

Geschäftsverzeichnisnr. 7583
Entscheid Nr. 127/2021 vom 30. September 2021

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung des Gesetzes vom 16. März 2021 « zur Zustimmung zum Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom », erhoben von Raf Verbeke und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof, Kleine Kammer,

zusammengesetzt aus dem Präsidenten L. Lavrysen und den referierenden Richtern J. Moerman und J.-P. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 21. Mai 2021 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 25. Mai 2021 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung des Gesetzes vom 16. März 2021 « zur Zustimmung zum Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. März 2021): Raf Verbeke, Theo Mewis, Elias Vlerick, Alexia Van Craeynest, Albert Bernath, Bettina Putzeys, Elisabeth Vander Stichelen, Filip De Bodt, José Garcia Moreno, Marcos Medina Lockhart, Martine Sonck, Mathieu Verhaegen, Mats Felipe Lucia Bayer, Maxime Neys, Patrick Baekelandt, Sarah De Rocker, Simon Clement, Stijn Timmermans, Tanguy Corbillon, Wim Christiaens, Véronique Lorge, die VoG « De Creeser » und die VoG « CODEWES-CADTM », unterstützt und vertreten durch RÄin E. Merckx, in Löwen zugelassen.

Am 31. Mai 2021 haben die referierenden Richter J. Moerman und J.-P. Moerman in Anwendung von Artikel 71 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Präsidenten davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, dem in Kleiner Kammer tagenden Gerichtshof vorzuschlagen, einen Entscheid zu erlassen, in dem festgestellt wird, dass die Klage auf Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung offensichtlich unzulässig ist.

Die klagenden Parteien haben einen Begründungsschriftsatz eingereicht.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung des Gesetzes vom 16. März 2021 « zur Zustimmung zum Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom ». Dieses Gesetz bezweckt die Zustimmung zum Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 « über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom » (nachstehend: Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053). Dieser Beschluss enthält die Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Europäischen Union, damit die Finanzierung des Jahreshaushalts der Union gewährleistet ist (Artikel 1).

Artikel 2 des Beschlusses betrifft die Eigenmittelkategorien und die konkreten Methoden für ihre Berechnung. Bei den in Absatz 1 erwähnten Eigenmitteln der Europäischen Union ist in dieser Bestimmung unter Buchstabe c die Rede von neuen Eigenmitteln, bei denen sich die Einnahmen aus « der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff » ergeben. Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 enthält mehrere Verdeutlichungen im Hinblick auf die Anwendung dieser Regelung. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung der in Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 erwähnten Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten für die Kommission wird auf Artikel 9 Absatz 3 dieses Beschlusses verwiesen. In Artikel 3 werden die Eigenmittelobergrenzen festgelegt. Artikel 4 bezieht sich auf die Nutzung der an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel. Artikel 5 betrifft « außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise ». In Absatz 1 dieses Artikels wird die Kommission ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Europäischen Union Mittel bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 aufzunehmen, jedoch « ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union und die darin genannten sektoralen Rechtsvorschriften ». In Artikel 6 ist eine « außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Bereitstellung der zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise erforderlichen Mittel » vorgesehen. Der Beschluss enthält ferner eine Bestimmung in Bezug auf den Grundsatz der Gesamtdeckung (Artikel 7), er regelt die Übertragung von Überschüssen (Artikel 8) und sieht Modalitäten für die Erhebung der Eigenmittel und deren Bereitstellung für die Kommission vor (Artikel 9). Der Beschluss handelt schließlich von den vom Rat festzulegenden Durchführungsmaßnahmen (Artikel 10), sieht Aufhebungs- und Übergangsbestimmungen vor (Artikel 11), bestimmt die Modalitäten für sein Inkrafttreten (Artikel 12) und besagt, dass er an die Mitgliedstaaten gerichtet ist (Artikel 13) (*Parl. Dok.*, Kammer, 2020-2021, DOC 55-1792/001, SS. 15-16).

B.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte; demzufolge ist die Popularklage nicht zulässig.

Wenn eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht, die sich nicht auf ihr persönliches Interesse beruft, vor dem Gerichtshof auftritt, ist es erforderlich, dass ihr satzungsmäßiger Zweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, dass sie ein kollektives Interesse vertritt, dass die angefochtene Rechtsnorm ihren Zweck beeinträchtigen kann und dass es sich schließlich nicht zeigt, dass dieser Zweck nicht oder nicht mehr tatsächlich erstrebt wird.

In ihrem Begründungsschriftsatz beziehen sich die klagenden Parteien ausdrücklich auf den satzungsmäßigen Zweck der VoG « De Creser » beziehungsweise der VoG « CODEWES-CADTM »:

« Défendre la souveraineté constitutionnelle et les droits fondamentaux des citoyens, des ONG, des partenaires sociaux, des entreprises (sociales), des autorités et de mère nature.

[...]

- Instaurer et soutenir les contrôles des droits fondamentaux de la législation exercés par la Cour constitutionnelle, par la Cour européenne de justice (Luxembourg) et par la Cour européenne des droits de l'homme (Strasbourg), ainsi que par d'autres tribunaux »;

und

« Favoriser l'émergence d'un monde plus juste, dans le respect de la souveraineté des peuples, de la justice sociale et de l'égalité entre les hommes et les femmes ».

Da diese Zielsetzungen nicht vom allgemeinen Interesse zu unterscheiden sind, was die klagenden Parteien in ihrem Begründungsschriftsatz übrigens auch nicht vorbringen, ist eine der vorerwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt. Diese VoGs weisen also nicht das erforderliche Interesse auf.

B.3. Die übrigen klagenden Parteien berufen sich an erster Stelle auf ihr Interesse als Bürger oder Interessenvereinigung. Sie befürchten, dass die finanziellen Folgen des angefochtenen Gesetzes die zuständigen Behörden daran hindern würden, ihre verfassungsmäßigen Verpflichtungen in Bezug auf die durch Artikel 23 der Verfassung gewährleisteten sozialen Grundrechte zu erfüllen. Darüber hinaus machen sie geltend, dass das angefochtene Gesetz unmittelbar einen Aspekt des demokratischen Rechtsstaates berühre, der so wesentlich sei, dass dessen Gewährleistung alle Bürger betreffe.

B.4. Artikel 23 der Verfassung gewährleistet einem jeden das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die zuständigen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen die Bedingungen für ihre Ausübung.

Artikel 23 der Verfassung beinhaltet eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

Aus dem Wortlaut von Artikel 23 der Verfassung sowie aus dessen Vorarbeiten geht hervor, dass der Verfassungsgeber nicht nur Rechte gewährleisten, sondern auch Pflichten vorschreiben wollte, und zwar ausgehend von dem Gedanken, dass « der Bürger verpflichtet ist, am sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt der Gesellschaft, in der er lebt, mitzuwirken » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/4°, SS. 16-17). Deshalb müssen die Gesetzgeber bei der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte die « entsprechenden Verpflichtungen » berücksichtigen, gemäß dem Wortlaut von Absatz 2 von Artikel 23.

Bei der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte müssen die Gesetzgeber überdies die Folgen ihrer Politik für die künftigen Generationen berücksichtigen.

B.5. Wie aus der Übersicht der relevanten Bestimmungen hervorgeht, enthält der Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel der Europäischen Union, damit die Finanzierung des Haushalts der Union gewährleistet ist. Dabei ist unter anderem ein einheitlicher Abrufsatz auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff vorgesehen. Außerdem wird im Rahmen der Reaktion auf die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise die Kommission ausnahmsweise dazu ermächtigt, im Namen der Union an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel in Höhe von bis zu 750 Milliarden Euro aufzunehmen. Bis zu 360 Milliarden der aufgenommenen Mittel würden für Darlehen und bis zu 390 Milliarden der aufgenommenen Mittel würden für Ausgaben, beide zum ausschließlichen Zweck der

Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise, verwendet werden (Erwägung 14 und Artikel 5).

Durch die Verabschiedung des angefochtenen Gesetzes hat der Gesetzgeber den vorerwähnten Mechanismen sowie der im Bereich der Rückzahlung der aufgrund des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 erfolgten Mittelaufnahmen vorgesehenen Regelung zugestimmt.

Durch die Zustimmung zum Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 ist der föderale Gesetzgeber bei der jährlichen Verabschiedung seines Haushaltsplans dazu gehalten, über die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu wachen. Diese Verpflichtungen beziehen sich aber nicht unmittelbar auf die inhaltlichen Entscheidungen, die die verschiedenen Behörden in den ihnen zugewiesenen politischen Bereichen treffen können.

B.6. Die möglichen finanziellen Folgen der vorerwähnten Verpflichtungen reichen nicht aus, um einen hinlänglich individualisierten Zusammenhang zwischen der persönlichen Situation der klagenden Parteien und den durch sie angefochtenen Bestimmungen nachzuweisen. Die individuelle Situation oder der satzungsmäßige Zweck der klagenden Parteien kann folglich nicht direkt und nachteilig durch die angefochtenen Bestimmungen betroffen sein. Dies wäre nur der Fall, wenn ein Gesetzgeber oder eine andere zuständige Behörde eine Maßnahme ergreifen würde, die gegen die Rechte und Garantien verstoßen würde, die ihnen zustehen oder deren Verteidigung sie anstreben.

B.7. Die gleiche Schlussfolgerung gilt in Bezug auf die klagenden Parteien, die sich auf ihr Interesse als Vertreter, Wortführer, Arbeitnehmer oder Mitglied einer Interessenvereinigung oder einer politischen Bewegung berufen. Ohne dass ihre Vertretungsbefugnis geprüft werden muss, steht nämlich fest, dass nur konkrete Maßnahmen, die der Gesetzgeber im Rahmen der Verwirklichung der eingegangenen Verpflichtungen ergreifen würde, sich direkt und nachteilig auf sie auswirken könnten.

B.8. Die achte klagende Partei beruft sich auf ihr Interesse als Gemeinderatsmitglied der Gemeinde Herzele.

Ein Gemeinderatsmitglied weist nicht durch diese bloße Eigenschaft das erforderliche Interesse nach, vor dem Gerichtshof aufzutreten. Dies schließt nicht aus, dass ein Gemeinderatsmitglied sich auf ein funktionales Interesse beruft, wenn die angefochtenen Bestimmungen die Vorrechte in Verbindung mit der individuellen Ausübung seines Mandats beeinträchtigen würden. Nichts deutet jedoch darauf hin, dass die angefochtenen Bestimmungen solche Vorrechte verletzen würden.

B.9. Schließlich berufen sich die klagenden Parteien auf ihr Interesse als Wahlberechtigte. Das angefochtene Gesetz würde den Einfluss der gewählten Vertretungsorgane auf die Haushaltspolitik verringern und folglich auch den Einfluss der Wähler dieser Vertretungsorgane.

Die angefochtenen Bestimmungen beeinträchtigen nicht direkt das Wahlrecht der klagenden Parteien. Überdies unterscheidet sich das Interesse, das ein Bürger oder ein Wähler daran hat, durch die aufgrund der Verfassung zuständige Behörde verwaltet zu werden, nicht von dem Interesse, das eine jede Person daran hat, dass das Gesetz in allen Angelegenheiten eingehalten wird.

Der Gerichtshof muss jedoch prüfen, ob die angefochtenen Bestimmungen sich direkt auf einen anderen Aspekt des demokratischen Rechtsstaats auswirken, der so wesentlich ist, dass dessen Gewährleistung alle Bürger betrifft.

B.10. Artikel 174 der Verfassung bestimmt, dass die Abgeordnetenversammlung jedes Jahr den Haushaltsplan verabschiedet.

Im Haushaltsplan werden die Einnahmen und die Ausgaben für das kommende Jahr veranschlagt und wird für dieses Jahr die Ermächtigung erteilt, diese Einnahmen und Ausgaben gemäß den geltenden Gesetzen und Erlassen zu verwirklichen.

Ein Gesetz zur Festlegung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans für ein bestimmtes Haushaltsjahr ist eine Regel mit Gesetzeskraft, mit der eine demokratisch gewählte gesetzgebende Versammlung, die hierfür ausschließlich zuständig ist, den Höchstbetrag festlegt, den das ausführende Organ pro Haushaltsartikel ausgeben darf. Es obliegt daher der Abgeordnetenversammlung, die Haushaltszuständigkeit auszuüben

Bei der Festlegung seiner Politik in wirtschaftlich-sozialen Angelegenheiten, insbesondere in Bezug auf den Haushalt und das Schuldenmanagement, verfügt der Gesetzgeber über eine breite Ermessensbefugnis. Es obliegt der demokratisch gewählten gesetzgebenden Versammlung nicht nur, jährlich den Haushalt zu verabschieden, sondern vor allem ist sie auch befugt, die mittelfristigen Haushaltsziele festzulegen. Sie kann diese Verpflichtungen in Zusammenarbeit in Angriff nehmen, insbesondere dadurch, dass sie einem Beschluss zustimmt, der die Bestimmungen enthält, die auf das System der Eigenmittel der Europäischen Union anwendbar sind. Diese Vorgehensweise kann insbesondere angebracht sein, wenn die betreffenden Staaten eine gemeinsame Währung haben (Artikel 3 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union) und eine koordinierte Wirtschaftspolitik auf der Grundlage gesunder öffentlicher Finanzen und monetärer Rahmenbedingungen (Artikel 119 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und unter Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite (Artikel 126 Absatz 1 des letztgenannten Vertrags) führen.

Wenn der Gesetzgeber einem aufgrund eines Vertrags ergangenen Beschluss zustimmt, darf er nicht die in der Verfassung vorgesehenen Garantien verletzen. Es kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsgeber, der es verbietet, dass der Gesetzgeber Gesetzesnormen annimmt, die im Widerspruch zu den in Artikel 142 der Verfassung erwähnten Normen stehen, es diesem Gesetzgeber erlauben würde, dies indirekt über die Zustimmung zu einem aufgrund eines internationalen Vertrags ergangenen Beschluss zu tun.

B.11. Der Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 sieht zwar neue finanzielle Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber vor, doch die konkrete Umsetzung und Genehmigung des Haushalts wird vollständig den nationalen Parlamenten überlassen. Er beeinträchtigt folglich nicht die Garantien im Sinne von Artikel 174 der Verfassung. Die ausschließliche Zuständigkeit der Parlamente entspricht nämlich nicht einer unbegrenzten Befugnis. Sie müssen nicht nur den wirtschaftlichen Kontext, sondern auch die übergeordneten Rechtsnormen und die sowohl auf Ebene des innerstaatlichen Rechts als auch auf Ebene des internationalen Rechts eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigen. Die jährliche Verabschiedung des Haushalts hindert die Parlamente nicht daran, Verpflichtungen für mehrere Jahre einzugehen, insofern diese Verpflichtungen jährlich in der Veranschlagung und Ermächtigung berücksichtigt werden.

B.12. Die klagenden Parteien machen ebenfalls geltend, dass der Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 der Europäischen Kommission die Befugnis übertrage, die für die Verwaltung der Mittelaufnahme notwendigen Vorkehrungen zu treffen (Artikel 5 Absatz 3).

Wenn der Gesetzgeber einem aufgrund eines Vertrags ergangenen Beschluss mit einer derartigen Tragweite zustimmt, muss er Artikel 34 der Verfassung einhalten. Aufgrund dieser Bestimmung kann die Ausübung bestimmter Gewalten völkerrechtlichen Einrichtungen durch einen Vertrag oder ein Gesetz übertragen werden. Zwar können diese Einrichtungen anschließend autonom darüber entscheiden, wie sie die ihnen übertragenen Zuständigkeiten ausüben, doch es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Artikel 34 der Verfassung einen allgemeinen Freibrief verleihen würde, weder dem Gesetzgeber, wenn er einem aufgrund des Vertrags ergangenen Beschluss zustimmt, noch den betreffenden Einrichtungen, wenn sie die ihnen zugewiesenen Befugnisse ausüben. In keinem Fall erlaubt es Artikel 34 der Verfassung, dass auf diskriminierende Weise die nationale Identität verletzt wird, die den politischen und verfassungsmäßigen Basisstrukturen oder den Kernwerten des Schutzes, der den Rechtsunterworfenen durch die Verfassung gewährt wird, eigen ist.

B.13. Der Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 beauftragt zwar die Europäische Kommission damit, die für die Verwaltung der Mittelaufnahme notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Dies beeinträchtigt jedoch weder die Wahlfreiheit des Gesetzgebers bezüglich der Art und Weise, wie er von den durch diese Mittelaufnahmen geschaffenen Möglichkeiten Gebrauch machen würde, noch die Wahlfreiheit bezüglich der Art und Weise, wie er gegebenenfalls sich daraus ergebende finanzielle Verpflichtungen in den Haushaltsplan einpasst.

B.14. Aus keinem von den klagenden Parteien angeführten Argument wird ersichtlich, dass die angefochtenen Bestimmungen direkt einen Aspekt des demokratischen Rechtsstaates beeinträchtigen würden, der so wesentlich wäre, dass seine Gewährleistung alle Bürger betreffen würde.

B.15. Aus dem Vorstehenden ergibt sich offensichtlich, dass keine der klagenden Parteien das erforderliche Interesse nachweist, die Nichtigerklärung der angefochtenen Gesetzesnorm zu beantragen. Demzufolge weisen sie genauso wenig das erforderliche Interesse nach, die einstweilige Aufhebung dieser Norm zu beantragen.

Im Gegensatz zu dem, was die 23 klagenden Parteien in ihrem Begründungsschriftsatz anlässlich der Schlussfolgerungen der referierenden Richter anführen, lässt sich aus dem Umfang der Prüfung des Interesses all dieser klagenden Parteien nicht ableiten, dass Artikel 71 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof nicht zur Anwendung gebracht werden könnte.

B.16. Die Klage auf Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung ist in Ermangelung des erforderlichen Interesses offensichtlich unzulässig.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof, Kleine Kammer,

einstimmig entscheidend,

weist die Klage Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. September 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen