

## § 12 Die schwarze Null für die Europäische Union zwischen Norm und Wirklichkeit

*Lennart Neckenich*

In Brüssel wird aktuell mit großer Hingabe um den Finanzrahmen 2021-2027 gerungen.<sup>1</sup> Die designierte Kommissionspräsidentin lässt mit zahlreichen kostspieligen Ideen und Absichten aufhorchen.<sup>2</sup> Angesichts des beschränkten Haushaltsetats der Europäischen Union stellt sich die Frage der Finanzierbarkeit. Die – zuletzt in Deutschland reinkarnierte – Debatte um die „Schwarze Null“ entbrennt dahingehend auch mit Blick auf den Unionshaushalt.

### I. Die unionale Verschuldungspraxis

Dabei hat die Union bereits in der Vergangenheit auf verschuldungsba- sierte Finanzierungsmodelle zurückgegriffen:<sup>3</sup> Die Europäische Gemein- schaft für Kohle und Stahl hatte in Art. 49 ihres Vertrages (EGKSV) von 1951 eine zweckgebundene Anleihebefugnis festgeschrieben. Gleichsam sah Art. 172 Abs. 4 EAGV die Kompetenz vor, Kredite zur Finanzierung von Forschung und Investitionen im Euratom-Bereich aufzunehmen. In der Praxis wurde eine weitergehende Kompetenz für die Kreditaufnahme zur Verwirklichung von Gemeinschafts- und später Unionszielen auf Grundlage des ehemaligen Art. 235 EWGV gestützt (später Art. 308 EGV;

---

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Vorschlag der Kommission v. 2.5.18, „EU budget for the future“; Wiss. Dienst des EU-Parlaments, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027 und neue Eigen- mittel (2018).

<sup>2</sup> Vgl. politische Leitlinien für die künftige EU-Kommission 2019-2024, „Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa“ (2019).

<sup>3</sup> Hierzu: Münch, Die Verschuldungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaft (1989), S. 29 ff.; Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union (1999), S. 29 ff.; Jeck, die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften (2009), S. 4 ff.

heute Art. 352 AEUV). In Folge dessen kam es 1975 zum Erlass zweier Verordnungen<sup>4</sup> zur Aufnahme von Zahlungsbilanzanleihen für Mitgliedsstaaten mit ölpreisbedingten Zahlungsbilanzschwierigkeiten und später für Mitgliedsstaaten außerhalb der Euro-Zone mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten (vgl. heute Art. 143 AEUV).<sup>5</sup> Daneben traten die Vergabe von Anleihen für sogenannte Neue Gemeinschaftsinstrumente (NGI)<sup>6</sup> mit dem Ziel der Strukturmaßnahmen im Bereich von Energie, Industrie und Infrastruktur sowie von Anleihen zur finanziellen Unterstützung von Drittländern.<sup>7</sup> Schließlich wurde die Einführung des vorläufigen Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt.<sup>8</sup> Zwar schweigt die Vorschrift zur Herkunft der Mittel, die Kommission sah hierin jedoch die Möglichkeit, sich des Finanzmarktes zu bedienen.

Neben der Vergabe von Anleihen trat auch eine faktische Verschuldung, die die Organe der Europäischen Union durch ihr hoheitliches Handeln vollzogen, so etwa als die damalige EG sogenannte „rückzahlbare Vorschüsse“ aufnahm<sup>9</sup> oder noch nicht fällige Eigenmittel frühzeitig vom Eigenmittelkonto abrief.<sup>10</sup>

## II. Verschuldungskompetenzen und -verbote der Europäischen Union nach den Unionsverträgen

Auch wenn internationalen Organisationen in der Regel die Fähigkeit einer Kreditaufnahme zukommt, gilt dies stets nur im Rahmen der Befugnisse, die satzungsmäßig vorgegeben werden.<sup>11</sup> Die unbestrittene Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union reicht mit ihrer außenrechtlichen

---

<sup>4</sup> VO (EWG) Nr. 397/75 und Nr. 398/75 des Rates vom 17.2.1975.

<sup>5</sup> Zuletzt festgesetzt in VO (EG) Nr. 431/2009 des Rates vom 18.5.2009.

<sup>6</sup> Beschluss (EWG) Nr. 78/870 des Rates vom 18.10.1978.

<sup>7</sup> VO (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates ersetzt durch VO Nr. 480/2009.

<sup>8</sup> VO (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.5.2010.

<sup>9</sup> Dies geschah auf Grundlage eines Regierungsabkommens vom 2.10.1984. In der Folge sprach der EG-Rechnungshof von einer „De-Facto-Kreditfinanzierung“, ABl. (EG) Nr. C 321/1986, S. 9. F; vgl. auch Jeck, Verschuldung, S. 7.

<sup>10</sup> Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1150/2000; vgl. auch Gesman-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 47.

<sup>11</sup> Lewinski, ZG 2012, 165, 170; zur EU vgl. Oppermann u.a., Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 8 Rn. 53.

Schuld- und Haftungsfähigkeit nicht zur Begründung einer innerverbandlichen Verschuldungskompetenz aus; die bloße Rechtspersönlichkeit kann keine eigenen Kompetenzen begründen.<sup>12</sup> Ungenügend ist dahingehend auch das zur Verschuldung Befugnis erteilende Sekundärrecht. Schon innerhalb der früheren Verträge bestand keine Einigkeit über die Folgerungen aus einzelnen expliziten Verschuldungskompetenzen.<sup>13</sup> Heute fehlt es bereits an vergleichbaren ausdrücklichen Kompetenznormen zugunsten der Organe der Europäischen Union innerhalb der rechtswirksamen Verträge.<sup>14</sup>

## 1. Die Sonderstellung der Europäische Investitionsbank

Zwar sieht Art. 309 Abs. 1 AEUV vor, dass sich die Europäische Investitionsbank (EIB) des Kapitalmarkts bedient. Doch ist die EIB gerade kein Organ der Europäischen Union.<sup>15</sup> Die der EIB zugewiesene Kompetenz ist schließlich auf eine zweckgebundene Aufnahme begrenzt, indem die Europäische Investitionsbank nach Art. 309 Abs. 2 AEUV „die Finanzierung von Investitionsprogrammen [...] der Union“ unterstützt. So sind die Finanztätigkeiten der EIB als eigene Institution aufgrund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit und Finanzautonomie gleichsam vom Haushaltsgebaren der Europäischen Union ausgenommen.

## 2. Kein ausdrückliches primärrechtliches Verbot

Unabhängig einer fehlenden expliziten Verschuldungskompetenz sehen die Verträge ausdrücklich weder ein gesetzliches Verbot noch eine gesetzliche Beschränkung vor. Zwar ist die Union als Stabilitätsunion ohne Bail-Out ausgestaltet worden.<sup>16</sup> Mit Blick auf die grammatische Auslegung des Art. 125 Abs. 1 AEUV ist der Union indes ausschließlich die Haftungsübernahme anderer Mitgliedsstaaten untersagt.

Nichts anderes folgt aus dem Kreditfinanzierungsverbot gemäß Art. 123 AEUV. Die Regelung sieht vor, dass die Zentralbanken weder der Union

---

<sup>12</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 86; a. A. Couzinet, RMC 22, 55, 60.

<sup>13</sup> Zu diesem Streit vgl. Oppermann u.a., Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 8 Rn. 53;.

<sup>14</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 28, Lewinski, ZG 2012, 164, 173.

<sup>15</sup> Herdegen, Europarecht, 9. Aufl. 2017, § 8 Rn. 355; Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 26; Storr, EuR 2001, 846, 859.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Kube/Reimer, ZG 2011, 332, 340.

noch den Mitgliedstaaten direkt Kredite gewähren oder deren Schuldtitel unmittelbar erwerben dürfen. Eine Ausweitung des Art. 123 AEUV auf ein grundsätzliches Kreditfinanzierungsverbot der Union findet in der Norm hingegen keine Grundlage. Ebenso wenig kann aus der rein währungsstabilitätssichernden Regelung eine grundsätzliche fiskalische Kreditaufnahmebefugnis abgeleitet werden, zumal die Anwendbarkeit des Umkehrschlusses im unionalen Primärrecht aufgrund der damit einhergehenden (möglichen) Vertragsänderung ohnehin umstritten ist.<sup>17</sup>

### 3. Vorgaben zur Haushaltsfinanzierung

In Frage steht, inwieweit die europäische Finanzverfassung Modelle einer (temporären) Verschuldung vorsieht oder zulässt. Die Europäische Union hat ihren eigenen Haushalt nach den in Art. 310 bis 325 AEUV festgeschriebenen Regelungen zu führen. Darüber hinaus findet das Haushaltsrecht konkretisierenden Charakter durch die beschlossene Haushaltsordnung.<sup>18</sup>

Dabei kann der Begriff der Schulden, wie er in Art. 318 Abs. 1 S. 2 AEUV aufgeführt ist, nicht mit dem einer Verschuldung gleichgesetzt werden. Ersterer dient ausschließlich der Erfassung von Verbindlichkeiten und Rückstellungen in einer Vermögensübersicht und hat keine kompetenzielle Bedeutung.<sup>19</sup> Eine haushaltsrechtliche Verschuldungskompetenz ließe sich ableiten, sofern verschuldungsbasierte Einnahmequellen zur Haushaltsfinanzierung vorgesehen sind. Der Unionshaushalt wird gemäß Art. 311 Abs. 2 AEUV unbeschadet der sonstigen Einnahmen ausschließlich durch Eigenmittel finanziert.

#### *a. Eigenmittelfinanzierung*

Der Begriff der Eigenmittel ist vertraglich nicht definiert. Gemäß Art 311 Abs. 3 AEUV entscheidet vielmehr der Rat über die „Bestimmungen des Systems der Eigenmittel“. Die aktuelle Verordnung des Europäischen Par-

---

<sup>17</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 88.

<sup>18</sup> Niedobitek, Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 310 AEUV Rn. 13.

<sup>19</sup> Lewinski, ZG 2012, 164, 170.

laments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union<sup>20</sup> verweist in ihrem Art. 76 Abs. 1 auf den Eigenmittelbegriff des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft von 2007<sup>21</sup>. Hierbei zählt Art. 2 des Beschlusses enumerativ die Formen der Eigenmittel auf. Eine verschuldensbasierte Finanzierung ist bis dato nicht vorgesehen und kann auch nicht einer der aufgeführten Einnahmequellen gleichgesetzt werden.

#### aa. Änderung des Eigenmittelbeschlusses

Bisweilen wird jedoch die Festsetzung des Eigenmittelsystems durch den Rat als nicht abschließend betrachtet.<sup>22</sup> Jedenfalls ist ein abändernder Beschluss über das Eigenmittelsystem durchaus denkbar. Die Kommission hat etwa um eine Neugestaltung des Eigenmittelsystems gerungen und im Zuge des Finanzplans 2014-2020 auch über europäische Projektanleihen nachgedacht.<sup>23</sup> Ebenso werden – ganz aktuell – im Rahmen der Verhandlungen des MFR 2021-2027 neue Eigenmitteltypen diskutiert.<sup>24</sup> Konsequenterweise stellt sich die Frage, ob eine Kreditfinanzierung des Haushalts bei Ausweisung im Eigenmittelbeschluss als Einnahmequelle vertraglich zulässig wäre.

#### bb. Haushaltsordnung, Haushaltsausgleich, Haushaltsdisziplin

Bis dato steht einer Kreditfinanzierung des Haushalts sekundärrechtlich Art. 17 Abs. 2 der Verordnung des Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union<sup>25</sup> entgegen. Angesichts der Möglichkeit der Änderung der Haushaltsordnung wird eine Kreditfinanzierung des Haushalts dem Grunde nach bei Einhaltung des Verfahrens nach Art. 311 Abs. 3 AEUV teilweise bejaht.<sup>26</sup> Doch dienen die Eigenmittel ausdrücklich der allgemeinen Finanzierung des Haushalts, der gemäß Art 310 Abs. 1 S. 3 AEUV den Haushaltsausgleich als Grundsatz

---

<sup>20</sup> VO (EG, Euratom) Nr. 966/2012 vom 25.10.2012.

<sup>21</sup> Beschluss (EG, Euratom) Nr. 2007/436 des Rates vom 7.6.2007.

<sup>22</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 76.

<sup>23</sup> Vorschlag vom 29.6.2011, KOM (2011)500 final.

<sup>24</sup> Vorschläge vom 2.5.2018, KOM(2018)321 und KOM(2018)325 final.

<sup>25</sup> VO (EU, Euratom) Nr. 966/2012 vom 25.10.2012.

<sup>26</sup> Dausès, EU-Recht, A.III. 48. EL 2019, Rn. 128; a. A. Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 311 AEUV Rn. 23.

festschreibt. Wenn auch teilweise über den materiellen Gehalt der Ausgeglichenheit gestritten wird, kann im Zuge der Eigenmittelfinanzierung kein anderer Schluss gezogen werden, als dass ein regelmäßig ausgeglichener Haushalt zwischen Einnahmen und Ausgaben vorausgesetzt wird.<sup>27</sup> Solange der Europäischen Union die Alleinkompetenz zur Erhöhung des Gesamtbetrags der (kontinuierlich) zufließenden Eigenmittel nicht zusteht (siehe Art. 311 Abs. 3 AEUV), kann sie den für die Zukunft entstehenden Mehraufwand über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht autonom ausgleichen.<sup>28</sup> Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu der mitgliedstaatlichen Haushaltsfinanzierung. Wird ein materieller Gehalt des Haushaltsausgleichs abgelehnt, muss dies jedenfalls für den Grundsatz der Haushaltsdisziplin gelten.<sup>29</sup> Hiernach ist die Kommission gehalten, keine finanzwirksamen Rechtsakte auf den Weg zu bringen, die den Eigenmittelrahmen der Union überschreiten.

Daneben steht der Kreditfinanzierung der immanente Begriffsgehalt der Eigenmittel entgegen, der auch durch einen Eigenmittelbeschluss nicht übergangen werden kann: So stellen die bisherigen Eigenmittel endgültige Finanzbeträge dar, wohingegen kreditfinanzierte Modelle rückzahlungspflichtige, i.d.R. verzinste Finanzspritzen verkörpern, die zukünftig auf der Ausgabenseite wiederzufinden sind.<sup>30</sup> Eine Beschränkung, wonach Einnahmen aus temporärer Verschuldung schon begrifflich keine Eigenmittel, sondern Fremdmittel darstellen, kann daher durchaus überzeugen.<sup>31</sup> Im Ergebnis stände eine Aufnahme von Anleihen oder Krediten als Finanzierungsform des Eigenmittelbeschlusses schon begrifflich, jedenfalls aber zu den Haushaltsgrundsätzen im Widerspruch.

---

<sup>27</sup> Waldhoff, Calliess/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 310 AEUV Rn. 27.

<sup>28</sup> Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 311 AEUV Rn. 23.

<sup>29</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 122; #Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 310 AEUV Rn. 53.

<sup>30</sup> So auch Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 80.

<sup>31</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 76 ff.; a. A. Scheibe, Die Anleihekompentzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag (1988), S. 204 f.; Rossi, Vedder/Heinegg, EU-Recht, 2. Aufl. 2018, Art. 310 AEUV Rn. 8; vgl. auch Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 311 AEUV Rn. 23.

### *b. Verschuldungsfinanzierung als „sonstige Einnahmen“*

Hieran anknüpfend verbleibt haushaltsrechtlich die Möglichkeit, entsprechende Einnahmequellen als Form der „sonstigen Einnahmen“ zu qualifizieren. Eine solche Kategorisierung würde in Einklang damit stehen, dass „sonstige Einnahmen“ die Ertragskompetenzen der Mitgliedsstaaten nicht berühren.<sup>32</sup> Auch wenn es an einer ausdrücklichen Definition fehlt, ergibt sich aus dem Zusammenhang, dass „sonstige Einnahmen“ auf Grund des Prinzips der Non-Affektation alle zweckungebundenen, zur Haushaltsfinanzierung vorgesehenen und von der mitgliedstaatlichen Ertragshoheit unabhängigen Einnahmen umfasst.<sup>33</sup>

Entgegen den Erträgen aus Eigenmitteln sind die sonstigen Einnahmen von den Mitgliedsstaaten unabhängig. Damit verliert der materielle Gehalt der Ausgeglichenheit als Gegenargument im Vergleich zu den Eigenmitteln jedenfalls an Kraft.<sup>34</sup> Die „sonstigen Einnahmen“ dienen nicht primär dem Ziel, den Haushaltsausgleich herbeizuführen.<sup>35</sup> Schließlich wird der unmittelbare Zusammenhang der temporären Verschuldung mit der Vergabe von Darlehen oder Krediten an Dritte betont.<sup>36</sup>

„Sonstige Einnahmen“ stellen aber nur einen Bruchteil der Gesamteinnahmen des Haushalts im Vergleich zu den Eigenmitteln dar. Art. 311 Abs. 2 AEUV sieht die grundlegende Finanzierung durch Eigenmittel vor. Insofern gelten sie auch als „andere Einnahmen untergeordneter Bedeutung“<sup>37</sup>. Infolgedessen wird eine kreditbasierte Finanzierung des Haushalts durch „sonstige Einnahmen“ als eine unzulässige Umgehung des Eigenmittelsystems (sog. verkappte Eigenmittel) charakterisiert.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Jeck, Verschuldung, S. 9; Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 83; vgl. aber die Erklärungen des Rates, BGBl. 1985 II S. 1693 und 1995 II, S. 503.

<sup>33</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 83; zur Existenz „sonstiger Einnahmen“ neben dem Haushalt vgl. Gesmann-Nuissl, ebd.; Scheibe, Anleihekompentenz, S. 206, Lewinski, ZG 2012, 164, 172; siehe dazu sogleich unter 5.

<sup>34</sup> Lewinski, ZG 2012, 164, 171; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht (1997), S. 220.

<sup>35</sup> Vgl. Niedobitek, Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 33 mwN.

<sup>36</sup> Bericht der Kommission zum Finanzjahr 2012, C334/6 v. 15.11.2013; Bericht der Kommission über Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der EU, COM 2013/752 v. 31.10.2013.

<sup>37</sup> Magiera, EuR 1985, 273, 277; Buser, ZEuS 2014, 91, 96.

<sup>38</sup> Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 311 AEUV Rn. 42.

Zudem begründet die bloß begriffliche Zuordnung der Kreditfinanzierung zur „sonstigen Einnahme“ keine Vereinnahmungskompetenz. Erforderlich ist eine primärrechtliche Rechtsgrundlage, die zur Mittelbeschaffung durch Verschuldung autorisiert.<sup>39</sup> Doch eine ausdrückliche Norm zur Haushaltsfinanzierung durch zweckungebundene Anleihen ist nicht in den Verträgen verankert.

#### 4. Keine Durchbrechungen der Haushaltsgrundsätze

Schließlich ergibt sich aus dem Primärrecht keine explizite Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze für besondere Fälle. Zwar dient die wirtschaftspolitische Ermächtigungsgrundlage des Art. 121 AEUV durchaus dem Zweck, durch antizyklische Konjunktursteuerung den europäischen Markt zu lenken.<sup>40</sup> Eine Stabilisierungsfunktion ist als Verschuldungszweck auch anerkannt und für eine effektive Durchführung jedenfalls temporär von Nöten.<sup>41</sup> Jedoch kann angesichts des Wortlauts des Art. 121 Abs. 1 AEUV keine Maßnahmenbefugnis der EU auf Kosten einer Verschuldung für eigene konjunktursteuernde Maßnahmen abgeleitet werden.<sup>42</sup> Vielmehr sind die Mitgliedsstaaten hiernach angehalten, im gemeinsamen Interesse, aber autonom zu handeln.

Nichts anderes folgt aus Art. 352 Abs. 1 AEUV. Auf Grundlage der Abrundungskompetenz darf der Rat auf Vorschlag der Kommission und bei Zustimmung des Parlaments eine geeignete Vorschrift zur Verwirklichung der Vertragsziele erlassen. Eine „implizite Vertragsänderung“ anhand des Artikels 352 AEUV ist allerdings untersagt.<sup>43</sup> Mit Blick auf den Haushalt geht Art. 311 AEUV vor.<sup>44</sup> Zugleich ist die reine Mittelbeschaffung kein Unionsziel.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 85.

<sup>40</sup> Peffekoven, Die Finanzen der Europäischen Union (1994), S. 94; Häde, Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 121 AEUV Rn. 1.

<sup>41</sup> Lewinski, ZG 2012, 164, 177.

<sup>42</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 17; Lewinski, ZG 2012, 164, 178.

<sup>43</sup> Winkler, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 352 AEUV Rn. 60.

<sup>44</sup> Lewinski, ZG 2012, 164, 174; Rossi, Dausers EU-Recht, 38. EL 2019, A. III., Rn. 136; zugleich wird betont, dass § 311 AEUV keine Kompetenzvorschrift ist (vgl. Winkler, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 352 AEUV Rn. 13).

<sup>45</sup> Scheibe, Anleihekompentenz, S. 241 ff.; Lewinski, ZG 2012, 164, 174.



## 5. Zweckgebundene Verschuldungsfinanzierung neben dem Haushalt

In der Praxis werden Verschuldungstätigkeiten nicht als „sonstige Einnahmen“ in den Haushalt eingestellt, sondern als Finanzierungsmodell der Union neben dem Haushalt geführt.<sup>46</sup> Das wird darauf zurückgeführt, dass die „sonstigen Einnahmen“ sowohl geschichtlich wie auch dem Wortlaut nach nicht primär der Haushaltsfinanzierung dienen müssen.<sup>47</sup> Insofern könnte die Finanzierung neben dem Haushalt durch „sonstigen Einnahmen“ nicht abschließend geregelt sein.<sup>48</sup>

### *a. Zweckgebundene Ermächtigungsgrundlagen?*

Dies hätte zur Folge, dass die Abrundungskompetenz nach Art 352 Abs. 1 AEUV jedenfalls dann Anwendung finden könnte, wenn eine Verschuldungstätigkeit ausschließlich zweckgebunden erfolgt. Die Organe der Europäischen Union haben in der Vergangenheit hierin jedenfalls eine hinreichende Kompetenz gesehen und anhand sekundärrechtlicher Bestimmungen die Möglichkeit der zweckgebundenen Verschuldung festgeschrieben.

In ähnlicher Weise wurde etwa der vorläufige Europäische Stabilitätsmechanismus basierend auf Art. 122 Abs. 2 AEUV begründet. Der Kommission stand es nach Art. 2 Abs. 1 in der hierzu getroffenen Verordnung<sup>49</sup> zu, sich im Namen der EU des Kapitalmarkts zu bedienen. In Art. 6 Abs. 2 ist festgeschrieben, dass noch nicht ausgeschüttete Mittel separat vom Haushaltskonto zu führen sind.

Die Ermächtigungen umfassen zwar die Bereitstellung von EU-Finanzmitteln der zuständigen Organe für einen dort niedergelegten Zweck.<sup>50</sup> Eine explizite Aussage der Refinanzierung der bereitgestellten Mittel treffen sie aber nicht. Hierauf schließen kann man allenfalls mittelbar, also als „Zwischenziel“ für eine effektive Durchsetzung der EU-Ziele. Eine solche mittelbare Ableitung steht aber in Konflikt mit dem Prinzip der begrenzten

---

<sup>46</sup> Oppermann u.a., Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 8 Rn. 50 ff.

<sup>47</sup> Waldhoff, Calliess/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 12.

<sup>48</sup> Lewinski, ZG 2012, 164, 172; Niedobitek, Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 33.

<sup>49</sup> VO (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.5.2010.

<sup>50</sup> Ähnliches gilt für den zwischenzeitig eingeführten Art. 143 Abs. 2 AEUV.

Einzelermächtigung und dem Verbot der Vertragsänderung.<sup>51</sup> Schließlich widerspricht es dem Ziel der Preisstabilität der Währungsunion.<sup>52</sup>

Daneben werden derartige Verschuldungsoperationen der Union mangelhaft budgetiert:<sup>53</sup> Obwohl Art. 310 Abs. 1 AEUV die Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben verlangt, werden die Anleihen im Haushalt entgegen dem Vollständigkeitsgrundsatz<sup>54</sup> nicht anhand der tatsächlichen Einnahmen beziffert. Stattdessen werden jene gemäß Art. 7 Abs. 2 VO (EU, Euratom) Nr. 977/2012 nur mit ihren Garantien in den Haushalt eingestellt.<sup>55</sup> Zudem ist die Bildung von sogenannten Nebenhaushalten rechtlich untersagt.<sup>56</sup> Da es weder zu einer Kontrolle des europäischen noch der nationalen Parlamente kommt, stehen sog. Schattenhaushalte im Widerspruch zur Haushalts- und Budgethoheit des Parlaments.<sup>57</sup> Entsprechend wird in der Literatur kritisiert, dass derartige faktische Nebenhaushalte die haushaltsrechtlich verankerten Schranken übergehen.<sup>58</sup>

### III. Fazit

Die Antwort auf die (vermeintliche) EU-Verdrossenheit sieht die Politik parteiübergreifend in der Stärkung unionaler Investitionen. Dabei könnte bei der geplanten Großgiebigkeit in Brüssel neben der altbekannten Diskussion zu den Grenzen der Haftungsunion die Finanzierung der Europäischen Union selbst in den Fokus rücken. Spannend ist jedenfalls, dass im Vorschlag zu einem neuen Eigenmittelbeschluss die Kommission bei der Vorbereitung zum MFR 2017-2021 entgegen ihrem vorherigen Vorschlag eine verschuldungsbasierte Finanzquelle nicht mehr erwägt.

---

<sup>51</sup> Streinz, Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 352 AEUV Rn. 13; Rossi, Calliess/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 352 AEUV Rn. 72 ff.

<sup>52</sup> Gesmann-Nuissl, Verschuldungsbefugnis, S. 240 ff.

<sup>53</sup> Oppermann u.a., Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 8 Rn. 50 ff.

<sup>54</sup> Zum Streit der Möglichkeit von Ausnahmen vom Vollständigkeitsgrundsatz vgl. Niedobitek, Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 310 AEUV Rn. 42; vgl. auch Scheibe, Anleihekompetenz, S. 206.

<sup>55</sup> Hierzu: Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 310 AEUV Rn. 30 u. Art. 311 AEUV Rn. 44.

<sup>56</sup> Waldhoff, Calliess/Ruffert, AEUV/EUV, 5. Aufl. 2016, Art. 310 AEUV Rn. 22; Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 67. EL 2019, Art. 310 AEUV Rn. 25.

<sup>57</sup> Ausführlich am Beispiel des vorläufigen EFSM, Kube, AöR 137 (2012), 205, 220.

<sup>58</sup> Kube/Reimer, ZG 2011, 332, 335; Kämmerer, EuZW 2013, 321, 322.