

Fachbereich Öffentliches Recht
Völkerrecht
Europarecht

Ao. Univ.-Prof.
Dr. Michael Geistlinger

Churfürststraße 1
5010 Salzburg
Austria - Europe

Tel.: +43 / (0) 662 / 8044-3655

Fax.: +43 / (0) 662 / 8044-74-
3655

Michael.geistlinger@sbg.ac.at
www.uni-salzburg.at

EU-Eigenmittelbeschluss 2021 – Eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung

Kurze Gutachterliche Stellungnahme

Salzburg, 25. Mai 2021

Leitsätze

- 1. Der Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 14. Dezember 2020 zur Novellierung des Eigenmittelbeschlusses (Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates) (Eigenmittelbeschluss 2021) stellt wegen dessen Ermächtigung in Artikel 5 zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro, wegen Festlegung einer Erhöhung der Eigenmittelbeiträge in Artikel 6 um 0,6% des BNE sowie Einführung einer Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Mitgliedstaaten eine Verletzung der Gründungsverträge der Europäischen Union dar und erging damit ultra vires.**
- 2. Konkret bedeutet der genannte Beschluss jedenfalls eine Verletzung von Art 311 AEUV in Verbindung mit Art 310 AEUV und Art 119 Abs 3 AEUV und damit auch von Art 5 Abs 2 EUV. Die Rechtswirkung des genannten Beschlusses ist diejenige einer Änderung des AEUV, die nicht in dem dafür vorgesehenen Verfahren erfolgt ist.**
- 3. Der genannte Beschluss ist damit durch das EU-Beitritts-BVG nicht gedeckt, da das für eine Vertragsänderung vorgesehene Verfahren des Art 48 EUV nicht eingehalten worden ist. Er bedeutet eine Verletzung des EU-Beitritts-BVG und damit eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung. Zugleich liegt eine solche Gesamtänderung in seinem Eingriff in das demokratische Prinzip und das rechtsstaatliche Prinzip der österreichischen Bundesverfassung.**
- 4. Die Vorlage des Beschlusses des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union an den Nationalrat zur Genehmigung und an den Bundesrat zur Zustimmung gemäß Art. 23i Abs. 3 erster Satz B-VG erfüllt die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht. Der Beschluss bedarf einer Behandlung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG.**

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Hauptinhalt des Revisionsvorschlags und Begründung	4
3.	Hinweise zur Rechtsgrundlage im Eigenmittelbeschluss 2021	6
4.	Erlaubt Art 311 AEUV den Eigenmittelbeschluss 2021?	10
5.	Könnte Art 122 Abs 2 AEUV die Kompetenzgrundlage des Eigenmittelbeschlusses 2021 sein	14
6.	Erlaubt Art 322 AEUV oder eine andere im Beschluss genannte Bestimmung des AEUV den Eigenmittelbeschluss 2021?	16
7.	Bietet der EUV eine Rechtsgrundlage?	16
8.	Gesamtbefund der Analyse der EU-Gründungsverträge	16
9.	Verfassungsrechtliche Folgen der Verletzung des AEUV durch den Eigenmittelbeschluss 2021	18

1. Einleitung

Der Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 (im Folgenden entsprechend der Diktion des österreichischen Ministerrates: „Eigenmittelbeschluss 2021“) ersetzt, abgesehen von einer Berechnungs- und Anpassungsmaßgabe,¹ den Beschluss des Rates 2014/335/EU, Euratom vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der EU.² Nach jenem Beschluss basierten die Tätigkeiten der EU auf einem ausgeglichenen Haushalt. Die Ausgaben der EU mussten daher vollständig aus ihren Eigenmitteln finanziert werden. Die Eigenmittel der EU umfassten, wie aus der Kurzzusammenfassung des Beschlusses 2014 hervorgeht:

- „Auf Einfuhren von außerhalb der EU erhobene Zölle sowie für die Zuckerherstellung innerhalb der EU erhobene Steuern (bekannt als „traditionelle Eigenmittel“),
- auf einem Anteil der Mehrwertsteuer (MWSt), einer von den EU-Ländern erhobenen Verbrauchsteuer, basierende Einnahmen,
- auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) jedes EU-Landes basierende Einnahmen.“³

Dabei galten für den Zeitraum 1. Januar 2014 – 31. Dezember 2020 folgende Eckpunkte:

- Es existierte eine Gesamtobergrenze in Höhe von maximal 1,23 % der Summe der BNE aller EU-Länder für die Eigenmittel, die der EU für die jährlichen Mittel für Zahlungen zu Verfügung standen.
- Bei den traditionellen Eigenmitteln konnten die EU-Länder 20 % der von ihnen erhobenen Beiträge als Erhebungskosten einbehalten.
- In Bezug auf die auf dem BNE basierenden Eigenmittel wurde ein einheitlicher Prozentsatz auf das BNE jedes EU-Landes eingehoben.
- Für Österreich und einige andere EU-Länder (zB Deutschland, Niederlande) wurde ein Korrekturmechanismus angewandt. Aufgrund ihres relativen Wohlstandes zahlten diese Staaten geringere Beiträge.

2. Hauptinhalt des Revisionsvorschlags und Begründung

Demgegenüber behauptet der Eigenmittelbeschluss 2021 weniger komplex zu sein (Erwägungsgrund 5), besser auf die Ziele der Union abgestimmt zu sein und „*die Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) zum Jahreshaushalt der Union zu verringern*“ (Erwägungsgrund 6). Er behält die drei oben genannten Eigenmittelkategorien bei (Art 2 Abs 1 lit a, b, d). Er führt eine neue Eigenmittelkategorie auf der Grundlage nationaler Beiträge, die im Verhältnis zur Menge an Verpackungsabfällen aus Kunststoff berechnet wird, die in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht recycelt werden, ein, der mit einem Anpassungsmechanismus gekoppelt ist, der eine übermäßig regressive Wirkung

¹ Siehe Art 11 Abs 1 und 2 Eigenmittelbeschluss 2020 (BESCHLUSS (EU, Euratom) 2020/2053 DES RATES vom 14. Dezember 2020).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri-CELEX:332014D0335&from=DE> (250421)

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri-LEGISSUM:0601_3 (250421).

auf die nationalen Beiträge vermeiden soll (Art 2 Abs 1 lit c und Erwägungsgrund 7). Angekündigt werden ferner für den Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 – 2027 weitere Eigenmittel, die die Europäische Kommission vorbereiten soll, und wozu auch eine Finanztransaktionssteuer gehören kann (Erwägungsgrund 8).

Der jährliche BNE basierte Eigenmittelbeitrag Österreichs und einiger anderer Staaten soll reduziert werden (Erwägungsgrund 9). Die Reduktion für Österreich beläuft sich auf 565 Mio EUR (§ 2 Abs 4). Der Satz für die Einbehaltung traditioneller Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten wird auf 25 % erhöht (Art 9 Abs 2 und Erwägungsgrund 10). Der Europäische Entwicklungsfonds wird in den Unionshaushalt einbezogen, um so die Obergrenzen der Eigenmittel zu erhöhen (Erwägungsgrund 11). Weiters wird der maximale Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für die jährlichen Mittel für Zahlungen zur Verfügung steht, auf 1,40 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten sowie der maximale Gesamtbetrag der jährlichen Mittel für Verpflichtungen, die in den Unionshaushalt eingesetzt werden, auf 1,46 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten erhöht (Art 3 Abs 1 und 2 sowie Erwägungsgrund 12). Zugleich wird die Option eröffnet, im Bedarfsfall eine Anpassung der Obergrenzen der Eigenmittel durchzuführen (Art 3 Abs 4 und Erwägungsgrund 13).

Besonderes Augenmerk ist aber auf Art 5 Abs 1 lit a sowie lit b und Erwägungsgrund 14 zu richten, wo festlegt, bzw begründet wird, dass aus Anlass der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise die Europäische Kommission ausnahmsweise ermächtigt werden soll, *„im Namen der Union an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen. Bis zu 360 Mrd. EUR der aufgenommenen Mittel zu Preisen von 2018 würden für Darlehen und bis zu 390 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 der aufgenommenen Mittel würden für Ausgaben, beide zum ausschließlichen Zweck der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise, verwendet werden.“*⁴ Dies soll die Überwindung der Folgen der Krise ermöglichen, *„ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten in einer Zeit zu erhöhen, in der ihre Haushalte aufgrund der Finanzierung ihrer nationalen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Krise bereits einem enormen Druck ausgesetzt sind.“*

Die rechtlichen Verpflichtungen für diese zusätzlichen Mittel sollten entsprechend Erwägungsgrund 15 bis 31. Dezember 2023 eingegangen werden. Art 5 Abs 1 letzter Unterabsatz spricht allerdings davon, dass die *„Kommission ... die in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Mittelaufnahme so“* steuert, *„dass nach 2026 keine Aufnahme neuer Nettomittel mehr erfolgt.“* Die Befugnis zur Nettomittelaufnahme erstreckt sich damit nahezu über den gesamten Zeitraum des aktuellen Mittelfristigen Finanzrahmens. Die Genehmigung von Zahlungen soll sich nach einem Aufbau- und Resilienzplan richten (Art 5 Abs 2 und 3 sowie Erwägungsgrund 15). Um die Haftung im Zusammenhang mit der geplanten Mittelaufnahme tragen zu können, ist vorgesehen, vorübergehend die Obergrenze der Mittel für Zahlungen und die Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen zum alleinigen Zweck der Deckung

⁴ Das Zitat stützt sich wegen der übersichtlicheren Formulierung auf Erwägungsgrund 14. Art 5 Abs 1 lit a und lit b setzen dies operativ um.

sämtlicher Verbindlichkeiten der Union, die sich aus ihrer Mittelaufnahme zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise ergeben, um jeweils 0,6 Prozentpunkte anzuheben (Art 6 und Erwägungsgrund 16). Diese als „vorübergehend“ titulierte Anhebung sollte enden, *„sobald alle aufgenommenen Mittel zurückgezahlt sind und alle Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen, die auf der Grundlage dieser Mittel gewährt wurden, nicht mehr bestehen, was spätestens am 31. Dezember 2058 der Fall sein sollte.“* (Art 6 und Erwägungsgrund 17). Nach 2026 *„sollten die Mittelaufnahmen strikt auf Refinanzierungsgeschäfte beschränkt werden, um ein wirksames Schuldenmanagement zu gewährleisten.“* (Erwägungsgrund 18). Für die Details sind ein Emissionszeitplan und Tilgungs- und Zinszahlungszeitplan vorgesehen. Die Rückzahlung der Mittel und die Zahlung fälliger Zinsen erfolgen aus dem Unionshaushalt (Art 5 Abs 2 und Erwägungsgrund 19). Eine vollständige Rückzahlung soll bis 31. Dezember 2058 erfolgen (Art 5 Abs 2 2. Unterabsatz und Erwägungsgrund 20). Die von der Union in einem bestimmten Jahr für die Rückzahlung des Kapitalbetrags zu entrichtenden Beträge sollen 7,5 % des Höchstbetrags von 390 Mrd. EUR für Ausgaben nicht übersteigen (Art 5 Abs 2 letzter Unterabsatz und Erwägungsgrund 21). Es sollte klargestellt werden, *„dass die Union an den Kapitalmärkten aufgenommene Mittel grundsätzlich nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben“* verwendet (Erwägungsgrund 22). Im operativen Teil des Beschlusses fehlt das Wort *„grundsätzlich“* (Art 6 Abs 2).

Erwägungsgrund 23 begründet die durch Art 9 Abs 4 vorgesehene Einführung einer Ermächtigung an die Europäische Kommission, *„als letztes Mittel Kassenmittel“* von den Mitgliedstaaten abzurufen, *„wenn sie die erforderliche Liquidität nicht durch andere Maßnahmen der aktiven Kassenmittelverwaltung, einschließlich erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten, erreichen kann.“* Die dafür vorgesehene Obergrenze liegt bei dem jeweiligen Anteil an der vorübergehend angehobenen Eigenmittelobergrenze, dh 0,6 % des BNE der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig soll die Europäische Kommission ermächtigt werden, sollte ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nachkommen oder nicht nachkommen können, *„von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abzurufen.“* (Art 9 Abs 5).

Als problematischer Kern des Eigenmittelbeschlusses 2021 sind damit die Ermächtigung in Art 5 Abs 1 lit a und lit b zur Kreditaufnahme im Umfang von 750 Mrd. Euro und zur Erhöhung der Eigenmittelbeiträge in Art 6 Abs 1 um 0,6% des BNE sowie die Einführung einer Verpflichtung zur Ausfallhaftung in Art 9 Abs 5 für zahlungsunfähige Mitgliedstaaten anzusehen.

3. Hinweise zur Rechtsgrundlage im Eigenmittelbeschluss 2021

Mit Maßgabe für die EU und unter Außerachtlassung von Euratom stützte sich der Beschluss aus dem Jahr 2014 auf Art 311 Abs 3 AEUV.⁵

⁵ Artikel 311 AEUV lautet, wie folgt:

Hatte es in Art 1 des Eigenmittelbeschlusses 2014 noch geheißen, dass *„dieser Beschluss ... die Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Union,“* enthält, *„damit in Einklang mit Artikel 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union gewährleistet ist“*, so vermeidet der Eigenmittelbeschluss 2021 diesen Hinweis. Zum Gegenstand des Beschlusses heißt es in Art 1 des Eigenmittelbeschlusses 2021 nur mehr: *„Dieser Beschluss enthält die Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Union, damit die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union gewährleistet ist.“*

Auch wenn sich der Eigenmittelbeschluss 2021 wie jener aus dem Jahr 2014 auf die verfahrensmäßige Grundlage des Art 311 Abs 3 AEUV stützt, stellt sich daher die Frage, warum der Passus *„im Einklang mit Artikel 311 AEUV“* im Eigenmittelbeschluss 2021 ersatzlos entfallen ist. Auch sonst enthält der Eigenmittelbeschluss keine näheren Angaben zu seiner inhaltlichen Rechtsgrundlage.

In Erwägungsgrund 19 heißt es lediglich, dass der *„Union ... „die erforderlichen Mittel zugewiesen und bereitgestellt werden,“* müssen, *„damit sie gemäß Artikel 310 Absatz 4 und Artikel 323 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in jedem Jahr und unter allen Umständen in der Lage ist, alle ihre finanziellen Verpflichtungen und*

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

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

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.

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. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.“

Eventualverbindlichkeiten zu decken, die sich aus der außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme ergeben.“⁶⁷

In Erwägungsgrund 20 des Eigenmittelbeschlusses 2021 wird mit der Formulierung *„Beträge, die nicht wie vorgesehen für Zinszahlungen verwendet werden, werden unter Beachtung eines Mindestbetrags für vorzeitige Rückzahlungen vor Ende des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 verwendet, und können über diesen Betrag hinaus angehoben werden, sofern nach 2021 gemäß dem Verfahren nach Artikel 311 Absatz 3 AEUV neue Eigenmittel eingeführt worden sind.“* lediglich auf das Verfahren des Art 311 Abs 3 AEUV verwiesen, sollte es zu einer Abweichung von dem im Beschluss genannten Mindestbetrag für vorzeitige Rückzahlungen kommen.

Erwägungsgrund 24 des Eigenmittelbeschlusses 2021 kündigt an, dass gemäß *„Artikel 311 Absatz 4 AEUV ... eine Verordnung des Rates mit Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union erlassen werden“* wird.

Art 5 Eigenmittelbeschluss 2021, der sich der *„Außerordentliche(n) und zeitlich befristete(n) zusätzliche(n) Mittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise“* annimmt, legt in Abs 2 fest, dass die *„Rückzahlung des Kapitalbetrags der Mittel ... vor Ablauf des MFR-Zeitraums 2021-2027 mit einem Mindestbetrag“* beginnt *„, sofern nicht genutzte Beträge für Zinszahlungen, die für die Mittelaufnahme nach Absatz 1 dieses Artikels fällig sind, das zulassen, wobei das Verfahren nach Artikel 314 AEUV gebührend zu berücksichtigen ist.“⁸*

⁶ Art. 310 AEUV lautet, wie folgt:

„(1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.

Der jährliche Haushaltsplan der Union wird vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Maßgabe des Artikels 314 aufgestellt.

Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

(2) Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 bewilligt.

(3) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht diese Verordnung Ausnahmen vorsieht.

(4) 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.

(5) Der Haushaltsplan wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.

(6) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen nach Artikel 325 Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.“

⁷ Art 323 AEUV lautet, wie folgt:

„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.“

⁸ Art 314 AEUV lautet, wie folgt:

„Das Europäische Parlament und der Rat legen den Jahreshaushaltsplan der Union im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach den folgenden Bestimmungen fest:

(1) Jedes Organ, mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank, stellt vor dem 1. Juli einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf. Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Entwurf für den Haushaltsplan zusammen, der abweichende Voranschläge enthalten kann.

Dieser Entwurf umfasst den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben.

(2) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. September des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, einen Vorschlag mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor. Die Kommission kann den Entwurf des Haushaltsplans während des laufenden Verfahrens bis zur Einberufung des in Absatz 5 genannten Vermittlungsausschusses ändern.

(3) Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, dem Europäischen Parlament zu. Er unterrichtet das Europäische Parlament in vollem Umfang über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat.

(4) Hat das Europäische Parlament binnen 42 Tagen nach der Übermittlung

- a) den Standpunkt des Rates gebilligt, so ist der Haushaltsplan erlassen;
- b) keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan als erlassen;
- c) mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen angenommen, so wird die abgeänderte

Fassung des Entwurfs dem Rat und der Kommission zugeleitet. Der Präsident des Europäischen Parlaments beruft im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Rates umgehend den Vermittlungsausschuss ein. Der Vermittlungsausschuss tritt jedoch nicht zusammen, wenn der Rat dem Europäischen Parlament binnen zehn Tagen nach der Übermittlung des geänderten Entwurfs mitteilt, dass er alle seine Abänderungen billigt.

(5) Der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern besteht, hat die Aufgabe, binnen 21 Tagen nach seiner Einberufung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament vertretenden Mitglieder eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen.

Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates zu bewirken.

(6) Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Einigung über eine Frist von 14 Tagen, um den gemeinsamen Entwurf zu billigen.

(7) Wenn innerhalb der in Absatz 6 genannten Frist von 14 Tagen

a) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat gebilligt wird oder beide keinen Beschluss fassen oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf billigt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so gilt der Haushaltsplan als entsprechend dem gemeinsamen Entwurf endgültig erlassen, oder

b) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder als auch vom Rat abgelehnt wird oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder

c) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt wird, während er vom Rat gebilligt wird, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder

d) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament gebilligt wird, während er vom Rat abgelehnt wird, so kann das Europäische Parlament binnen 14 Tagen ab dem Tag der Ablehnung durch den Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen, alle oder einige der in Absatz 4 Buchstabe c genannten Abänderungen zu bestätigen. Wird eine Abänderung des Europäischen Parlaments nicht bestätigt, so wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem Haushaltsposten, der Gegenstand der Abänderung ist, übernommen. Der Haushaltsplan gilt als auf dieser Grundlage endgültig erlassen.

(8) Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor.

(9) Nach Abschluss des Verfahrens dieses Artikels stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist.

In Art 9 Abs 3 Eigenmittelbeschluss 2021 ist zu lesen, dass die „Mitgliedstaaten ... der Kommission die in Artikel 2 Absatz 1 dieses Beschlusses genannten Eigenmittel gemäß den Verordnungen zur Verfügung,“ stellen, „die im Rahmen des Artikels 322 Absatz 2 AEUV erlassen wurden.“⁹

Schließlich heißt es in Art 10 des Eigenmittelbeschlusses 2021, dass der Rat „nach dem Verfahren des Artikels 311 Absatz 4 AEUV Durchführungsmaßnahmen für folgende Elemente des Eigenmittelsystems der Union“ festlegt: „a) das Verfahren zur Berechnung und Budgetierung des jährlichen Haushaltssaldos gemäß Artikel 8; b) die notwendigen Bestimmungen und Regelungen zur Kontrolle und Überwachung der Erhebung der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Eigenmittel und etwaiger einschlägiger Mitteilungspflichten.“

Es stellt sich daher die Frage, ob die österreichische Regierung mit dem Verweis darauf, dass der „Rat der Europäischen Union ... am 14. Dezember 2020 gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) einstimmig den Beschluss über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union Nr. 2020/2053/EU, Euratom (im Folgenden Eigenmittelbeschluss 2021), ABl. Nr. L 424 vom 15.12.2020 S. 1, angenommen“ hat, nur meint, dass ein bestimmtes Verfahren angewendet wurde, nämlich das nach Art. 311 Abs. 3 AEUV, ansonsten aber die Bestimmung nicht zur Anwendung gelangt ist, um sich offen zu lassen, ob eine und welche Rechtsgrundlage im EUV und AEUV für diesen Eigenmittelbeschluss 2021 bei näherer Prüfung gegeben ist.

4. Erlaubt Art 311 AEUV den Eigenmittelbeschluss 2021?

Die Erläuternden Bemerkungen zum Ministerratsvortrag 56/9 rücken, im Gegensatz zum Eigenmittelbeschluss 2021 selbst, aber dann doch Art 311 AEUV in den Mittelpunkt. In der Tat werden in dieser Bestimmung die Kernelemente des EU-Eigenmittelsystems festgelegt. Der Haushalt der EU muss – unbeschadet der sonstigen Einnahmen – vollständig aus Eigenmitteln finanziert werden. Die Union stattet sich so mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Die Erläuternden Bemerkungen weisen auf Art 17 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union hin, der festlegt, dass Einnahmen und Mittel für Zahlungen auszugleichen sind. Dieser Grundsatz des Haushaltsausgleichs folgt allerdings nicht allein aus dieser Verordnung und damit aus den Gründungsverträgen nachgeordnetem Recht, sondern ist in Art 310 Abs 1 AEUV

(10) Jedes Organ übt die ihm aufgrund dieses Artikels zufallenden Befugnisse unter Wahrung der Verträge und der Rechtsakte aus, die auf der Grundlage der Verträge insbesondere im Bereich der Eigenmittel der Union und des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben erlassen wurden.“

⁹ Art 322 AEUV lautet, wie folgt:

„(1) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung des Rechnungshofs

a) die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden;

b) die Vorschriften, die die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure und insbesondere der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer regeln.

(2) 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.“

festgeschrieben und liegt der gesamten europäischen Wirtschaftsverfassung zugrunde. Die Prinzipien dieser europäischen Wirtschaftsverfassung finden sich in Art 119 Abs 3 AEUV, die essentiell für eine Wirtschafts- und Währungsunion sind, wie sie Art 3 Abs 4 EUV verheißt.

Art 310 Abs 1 Unterabsatz 3 AEUV verlangt, dass der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist. Art 119 Abs 3 AEUV verlangt von den EU-Mitgliedstaaten und von der EU „die Einhaltung der folgenden richtungweisenden Grundsätze ...: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz.“ Die Glaubwürdigkeit der EU, Instrumentarien wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt und damit in seiner ursprünglichen Fassung eine Schuldenobergrenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie ein maximales jährliches Defizit von 3 % des BIP für die Mitgliedstaaten festzulegen, ihn zu verschärfen, wie dies 2011 geschehen ist, und seine Einhaltung mit der Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen, zu überwachen, steht und fällt damit, dass die EU selbst keine Schulden aufnimmt. Schafft die EU es nicht, „gesunde öffentliche Finanzen“ vorzuleben, verliert sie ihre Berechtigung, ihre Mitgliedstaaten dazu zu drängen und sie dabei zu überwachen.

An diesem Grundprinzip der EU-Wirtschaftsverfassung rüttelt der Eigenmittelbeschluss 2021 und die österreichische Regierung beruft sich auf ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates, das die Auffassung vertritt, dass dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs im Wege von Sicherungsmaßnahmen ausreichend Rechnung getragen wird.¹⁰ Die beiden wesentlichen Sicherungsmaßnahmen seien, dass zum einen die aufgenommenen Beträge Ausgabenprogrammen als zweckgebundene Einnahmen zugewiesen werden, die unter haushaltstechnischen Aspekten kein Haushaltsungleichgewicht erzeugen können, und zum anderen, dass die Rückzahlung der eingegangenen Verbindlichkeiten innerhalb der Eigenmittelobergrenzen garantiert werde.

Das Gutachten des Rates des Juristischen Dienstes verweist auf eine Antwort der Europäischen Kommission auf Anfragen des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2015, in der die Kommission (übersetzt auf Deutsch) Folgendes feststellte: „... was die Verpflichtung anbelangt, den EU-Haushalt auszugleichen, so ist es ständige Interpretation des [Art 310 AEUV], dass der EU-Haushalt nicht ausgeglichen werden kann, indem öffentliche Schulden gemacht werden.“¹¹ Das Gutachten erwähnt das Prinzip des Haushaltsausgleichs nur im Zusammenhang des Art 310 AEUV und reduziert es so, dem Buchstaben dieses Artikels entsprechend auf den Jahreshaushalt.¹² Das der Europäischen Wirtschaftsverfassung zugrundeliegende Grundprinzip der „gesunden öffentlichen Finanzen“ blendet das Gutachten aus. Diese Grundsätze gelten aber für die gesamte Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union.¹³ Ihr gesamtes Finanzgebären hat sich daran auszurichten. Im Gegensatz dazu nimmt das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates Zuflucht zur insofern problematischen Haushaltsordnung, also sekundärem Gemeinschaftsrecht, das mit Art 310 AEUV und Art 119 Abs 3 AEUV in Übereinstimmung stehen müsste und das in der Praxis im Grunde vertragswidrig angewendet wird, indem Darlehen als so genannte „neutrale Operation“ aufgenommen wurden und werden.

¹⁰ Erläuterungen zu 56/4, S 4. Council of the EU, 20 June 2020, 9062/20: Opinion of the Legal Service on Proposals on Next Generation EU. Abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/02/48/EU_24849/imfname_10988509.pdf (300421).

¹¹ Gutachten Juristischer Dienst des Rates (Fn 10), S 10, Rn 21.

¹² Gutachten Juristischer Dienst des Rates (Fn 10), S 11, Rn 23.

¹³ So auch Häde in: Calliess/Ruffert/Calliess (2016⁵), EU-Vertrag (Lissabon) Art 119, Rn 26.

Das Gutachten wartet mit zwei Beispielen auf, die Begriffe des Banken- und Devisenrechts mehr oder weniger treffend, aber jedenfalls elegant auf das EU-Recht herunterbrechen: Als „back-to-back-Kredit“ bezeichnet das Gutachten den Fall, in dem *„ein grundlegender Akt die Kommission ermächtigt, Darlehen namens der Union zu vereinbaren mit dem Zweck, sie an Mitgliedstaaten oder Drittstaaten weiter zu verleihen (finanzieller Beistand)“*.¹⁴ Als Belege erwähnt das Gutachten den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, die Zahlungsbilanzfazilität, den Makro-finanziellen Beistand an Jordanien und das schon im Covid-19 Kontext stehende SURE-Instrument für eine zeitweilige Unterstützung zur Minderung des Arbeitslosenrisikos. Keiner dieser Belege taugt, um den problematischen Inhalt des Eigenmittelbeschlusses 2021 rechtlich abzusichern. Nutzen könnte man aus dem Schicksal des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus ziehen, allerdings in zweierlei Hinsicht: Einmal dafür, dass er von kurzzeitiger Dauer war (2010 – 2013) und schon 2011 die Schritte zu seiner auf der durch Vertragsänderung erfolgten Einfügung des Art 136 Abs 3 AEUV fußenden Ablöse durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus gesetzt wurden. Zugleich aber auch als Beleg für die Praxis der Kommission, durch anfänglichen Vertragsbruch eine Vertragsänderung in ihrem Sinn herbeizuführen. Der rechtlich einwandfreie Weg wäre der gewesen, zuerst Art 136 AEUV zu ändern und dann gleich auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus überzugehen. Im Unterschied zum Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zeigen die von ihm für sein erstes Beispiel angeführten Belege, dass die Kredit- und Haftungsregelungen aus dem Eigenmittelbeschluss 2021 herauszunehmen und auf eine völkervertragliche Grundlage zu stellen wären. Bei den anderen Beschlüssen handelt es sich nämlich um vergleichsweise isolierte und punktuelle Angelegenheiten, die zwar auch auf eine Vertragswidrigkeit zu untersuchen wären, aber keine Änderung der Wirtschaftsverfassung der EU bewirken. Das Vorhaben des Eigenmittelbeschlusses steht zu diesen Belegen genau in dem vom deutschen Bundesverfassungsgericht angesprochenen Verhältnis verschiedener Ultra-vires-Akte zueinander, solcher, die struktureller und daher grundgesetzlicher Natur sind, und solcher, die es aus Europarechtsfreundlichkeit toleriert.¹⁵

Das zweite Beispiel des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates der EU betrifft Immobilienprojekte, die gemäß Art 266 Abs 6 der EU-Haushaltsordnung über Darlehen, die der Genehmigung des Europäischen Parlaments und des Rates unterliegen, finanziert werden dürfen.¹⁶ Die Vertragskonformität des Eigenmittelbeschlusses 2021 aus sekundärem Gemeinschaftsrecht ableiten zu wollen, verbietet sich allein schon aus methodischen Gründen. Zuerst müsste da der Nachweis erbracht werden, dass die Regelung des Art 266 Abs 6 der Haushaltsordnung selbst vertragskonform ist, was der Juristische Dienst des Rates ungeprüft voraussetzt. Und wäre dies der Fall, gilt das Gleiche, wie zum ersten Beispiel angeführt. Bei einer Darlehensaufnahme im Ausmaß von 750 Mrd EUR, die noch die heutige Enkelgeneration der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger zurückzahlen haben wird, und bei der Einführung einer Ausfallhaftung für die Mitgliedstaaten hat man es nicht nur mit einer anderen Quantität, sondern mit einer grundsätzlich verschiedenen Qualität zu tun. Nichts – außer politisches Risiko – würde im Wege stehen, diese rechtlichen Vorhaben im Wege eines Vertragsänderungsverfahrens auf

¹⁴ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn 10), S 12 lit a.

¹⁵ Dazu näher unten.

¹⁶ Verordnung (EU, Euratom) 2018(1046 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union..., ABl vom 30. 7. 2018, L 193/1 und Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn 10), S 12 lit b.

die gebotene Rechtsgrundlage zu stellen. Die vom Juristischen Dienst des Rates angezogenen Beispiele taugen nicht für eine rechtliche Entlastung.

Da auf ihnen aufgebaut wird, um die vermeintlichen Sicherheiten rechtlich abzuleiten, entzieht sich auch den Sicherheiten jeglicher rechtlicher Boden. Dies gilt insbesondere für die von den Erläuternden Bemerkungen zum Ministerratsvortrag mit dem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates begründeten bedeutendsten Sicherheiten, nämlich *„Erstens sollen die aufgenommenen Beträge Ausgabenprogrammen als zweckgebundene Einnahmen zugewiesen werden, die unter haushaltstechnischen Aspekten kein Haushaltsungleichgewicht erzeugen können; zweitens ist die Rückzahlung der eingegangenen Verbindlichkeiten innerhalb der Eigenmittelobergrenzen zu garantieren.“*¹⁷

Was das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates hier unternimmt, ist, den Begriff der „Haushaltsneutralität“ einzuführen,¹⁸ um dem „Haushaltsungleichgewicht“ zu entkommen, dies mit inadäquater rechtlicher Methode zu begründen und so eine Grundlage zu schaffen, um daraus die Schlussfolgerung der Vertragskonformität zu ziehen. Mit dem Entfall des Bodens entfällt auch die Legitimität der Schlussfolgerung. Der Behauptung der österreichischen Regierung mit Berufung auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates, dass Art 311 AEUV den Eigenmittelbeschluss trägt, kann daher nicht gefolgt werden. Art 311 AEUV ist mit Art 310 AEUV und Art 119 Abs 3 AEUV zusammen zu lesen. Der Eigenmittelbeschluss 2021 entspricht den sich daraus ergebenden vertraglichen Bedingungen nicht, es handelt sich um einen Ultra-vires-Akt.

Ähnliches gilt für die zweite Annahme, bei der sich die österreichische Regierung auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates beruft, nämlich das dem Eigenmittelbeschluss 2021 vorangehende Aufbauinstrument mit der Ausnahmeregelung des Art 122 AEUV begründen zu können. In diesem Zusammenhang besagt das Gutachten Folgendes: Auf Seite 37 in Randnummer 92 heißt es (in deutscher Übersetzung): *„Im vorliegenden Fall wäre es deshalb rechtlich vorstellbar und konsistent mit der Haushaltsordnung gewesen, die Bevollmächtigung der Kommission, Mittel auf den Kapitalmärkten auszuleihen, im Aufbauinstrument aufzunehmen, das auf Artikel 122 AEUV fußt“*. In Randnummer 93 fährt das Gutachten (in deutscher Übersetzung) aber fort, dass *„Praxis allein nicht genug“* ist, *„um die Rechtmäßigkeit eines Aktes zu begründen, und sie kann konsequenterweise nicht als Ausdruck dessen verstanden werden, was rechtlich geboten ist.“* Wie wahr und wie richtig wäre diese Aussage des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates, hätte er sie auch auf seine eigene Gedankenführung zu Art 311 AEUV bezogen. Faktum ist aber, dass das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates das Aufbauinstrument auf Art 122 AEUV gestützt sieht, was für sich gesehen im Lichte des Nachfolgenden abgelehnt werden muss, hier aber nicht unmittelbar relevant ist und daher einer größeren Studie überantwortet wird.¹⁹

¹⁷ Erläuterungen zu 56/4, S 4

¹⁸ Dass alle die im Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates genannten Beispiele im EU-Haushalt nicht aufscheinen, also, wie das Gutachten meint (Fn 10, S 13 Rn 24), „haushaltsneutral“ sind, bedürfte für sich allein einer Prüfung auf Vertragskonformität. Mit „gesunden öffentlichen Finanzen“ hat so eine Haushaltserstellung nichts zu tun.

¹⁹ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates, (Fn 10), S 48 f Rn 119 – 122.

5. Könnte Art 122 AEUV die Kompetenzgrundlage des Eigenmittelbeschlusses 2021 sein?

Hier stellt sich vielmehr eine andere, von der österreichischen Regierung nicht gesehene Frage, nämlich, wenn Art 311 AEUV, wie oben ausgeführt, als taugliche Kompetenzgrundlage für den Eigenmittelbeschluss 2021 ausscheidet, ob dann nicht Art 122 AEUV die Kompetenzgrundlage sein könnte. Art 122 AEUV unterscheidet zwischen wirtschaftlichen Maßnahmen (Abs 1) und finanziellen Maßnahmen (Abs 2). Der EuGH hat 2017 seine frühere Rechtsprechung und die Lehre bestätigt, dass Art 122 Abs 1 AEUV *„keine geeignete Rechtsgrundlage für einen etwaigen finanziellen Beistand der Union für Mitgliedstaaten darstellt, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen.“*²⁰ Art 122 Abs 1 AEUV bietet keine Rechtsgrundlage für finanzielle Maßnahmen.²¹ Dies übersieht das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Bezug auf das Aufbauinstrument.

Im Kontext der Begründung des Ministerratsvorschlages kann daher nur Art 122 Abs 2 AEUV in Betracht kommen, denn es geht eindeutig um finanzielle Maßnahmen. In der Tat ermöglicht es Art 122 Abs 2 AEUV einem Mitgliedstaat, der *„aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht,“* ist, *„unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.“*

Aus mehreren Gründen verbietet es sich allerdings, dass Art 122 Abs 2 AEUV den Eigenmittelbeschluss 2021 rechtfertigen kann.

Zum einen legt Art 122 Abs 2 selbst das Verfahren für einen betreffenden Beschluss fest. Der Beschluss ergeht vom Rat über Vorschlag der Kommission und der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.

Zum anderen ist Art 122 Abs 2 auf einen Mitgliedstaat und nicht auf alle Mitgliedstaaten der EU ausgerichtet. Zwar ist es unschädlich, wenn das Ereignis die Gesamtheit der Mitgliedstaaten trifft und nicht nur einen oder einige wenige.²² Art 122 Abs 2 AEUV trägt allerdings nur *„punktuellen finanziellen Beistand“* und nicht Maßnahmen von genereller Bedeutung.²³ Bei den in Frage stehenden Inhalten des Eigenmittelbeschlusses 2021, der Darlehensaufnahme über 750 Mrd EUR, der Erhöhung der Eigenmittelobergrenze und der Ausfallhaftung der Mitgliedstaaten handelt es sich aber in keinem Fall um eine punktuelle Maßnahme. Das folgt allein schon aus ihrer Einbettung in den Eigenmittelbeschluss. Zudem zeigt das Schicksal des EFSM, dass rasch eine Vertragsänderung folgte, sodass diesem Fall keine Aussagekraft zukommt.

²⁰ EuGH (Große Kammer), Urteil v 12. September 2017 in der Rechtssache C-589/15 P (Alexios Anagnostakis vs Europäische Kommission), Rz 69. Stellvertretend für viele andere: Richter in: Geiger, Khan, Kotzur, EUV/AEUV. Kommentar (2017⁶), Art 122, Rn 3 - 5.

²¹ Für viele Smulders, Keppenne, in: Groeben, von der/Schwarze/Bernardus Smulders/Jean-Paul Keppenne (2015⁷), Kommentar zum AEUV, Art 122 Rn 8 mit weit Nachw.

²² Smulders, Keppenne in: Groeben, von der/Schwarze/Bernardus Smulders/Jean-Paul Keppenne (2015⁷), Kommentar zum AEUV, Art 122 Rn 15.

²³ Siehe EuGH, Urteil v 27. November 2012, Rs C 370/12: Thomas Pringle vs Regierung von Irland, Rn 104.

Zum dritten erlaubt Art 122 Abs 2 AEUV nicht eine Ausnahme von den Grundprinzipien der europäischen Wirtschaftsverfassung, insbesondere nicht von demjenigen „gesunder öffentlicher Finanzen“.

Zum vierten ist fraglich, ob die Abstützung des Eigenmittelbeschlusses 2021 auf Art 122 Abs 2 AEUV das Gebot des Art 125 Abs 1 AEUV unterläuft, wonach die EU nicht für öffentliche Verbindlichkeiten auf Mitgliedstaatsebene und diese nicht untereinander eintreten dürfen. Das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates ist zwar mit Stütze in der EuGH Entscheidung in der Rechtssache Pringle korrekt in der Annahme, dass eine finanzielle Unterstützung nach Art 122 AEUV auch die Bedingungen des Art 125 Abs 1 AEUV erfüllen muss.²⁴ Das Gutachten, das auf das Aufbauinstrument ausgerichtet ist, kann aber für den Eigenmittelbeschluss 2021 nicht ausreichend dienen. Denn die Behauptung (in deutscher Übersetzung), „*dass angesichts seines Aufbaus, der Vorschlag der Kommission Neue Generation EU weder darin besteht, dass die Union Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als Mittel der Staatsfinanzierung übernimmt, noch er darauf abzielt, Verpflichtungen der Finanzierung der Mitgliedstaaten auf den Märkten durch Unionsfinanzierung zu ersetzen oder zu ergänzen.*“²⁵, trifft für den Eigenmittelbeschluss 2021 nicht zu. Dieser Beschluss stellt nicht hinreichend klar, dass der Zugriff der EU auf Kassamittel kombiniert mit der Ausfallhaftung der Mitgliedstaaten das Verbot des Art 125 Abs 1 AEUV einhält. Der Beschluss sieht die Ausfallhaftung eines Mitgliedstaates für Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates vor und enthält keine Sperre, die sicherstellt, dass in seiner Durchführung nicht Rechtsinstrumente zur Anwendung gelangen, die dem Verbot des Art 125 Abs 1 zweiter Satz AEUV zuwiderlaufen.²⁶ Konkret stellt der Eigenmittelbeschluss 2021 nicht sicher, dass das von einer ohnehin schon großzügigen Lesart des Art 125 Abs 1 AEUV durch das Schrifttum aufgestellte Mindestanforderung eingehalten wird. Dieses wird darin gesehen, dass die Formen der Finanzhilfe nicht so ausgestaltet sein dürfen, dass automatisch Finanzhilfe geleistet wird, „*sondern dies muss abhängig sein von einer Ermessensentscheidung eines anderen Mitgliedstaates oder der EU.*“²⁷

Für Österreich als ein Land der Eurozone, aber auch für alle anderen Mitglieder dieser Zone wäre zudem Art 136 AEUV zu beachten. Abgesehen von der für Mitglieder der Eurozone maßgeblichen strengeren Budgetdisziplin gilt für sie, dass finanzielle Unterstützungsmaßnahmen über den Europäischen Stabilitätsmechanismus laufen, der sich auf Art 136 Abs 3 AEUV und einen entsprechenden eigenen völkerrechtlichen Vertrag

²⁴ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn 10), S 64 Rn 159.

²⁵ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn 10), S 65 Rn 162.

²⁶ Art 125 AEUV lautet wie folgt:

„(1) 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.

(2) Der Rat kann erforderlichenfalls auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Definitionen für die Anwendung der in den Artikeln 123 und 124 sowie in diesem Artikel vorgesehenen Verbote näher bestimmen.“

²⁷ Für andere Smulders, Keppenene in: Groeben, von der/Schwarze/Bernardus Smulders/Jean-Paul Keppenene (2015⁷), Kommentar zum AEUV, Art 125 Rn 15.

stützt. Für seine Aktivierung ist Voraussetzung, dass dies für die Stabilisierung der Eurozone insgesamt unausweichlich ist. Man könnte argumentieren, dass, wenn eine außergewöhnliche Situation die Kriterien von Art 122 Abs 2 AEUV und Art 136 Abs 3 AEUV erfüllt, für ein Euroland die lex specialis des Art 136 Abs 3 AEUV gilt und dementsprechend der Europäische Stabilitätsmechanismus greift. In Anbetracht der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Pringle, in der der EuGH ausgeführt hat, dass die „Ausübung der Zuständigkeit, die der Union durch [Art. 122 Abs. 2 AEUV] übertragen wird,“ „durch die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM nicht beeinträchtigt“ wird, wird davon jedoch Abstand genommen.²⁸

6. Erlaubt Art 322 oder eine andere im Beschluss genannte Bestimmung des AEUV den Eigenmittelbeschluss 2021?

Art 322 AEUV enthält nur ergänzende Bestimmungen zu Art 310, 311 und 312 AEUV, um deren Umsetzung zu ermöglichen. Er kann keine taugliche Rechtsgrundlage für den Eigenmittelbeschluss 2021 abgeben. Art 310 AEUV formuliert die Budgetprinzipien und als ein entscheidendes davon dasjenige des Haushaltsausgleiches. Die Bestimmung kommt als eigenständige Rechtsgrundlage für den Eigenmittelbeschluss 2021 genauso wenig in Betracht wie Art 314 AEUV, der nur das Verfahren der Annahme des jährlichen Haushalts regelt. Art 323 AEUV, der verlangt, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sicherstellen, dass die Union über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, um ihre rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten zu erfüllen, bezieht sich ausschließlich auf die Beziehung der drei Organe zueinander und betrifft nicht das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten. Art 323 AEUV scheidet daher als Rechtsgrundlage für den Eigenmittelbeschluss 2021 auch aus.

7. Bietet der EUV eine Rechtsgrundlage?

Der EUV enthält keine Bestimmung, die eine Rechtsgrundlage für den Eigenmittelbeschluss 2021 abgeben könnte.

8. Gesamtbefund der Analyse der EU-Gründungsverträge

Im Gefolge der Analyse der EU-Gründungsverträge ergibt sich, dass es sich beim Eigenmittelbeschluss 2021 zugleich um eine Verletzung der Gründungsverträge durch einen Rechtsakt des Rates der EU und um eine Überschreitung seiner Kompetenz durch den Rat der EU handelt. Insoweit liegt ein Ultra-vires-Akt vor. Materiell liegen mehrere Änderungen des AEUV vor. In beidem, der Vertragsverletzung, die einer Vertragsänderung gleichkommt, und der Kompetenzüberschreitung, ist die Ausübung von Hoheitsgewalt durch ein Organ der EU zu sehen, zu der Österreich die EU nicht berechtigt hat. Es liegt eine Verletzung des EU-Beitritts BVG²⁹ vor, insofern die in dessen Art II getroffene Ermächtigung zum Abschluss des Staatsvertrags über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union auch umfasst, dass das im EUV vorgesehene Verfahren zur Änderung des EUV und AEUV (Art 48 EUV) eingehalten wird.³⁰ Art 48 EUV sieht ein ordentliches und ein vereinfachtes Änderungsverfahren vor.

²⁸ EuGH Rs Pringle (Fn 20), Rn 119.

²⁹ Bunderverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl Nr 744/1994.

³⁰ Art 48 EUV lautet, wie folgt:

„(1) Die Verträge können gemäß dem ordentlichen Änderungsverfahren geändert werden. Sie können ebenfalls nach vereinfachten Änderungsverfahren geändert werden.
Ordentliches Änderungsverfahren

Im Unterschied zur Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, bei dem das vereinfachte Änderungsverfahren zur Anwendung gelangte, scheidet diese Möglichkeit im Fall des Eigenmittelbeschlusses 2021 aus. Zwar sieht Art 48 Abs 6 Unterabsätze 1 und 2 EUV die Möglichkeit vor, dass der Europäische Rat einen Beschluss über Änderungen des Dritten Teils des AEUV über die internen Politikbereiche der Union erlassen kann. Allerdings verbietet Unterabsatz 3 dieser Bestimmung, dass so ein Beschluss zu einer Ausdehnung

(2) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben. Diese Entwürfe werden vom Rat dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht.

(3) Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten nach Absatz 4 gerichtet ist.

Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. In diesem Fall legt der Europäische Rat das Mandat für eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten fest.

(4) Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

(5) Haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung eines Vertrags zur Änderung der Verträge vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage.

Vereinfachte Änderungsverfahren

(6) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union vorlegen.

Der Europäische Rat kann einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Der Beschluss nach Unterabsatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen.

(7) In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Unterabsatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

In Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.

Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen.

Der Europäische Rat erlässt die Beschlüsse nach den Unterabsätzen 1 oder 2 einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.“

der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führt. Beim Eigenmittelbeschluss 2021 ist gerade dies aber der Fall. Es käme daher das ordentliche Änderungsverfahren mit der Notwendigkeit der Befassung der nationalen Parlamente im Entwurfsstadium und der Einberufung eines Konvents danach zur Anwendung (Art 48 Abs 2 und 3 EUV).

Dieselbe Beschränkung und dasselbe Erfordernis gelten im Übrigen auch für Art 48 Ab 7 EUV.³¹

Der Eigenmittelbeschluss 2021 ist somit durch das in Art 5 EUV verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht gedeckt. Gemäß Art 5 Abs 2 EUV wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten. In den Kommentaren zu dieser Bestimmung wird zu Recht betont, dass die oftmalige Betonung des Prinzips im EUV als Indiz dafür anzusehen ist, „dass einer „generösen“ Zuordnung von Zuständigkeiten an die EU, etwa im Rahmen der Auslegung, für die Zukunft Grenzen gesetzt werden sollen.“³² Gerade das unternimmt der Rat mit dem Eigenmittelbeschluss 2021, nämlich sich großzügig über den AEUV hinwegzusetzen und sich im Auslegungswege eine Befugnis anzumaßen, die ihm die Mitgliedstaaten im Wege von EUV und AEUV nicht übertragen haben.

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU wurde dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und den genannten Vorgaben für Vertragsänderungen zugestimmt. Werden sie nicht eingehalten und wird ein Beschluss gefasst, der seinem Inhalt nach eine Änderung des AEUV bedeutet, gilt die österreichische im Beitritts-BVG gegebene Ermächtigung nicht.

9. Verfassungsrechtliche Folgen der Verletzung des AEUV durch den Eigenmittelbeschluss 2021

Der Beitritt Österreichs zur EU gilt als eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung im Sinn des Art 44 Abs 3 B-VG.³³ Als Gesamtänderung gilt jede Veränderung eines der Grundprinzipien der Bundesverfassung. Als vom Beitritt wesentlich geändert wurden das demokratische, bundestaatliche und rechtsstaatliche Prinzip angesehen, wobei die Erlassung des EU-Beitritts-BVG gerade deshalb gewählt wurde, weil in Anbetracht der Vielzahl an Bestimmungen im EU- und damals auch EG-Primärrecht nicht festgestellt werden konnte, welche Bestimmungen verfassungsändernd und konsequenterweise auch welche zusätzlich dazu als Eingriff in die Grundprinzipien anzusehen waren.³⁴

Bedenkt man die beschriebene verfassungsrechtliche Einschätzung, dann bedeutet allein schon die Verletzung des EU-Beitritts-BVG durch einen Ultra-vires-Beschluss eines EU-Organs, der seinem Inhalt nach eine Änderung des AEUV bedeutet und als Änderung des

³¹ Siehe zB: Cremer in: Calliess/Ruffert/Calliess (2016⁵), EU-Vertrag (Lissabon) Art 48, Rn 17.

³² Für viele zB: Callies in: Calliess/Ruffert/Calliess (2016⁵), EU-Vertrag (Lissabon) Art 5, Rn 8.

³³ Kunnert, Österreichs Weg in die Europäische Union (1993), S 136 ff; Öhlinger, Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs. In: Hummer, Obwexer (Hrsg), 10 Jahre EU_Mitgliedschaft Österreichs (2006), S 17 – 33 (S 19). Abrufbar unter: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-211-69463-3_2.pdf (270421).

³⁴ ZB Öhlinger, S 19.

AEUV, die er materiell ist, im ordentlichen Änderungsverfahren angenommen werden müsste, eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung.

Es liegt aber auf der Hand, dass zudem und getrennt davon im Eigenmittelbeschluss 2021 ein substantieller Eingriff jedenfalls in das demokratische und das rechtsstaatliche Prinzip vorliegt.

Durch den EU-Beitritt erfolgte die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an die demokratisch nicht direkt legitimierten EU-Organe. Darin wurde und wird in der Lehre übereinstimmend ein Eingriff in das demokratische Prinzip gesehen, der durch das EU-Beitritts-BVG verfassungsrechtlich ermöglicht wurde.³⁵ Die Übertragung erfolgte nach Maßgabe des EU-Beitritts-BVG und beschränkte sich daher darauf, was von diesem gedeckt war und ist. Jenseits der vom EU-Beitritts-BVG gedeckten Modifikation entfalten die Grundprinzipien weiterhin ihre Rechtswirkung und bilden den integrationsfesten Kern der österreichischen Bundesverfassung.³⁶ Gedeckt wäre, wenn der Eigenmittelbeschluss 2021 im Wege eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens als Änderung zum AEUV zustande gekommen wäre. Nicht gedeckt ist, dass sich EU-Organe anmaßen, den Vertrag zu ändern, ohne dass die rechtlichen Bedingungen des Art 48 EUV erfüllt werden. Im Lichte der Judikatur des deutschen Bundesverfassungsgerichts, die hinsichtlich der Ultra-vires-Kontrolle auf hinreichend qualifizierte Kompetenzverstöße abstellt, die zu einer „strukturellen Verschiebung im System konstitutioneller Einflussverteilung“ führen,³⁷ wäre von einem Eingriff in den europafesten Identitätskern³⁸ auszugehen. Immerhin greift der Eigenmittelbeschluss auf EU-Ebene in eines der Grundprinzipien der europäischen Wirtschaftsverfassung und zugleich auf nationalstaatlicher Ebene in das Demokratieprinzip ein.

Die Bedingungen des Art 48 EUV hätten eine Mitwirkung des österreichischen Parlaments und damit des in Österreich direkt demokratisch legitimierten Organs im Entwurfsstadium erfordert. Diese Mitwirkung wurde dem österreichischen Parlament versagt. Die Übertragung der Rechtssetzungsbefugnisse von Nationalrat, Bundesrat und Landtagen an EU-Organe in Durchbrechung des demokratischen Prinzips³⁹ ist mit dem EU-Beitritts-BVG begrenzt. Verstößt die Ausübung einer Kompetenz durch EU-Organe gegen die EU-Beitrittsverträge, sodass diese nur durch Änderung in dem dafür vertraglich vorgesehenen Verfahren kompetenzmäßig gedeckt wären, so ist die Durchbrechung des demokratischen Prinzips durch Beseitigung des Rechtserzeugungsmonopols des vom österreichischen Staatsvolk gewählten Gesetzgebers vom EU-Beitritts-BVG nicht mehr gedeckt. Der Eigenmittelbeschluss 2021 bedeutet daher einen Eingriff in das demokratische Prinzip der österreichischen Bundesverfassung.

Man kann im Eigenmittelbeschluss 2021 aber auch eine Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips sehen. Abgesehen davon, dass der Eigenmittelbeschluss 2021 seine inhaltliche Kompetenzgrundlage verschleiert und eine Überprüfung ihrer Richtigkeit erschwert bis

³⁵ Für alle näher dazu zB Oberndorfer in: Korinek, Holoubek, Bezemek, Fuchs, Martin, Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2021). Kommentar zu Art 1 B-VG, Rn 9 mit weit Nachw.

³⁶ So und für andere: Mayer, Muzak, Das österreichische Bundesverfassungsrecht. Kurzkommentar. Wien (2015⁵), S 232; Muzak, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2020⁶). Kommentar zu Art 44, Rn 6.

³⁷ Honeywell-Entscheidung vom 6. Juli 2010, BVerfGE 126, 286 (304).

³⁸ Voßkuhle, Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration (2012), S 5. Abrufbar unter: [https://www.vfgh.gv.at/downloads\(verfassungsgerichtsbarkeit_und_europaeische_integration_..](https://www.vfgh.gv.at/downloads(verfassungsgerichtsbarkeit_und_europaeische_integration_..) (30.04.21).

³⁹ Näher dazu zB Oberndorfer in: Korinek, Holoubek, Bezemek, Fuchs, Martin, Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar zu Art 1 B-VG, Rn 9 mit weit Nachw.

verunmöglicht, worin eine Verletzung des Art 5 Abs 2 EUV gesehen werden kann,⁴⁰ ist die Vorgabe, dass sich jeder Rechtsakt eines EU-Organs auf die Gründungsverträge stützen muss und letztere wieder über das EU-Beitritts-BVG gedeckt sein müssen, als der in das EU-Recht verlängerte Kern des rechtsstaatlichen Prinzips (Legalitätsprinzips) der österreichischen Bundesverfassung zu verstehen. In einem Ultra-vires Akt eines EU-Organs, der einer Vertragsänderung gleichkommt, ist ein Bruch der im Legalitätsprinzip zum Ausdruck gelangenden Gesetzesherrschaft zu sehen und dies trotz oder, gerade vielmehr wegen des Umstandes, dass in Österreich unmittelbar anwendbares Unionsrecht vom Gesetzesbegriff des Art 18 Abs 1 B-VG als mitumfasst verstanden wird.⁴¹ In seiner wegweisenden Entscheidung VfSlg 2455/1952 hat der VfGH ausgeführt, dass es *„dem rechtsstaatlichen Prinzip entspricht ..., dass alle Akte staatlicher Organe im Gesetz und mittelbar letzten Endes in der Verfassung begründet sein müssen ...“*. Im Fall des in Frage stehenden Ultra-vires-Akts eines EU-Organs ist dies nicht der Fall. Ein solcher Akt kann sich nicht auf das EU-Beitritts-BVG stützen. Es liegt somit eine Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips vor.

Die Einschätzung der finanziellen Auswirkungen des Eigenmittelbeschlusses 2021 auf den österreichischen Bundeshauhalt und jene der Länder und Gemeinden erwähnt nur diejenigen der Eigenmittelkategorie des Art 2 Abs 1 lit d Eigenmittelbeschluss 2021.⁴² Die Auswirkungen der drei weiteren Eigenmittelkategorien, der Kreditaufnahme durch die Europäische Kommission, der Anhebung der Eigenmittelobergrenze und der Haftungsbestimmungen werden nicht angegeben. Orientiert man sich an Schätzungen, die zur Bundesrepublik Deutschland vorliegen, so werden diese gravierend sein. Sobald die Vergleichsziffern zu Österreich vorliegen, wird beurteilt werden können, ob sich der Eigenmittelbeschluss im Rahmen des Art 44 Abs 2 B-VG bewegt oder auch ein Eingriff in das bundesstaatliche Prinzip selbst vorliegt. Die Hürde, die der VfGH diesbezüglich in seiner wegweisenden Entscheidung VfSlg 2455/1952 gelegt hat, ist allerdings hoch. Der VfGH meint dort, dass *„eine Aufhebung wesentlicher Bestimmungen des B.-VG., die sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen finden, als eine Gesamtänderung der Verfassung anzusehen wäre. Als solche für eine bundesstaatliche Verfassung typische Einrichtungen wären vor allem die Aufteilung der staatlichen Funktionen, d. h. die Kompetenzverteilung zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten und die Beteiligung der Gliedstaaten an der oberstaatlichen Gesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer anzusehen. Die Beseitigung - nicht auch eine bloße Modifikation einer dieser beiden für die bundesstaatliche Organisationsform typischen Einrichtung, wäre daher als eine Gesamtänderung der Verfassung anzusehen.“* Diese Dimension dürften die Wirkungen des Eigenmittelbeschlusses 2021, als wie immer gravierend sie sich auch immer herausstellen werden, nicht erreichen.

Da der Beschluss somit eine Verletzung des EU-Beitritts-BVG und damit eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung bedeutet und er zugleich in das demokratische Prinzip und das rechtsstaatliche Prinzip der österreichischen Bundesverfassung und damit in ihren integrationsfesten Kern eingreift, erfüllt die Vorlage des Beschlusses des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union an den Nationalrat zur Genehmigung und an den Bundesrat zur Zustimmung gemäß

⁴⁰ Zur Bedeutung der Kompetenzgrundlage für viele: Callies in: Callies/Ruffert/Callies (2016⁵), EU-Vertrag (Lissabon) Art 5, Rn 9.

⁴¹ So und für andere: Mayer, Muzak (Fn 36), S 133 f; Muzak (Fn 36), Kommentar zu Art 18 Rn 3.

⁴² Siehe Vorblatt und wirkungsorientierte Folgenabschätzung zu 56/9.

Art. 23i Abs. 3 erster Satz B-VG durch die österreichische Bundesregierung die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht. Der Beschluss bedarf einer Behandlung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG.