

Handbuch Recht der Kommunal финанzen

Henneke / Waldhoff

2. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-79385-1
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Aufkommens dieser Einnahmearten.⁶ Früher handelte es sich bei Agrarabgaben und Zöllen um zwei gesonderte Eigenmittelarten. Der Eigenmittelbeschluss von 2007 hat sie in einer Kategorie zusammengefasst und zugleich die Beschränkung auf Agrarabgaben aufgegeben.⁷

b) Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Der Eigenmittelbeschluss von 1970 führte die Mehrwertsteuer-Eigenmittel ein. Gemeint ist damit nicht ein direkter Anteil der Union am nationalen Aufkommen der in allen Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer). Da sowohl die Mehrwertsteuersätze als auch die Bemessungsgrundlagen von Land zu Land unterschiedlich sind, wäre das auch nicht zu rechtfertigen. Die EU hat aber Anspruch auf Finanzmittel, die im Zusammenhang stehen mit dem Aufkommen der Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten. Der Betrag, der der Union zusteht, ergibt sich durch die Anwendung eines einheitlichen Prozentsatzes auf die vorher harmonisierte Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer (Art. 2 Abs. 1 lit. b Eigenmittelbeschluss).

c) Eigenmittel im Zusammenhang mit Verpackungsabfällen. Der Eigenmittelbeschluss 2020 führte in Art. 2 Abs. 1 lit. c „Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ergeben“, als zusätzliche Eigenmittelart ein. Es handelt sich dabei nicht um eine Steuer auf Plastikmüll, sondern um beitragsähnliche Zahlungen der Mitgliedstaaten, die auf der Basis eines einheitlichen Abrufsatzes von grundsätzlich 0,80 EUR pro Kilogramm Verpackungsabfälle berechnet werden.⁸

d) BNE-Eigenmittel. Seit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 bilden Einnahmen, die nicht an irgendeine Steuer, sondern an die durch das Bruttonationaleinkommen (BNE, früher: Bruttosozialprodukt – BSP) ausgedrückte Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten anknüpfen, das abschließende Element. Nach Art. 2 Abs. 3 UAbs. 2 EMB 2020 ist mit dem Bruttonationaleinkommen „das in Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 von der Kommission errechnete jährliche BNE zu Marktpreisen“ gemeint.

Im Haushaltsverfahren⁹ der Union wird ein Prozentsatz festgelegt, der die Höhe dieser Eigenmittel bestimmt. Dieser Satz wird unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festgelegt. Diese Formulierung weist auf die besondere Funktion der BNE-Eigenmittel hin. Sie dienen nämlich der Restfinanzierung. Die Höhe der BNE-Eigenmittel steht also nicht von vornherein fest, sondern hängt ab von dem Aufkommen der anderen Einnahmen. Die BNE-Eigenmittel decken die Differenz zwischen dem Aufkommen der anderen Einnahmen und den geplanten Ausgaben.

e) Schaffung neuer Eigenmittelarten. Art. 311 Abs. 3 S. 2 AEUV erwähnt, dass in den Eigenmittelbeschlüssen „neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden“ können. Diese Regelung wurde erst mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1.12.2009 eingefügt. Rat und Mitgliedstaaten haben aber auch schon früher so praktiziert. Damals existierte noch keine ausdrückliche Ermächtigung zur Schaffung neuer Eigenmittelarten, allerdings auch kein Verbot. Im Ergebnis gab und gibt es keine abschließende Aufzählung möglicher Einnahmearten.¹⁰ Neue Eigenmittel können nur nach dem Verfahren des Art. 311 AEUV eingeführt werden. Voraussetzungen sind also ein Beschluss des Rates und die Ratifikation nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben der

⁶ Art. 9 Abs. 2 des Eigenmittelbeschlusses vom 14.12.2020. Frühere Eigenmittelbeschlüsse sahen nur 10 oder 20% vor.

⁷ Vgl. Pechstein/Nowak/Häde/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Art. 311 AEUV Rn. 151.

⁸ Pechstein/Nowak/Häde/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Art. 311 AEUV Rn. 37; Hey EuZW 2021, 277 (278).

⁹ Zum Haushaltsverfahren vgl. nur Bux EuR 2010, 711; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera Das Recht der EU Art. 314 AEUV Rn. 13 ff.

¹⁰ Vgl. Wieland JZ 2004, 774 (775).

Mitgliedstaaten. Auf diese Weise könnten die Mitgliedstaaten der EU auch eine begrenzte Steuerhoheit übertragen.¹¹

II. Sonstige Einnahmen – Kreditaufnahme

- 9 Sonstige Einnahmen stellen insbesondere die Erträge der EU-Steuer auf die Bezüge ihres Personals¹² – der bislang einzigen Unionssteuer – sowie verschiedene Verwaltungseinnahmen wie Gebühren und Geldbußen dar.¹³
- 10 Eine generelle Befugnis zur Kreditaufnahme wie sie in Deutschland für den Bund in Art. 115 GG zu finden ist, enthält das Recht der EU nicht. Jedenfalls die allgemeine Haushaltsfinanzierung durch Kredite ist daher unzulässig.¹⁴ Es gibt jedoch schon seit längerer Zeit eine Praxis der Union, Darlehen an Mitgliedstaaten und auch an Drittstaaten zu vergeben und sich die dazu erforderlichen Mittel auf den Kapitalmärkten zu beschaffen. Da die EU aufgrund ihrer besonders guten Bonität Kredite zu sehr günstigen Bedingungen aufnehmen kann, reicht sie diese Vorteile an die Empfänger ihrer Darlehen weiter. Ob die Vorschriften wie zB Art. 122 Abs. 2 und 212 AEUV, die es der Union erlauben, finanzielle Unterstützung zu leisten, aber auch eine Rechtsgrundlage für diese Kreditaufnahme der EU darstellen, erscheint jedoch sehr fraglich. Die Praxis stört sich allerdings an den in der Literatur vorgebrachten Bedenken nicht.¹⁵
- 11 Erstmals enthält nun der Eigenmittelbeschluss 2020 in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a eine Ermächtigung für die Kommission, „an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen.“ Eine Befugnis zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung durch Kredite ist damit aber nicht verbunden. Die Vorschrift schreibt ausdrücklich fest, dass diese Mittel „ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauminstruments der Europäischen Union und die darin genannten sektoralen Rechtsvorschriften“ verwendet werden dürfen.¹⁶
- 12 Rechtlich gesehen ist eine Fortsetzung oder Erweiterung dieser auch zeitlich befristeten Verschuldungsbefugnis nur durch einen neuen Eigenmittelbeschluss möglich, dem wieder alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Deutschland hätte also eine Vetoposition. Dass es politische Forderungen gibt, dieses Instrument auch anderweitig und dauerhaft zu nutzen, deutet jedoch darauf hin, dass hier eine Tür geöffnet wurde, die sich kaum mehr wird schließen lassen. Einmal eingeführte Finanzierungsmechanismen haben sich schon in der Vergangenheit als sehr langelig erwiesen. Es wäre naiv zu erwarten, dass die Europäische Union wieder auf ein eigenes Recht zur Verschuldung verzichten könnte. Innerstaatlich wird allerdings zu berücksichtigen sein, dass das Bundesverfassungsgericht die „Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“ jenen „wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung“ zuordnet, deren Übertragung auf die EU durch das Grundgesetz Grenzen gesetzt sind.¹⁷ Wo genau diese Grenzen liegen, lässt sich schwer einschätzen.

¹¹ Vgl. Kloepfer Finanzverfassungsrecht § 16 Rn. 16. Ausführlicher dazu Pechstein/Nowak/Häde/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Art. 311 AEUV Rn. 54 ff.

¹² Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera Das Recht der EU Art. 311 AEUV Rn. 41.

¹³ Vgl. Calliess/Ruffert/Waldhoff EUV/AEUV Art. 311 AEUV Rn. 9.

¹⁴ Häde Finanzausgleich, 462 ff.; Storr EuR 2001, 846 (866); Waldhoff ZEuS 2000, 201 (238 f.); ausführlich Gesmann-Nuissl Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union.

¹⁵ Näher dazu Pechstein/Nowak/Häde/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Art. 311 AEUV Rn. 116 ff.

¹⁶ Zu diesen Corona-Krediten s. Pechstein/Nowak/Häde/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Art. 311 AEUV Rn. 41 ff.; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera Das Recht der EU Art. 311 AEUV Rn. 23.

¹⁷ BVerfGE 123, 267 (358).

III. Höhe der Einnahmen

Im Gesamthaushaltsplan der Union für 2023 sind Einnahmen in Höhe von rund 169 Mrd. EUR vorgesehen.¹⁸ Die Eigenmittel sollen mehr als 92 % davon erbringen. Auf die erste Eigenmittelart (Abgaben und Zölle) entfallen ca. 21 Mrd. EUR. Rund 20 Mrd. EUR Mehrwertsteuer-Eigenmittel sind eingeplant. Die Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff sollen gut 6 Mrd. EUR einbringen. Die BNE-Eigenmittel haben sich zur mit Abstand bedeutendsten Einnahmeart der EU entwickelt. Der Haushaltsplan 2023 sieht insoweit Einnahmen von 107,8 Mrd. EUR vor. Die sonstigen Einnahmen sind vom Volumen her weniger bedeutsam. Sie stehen 2023 mit rund 12 Mrd. EUR zu Buche.¹⁹

IV. Einnahmenautonomie

Der Begriff Eigenmittel deutet auf eine gewisse Autonomie bei der Einnahmenbeschaffung hin. Bei den eigenen Mitteln handelt es sich aber dennoch nicht um Einnahmen, über die die Europäische Union allein bestimmt. Denn es sind noch immer die Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich letztlich entscheiden. Die Eigenmittelbeschlüsse des Rates bedürfen nach Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV der Zustimmung und Ratifizierung durch jeden einzelnen Mitgliedstaat. Da sie sich das Entscheidungsrecht vorbehalten haben, ist die Union hinsichtlich ihrer Finanzmittel immer noch sehr weitgehend von den Mitgliedstaaten abhängig. Ihrer Gestaltung nach ähneln die MwSt.- und die BNE-Eigenmittel außerdem noch stark nationalen Mitgliedsbeiträgen, bemessen an der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten.²⁰ Jedenfalls aus der Sicht des Unionsrechts besteht der wesentliche Unterschied zu Beiträgen aber darin, dass die Bereitstellung der Eigenmittel nicht mehr von der Bewilligung durch die nationalen Parlamente abhängt.²¹

Kommission und Parlament hätten zwar gerne eine eigene Europa-Steuer.²² Bisher sind die rechtlichen und politischen Widerstände dagegen aber noch zu groß.²³ Eine grundlegende Neuordnung der EU-Finanzen ist derzeit nicht zu erwarten.²⁴ Die Mitgliedstaaten bleiben daher weiterhin die „Herren der Finanzen“.

V. Auswirkungen auf die deutschen Kommunen

Eine direkte Beteiligung der Länder und der Kommunen an der Finanzierung der EU gibt es nicht. Die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen gehört zum Bereich der auswärtigen Beziehungen, für die innerstaatlich nach Art. 32 Abs. 1 GG der Bund zuständig ist. Ihn trifft daher nach Art. 104a Abs. 1 GG auch die Finanzierungslast hinsichtlich der Mitgliedsbeiträgen immer noch sehr ähnlichen MwSt.- und BNE-Eigenmittel. Mit wiederholt vorgebrachten Forderungen nach einer Beteiligung der Länder hat der Bund schon in der Vergangenheit kein Gehör gefunden.²⁵

¹⁸ Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2023/278 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2023, ABl. EU 2023 L 58, 1.

¹⁹ Gesamthaushaltsplan 2023, Berechnung der Finanzierung des Haushalts, ABl. EU 2023 L 45, 47.

²⁰ Vgl. Häde Finanzausgleich, 445 ff.; Waldhoff ZEuS 2000, 201 (209).

²¹ Vgl. Häde Finanzausgleich, 124, 434 f.; Ohler Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 366.

²² Siehe dazu Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM (2018) 325 final; dies., Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, COM (2020), 442 final, 17 f.

²³ Vgl. Calliess/Ruffert/Waldhoff EUV/AEUV Art. 311 AEUV Rn. 16.

²⁴ Zu Reformüberlegungen Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft; Heinemann Integration 2003, 228; Huber ZfW 50 (2001), 49.

²⁵ Vgl. Häde Finanzausgleich 125.

- 17 Der Bund erfasst die Eigenmittelabführungen an die Europäische Union nicht wie Beitragszahlungen an andere internationale Organisationen im Einzelplan (05), der den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes betrifft. Stattdessen findet man die Zahlungen an die Union im Einzelplan für die Allgemeine Finanzverwaltung (60). Die Eigenmittelabführungen werden in der Anlage E zu Kap. 6001 ausgewiesen.²⁶ Der Bund verbucht die Mehrwertsteuer-Eigenmittel weder als Einnahmen noch als Ausgaben. Technisch erreicht er das, indem er diese Mittel als negative Einnahmen von seinen Steuereinnahmen abzieht. Diese Nettoveranschlagung ist im Hinblick auf die traditionellen Eigenmittel, insbesondere die Zölle, unproblematisch. Insoweit steht der Europäischen Union eine eigene Ertrags-hoheit zu. Soweit die Nettoveranschlagung allerdings auch die MwSt.- und die BNE-Eigenmittel betrifft, bringt der Bund damit zum Ausdruck, dass er eine zusätzliche Bewil-ligung dieser Zahlungen an die Union nicht für erforderlich hält.²⁷
- 18 Innerstaatlich ist die Nettoveranschlagung umstritten.²⁸ Bedeutung erlangt dieser Streit bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung. Art. 106 Abs. 3 GG legt die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen nicht selbst fest, sondern überlässt diese Aufgabe dem Bundesgesetzgeber. Die Verfassung gibt allerdings vor, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Als Konsequenz findet eine Deckungsquotenberechnung statt. Hier gilt, dass die Deckungsquote das rechnerische Verhältnis der Einnahmen ohne Kredite zu den Ausgaben darstellt.²⁹ Die Nettoveranschlagung der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel hat zur Folge, dass diese Zahlungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabe-seite unberücksichtigt bleiben. Dadurch sinkt die Deckungsquote. Insofern wirkt sich der haushaltstechnische Umgang mit den Eigenmittelabführungen auf die Um-satzsteuerverteilung aus.
- 19 Wäre die Deckungsquotenberechnung ansonsten ein nach rein rationalen und nachprüf-baren Kriterien erfolgender Vorgang, könnte man feststellen, dass das Vorgehen des Bundes für Länder und Gemeinden nachteilige Konsequenzen hat. In der Praxis handelt es sich bei der Deckungsquotenberechnung und der Umsatzsteuerverteilung aber nicht um eine Rechenoperation, sondern im Ergebnis um einen politischen Kompromiss. Daher lässt sich nur schwer behaupten, dass die Behandlung einer bestimmten Einnah-men- oder Ausgabenkategorie eine genau zu berechnende Auswirkung auf das Gesamt-ergebnis hat.

B. Kommunalfinzen und Ausgaben der Europäischen Union

I. Überblick über die Ausgaben der EU

- 20 Der Gesamthaushaltsplan veranschlagt die Ausgaben der seit dem Austritt Großbritanniens aus 27 Mitgliedstaaten bestehenden Europäischen Union. Der Haushaltsplan 2023 sieht Ausgaben in Höhe von 165,9 Mrd. EUR vor.³⁰ Sie verteilen sich wie folgt auf die

²⁶ Vgl. Bundeshaushaltsplan 2022, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung, 6001, Anlage 1, Ergebung der Eigenmittel der EU – Anlage E (6090), 12 ff.

²⁷ Häde Finanzausgleich in der Europäischen Union, 22.

²⁸ Schon die Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile konnte sich in ihrem den Regierungschefs des Bundes und der Länder erstatteten Gutachten „Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 S. 1 GG“, BMF-Schriftenreihe Heft 30, 1981, nicht darüber einigen, ob es sich bei den MwSt.-Eigenmitteln um Einnahmen des Bundes handelt oder nicht; vgl. die gegensätzlichen Stellungnahmen unter Rn. 147 und Rn. 153.

²⁹ Bundesministerium der Finanzen Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfas-sung, 4; Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, Überblick zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 10.

³⁰ Siehe den Überblick über den Haushaltsplan 2023 nach MFR-Rubriken, in: Jahreshaushaltsplan der Union für das Haushaltsjahr 2023, ABl. EU 2023 L 58, 17 ff.

verschiedenen, von dem sogenannten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)³¹ vorgegebenen Ausgabenkategorien.³²

1. Binnenmarkt, Innovation, Digitales	20,901	(12,6 %)
2. Zusammenhalt, Resilienz, Werte	58,058	(35,0 %)
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	57,455	(34,6 %)
4. Migration und Grenzmanagement	3,038	(1,8 %)
5. Sicherheit und Verteidigung	1,208	(0,7 %)
6. Nachbarschaft und die Welt	13,994	(8,4 %)
7. Europäische öffentliche Verwaltung	11,311	(6,8 %)

II. Umverteilung durch Ausgaben

Die Ausgaben stellen das wesentliche Instrument der Politikgestaltung in der Union dar. Sie haben darüber hinaus umverteilende Wirkung. Das europäische Unionsrecht kennt zwar keinen Finanzausgleich in Form eines Systems ungebundener Zuweisungen.³³ Ein Finanzausgleich im weiteren Sinne ergibt sich aber dadurch, dass einige Mitgliedstaaten deutlich mehr in den Unionshaushalt einzahlen, als sie in Form von Ausgaben zurückbekommen und andere mehr erhalten, als sie einzahlen.³⁴

Diese Umverteilung ist kein Zufall. Vielmehr gehört es zu den in Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) genannten Zielen der Union auch, „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhang und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ zu fördern. Art. 174 Abs. 2 AEUV nennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich das Ziel, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.

Notwendige Konsequenz dieser Umverteilung ist, dass die wohlhabenderen Staaten diese Transfers in die weniger gut ausgestatteten Länder finanzieren. Dass Deutschland einen erheblichen Anteil an den finanziellen Lasten dieser Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu tragen hat, ist deshalb nicht zu beanstanden. Problematisch wird es allerdings, wenn und soweit ein Mitgliedstaat gemessen am Bruttoinlandsprodukt deutlich mehr zahlt als ähnlich wohlhabende Mitgliedstaaten. Das ist der bis zu einem gewissen Grad berechnete Kern der sogenannten „Nettozahlerdiskussion“.³⁵

Die wichtigsten Instrumente zur Umsetzung der Ausgleichsziele sind vor allem die Strukturfonds. Sie stellen Finanzierungsinstrumente der Union dar, haben aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Art. 175 Abs. 2 S. 3 AEUV nennt drei Strukturfonds. Nach mehreren Reformen sind es in der Praxis allerdings nur noch zwei, nämlich der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+).³⁶

III. Auswirkungen auf die deutschen Kommunen

Deutschland zahlt nicht nur in den Unionshaushalt ein, sondern profitiert auch von den Ausgaben der Europäischen Union. So erhalten deutsche Landwirte zB Prämien, Beihilfen oder Ausgleichszahlungen aus dem Agrarhaushalt. Deutsche Empfänger partizipieren an

³¹ Siehe die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17.12.2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, ABl. EU 2020 L 433 I/11.

³² Hinzu kommen einige weitere Ausgaben, die die Differenz zum Gesamtbetrag erklären.

³³ Vgl. dazu Häde Währungsunion und Finanzausgleich, 154.

³⁴ Vgl. Häde Der Finanzausgleich in der Europäischen Union – Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, 5 ff.

³⁵ Vgl. Calliess/Ruffert/Waldhoff EUV/AEUV Art. 311 AEUV Rn. 24 ff.

³⁶ Siehe dazu und zu weiteren Finanzierungsinstrumenten Pechstein/Nowak/Häde/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Art. 175 AEUV, Rn. 6 ff. Vgl. auch die ältere Darstellung der Strukturfonds von Holzward, Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds am Beispiel des EFRE. Nähere Informationen der Kommission sind zu finden unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding (6.9.2022).

den Mitteln aus den Strukturfonds, und deutsche Wissenschaftseinrichtungen bekommen ebenfalls Zuwendungen. Davon profitieren direkt oder indirekt auch die Kommunen oder Regionen, die diese Mittel erhalten oder in die dieses Geld fließt. Die EU unterstützt die Suche nach Fördermöglichkeiten auch über ihren Internetauftritt. So bietet etwa die zuständige Generaldirektion der Kommission eine Zugriffshilfe auf regionalpolitische Förderprogramme des EFRE.³⁷

C. Kommunalfinanzen und Haushaltsdisziplin

I. Die unionsrechtliche Haushaltsdisziplin

1. Art. 126 AEUV

- 26 Art. 126 Abs. 1 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.³⁸ Über die ökonomische und politische Sinnhaftigkeit dieser Forderung mag man streiten können. Die Parteien des Vertrags über die Europäische Union gingen jedoch davon aus, dass eine unsolide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten die Stabilität der gemeinsamen Euro-Währung gefährde. Mitgliedstaaten mit hoher Staatsverschuldung haben nämlich ein besonderes Interesse an niedrigen Zinsen. Es besteht daher potentiell die Gefahr, dass sie Druck auf die Europäische Zentralbank (EZB) ausüben, die Leitzinsen selbst dann niedrig zu halten, wenn dies nicht der Preisstabilität dient. Die Stabilität der Währung könnte zwar erst dann darunter leiden, wenn die unabhängige EZB diesem Druck nachgäbe. Praktizierte Haushaltsdisziplin vermeidet aber den Anreiz zu solchem Verhalten. Art. 126 AEUV hat insofern eine vor allem vorbeugende Funktion.³⁹
- 27 Eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand gehört zu den Voraussetzungen, die ein Mitgliedstaat erfüllen muss, um den Euro als Währung einzuführen (Art. 140 Abs. 1 UAbs. 1 S. 3, 2. Spiegelstrich AEUV). Auch danach gilt die Pflicht zur Haushaltsdisziplin aber fort.

2. Kriterien der Haushaltsdisziplin

- 28 Als Kriterien für die Einhaltung der unionsrechtlichen Haushaltsdisziplin gelten das Verhältnis des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands jeweils zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des betreffenden Mitgliedstaats. Referenzwerte dafür legt das den Unionsverträgen als Nr. 12 beigefügte Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit fest. Danach dürfen das öffentliche Defizit 3 % und der öffentliche Schuldenstand 60 % des BIP nicht überschreiten. Dem Schuldenstand kommt allerdings in der Praxis bisher nur eine untergeordnete Rolle zu. Im Vordergrund der Aufmerksamkeit steht das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.⁴⁰

3. Verfahren und Sanktionen

- 29 Nach Art. 126 Abs. 2 AEUV überwacht die EU-Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands. Sie erstattet dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister Bericht, wenn ein Mitgliedstaat eines der Kriterien nicht erfüllt

³⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/accessing-funds/ (6.9.2022).

³⁸ Zum Begriff des übermäßigen Defizits vgl. Häde/Hartmann EWS 1994, 409 (414 f.); Bark, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, 63 ff.

³⁹ Vgl. Callies/Ruffert/Häde EUV/AEUV Art. 126 AEUV Rn. 2; zu weiteren Motiven Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Ziffer 539.

⁴⁰ Vgl. Art. 5 der VO (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. EU 2014 Nr. L 174, 1.

oder wenn sie sonst die Gefahr eines übermäßigen Defizits sieht. Der Rat entscheidet auf Empfehlung der Kommission nach Art. 126 Abs. 6 AEUV darüber, ob in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit entsteht. Bei dieser Entscheidung geht es nicht allein um die erwähnten Kriterien und die Frage der Einhaltung der Referenzwerte. Berücksichtigt werden zusätzlich alle einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Finanzlage des Mitgliedstaats (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV).

Nach Feststellung eines übermäßigen Defizits richtet der Rat an den betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen, die darauf zielen, dieser unionsrechtswidrigen Haushaltslage abzu- 30
helfen. Kommt der Mitgliedstaat den Empfehlungen innerhalb einer gesetzten Frist nicht nach, kann der öffentliche Druck durch Veröffentlichung der Empfehlungen verstärkt werden. Leistet der Mitgliedstaat den Empfehlungen immer noch nicht Folge, kann ihn der Rat in Verzug setzen. Dazu legt er eine bestimmte Frist fest, innerhalb derer der Mitgliedstaat Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen hat (Art. 126 Abs. 9 UAbs. 1 AEUV).

Wenn und solange ein Mitgliedstaat diese inhaltlichen Vorgaben nicht befolgt, kann der 31
Rat die in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehenen vier verschiedenen Maßnahmen gegen den Mitgliedstaat anwenden. Es handelt sich erstens um das Verlangen, dass der betreffende Mitgliedstaat bei Wertpapieremissionen vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben veröffentliche. Zweitens nennt Art. 126 Abs. 11 AEUV die Möglichkeit, die Europäische Investitionsbank zu ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen. Beide Maßnahmen nehmen Einfluss auf die Finanzierungsmöglichkeiten des betroffenen Mitgliedstaates. Erst bei der dritten und der vierten Maßnahme handelt es sich um finanzielle Sanktionen, nämlich die Pflicht zur Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage in angemessener Höhe bei der Union und schließlich die Verhängung einer Geldbuße in angemessener Höhe.

II. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

1. Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam

Zur Ergänzung und Konkretisierung der primärrechtlichen Vorschriften über die Haus- 32
haltsdisziplin beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Amsterdam am 16./17.6.1997 den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der aus einer Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und zwei später vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister erlassenen Verordnungen besteht⁴¹

Die Entschließung des Europäischen Rates enthält politische Verpflichtungen der Mit- 33
gliedstaaten, der Kommission und des Rates. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich ua auf das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts. Die zahlreichen weiteren Verpflichtungen sollen vor allem dazu dienen, die von Art. 126 AEUV eröffneten Ermessens- und Entscheidungsspielräume der Beteiligten möglichst einzuengen und das Verfahren transparent und rational zu gestalten.

2. Die Verordnungen des Rates

a) Die Verordnung 1466/97. Die damals auf der Grundlage von Art. 99 Abs. 5 des 34
Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) erlassene Verordnung 1466/97⁴² instrumentalisiert die Koordinierung und Überwachung der allgemeinen Wirtschaftspolitik für Zwecke der Haushaltsdisziplin, indem sie in deren Rahmen ein Früh-

⁴¹ ABl. EU 1997 C 236, 1. Zur Entstehungsgeschichte Häde EuZW 1996, 138; Konow Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 36 ff.; Sutter Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Europäischen Währungsunion, 26 ff.

⁴² Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7.7.1997, ABl. EU 1997 L 209, 1; geändert durch VO (EG) Nr. 1055/2005 vom 27.6.2005, ABl. EU 2005 L 174, 1.

warnsystem für den Bereich der Haushaltspolitik installiert.⁴³ Die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten müssen jährlich Stabilitätsprogramme vorlegen. Stellt der Rat ein erhebliches Abweichen von dem mittelfristigen Haushaltsziel dar, richtet er als frühzeitige Warnung eine Empfehlung auf der Grundlage von Art. 99 Abs. 4 EGV an den betreffenden Mitgliedstaat, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Bleibt eine adäquate Reaktion aus, folgt eine weitere Empfehlung, umgehend Korrekturmaßnahmen zu ergreifen (Art. 6 Abs. 2 und 3 der Verordnung 1466/97).

- 35 b) Die Verordnung 1467/97.** Für einen Mitgliedstaat mit mangelnder Haushaltsdisziplin schließt sich daran dann das oben geschilderte Verfahren nach Art. 104 EGV an. Die auf der Grundlage von dessen Abs. 14 UAbs. 2 erlassene Verordnung 1467/97⁴⁴ soll den in Art. 104 EGV und dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorgesehenen Ablauf beschleunigen und klären. Insbesondere die Festlegung zeitlicher Ziele für die zahlreichen Verfahrensschritte soll nach Art. 7 der Verordnung dazu führen, dass vom Tag der Mitteilung der Haushaltsdaten bis zum Beschluss über die Verhängung von Sanktionen nicht mehr als 16 Monate vergehen. Dennoch kommt es nicht automatisch zu Sanktionen. Es bleibt immer noch ein erheblicher Beurteilungsspielraum des Rates.⁴⁵
- 36 c) Der Fiskalvertrag.** Aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts sollte die in Art. 126 AEUV verankerte Haushaltsdisziplin nicht durch nationales Recht ausgehebelt werden können. Fast alle Mitgliedstaaten schlossen dennoch zusätzlich 2012 im Zusammenhang mit der Finanzkrise den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS),⁴⁶ der oft kurz als Fiskalvertrag bezeichnet wird und am 1.1.2013 in Kraft getreten ist. Sein Ziel war es, die wirtschaftspolitische Koordinierung zu stärken und die Ziele des Art. 126 AEUV zu unterstützen. Als Kernelement dieses Vertrages gilt Art. 3 Abs. 2 VSKS. Dort verpflichten sich die Vertragsparteien, die Forderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nach einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden gesamtstaatlichen Haushalt innerhalb eines Jahres in ihrem innerstaatlichen Recht „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“ umzusetzen.
- 37 d) Aktuelle Entwicklungen.** Die Verordnungen 1466 und 1467/97 sind zwischenzeitlich geändert⁴⁷ und ihre Regelungen in einer Weise verschärft worden, die die Frage aufwirft, ob die dort vorgesehenen Verfahren und Sanktionen noch mit den primärrechtlichen Vorgaben des Art. 126 AEUV vereinbar sind.⁴⁸ In der Praxis ist von einer Verschärfung allerdings nichts zu spüren. Aufgrund der ökonomischen Auswirkungen der Pandemie hat der Rat 2020 von der sogenannten allgemeinen Ausweichklausel Gebrauch gemacht und damit die Restriktionen für die Haushaltspolitik im Ergebnis ausgesetzt.⁴⁹ Grundlage dieser Entscheidung sind die Ausnahmebestimmungen in beiden Verordnungen, die Abweichungen von den strengen Regeln im Falle eines schweren Konjunkturabschwungs erlauben (Art. 5 Abs. 1, 9 Abs. 1 VO 1466/97 und Art. 3 Abs. 5, 5 Abs. 2 VO 1467/97). Die Folgen des Ukraine-Krieges haben im März 2022 zu einer weiteren

⁴³ Vgl. Hahn JZ 1997, 1133 (1138); Palm Preisstabilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 145.

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997; ABl. EU 1997 L 209, 6; geändert durch VO (EG) Nr. 1056/2005 vom 27.6.2005, ABl. EU 2005 L 174, 5.

⁴⁵ Vgl. Streinz/Kempfen EUV/AEUV Art. 126 AEUV Rn. 12, 36.

⁴⁶ Siehe das Gesetz zu dem Vertrag vom 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.9.2012, BGBl. 2012 II 1006; BT-Drs. 17/9046. Näher dazu Calliess/Schoenfleisch JZ 2012, 477 (481 ff.); Hofmann/Konow ZG 2012, 138 (144 ff.).

⁴⁷ Zuletzt Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011, ABl. EU 2011 L 306, 33, und Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011, ABl. EU 2011 L 306, 12.

⁴⁸ Näher dazu Calliess/Ruffert/Häde EUV/AEUV Art. 126 AEUV Rn. 84 ff.

⁴⁹ Rat der EU, Pressemitteilung vom 23.3.2020.