnahmen nach Artikel 122 Absatz 1 AEUV unterstrichen, da ein Rückgriff auf diesen Artikel nicht dazu führen darf, dass die Anwendung anderer Rechtsgrundlagen, die gemäß den Verträgen „unter normalen Umständen“ zu verwenden wären, ausgehöhlt oder umgangen wird.
- Zweitens ist Artikel 122 Absatz 1 Teil von Titel VIII Kapitel 1 AEUV, das der Wirtschaftspolitik vorbehalten ist. Bei Maßnahmen gemäß Artikel 122 Absatz 1 AEUV muss es sich folglich um Maßnahmen wirtschaftlicher Art handeln.

⁶⁸ In Artikel 122 Absatz 1 werden Notsituationen nicht ausdrücklich erwähnt, was in Artikel 122 Absatz 2 hingegen der Fall ist. Beide Absätze müssen jedoch zusammen und unter Berücksichtigung des speziellen Zwecks von Artikel 122 im System der Verträge gelesen werden: sowohl die kontextbezogene als auch die systematische Auslegung ergibt ein „Grundprinzip der Notsituation“, das für den gesamten Artikel gilt.

⁶⁹ In Artikel 122 Absatz 1 AEUV wird auf „*gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren*“ Bezug genommen. Hierbei handelt es sich lediglich um ein Beispiel, durch das keine Einschränkung in Bezug auf die Art der Schwierigkeiten, auf die der Artikel Anwendung finden kann, bewirkt werden soll; allerdings wird durch diese Bestimmung eine Relevanzschwelle festgelegt („*gravierende Schwierigkeiten*“), die erreicht sein muss, damit auf dieser Rechtsgrundlage Maßnahmen erlassen werden können; hierdurch bleibt dem Rat bei der Annahme der Maßnahmen ein Ermessensspielraum. Es sei darauf hingewiesen, dass der Ausdruck „*gravierende Schwierigkeiten*“ ebenfalls verwendet wird, um in Artikel 122 Absatz 2 die Bedingungen festzulegen, unter denen finanzieller Beistand gewährt wird.

⁷⁰ Diese Bedingungen sind vom Gerichtshof für die Anwendung von Artikel 103 des EWG-Vertrags, der der Vorläufer von Artikel 122 AEUV ist, benannt worden. Siehe das oben zitierte Urteil in der Rechtssache *Balkan Import*, Randnummern 13 bis 17.

122. Nun ist zu prüfen, ob in Anbetracht der oben beschriebenen Kriterien Ziel und Inhalt des Vorschlags zum Aufbauinstrument in den Anwendungsbereich von Artikel 122 Absatz 1 AEUV fallen. Diese Prüfung muss um eine weitere ergänzt werden: Da die mit dem Vorschlag zum Aufbauinstrument verfolgten Ziele im Wege der Durchführung autonomer Ausgabenprogramme verwirklicht werden sollen, ist ebenfalls zu prüfen, ob die wesentlichen Merkmale dieser Programme die Anforderungen, denen Maßnahmen nach Artikel 122 AEUV genügen müssen, in geeigneter Weise widerspiegeln.

a) Prüfung des Vorschlags zum Aufbauinstrument

i) Mit dem Vorschlag zum Aufbauinstrument verfolgte Ziele

123. Gemäß Artikel 1 des Vorschlags zum Aufbauinstrument wird dieses Instrument eingerichtet, „um die Erholung nach der COVID-19-Pandemie zu unterstützen.“ In den Erwägungsgründen 1 und 2 in der Präambel wird die COVID-19-Pandemie als die Ursache der außergewöhnlichen Wirtschaftslage genannt. Im Hinblick auf die Bewältigung dieser Ausnahmesituation werden in Erwägungsgrund 5 die mit dem Vorschlag zum Aufbauinstrument verfolgten Ziele dargelegt, nämlich im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung einzurichten, insbesondere zugunsten jener Mitgliedstaaten, die besonders schwer betroffen sind, und eine koordinierte, nachhaltige und robuste Erholung der Wirtschaftstätigkeit zu fördern. In Erwägungsgrund 6 wird dargelegt, dass die Unterstützung im Rahmen des Instruments lediglich für die Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie oder für den Finanzbedarf bereitgestellt werden sollte, der unmittelbar erforderlich ist, um ein Wiederauftreten der COVID-19-Pandemie zu verhindern.

124. Die vorstehend beschriebenen Ziele des Vorschlags entsprechen den Zielen, die mit Artikel 122 Absatz 1 AEUV verfolgt werden, nämlich im Geiste der Solidarität außergewöhnliche Ereignisse zu bewältigen, insbesondere wenn gravierende Schwierigkeiten auftreten.

ii) Inhalt des Vorschlags zum Aufbauinstrument

125. Als nächstes ist die Frage zu prüfen, ob sich die erklärten Ziele des Vorschlags zum Aufbauinstrument angemessen in seinem Inhalt widerspiegeln. Wie bereits oben dargelegt, muss der Vorschlag inhaltlich aus außerordentlichen, befristeten Maßnahmen wirtschaftlicher Art bestehen.

Handelt es sich um außerordentliche Maßnahmen?

126. Zur Beantwortung der Frage, ob es sich um außerordentliche Maßnahmen handelt, ist zunächst zu prüfen, ob sie an die Situation geknüpft sind, die infolge der COVID-19-Pandemie entstanden ist. Mit anderen Worten, wenn es sich um außerordentliche Maßnahmen handeln soll, muss der Anwendungsbereich des Vorschlags zum Aufbauinstrument auf Maßnahmen begrenzt sein, die zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie konzipiert wurden.
127. In Artikel 2 des Vorschlags, in dem der Anwendungsbereich des Vorschlags zum Aufbauinstrument geregelt wird, heißt es, dass das Instrument die Erholung in der Union nach der COVID-19-Pandemie unterstützt; dafür ist „*insbesondere*“ eine Reihe von Maßnahmen zur Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen vorgesehen (Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a bis i sowie Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Vorschlags):
- a) Maßnahmen, mit denen die unmittelbaren Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung, auf den Gesundheitssektor und auf die Wirtschaftsbeteiligten bewältigt werden sollen (Maßnahmen gemäß den Buchstaben a, c, d und i)⁷¹,
 - b) Maßnahmen zur Wiederankurbelung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen und der Verwirklichung des Ziels eines gerechten Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft (Maßnahmen gemäß den Buchstaben b und h)⁷²,
 - c) Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge in der Union im Falle künftiger Gesundheitskrisen (Maßnahmen gemäß den Buchstaben e, f und g)⁷³,
 - d) Maßnahmen zur Unterstützung von Drittländern, die von der COVID-19-Krise betroffen sind (Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2)⁷⁴.
128. Der Juristische Dienst des Rates ist der Auffassung, dass die unter Buchstabe a genannte erste Gruppe von Maßnahmen eindeutig mit der COVID-19-Pandemie im Zusammenhang steht.

⁷¹ Diese Maßnahmen sollen durch REACT-EU, das Solvenzhilfeeinstrument und die Fazilität für strategische Investitionen durchgeführt werden.

⁷² Diese Maßnahmen sollen mit Hilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität und einer zusätzlichen Mittelausstattung für den Fonds für einen gerechten Übergang durchgeführt werden.

⁷³ Diese Maßnahmen sollen mit Hilfe des Programms EU4Health und einer zusätzlichen Mittelausstattung für Horizont 2020 und das Programm RescEU durchgeführt werden.

⁷⁴ Diese Maßnahmen sollen mit Hilfe einer zusätzlichen Mittelausstattung für die humanitäre Hilfe und das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) durchgeführt werden.

129. Die zweite Gruppe von Maßnahmen (Buchstabe b) wird im Vorschlag dadurch gerechtfertigt, dass die COVID-19-Krise sich in unterschiedlicher Weise auf die nationalen Volkswirtschaften auswirkt und die bereits bestehende Unterschiede bei dem haushaltspolitischen Spielraum, der den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, um die Erholung nach der Pandemie zu unterstützen, noch weiter verstärken würden: Ohne ein einheitliches Vorgehen im Hinblick auf die wirtschaftliche Erholung würden die Divergenzen zwischen den nationalen Volkswirtschaften zunehmen, wodurch letztlich der Binnenmarkt und der soziale und territoriale Zusammenhalt der Union gefährdet würden (Erwägungsgründe 3 und 4).

Zwar ist es nicht Sache des Juristischen Dienstes des Rates, zu beurteilen, inwiefern die wirtschaftspolitischen Überlegungen, die der zweiten Gruppe von Maßnahmen zugrunde liegen, begründet sind, es kann jedoch – angesichts des Ermessensspielraums, über den der Rat gemäß Artikel 122 verfügt, – vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass es sich bei Unterstützungsmaßnahmen, die darauf abstellen, die Volkswirtschaften von Mitgliedstaaten, die von den Ausgangsbeschränkungen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus stark betroffen waren, durch Strukturreformen und Investitionen wieder anzukurbeln und so die wirtschaftliche Stabilität der von der COVID-19-Krise besonders stark getroffenen Mitgliedstaaten wieder herzustellen, um außerordentliche Maßnahmen im Sinne des Artikels 122 AEUV handelt.

130. Auf zwei Gruppen von Maßnahmen, nämlich die Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge (Nummer 128 Buchstabe c) sowie die Maßnahmen zur Unterstützung von Drittstaaten (Buchstabe d), sollte besonders eingegangen werden.

131. In Bezug auf die Aufnahme von Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge (Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben e bis g) in den Anwendungsbereich des Vorschlags zum Aufbauinstrument ist zu präzisieren, dass im Rahmen von Artikel 122 Absatz 1 AEUV im Prinzip „reaktive“ Maßnahmen vorzusehen sind, also Maßnahmen, mit denen auf bestehende Schwierigkeiten reagiert werden kann; vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung künftiger hypothetischer Krisen können auf der Grundlage dieses Artikels nicht ergriffen werden, hierfür stehen andere Rechtsgrundlagen (und normale Formen der Finanzierung) zur Verfügung.

132. Gleichzeitig ist aber die COVID-19-Pandemie noch nicht vorbei, und gegenwärtig ist keine Vorhersage darüber möglich, wie sie sich weiterentwickeln wird (z. B. eventuelle weitere Infektionswellen). Werden keine Gegenmaßnahmen ergriffen, wäre es möglich, dass die Schwierigkeiten, die zu Beginn der Krise in bestimmten Bereichen aufgetreten sind (z. B. unzureichende Autonomie der Versorgungsketten der Union, unzureichende Vorbereitung des Gesundheitssektors auf die Behandlung von Infektionskrankheiten, fehlende medizinische Ausstattung und Medikamente, unzureichende Forschung usw.), im Falle eines Wiederauflommens der Pandemie die Wirtschaftslage noch weiter beeinträchtigen könnten. Deshalb können Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge als geeignete Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie betrachtet werden, sofern diese Maßnahmen eindeutig mit den während der Krise aufgetretenen Schwierigkeiten in Zusammenhang stehen.
133. Die Einbeziehung verschiedener Formen der Unterstützung von Drittländern in die im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument unterstützten Maßnahmen (Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2) gibt ebenfalls Anlass zu Bedenken. Folgt man dem Vorschlag, so wäre eine solche direkte Unterstützung durch die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern und durch den Nutzen zu rechtfertigen, den die Union aus dieser Unterstützung ziehen würde, da durch die Krise beeinträchtigte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen gestärkt würden (Erwägungsgrund 7). Diese Zielsetzung spiegelt sich im Inhalt von Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Vorschlags wider, der wie folgt lautet: „*Das Instrument sieht außerdem Krisenunterstützung für Partnerländer vor, um deren Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zur Union wiederherzustellen und auszubauen und ihre Resilienz zu stärken.*“
134. In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass die Befugnis gemäß Artikel 122 Absatz 1 AEUV auf dem besonderen Geist der Solidarität basiert, der zwischen den Mitgliedstaaten besteht⁷⁵ und das Ergreifen außerordentlicher Maßnahmen rechtfertigt, wenn in Mitgliedstaaten gravierende wirtschaftliche Schwierigkeiten auftreten. Die Sachlage in Bezug auf Drittländer ist eine grundlegende andere.

⁷⁵ Das Gericht hat festgestellt, dass „*der Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, von dem sich der Rat leiten lassen muss, wenn er der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen im Sinne von Art. 122 Abs. 1 AEUV beschließt, [...] darauf hin[weist], dass diese Maßnahmen auf dem Beistand zwischen den Mitgliedstaaten beruhen.*“ (Urteil des Gerichts vom 30. September 2015 in der Rechtssache T-450/12, *Anagnostakis gegen Kommission*, EU:T:2015:739, Randnr. 42). Diese Feststellung wurde vom Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren bestätigt (Urteil vom 12. September 2017 in der Rechtssache C-589/15 P, EU:C:2017:663, Randnr. 71).

Somit gilt, dass die Schwierigkeiten, die für Mitgliedstaaten aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen ihren Volkswirtschaften und denen von Drittländern bestehen, zwar maßgeblich für die Auslösung von Artikel 122 AEUV⁷⁶ sein können, dass sich jedoch eine direkte Unterstützung von Drittländern durch Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Resilienz dadurch nicht rechtfertigen lässt, da solche Maßnahme keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten haben. Dies sollte sich in der Bestimmung widerspiegeln und die Begründung sollte weiter ausgearbeitet werden oder aber der Anwendungsbereich sollte auf diejenigen Drittländer beschränkt werden, die besonders relevant sind.

135. Da es sich um außerordentliche Maßnahmen handelt, ist ebenfalls zu beurteilen, ob sie der schwierigen wirtschaftlichen Lage, für deren Bewältigung sie bestimmt sind, tatsächlich angemessen sind. In Artikel 3 des Vorschlags werden in dieser Hinsicht die Gesamtfinanzausstattung des Vorschlags zum Aufbauinstrument (750 Mrd. EUR) und die Aufteilung dieses Betrags in nicht-rückzahlbare Unterstützung, Darlehen und Garantien sowie die Zuweisung der Mittel zu den einzelnen Programmen geregelt. Während der Beratungen im AStV und in den zuständigen Vorbereitungsgremien haben mehrere Delegationen die Frage der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit des Gesamtvolumens und der spezifischen Mittelzuweisungen aufgeworfen.
136. Wie bereits vorstehend ausgeführt, verfügt der Rat bei Entscheidungen über den Inhalt von Maßnahmen gemäß Artikel 122 Absatz 1 AEUV über einen breiten Ermessensspielraum. In diesem konkreten Fall kann dieser Ermessensspielraum vor dem Hintergrund der ausführlichen Bewertung des Aufbaubedarfs infolge der COVID-19-Pandemie, die die Kommission zur Begründung von NGEU vorgelegt hat, ausgeübt werden⁷⁷. Auf dieser Grundlage erscheinen die von der Kommission vorgeschlagenen Zahlen angesichts der in dieser Form noch nie da gewesenen Krise und des außergewöhnlichen Ausmaßes der Folgen, wie sie in der Bewertung der Kommission beschrieben sind, nicht unverhältnismäßig. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass es sich bei den vorgeschlagenen Zahlen um die höchstmöglichen Beträge handelt und dass die tatsächlichen Ausgaben davon abhängen werden, wie viele der Anträge auf Unterstützung aus den einzelnen EU-Programmen positiv beschieden werden; dadurch ist sichergestellt, dass die Mittel nur dann verwendet werden, wenn die einschlägigen Förderkriterien erfüllt sind.

⁷⁶ Bei den ersten Fällen der Anwendung von Artikel 122 AEUV handelte es sich in der Tat um Zahlungsbilanzschwierigkeiten von Mitgliedstaaten, die auf die Intensität des internationalen Handels oder auf externe Schocks im Zusammenhang mit der Lieferung von Waren, insbesondere von Öl, zurückzuführen waren.

⁷⁷ Siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: "Identifying Europe's recovery needs", Dokument ST 8136/20 ADD 1 REV1.

Handelt es sich um befristete Maßnahmen?

137. Wie in diesem Gutachten bereits dargelegt, muss es sich bei den nach Artikel 122 Absatz 1 AEUV erlassenen Maßnahmen um befristete Maßnahmen handeln. Sie können nicht zu dauerhaften Maßnahmen der EU werden.
138. Zwar ist nicht ausdrücklich eine „sunset-clause“⁷⁸ vorgesehen, einige Merkmale der Maßnahmen im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument lassen jedoch darauf schließen, dass es sich um zeitlich befristete Maßnahmen handelt, und zwar:
- der einmalige Charakter der haushaltstechnischen Ausgestaltung, der dadurch entsteht, dass die Mittel, die in Form von nicht-rückzahlbarer Unterstützung mobilisiert werden, als externe zweckgebundene Einnahmen gelten (Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags zum Aufbauinstrument),
 - die im Vorschlag zum Aufbauinstrument vorgesehenen Vorschriften für den Haushaltsvollzug, durch die ein System von Fristen für den Abschluss von rechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den im Rahmen des Vorschlags mobilisierten Mitteln festgelegt wird. Durch diese Fristen wird der Zeitraum, innerhalb dessen Unterstützung verfügbar und eine Förderfähigkeit gegeben ist, begrenzt;

⁷⁸ In anderen auf der Grundlage von Artikel 122 erlassenen Rechtsinstrumenten finden sich „sunset clauses“, durch die die Wirksamkeit der Maßnahmen zeitlich befristet wird (als jüngstes Beispiel sei das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise, auf das in Fußnote 18 Bezug genommen wird, angeführt). Die Aufnahme einer solchen Klausel ist jedoch nicht notwendig, um die Befristung des Instruments sicherzustellen, sofern sich die begrenzte Geltungsdauer eindeutig aus dem allgemeinen Aufbau des Instruments ableiten lässt.

- die Fristen erstrecken sich über einen Zeitraum vom vier Jahren, wobei für einen erheblichen Teil der Mittel, nämlich für 60 % der in Form nicht-rückzahlbarer Unterstützung verfügbaren Mittel, die entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen bereits innerhalb von zwei Jahren eingegangen werden müssen (Artikel 4 Absätze 4 bis 7). Eine solcher Zeitrahmen erscheint angesichts des enormen Umfangs der eingesetzten Mittel, der ehrgeizigen Ziele, die mit dem Vorschlag zum Aufbauinstrument verfolgt werden, und der Tatsache, dass die COVID-19-Pandemie weiter andauert, nicht unangemessen. Darüber hinaus ist ein solcher Zeitrahmen vergleichbar mit dem anderer bereits auf der Grundlage von Artikel 122 AEUV erlassener Instrumente, die einen weit geringeren Umfang haben und mit denen weit weniger ehrgeizige Ziele verfolgt werden⁷⁹.

Handelt es sich um Maßnahmen wirtschaftlicher Art?

139. Bei auf der Grundlage von Artikel 122 Absatz 1 AEUV angenommenen Maßnahmen muss es sich um Maßnahmen wirtschaftlicher Art handeln, zu denen unter anderem die Aufstellung von Ausgabenprogrammen (wie beispielsweise das Instrument für Soforthilfe), eine auf einem Sicherungssystem basierende Fazilität für Back-to-back-Kreditgewährung (SURE) oder einfach nur ein Regelungsrahmen zur Verbesserung der Wirtschaftslage gehören können. Für den Vorschlag zum Aufbauinstrument wurde eine andere Form gewählt: Hier werden Mittel mobilisiert, die im Rahmen der Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Mitteln an den Märkten erhoben werden, und die aufgenommenen Mittel werden dann einer Reihe von Maßnahmen zugewiesen, die mit Hilfe von Programmen der Union umgesetzt werden. Das Instrument hat eindeutig wirtschaftlichen Charakter, da mit ihm ein umfassendes Bündel von Maßnahmen für die wirtschaftliche Erholung finanziert wird (Erwägungsgrund 4), um die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Dimension der Krise zu bewältigen (Artikel 2 Absatz 1).

⁷⁹ Beispielsweise umfasste der Zeitrahmen des makroökonomischen Anpassungsprogramms für Portugal, das auf der Grundlage der EFSM-Verordnung (siehe Fußnote 15) angenommen wurde, drei Jahre, und der geleistete finanzielle Beistand belief sich auf insgesamt 26 Mrd. EUR. Das Fazit hinsichtlich der Befristung der im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument vorgesehenen Maßnahmen wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Zahlung der gebundenen Mittel und die Durchführung der finanzierten Tätigkeiten (sowie die Rückzahlung fälliger Beträge gemäß dem Eigenmittelbeschluss-Vorschlag) über einen wesentlich längeren Zeitraum erfolgen, da diese unterschiedlichen Zeitrahmen die Folge der unterschiedlichen Logik bei der Durchführung der Maßnahmen sind.

b) **Prüfung der sektorspezifischen Rechtsinstrumente, denen Mittel zugewiesen werden**

i) **Vorbemerkungen**

140. Soweit die im Vorschlag zum Aufbauinstrument vorgesehenen Maßnahmen durch spezifische Programme der Union umgesetzt werden, muss sichergestellt sein, dass die im Rahmen des Vorschlags bereitgestellten Mittel nach den für diese Programme geltenden Vorschriften im Einklang mit dem außerordentlichen und befristeten Charakter der Unterstützung gemäß Artikel 122 AEUV verwendet werden⁸⁰. Dies bedeutet insbesondere, dass geprüft werden muss, ob die Unterstützung zur Deckung des infolge der COVID-19-Krise entstandenen Bedarfs verwendet wird, wie in den für das jeweilige Programm geltenden Vorschriften für Mittelzuweisung, Förderfähigkeit, Bewertungskriterien und zeitliche Befristung der Unterstützung niedergelegt. Dies muss erfüllt sein, damit sichergestellt ist, dass die im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument bereitgestellten Mittel rechtmäßig verwendet werden.
141. Der Juristische Dienst des Rates vertritt die Auffassung, dass die in den verschiedenen Vorschlägen vorgesehenen sektorspezifischen Programme die Anforderungen, die sich aus Artikel 122 Absatz 1 AEUV ergeben, im Großen und Ganzen ordnungsgemäß erfüllen. Der Kürze halber wird bei der nachstehenden Prüfung der Schwerpunkt lediglich auf die Instrumente gelegt, denen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist oder zu denen Fragen seitens der Delegationen aufgeworfen wurden. Der Juristische Dienst des Rates kann später spezifische Aspekte jedes einzelnen Vorschlags prüfen, wenn dieser in den zuständigen Vorbereitungsgremien erörtert wird.

⁸⁰ Im Rahmen dieses auf Artikel 122 gestützten Instruments kann der Rat die Vorschriften für die gesonderten Ausgabenprogramme nicht festlegen; diese Programme werden auf der Grundlage der einschlägigen materiellen Rechtsgrundlage des Vertrags angenommen, wofür im Allgemeinen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt. Die Einhaltung der für die Anwendung von Artikel 122 AEUV festgelegten Bedingungen ist jedoch eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Ausgaben.

ii) Vorschlag zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität

142. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise, die die Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit, Investitionen vorzunehmen, beeinträchtigt und damit die Gefahr zunehmender wirtschaftlicher Unterschiede zwischen ihnen birgt, sollen mit Hilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden „Fazilität“⁸¹) Reformen und Investitionen gefördert werden, mit denen strukturelle Schwächen der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten behoben werden und ihre Resilienz gestärkt werden soll (Erwägungsgründe 4 bis 6 des Vorschlags zur Einrichtung der Fazilität). Diese Zielsetzung wird dann in den mit dem Programm verfolgten allgemeinen und spezifischen Zielen (Artikel 4), den Voraussetzungen für die Gewährung von Unterstützung für die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Aufbau- und Resilienzplänen (Artikel 14) und den Kriterien für die Bewertung dieser Pläne (Artikel 16) konkret ausformuliert. In diesen Bestimmungen wird ein besonderes Augenmerk auf die Verwirklichung der im Rahmen des Europäischen Semesters festgelegten nationalen Reformprioritäten und auf die Unterstützung des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft und des digitalen Wandels gelegt.
143. Ziel und Inhalt der Fazilität fallen somit in den oben beschriebenen Anwendungsbereich des Vorschlags zum Aufbauinstrument, und zwar insbesondere unter die Gruppe der Maßnahmen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des genannten Vorschlags. Im Rahmen der Fazilität wird ein besonderes Augenmerk auf Strukturreformen und die Verwirklichung langfristiger Ziele wie der Übergang zu einer grünen Wirtschaft und der digitale Wandel gelegt; hierdurch wird insbesondere der in Nummer 129 dargelegten Notwendigkeit entsprochen und ein plausibler Zusammenhang zwischen der durch die Krise hervorgerufenen Wirtschaftslage und deren Auswirkungen auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, sich von der Krise zu erholen, hergestellt und somit eine Unterstützung gerechtfertigt. Es ist jedoch eine andere Frage, ob die Kriterien, nach denen die Zuweisung der maximalen Finanzbeiträge an die Mitgliedstaaten erfolgen soll, ebenfalls dem Grundgedanke von Artikel 122 AEUV entsprechen. Die von der Kommission in Anhang I zu dem Vorschlag zur Einrichtung der Fazilität vorgeschlagene Zuweisungsmethode basiert auf Folgendem:
- auf dem Anteil der Bevölkerung des begünstigten Mitgliedstaats an der Gesamtbevölkerung der Union im Jahr 2019,
 - auf dem Kehrwert des Verhältnisses des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts (BIP) des begünstigten Mitgliedstaats zum durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der Union im Jahr 2019,

⁸¹ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (COM(2020) 408 final, Dokument ST 8403/20 INIT).

- auf der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in dem begünstigten Mitgliedstaat in den Jahren von 2015 bis 2019 im Verhältnis zur durchschnittlichen Arbeitslosenquote der gesamten Union in demselben Zeitraum,
- wobei für das zweite und das dritte Kriterium Obergrenzen festgelegt sind, um eine übermäßige Konzentration von Mitteln zu vermeiden.

144. Die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien sind Indikatoren für das Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten und die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Schwächen. Nach dieser Methode werden Mittel gezielt in Mitgliedstaaten gelenkt, in denen ein höherer Investitionsbedarf und ein größerer Bedarf an Wirtschaftsreformen besteht, indem denjenigen Mitgliedstaaten, die weniger wohlhabend sind und von einer höheren strukturellen Arbeitslosigkeit betroffen sind, mehr Mittel zugewiesen werden.
145. Mehrere Delegationen haben Fragen zur Relevanz des Bezugszeitraums, der für die Berechnung der maximalen Finanzbeiträge zugrunde gelegt wird, aufgeworfen. Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob Daten, die das Jahr 2019 – also einen Zeitraum, der vor dem COVID-19-Ausbruch lag – betreffen, in Anbetracht des mit dem Programm verfolgten Ziels, nämlich die Erholung nach der Krise zu fördern, relevant sind.
146. Diesbezüglich hat die Kommission hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten, in denen nachweislich bereits zuvor eine schwache Konjunktur zu verzeichnen war, schwerer von der Krise getroffen wurden und eher Gefahr laufen, von Ungleichgewichten betroffen zu sein. Die Fähigkeit dieser Länder zur wirtschaftlichen Erholung war bereits geringer, und es ist nun davon auszugehen, dass sie am stärksten in Mitleidenschaft gezogen werden. Hinzu kommt, dass die Pandemie erst vor Kurzem eingetreten und noch nicht vorüber ist, sodass die volkswirtschaftlichen Daten zu den Auswirkungen unvollständig sind und die vollständigen und endgültigen Auswirkungen im Hinblick auf die notwendige wirtschaftliche Erholung nicht notwendigerweise widerspiegeln.
147. Es ist nicht Sache des Juristischen Dienstes des Rates, sich mit der Begründetheit der wirtschaftlichen Argumentation auseinanderzusetzen, auf deren Grundlage die Zuweisungsmethode festgelegt wurde. Es sei lediglich erwähnt, dass die ihr zugrunde liegenden Annahmen nicht offensichtlich unangemessen erscheinen und daher das Grundprinzip der Unterstützung im Sinne des Vorschlags zum Aufbauinstrument nicht unterlaufen, selbst wenn nur eine indirekte Bewertung der Auswirkungen der Krise vorgenommen wird.

Um dem Grundgedanken der Dringlichkeit der Ausgaben mehr Gewicht zu verleihen, könnte der Rat in Betracht ziehen, die vorgesehene Methode, die auf Parametern basiert, die vor der Pandemie vorlagen, um weitere Parameter oder Kriterien, die auf die tatsächlichen oder geschätzten Auswirkungen der Krise auf den Wohlstand der Mitgliedstaaten abstellen, oder um einen Mechanismus zur Modulation der Zuweisungen in Abhängigkeit von der weiteren Entwicklung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen zu ergänzen.

iii) **Vorschlag für einen Fonds für einen gerechten Übergang**

148. Bei dem Fonds für einen gerechten Übergang (im Folgenden „Fonds“⁸²) handelt es sich um ein von der Kommission vor der COVID-19-Krise vorgeschlagenes Kohäsionsinstrument, mit dem die sozioökonomischen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft bewältigt werden sollen. Die Kommission schlägt nun in einem geänderten Vorschlag für den Fonds für einen gerechten Übergang vor, diesen Fonds durch zusätzliche im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument mobilisierte Mittel erheblich aufzustocken.
149. Der Fonds fällt aufgrund seiner Zielsetzung und seines Anwendungsbereichs unter den von der Kommission in ihrer Mitteilung⁸³ dargelegten allgemeinen Ansatz und der Vorschlag über den Fonds vereinigt die beiden Konzepte des Übergangs bzw. der wirtschaftlichen Erholung in einem Rechtsinstrument. Damit fällt der Fonds insbesondere in den Anwendungsbereich von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe h des Vorschlags zum Aufbauinstrument, wonach mit den Unterstützungsmaßnahmen sichergestellt werden soll, dass ein gerechter Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft nicht durch die COVID-19-Pandemie untergraben wird. Auch die soziale Dimension des Fonds entspricht dem Anwendungsbereich des Vorschlags zum Aufbauinstrument insofern, als dieses Instrument auf die Wiederherstellung der Beschäftigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielt.

⁸² Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (COM(2020) 460 final, Dokument ST 8386/20 INIT).

⁸³ Gemäß der Mitteilung der Kommission „*muss der Wiederaufbau in Europa von Solidarität, Zusammenhalt und Konvergenz getragen sein*“ (COM (2020) 456, S. 1, Dokument ST 8136/20 INIT).

150. Die zusätzlichen Mittel sollen den Mitgliedstaaten allerdings noch immer gemäß der in dem ursprünglichen Vorschlag zur Einrichtung des Fonds vorgesehenen Methode zugewiesen werden. Nach dieser Methode sollen die Mittel unter Berücksichtigung der relativen Fähigkeit eines Mitgliedstaats, Investitionen zur Bewältigung des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu tätigen, zugewiesen werden, wobei eine Reihe von Kriterien zur Anwendung kommt. Diese Kriterien beziehen sich jedoch auf die Lage vor der Pandemie⁸⁴, und ihre Relevanz für die Bewertung der Frage, wie sich die COVID-19-Pandemie auf die besagte Fähigkeit eines Mitgliedstaats auswirkt, ist nicht klar.
151. Daraus folgt, dass die Mobilisierung zusätzlicher Mittel zwar einerseits auf der Annahme basiert, dass die COVID-19-Krise sich negativ auf die Fähigkeit, auf die Herausforderungen des Übergangs zu reagieren, ausgewirkt hat, diese Annahme jedoch andererseits nicht zu relevanten Parametern geführt hat, die es erlauben würden, den aufgrund der Krise in Regionen, Wirtschaftszweigen und Mitgliedstaaten zusätzlich entstandenen Bedarf zu ermitteln und so eine gezielte und wirksame Finanzierung des Übergangs, insbesondere in der ersten Phase nach der COVID-19-Pandemie, zu ermöglichen. Die Parameter sollten angepasst werden, sodass die Mittelzuweisung in ausreichendem Maße an den durch die COVID-19-Krise entstandenen Bedarf angepasst werden kann.

iv) Die Vorschläge zu dem Programm EU4Health, zu dem Rahmenprogramm Horizont 2020 und zu RescEU

152. Gemäß dem Kommissionsvorschlag wird im Rahmen des Vorschlags zum Aufbauinstrument zusätzliche Unterstützung für verschiedene Programme geleistet, die auf Dauer angelegt sind und mit denen umfassendere Ziele verfolgt werden als die Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie. Dies gilt für das Programm EU4Health⁸⁵, für das Rahmenprogramm Horizont 2020⁸⁶ sowie für RescEU⁸⁷, mit denen verschiedene Maßnahmen zur Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich beziehungsweise Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Innovation und Katastrophenschutz unterstützt werden.

⁸⁴ Zu diesen Kriterien zählen das Ausmaß der Herausforderung des Übergangs auf der Ebene der Regionen (anhand der entsprechenden CO₂-Emissionen der Industrie) und das Ausmaß der sozialen Herausforderungen im Hinblick auf potenzielle Arbeitsplatzverluste in der Industrie, im Stein- und Braunkohlebergbau und in der Torf- und Ölschiefergewinnung. Die Methode trägt außerdem der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten und den damit verbundenen Investitionskapazitäten Rechnung, die anhand von Wirtschaftsindikatoren, die sich auf den Zeitraum von 2015 bis 2017 beziehen, ermittelt werden. Siehe Anhang I zu dem Vorschlag zur Einrichtung des Fonds.

⁸⁵ Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2021-2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 282/2014 (COM(2020) 405 final, Dokument ST 8595/20 INIT).

⁸⁶ Kommissionsvorschlag für eine Omnibus-Verordnung zur Änderung der sektorspezifischen Vorschriften für das Rahmenprogramm „Horizont Europa“, NDICI, CAP, EAGF und EAFRD (COM(2020) 459 final, Dokument ST 8555/20 INIT).

⁸⁷ Kommissionsvorschlag für einen Beschluss zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union (COM(2020) 220 final, Dokument ST 8330/20 INIT).

153. Wie bereits oben dargelegt, steht eine derartige Form der Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge nur insoweit im Einklang mit dem Grundprinzip des Artikels 122 Absatz 1 AEUV, als eine ausreichende Verknüpfung zwischen den finanzierten Maßnahmen und der derzeitigen Pandemie aufgezeigt werden kann. Um die Rechtmäßigkeit der Ausgaben sicherzustellen, muss diese erforderliche Verknüpfung in geeigneten Bestimmungen formuliert werden, um zu verhindern, dass die zusätzlichen Mittel für Maßnahmen eingesetzt werden, die nicht in Zusammenhang mit der derzeitigen Krise stehen, was beispielsweise bei Katastrophenschutzmaßnahmen, die zur Bewältigung anderer Arten von Katastrophen als einer Pandemie ergriffen würden, oder bei Forschungsprogrammen und Maßnahmen im Gesundheitsbereich, die nicht mit der Pandemie oder ihren Folgen zusammenhängen, der Fall wäre.

4. Zwischenfazit

154. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Vor dem Hintergrund der Befristung und des Ausnahmecharakters von Maßnahmen gemäß Artikel 122 AEUV ist dieser Artikel die richtige Rechtsgrundlage für den Vorschlag zum Aufbauinstrument;
- gemäß Artikel 122 AEUV darf Drittländern keine direkte Unterstützung im Zusammenhang mit Maßnahmen gewährt werden, mit denen die Resilienz der Drittländer gestärkt werden soll, soweit diese Maßnahmen sich nicht unmittelbar auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten auswirken. Die betreffenden Vorschläge sollten diesbezüglich angepasst werden;
- die sektorspezifischen Programme, denen im Rahmen von NGEU aufgenommene Mittel zugewiesen werden, tragen den Anforderungen gemäß Artikel 122 AEUV bezüglich der Befristung und des Ausnahmecharakters der Maßnahmen im Allgemeinen ordnungsgemäß Rechnung. Die in dem Vorschlag für einen Fonds für einen gerechten Übergang bezüglich der Zuweisung von Mitteln aus NGEU festgelegten Kriterien sowie die Anwendungsbereiche des Programms EU4Health, des Rahmenprogramms Horizont 2020 und des RescEU-Vorschlags sind jedoch zu breit gefasst; sie sollten näher festgelegt werden, um einen hinreichenden Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie herzustellen.

C. IST NGEU MIT ARTIKEL 125 ABSATZ 1 AEUV (NICHTBEISTANDSKLAUSEL) VEREINBAR?

1. Rechtsrahmen

155. Artikel 125 Absatz 1 AEUV lautet wie folgt:

„Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

2. Rechtliche Prüfung

156. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die für NGEU vorgesehene rechtliche Ausgestaltung mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV, der sogenannten Nichtbeistandsklausel, vereinbar ist.

157. Dieser Frage kann unter zwei unterschiedlichen Gesichtspunkten nachgegangen werden. Der erste Gesichtspunkt betrifft die Frage, ob die Beiträge der Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Systems der Eigenmittel geschuldet werden, um die Verbindlichkeiten der Union aufgrund der Mittelaufnahme an den Märkten zurückzuzahlen, für die Mitgliedstaaten eine gesamtschuldnerische Haftung für die Eigenmittelverpflichtungen der anderen Mitgliedstaaten gegenüber der Union nach sich ziehen. Der zweite Gesichtspunkt betrifft die Frage, ob eine Finanzierung im Rahmen von NGEU bewirken würde, dass die Union für die Verpflichtungen von Mitgliedstaaten haftet.

158. Zunächst sei daran erinnert, dass – wie oben (Nummern 108 und 109) bereits dargelegt – der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag auf einem System anteiliger Verbindlichkeiten basiert, d. h. auf dem Grundsatz, dass jeder Mitgliedstaat allein für den Teil der Verpflichtungen haftet, die er gegenüber der Union hinsichtlich der künftigen Rückzahlung der im Rahmen von NGEU eingegangenen Verbindlichkeiten übernommen hat. Dies steht im Einklang mit System der Eigenmittel der Union, wonach jeder einzelne Mitgliedstaat anteilig, individuell und nicht gesamtschuldnerisch haftet. Somit folgt aus den von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags eingegangenen Verpflichtungen nicht, dass sie für die Verpflichtungen anderer Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 125 Absatz 1 AEUV haften.
159. Zweitens ist hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Finanzierung im Rahmen von NGEU mit der „Nichtbeistandsklausel“ festzuhalten, dass in der Rechtssache *Pringle*⁸⁸, in der es um die Vereinbarkeit des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV ging, der Gerichtshof zu dem Schluss kam, dass durch die Bestimmung sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten auf eine solide Haushaltspolitik achten; genauer gesagt soll gewährleistet werden, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben, was ihnen einen Anreiz geben soll, Haushaltsdisziplin zu wahren⁸⁹. Es sei daran erinnert, dass die finanzielle Unterstützung, die einem Mitgliedstaat im Rahmen des ESM gewährt wird, an die Stelle der Märkte treten soll, zu denen die betreffenden Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Finanz- und Haushaltslage keinen Zugang hatten. Daher bestand der Grund für die strikten Auflagen, an die eine Stabilitätshilfe für die Mitgliedstaaten im Rahmen des ESM geknüpft ist, in der Notwendigkeit, für die Mitgliedstaaten den Anreiz, eine solide Haushaltspolitik zu achten, nicht zu verringern⁹⁰. Aufgrund dieser Auflagen wurde die Unterstützung im Rahmen des ESM als mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV vereinbar betrachtet.
160. Dementsprechend fallen Formen der Finanzierung, die im Unterschied zu der Unterstützung im Rahmen des ESM-Vertrags nicht dazu bestimmt sind, die Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber den Märkten oder anstelle der Märkte zu übernehmen, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 125 Absatz 1 AEUV.

⁸⁸ Siehe Urteil vom 27. November 2012 in der Rechtssache C-370/12, *Pringle*, EU:C:2012:756.

⁸⁹ Siehe vorstehend zitiertes Urteil in der Rechtssache *Pringle*, Randnr. 135. Siehe auch das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Dokument ST 7197/20).

⁹⁰ Siehe vorstehend zitiertes Urteil in der Rechtssache *Pringle*, Randnr. 143.

161. Unter diesem Aspekt unterscheidet sich NGEU grundlegend von einer Unterstützung im Rahmen des ESM-Vertrags. NGEU sieht ein umfangreiches Ausgabenprogramm vor, durch das die Wirtschaft in Reaktion auf den durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten schweren wirtschaftlichen Schock wieder angekurbelt werden soll. Im Gegensatz zu der in der Rechtssache *Pringle* analysierten Rechts- und Sachlage ist es im Rahmen von NGEU und den Programmen der Union, durch die die aufgenommenen Mittel zugewiesen werden sollen, nicht vorgesehen, den Mitgliedstaaten einen finanziellen Beistand zu leisten, der die Märkte ersetzen würde. Bei NGEU handelt es sich nicht um einen Mechanismus, der dazu bestimmt wäre, in Sinne von Artikel 125 Absatz 1 AEUV in der Auslegung des Gerichtshofs in der Rechtssache *Pringle* die Haftung eines Mitgliedstaats gegenüber den Märkten oder an Stelle der Märkte zu übernehmen.
162. NGEU soll aus einer Reihe von Instrumenten bestehen, durch die Ausgaben der Union im Wege sowohl laufender als auch neu aufgelegter Programmen erfolgen, durch die die Ziele der Unionspolitik in den verschiedenen Bereichen (und ganz besonders im Bereich der Kohäsionspolitik) verwirklicht werden sollen. Durch die Ausgestaltung von NGEU wird somit weder bewirkt, dass die Union Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Liquiditäts- oder Finanzmanagements übernimmt, noch wird darauf abgezielt, die Finanzierung der Mitgliedstaaten an den Märkten durch eine Finanzierung seitens der Union zu ersetzen oder zu ergänzen.
163. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass alle in den Verträgen enthaltenen Rechtsgrundlagen ihrem Wesen nach miteinander vereinbar sind. Sie unterliegen keiner Rangordnung. Sie sind alle harmonisch gemäß den Auslegungsmethoden des Gerichtshofs anzuwenden. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die mit der Unionspolitik in den verschiedenen Bereichen auf der Grundlage des Primärrechts verfolgten Ziele mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV vereinbar sind. Insbesondere ist eine Finanzierung zur Umsetzung der Politik der EU, und insbesondere ihrer Kohäsionspolitik, naturgemäß mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV vereinbar.
164. NGEU fällt deshalb nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 125 Absatz 1 AEUV.

3. Zwischenfazit

165. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kann folgendes Fazit gezogen werden:
- Die allgemeine Ausgestaltung von NGEU, und speziell der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag und die Finanzierungsstruktur des Instruments, ist mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV vereinbar.

III. ALLGEMEINES FAZIT

166. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen gelangt der Juristische Dienst des Rates zu folgenden Schlussfolgerungen:

In der Frage, ob NGEU mit den Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin (Artikel 310 AEUV) und mit dem Grundsatz, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird (Artikel 311 AEUV), vereinbar ist:

167. Die Verträge ermöglichen es dem Unionsgesetzgeber, einen Mechanismus, wie er mit NGEU vorgeschlagen wird, zu schaffen, sofern dieser Mechanismus eine Reihe von Sicherungsmaßnahmen vorsieht, durch die die Haushaltsneutralität gewahrt und letztendlich auch der Grundsatz des Haushaltsausgleichs geachtet wird:

- die aufgenommenen Beträge werden Ausgabenprogrammen als externe zweckgebundene Einnahmen zugewiesen, bei denen es sich *per se* um zusätzliche Einnahmen handelt, die keine Auswirkungen auf die im Jahreshaushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben haben und deshalb unter haushaltstechnischen Aspekten kein Haushaltsungleichgewicht erzeugen können;
- die Rückzahlung der Verbindlichkeiten der Union ist innerhalb der Eigenmittelobergrenzen garantiert, und zwar durch eine spezifische Komponente, die nur zu diesem Zweck verwendet werden darf, und durch zusätzliche Bestimmungen, nach denen sich die Mitgliedstaaten verpflichten, Mittel bis zu dem im Eigenmittelbeschluss-Vorschlag festgelegten Höchstbetrag der Mittelaufnahme bereitzustellen; aus dem Zusammenwirken dieser beiden Faktoren ergibt sich eine unwiderrufliche, endgültige und vollstreckbare Zahlungsgarantie.

168. Es obliegt dem Unionsgesetzgeber, festzulegen, welche finanziellen Mittel notwendig sind, um das mit NGEU verfolgte Ziel in geeigneter Weise zu verwirklichen; hierbei verfügt der Unionsgesetzgeber über einen Ermessensspielraum, der unter anderem die Möglichkeit einer Mittelaufnahme einschließt, wobei die aufgenommenen Mittel externe zweckgebundene Einnahmen darstellen. Der Ermessensspielraum ist jedoch dadurch begrenzt, dass die Integrität des Eigenmittelsystems der Union gewahrt werden muss;

169. in Anbetracht des erheblichen Umfangs der im Rahmen von NGEU vorgesehenen externen zweckgebundenen Einnahmen sollten angemessene Sicherungsmaßnahmen vorgesehen werden, um die Integrität des Systems der Eigenmittel der Union sowie des Haushaltssystems zu schützen. Der außergewöhnliche Charakter der Situation, die mithilfe von NGEU bewältigt werden soll, sowie die Einmaligkeit und die Befristung von NGEU, die in den einschlägigen Vorschlägen in angemessener Weise wiedergespiegelt werden, stellen entsprechende angemessene Sicherungsmaßnahmen dar;
170. im Hinblick darauf, die Vereinbarkeit der externen zweckgebundenen Einnahmen mit dem Eigenmittelsystem und den Haushaltsmechanismen weiter zu verbessern, ist es ratsam, zusätzliche konkrete Regelungen zu treffen, durch die eine angemessene Einbeziehung des Europäischen Parlaments und des Rates in das jährliche Verfahren sichergestellt wird.
171. Artikel 311 AEUV ist die geeignete Rechtsgrundlage für die neu in den Eigenmittelbeschluss-Vorschlag aufgenommenen Bestimmungen betreffend die Rückzahlung der im Rahmen von NGEU vorgesehenen Mittelaufnahme. Die Bestimmungen zur Ermächtigung der Kommission, Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, können als Ergänzung zu den übrigen Bestimmungen des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags betrachtet werden. Es steht dem Unionsgesetzgeber frei, Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags als wesentliche Komponente des Systems der Eigenmittel zu betrachten, die eher in den entsprechenden Beschlussvorschlag statt in die Bereitstellungsverordnung aufgenommen werden sollte.
172. Das System der Eigenmittel der Union beruht grundsätzlich auf dem System der Proportionalität, in dem die Beiträge jedes Mitgliedstaats anteilig unter Bezugnahme auf die Beitragssätze, die im Eigenmittelbeschluss selbst festgelegt sind (insbesondere die sogenannten BNE-basierten Beiträge), ermittelt werden; in diesem System sind die Beiträge der Mitgliedstaaten vorhersehbar und festgeschrieben und können nicht geändert werden, es sei denn, der Eigenmittelbeschluss würde geändert;

In Anbetracht des besonderen Umfangs und des besonderen Charakters der geplanten „Mittelaufnahme für Ausgaben“ sowie in Anbetracht der von den Delegationen geäußerten Bedenken wird empfohlen, den Wortlaut von Artikel 6 Absatz 4 des Eigenmittelbeschluss-Vorschlags dahingehend zu ändern, dass ein spezifischer Text zur Kassenmittelverwaltung im Zusammenhang mit NGEU aufgenommen wird.

In der Frage, ob für den Vorschlag zum Aufbauinstrument mit Artikel 122 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage gewählt wurde:

173. Vor dem Hintergrund der Befristung und des Ausnahmecharakters von Maßnahmen gemäß Artikel 122 AEUV ist dieser Artikel die richtige Rechtsgrundlage für den Vorschlag zum Aufbauinstrument.
174. Gemäß Artikel 122 AEUV darf Drittländern keine direkte Unterstützung im Zusammenhang mit Maßnahmen gewährt werden, mit denen die Resilienz der Drittländer gestärkt werden soll, soweit diese Maßnahmen sich nicht unmittelbar auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten auswirken. Die betreffenden Vorschläge sollten diesbezüglich angepasst werden;
175. Die sektorspezifischen Programme, denen im Rahmen von NGEU aufgenommene Mittel zugewiesen werden, tragen den Anforderungen gemäß Artikel 122 AEUV bezüglich der Befristung und des Ausnahmecharakters der Maßnahmen im Allgemeinen ordnungsgemäß Rechnung. Die in dem Vorschlag für einen Fonds für einen gerechten Übergang bezüglich der Zuweisung von Mitteln aus NGEU festgelegten Kriterien sowie die Anwendungsbereiche des Programms EU4Health, des Rahmenprogramms Horizont 2020 und des RescEU-Vorschlags sind jedoch zu breit gefasst; sie sollten näher festgelegt werden, um einen hinreichenden Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie herzustellen.

In der Frage, ob NGEU mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV (Nichtbeistandsklausel) vereinbar ist:

176. Die allgemeine Ausgestaltung von NGEU, und speziell der Eigenmittelbeschluss-Vorschlag und die Finanzierungsstruktur des Instruments, ist mit Artikel 125 Absatz 1 AEUV vereinbar.