

Katrin Kroll

Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?



Nomos

Katrin Kroll

Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?



Nomos

Der Druck der Publikation wurde vom Bundesrat gefördert.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6393-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-0484-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für meinen Vater

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum wurden bis Juni 2018 berücksichtigt.

Ich danke meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Sabine Kropp, für die Betreuung der Arbeit, die wohlwollende Begleitung und stete Gesprächsbereitschaft.

Herrn Prof. Dr. Thorsten Siegel vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Freien Universität Berlin danke ich für die freundliche Bereitschaft zur Übernahme des Zweitgutachtens und dessen zügige Erstellung.

Einen Dank richte ich zudem an den Bundesrat, der die Publikation dieser Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuss gefördert hat.

Besonderer Dank gebührt meinem Ehemann Matthias für seinen Zuspruch und seine Unterstützung, insbesondere in der Schlussphase der Erstellung. Unseren Töchtern Charlotte und Tilda danke ich für manche Aufmunterung und Nachsicht in den Momenten, in denen es an Zeit fehlte.

Hamburg, November 2019

Katrin Kroll

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
A. Gibt es derzeit bereits ein System des Finanzausgleichs innerhalb der EU?	21
I. Der Begriff des Finanzausgleichs	21
1. Dezentrale Organisationsstruktur	25
2. Definierte Zielvorgabe	25
3. Systemkonsistenz	26
4. Transparenz	26
5. Abstrakt-generelle Regelung	27
II. Die derzeitige Transfersituation innerhalb der EU	27
1. Ausgleichseffekte über die Einnahmenseite der EU	27
a) Eigenmittel	28
aa) Traditionelle Eigenmittel	30
bb) Mehrwertsteuer-Eigenmittel	31
cc) Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel	31
dd) Korrekturmechanismen	32
b) Sonstige Einnahmen und Überschüsse	33
c) Zwischenergebnis	34
2. Ausgleichseffekte über die Verteilung der EU-Mittel	36
a) Die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds	37
b) Die Agrarfonds	48
c) Die EIB-Gruppe	50
d) Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)	53
e) Sonstige Finanzierungsinstrumente	55
3. Ergebnis	56

Inhaltsverzeichnis

B. Die Pflicht zum Finanzausgleich aufgrund europarechtlicher Normen des EUV und des AEUV	70
I. Die Präambeln des Primärrechts	74
1. Rechtsnatur der Präambeln	74
2. Ergebnis	75
II. Das Kohärenzgebot	77
1. Die Bedeutung des Kohärenzgebotes	78
a) Die Maßnahmekohärenz	79
b) Die äußere Kohärenz	80
c) Die institutionelle Kohärenz	80
d) Die innere Kohärenz	80
2. Auswirkungen auf eine Pflicht zum Finanzausgleich	81
a) Das Gebot der Maßnahmekohärenz im Einzelnen	82
b) Das Gebot der inneren Kohärenz im Einzelnen	85
aa) Das Kohäsionsziel	86
bb) Das Konvergenzziel	92
3. Ergebnis	98
III. Das Solidaritätsgebot	100
1. Der Bedeutungsgehalt des Solidaritätsbegriffs	102
a) Allgemeines	102
b) Der Solidaritätsbegriff in den verschiedenen Disziplinen	104
aa) Der Solidarismus in der katholischen Soziallehre	104
bb) Solidarität in den politischen Theorien	106
cc) Solidarität in der Soziologie	109
dd) Solidarität in der Moralphilosophie	109
ee) Solidarität in der Finanzwissenschaft	114
ff) Ergebnis	115
c) Der europäische Solidaritätsbegriff	117
aa) Die grammatikalisch-historische Auslegung	117
bb) Die systematisch-teleologische Auslegung	121
aaa) Solidarität in den Normen der Primärverträge	121
bbb) Die mitgliedstaatliche Eigenverantwortung in den Primärverträgen	124
cc) Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als Spiegelbild des Konflikts zwischen europäischer Solidarität und Eigenverantwortung	135
dd) Ergebnis	147

2. Auswirkungen auf eine Pflicht zum Finanzausgleich	149
C. Die Pflicht zum Finanzausgleich aufgrund der Struktur der Europäischen Union	155
I. Föderale Strukturen im Allgemeinen	156
1. Föderale Staatsstrukturen im traditionellen Sinn	157
a) Föderale Gestaltungsformen anhand der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland	161
b) Zusammenfassung	193
2. Föderalstrukturen im nicht-hoheitlichen Sinn	198
II. Die föderale Struktur der Europäischen Union	203
1. Allgemeines	203
2. Die Europäische Union als föderales Gebilde	206
a) Die Europäische Union als föderale Struktur im traditionellen staatsrechtlichen Sinn	207
b) Die EU als föderale Struktur in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	214
c) Die EU als föderale Struktur im nicht-hoheitlichen Sinn	218
d) Die föderale Struktur der EU im Lichte des historischen Integrationsprozesses	220
e) Ergebnis	234
III. Die Pflicht zur Durchführung eines europäischen Finanzausgleichs aufgrund der föderalen Struktur der EU	236
1. Die Verpflichtung zum Finanzausgleich aufgrund einer föderalen Struktur im Allgemeinen	236
2. Die Pflicht zum Finanzausgleich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	238
3. Die föderale Pflicht zum Finanzausgleich auf der Ebene der Europäischen Union im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	246
a) Übertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die EU-Ebene	246
b) Das bundesverfassungsgerichtlich festgestellte Finanzausgleichsgebot aufgrund einer föderalen Ordnung in Bezug auf die EU	247

Inhaltsverzeichnis

c)	Die Konkretisierung einer föderalen Beistandspflicht durch Normen der Primärverträge	248
aa)	Die vertraglich konkretisierte föderale Vielfalt und Autonomie	250
aaa)	Die Achtung der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 2 EUV	250
bbb)	Die Schrankentrias des Art. 5 EUV als Kompetenzausübungsgrenze der Europäischen Union	256
(1)	Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 4 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV	257
(2)	Das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV	262
(3)	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 5 Abs. 4 EUV	269
ccc)	Das Austrittsrecht gem. Art. 50 EUV	271
ddd)	Der Haftungsausschluss gem. Art. 125 AEUV	274
eee)	Zwischenergebnis	275
bb)	Die vertraglich konkretisierte föderale Solidarität und Gleichheit	276
aaa)	Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gem. Art. 4 Abs. 3 EUV	276
(1)	Die Rechtsprechung des EuGH zum Grundsatz loyaler Zusammenarbeit	278
(2)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bundestreue	280
(3)	Das Loyalitätsprinzip im Schrifttum	282
(4)	Ergebnis	284
bbb)	Das Kohäsions- und das Konvergenzziel	287
ccc)	Solidarität	289
ddd)	Zwischenergebnis	290
4.	Ergebnis	290
D.	Eine aus dem Demokratieprinzip abzuleitende Pflicht zum Finanzausgleich	293
I.	Die unmittelbare Ausgleichspflicht	293

II. Die mittelbare Ausgleichspflicht	295
1. Zugrundeliegendes Szenario	295
2. Die EU und die Mitgliedstaaten als mögliche betroffene demokratische Systeme	296
a) Das Demokratieprinzip in der Europäischen Union	296
b) Die Möglichkeit zur Verschuldung auf EU-Ebene	299
c) Die Verschuldensregelungen des Grundgesetzes	302
aa) Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Staatsverschuldung gem. Art. 109 und 115 GG	303
bb) Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten einer erhöhten Kreditaufnahme gem. Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6–8 GG	305
cc) Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse in ihrer tatsächlichen Umsetzung	308
3. Demokratie als Legitimation staatlicher Herrschaft	311
4. Staatsverschuldung als Problem des Legitimitätskriteriums des demokratischen Verfahrens	313
a) Die eingeschränkte Teilnahme der Bürger am demokratischen Verfahren als Legitimationsproblem	313
b) Die Einschränkung von Entscheidungskompetenzen künftiger Herrscher als Legitimationsproblem	314
c) Normkenntnis und Staatsschuldillusion als Legitimationsprobleme	318
5. Die staatliche Kreditaufnahme als Problem des Legitimitätskriterium des sozialen Ausgleichs	322
III. Ergebnis	329
E. Gesamtergebnis	333
F. Perspektiven	343
Literaturverzeichnis	347
Anhang	373

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BNE-EM	Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EGF	Europäischer Globalisierungsfonds
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Europäischer Investitionsfonds
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EM-B	Eigenmittelbeschluss
ESI	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUSF	Europäischer Solidaritätsfonds
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
IPA	Instrument für Heranführungshilfe
IWF	Internationaler Währungsfonds
JASEMINE	Joint Action to Support Micro-Finance Institution in Europe
JEREMIE	Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises
JASPERS	Joint Assistance to Support in European Regions
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

Abkürzungsverzeichnis

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MS	Mitgliedsstaaten
MwSt-EM	Mehrwertsteuer-Eigenmittel
SubsProt	Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TEM	Traditionelle Eigenmittel
VK	Vereinigtes Königreich