§ 9 Die Finanzverfassung der Union

Stefan Storr

Gliederungsübersicht	Rn
I. Überblick über Entwicklung und Bedeutung des europäischen Haushaltsrechts	1
1. Der Haushalt im europäischen Machtgefüge	1
2. Überblick über den Haushalt 2013	7
II. Die Eigenmittel der Union	9
1. Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln	9
2. Die Entwicklung des Eigenmittelsystems	16
a) EGKS	16
b) EWG und Euratom	18
3. Arten von Eigenmitteln	29
a) Traditionelle Eigenmittel	30
b) Mehrwertsteuer-Eigenmittel	35
c) BNE-Eigenmittel	39
d) Sonstige Einnahmen der Union	43
4. Zustandekommen des Eigenmittelbeschlusses	44
a) Der Eigenmittelbeschluss als Primärrecht	44
b) Durchführungsverordnung und finanzverfassungsrechtliche Wesentlichkeitsdoktrin	47
5. Vollziehung des Eigenmittelbeschlusses	51
6. Beitragsgerechtigkeit	57
7. Kritik am Eigenmittelsystem und Herausforderungen	63
a) Kritik	63
b) Herausforderungen	69
8. Einführung einer EU-Steuer?	71
9. Sondervorschriften zur Finanzierung der EU	75
III. Die Kreditaufnahme der Union	77
1. Überblick	77
2. Typen von Anleihen	81
a) Zahlungsbilanzanleihen	82
b) Das sog Neue Gemeinschaftsinstrument	84
c) Garantie für Darlehen der EIB an dritte Staaten	86
3. Besonders geregelte Anleihetätigkeiten	87
a) Besondere Voraussetzungen in EGKS, EAGV und AEUV	87
b) Europäische Investitionsbank	90
4. Rechtsgrundlage für eine Verschuldung	93
5. Parlamentarische Kontrolle	99
6. Haftung der Mitgliedstaaten für die Union	101
IV. Der mehrjährige Finanzrahmen	104
1. Idee und Entwicklung des mehrjährigen Finanzrahmens	104
2. Die Rechtsnatur des mehrjährigen Finanzrahmens	113

V.	Haushaltsrecht und Haushaltsplan	118
1.	Der Haushaltsplan	118
2.	Die Haushaltsordnung	121
3.	Durchführungsvorschriften zu den Eigenmitteln	125
4.	Haushaltsgrundsätze	126
a)	Der Grundsatz der Einheit des Unionshaushalts	127
b)	Der Grundsatz der Haushaltswahrheit	134
c)	Der Grundsatz der Jährlichkeit	136
d)	Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs	142
e)	Der Grundsatz der Rechnungseinheit	145
f)	Der Grundsatz der Gesamtdeckung	146
g)	Der Grundsatz der Spezialität	148
h)	Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung	152
i)	Der Grundsatz der Transparenz	156
j)	Der Grundsatz der Vorherigkeit	157
5.	Haushaltsverfahren	159
VI.	Haushaltsvollzug	184
1.	Die Bedeutung des Basisrechtsakts	185
2.	Arten des Haushaltsvollzugs	192
a)	Direkte Mittelverwaltung	194
b)	Geteilte Mittelverwaltung	197
c)	Indirekte Mittelverwaltung	198
VII.	Rechnungslegung und Entlastung	200
1.	Rechnungslegung und Rechnungsprüfung	201
2.	Entlastung	206
a)	Bedeutung	206
b)	Entlastungsverfahren	208
c)	Verweigerung der Entlastung	215
d)	Entlastungsadressat	217
VIII.	Schutz der finanziellen Interessen der EU	222
1.	Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	222
2.	Auftragsvergabe durch die EU	232

Spezialschrifttum

Bux, Udo Das EU-Haushaltsverfahren nach Lissabon, EuR 2010, 711 ff; *Bux, Udo* Das Haushaltsrecht und die neue Haushaltsordnung der EU, ZfRV 2013, 54 ff; *Europäische Kommission* Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 4. Ausgabe 2009; *Lewinski, Kai von* Verschuldungskompetenz der Europäischen Union, ZG 2012, 164 ff; *Lienemeyer, Max* Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002; *Magiera, Siegfried* Zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten der Europäischen Gemeinschaft durch „Vorschüsse“ der Mitgliedstaaten, EuR 1985, 273 ff; *Rossi, Matthias* Finanz- und Haushaltsordnung der EU, in: Manfred A Daus (Hrsg), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1, A. III, S 1 ff; *Rossi, Matthias* Zur Entlastungsbefugnis des Europäischen Parlaments, EuR 2013, 170 ff; *Storr, Stefan* Die Bewältigung defizitärer Haushaltslagen in der EU, EuR 2001, 846 ff; *Storr, Stefan* Die Finanzierung der EU im Lichte des Verfassungsvertrags, in: Matthias Niedobitek/Jiří Zemánek (Hrsg) Continuing the European Constitutional Debate, 2008, S 209 ff; *Wilms, Günter* Die Reform des EU-Haushaltes im Lichte der Finanziellen

Vorausschau 2007 – 2013 und des Vertrages von Lissabon – neue Perspektiven für die Europäische Union?, EuR 2007, 707 ff.

Leitentscheidungen

EuGH, Rs 9/56 – Meroni; EuGH, Rs 10/56 – Meroni; EuGH, Rs 1107/81 – Roquette Frères / Rat; EuGH, Rs 216/83 – Les Verts / Kommission und Rat; EuGH, Rs 34/86 – Rat / Parlament; EuGH, Rs 204/86 – Griechenland / Rat; EuGH, Rs C-284/90 – Rat / Parlament; EuGH, Rs C-181/91 – Parlament / Rat und Kommission; EuGH, Rs C-316/91 – Parlament / Rat; EuGH, Rs C-106/96 – Vereinigtes Königreich / Kommission; EuGH, Rs C-11/00 – Kommission / Rat; EuGH, Rs C-15/00 – Kommission / EIB; EuGH, Rs C-392/02 – Kommission / Dänemark; EuGH, Rs C-403/05 – Parlament / Rat; EuGH, Rs C-38/06 – Kommission / Portugal; EuGH, Rs C-442/08 – Deutschland / Kommission; EuGH, Rs C-539/09 – Kommission / Deutschland; EuG, Rs T-259/03 – Nikolaou / Kommission; EuG, Rs T-309/03 – Manuel Camós Grau / Kommission

I. Überblick über Entwicklung und Bedeutung des europäischen Haushaltsrechts

1. Der Haushalt im europäischen Machtgefüge

Mit der **Finanzverfassung** der EU, dh mit ihren Regeln über Einnahmen und Ausgaben, ist eine der grundlegenden **Machtfragen** in der Union angesprochen. Denn wer über die Finanzierung der EU entscheidet, entscheidet über **Wahrnehmung von Aufgaben und damit über die Politik der Union**. Diese Machtfrage hat zwei Komponenten: Zum einen geht es um die **Machtverteilung** zwischen Mitgliedstaaten und Union, zum anderen darum, welche Unionsorgane **Einfluss auf die Finanzierung und die Aufstellung des Haushalts** haben. Die Entwicklung der europäischen Institutionen, insbesondere die Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments, ist eng mit der Entwicklung der Finanzverfassung verbunden.¹

1957 hatte jede Gemeinschaft – EWG, Euratom und Montanunion – einen eigenen Haushalt. Der **Versammlung** kam bei der Aufstellung des EWG-Haushaltsplans nur ein **Anhörungsrecht** zu; sie konnte dem Rat nur Änderungsvorschläge zu einem von der Kommission entworfenen und vom Rat aufgestellten Entwurf unterbreiten.² Beginnend mit dem Luxemburger Vertrag 1970³ wurden

¹ Vgl näher Dausen/Rossi A III. Rn 1.

² Ex-Art 203 EWGV.

³ Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ABl 1971 L 2/1; hier: Einfügung eines Art 203a EWGV.

die Rechte der Versammlung **schrittweise gestärkt**. Bis 1975 galt eine differenzierte Regel, die davon abhing, ob die Versammlung eine Änderung vorgeschlagen hatte und ob die Änderung eine Erhöhung des Gesamtbetrags der Ausgaben eines Organs zur Folge hatte. Wenn das der Fall war, musste der Rat zur Annahme dieses Änderungsvorschlags mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Wenn das aber nicht der Fall war, also die von der Versammlung vorgeschlagene Änderung nicht zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags der Ausgaben eines Organs führte, konnte der Rat den Änderungsvorschlag der Versammlung nur mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Erging kein Ablehnungsbeschluss, war der Änderungsvorschlag angenommen. Im Fall einer Nichterhöhung der Gesamtausgaben galt also das Prinzip der „umgekehrten Mehrheit“⁴: Nicht die Zustimmung, sondern die Ablehnung eines Änderungsvorschlags der Versammlung bedurfte einer qualifizierten Mehrheit im Rat.

- 3 Ab 1975 wurden die Befugnisse der Versammlung erweitert.⁵ Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Einführung der Unterscheidung in **obligatorische** und **nicht-obligatorische Ausgaben**. Die Versammlung konnte den Entwurf des Haushaltsplans durch den Rat abändern lassen und dem Rat Änderungen dieses Entwurfs in Bezug auf obligatorische Ausgaben vorschlagen. Über die sog obligatorischen Ausgaben sollte der Rat abschließend entscheiden. Als obligatorische Ausgaben galten die, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergaben.⁶ Über die nicht-obligatorischen Ausgaben sollte der Versammlung zwar kein Veto-Recht zukommen, sie hatte aber eine stärkere Position, wenngleich die Anforderungen hoch waren. Die Versammlung musste binnen fünfzehn Tagen mit der Mehrheit der Stimmen ihrer Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen entscheiden. Außerdem sollte das Parlament die Kommission hinsichtlich der Vollziehung des Haushaltsplans entlasten können.

- 4 Diese komplizierte Regelung, die die Machtverhältnisse von Rat und Parlament durch ein **komplexes Haushaltsverfahren** austarierte, hat nicht unwesentlich zur **Finanzkrise** der späten 1970er und 1980er Jahre beigetragen. Weil die Mittel, die für die Gemeinschaft zur Deckung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt wurden, nicht ausreichend waren, kam es wiederholt zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft einerseits und

⁴ Dausen/Rossi A III. Rn 22.

⁵ Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ABl 1977 L 359/1.

⁶ Ex-Art 203 IV EWGV bzw ex-Art 272 IV EGV.

zwischen Kommission, Rat und Parlament andererseits. Haushaltspläne wurden zu spät festgestellt⁷ und Rat und Parlament riefen mehrfach den EuGH an. Diese Konflikte bilden die Grundlage für diverse spätere politische Einigungen zwischen Rat, Parlament und Kommission, die heute in **konzertierten Einigungsverfahren** mit regelmäßigen Treffen (vgl. Art 324 AEUV) auch in den Verträgen ihren Niederschlag gefunden haben (sog. Haushaltsdisziplin). Die Haushaltsdisziplin hat sich als wichtigstes Instrument erwiesen, damit Rat und Parlament zu einvernehmlichen Lösungen kommen.⁸

Mit dem **Lissabonner Vertrag** wurde die Unterscheidung in obligatorische 5 und nicht-obligatorische Ausgaben aufgegeben. Nun sind Rat und Parlament hinsichtlich sämtlicher Ausgaben grundsätzlich gleichgestellt. Außerdem wurde die bisherige Haushaltsentwicklung normativ verfestigt und zB Bestimmungen über die Haushaltsdisziplin (Art 324 AEUV) und Vorschriften über den mehrjährigen Finanzrahmen (Art 312 AEUV) in den Vertrag aufgenommen.

Die budgetäre Machtverschiebung zugunsten des Parlaments hat ihren 6 Grund ganz erheblich in der politischen Initiative des Parlaments selbst. Der **„Kampf des Europäischen Parlaments“ um sein Haushaltsrecht** steht nicht nur für die langfristige Entwicklung einer Institution zu eigener Souveränität und Machterweiterung, sondern auch für die Hochzoning budgetärer Kompetenz auf die europäische Ebene. Im Zentrum des Konflikts steht die Machtabgrenzung des Parlaments zum Rat und damit zu den Mitgliedstaaten. Heute können Rat und Parlament nur gemeinsam einen Haushalt aufstellen. Zusammen werden sie als die (eine) **Haushaltsbehörde** bezeichnet.⁹

2. Überblick über den Haushalt 2014

Bis Anfang der 1990er Jahre sind die **Einnahmen** für den EU-Haushalt konti- 7 nuierlich gestiegen – auch relativ zum Bruttonationaleinkommen – und hatten Anfang der 1990er Jahre den höchsten Wert erreicht (1,1 % BNE). Seither stabilisiert er sich im Wesentlichen bei ca 1 % des BNE in der EU. Deutschland trug 2013 mit 28,5 Mrd Euro, Österreich mit 3,1 Mrd Euro zum Unionshaushalt bei.¹⁰

⁷ Für Nothaushaltspläne vgl. Rn 158.

⁸ Dausen/Rossi A III. Rn 60.

⁹ S Rn 160.

¹⁰ BNE-Eigenmittel, MwSt-Eigenmittel und traditionelle Eigenmittel: Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51/I (I/17). Die Einbeziehung der traditionellen Eigenmittel ist an sich nicht richtig, weil es sich nicht um Anteile der Mitgliedstaaten handelt. Das kann allenfalls so gerechtfertigt werden, dass die Mitgliedstaaten diese Einnahmen (Zölle und Zuckerabgaben) nicht erheben können und diese insoweit für sie ausfallen.

- 8 Was die **Ausgaben** betrifft, sieht der EU-Haushalt für das Jahr 2014 insgesamt 142.640.479.571 Euro an Verpflichtungsermächtigungen¹¹ und 135.504.613.000 Euro an Zahlungsermächtigungen¹² vor. Das entspricht 0,99 % des BNE. Zum Vergleich: Im deutschen Bundeshaushalt (also nur Bund) sind für das Jahr 2013 insgesamt 302 Mrd Euro an Einnahmen und Ausgaben eingeplant.¹³ Der EU-Haushalt ist ein **themenbezogener Haushalt**. Für „intelligentes und integratives Wachstum“ sind 62 Mrd Euro, für „nachhaltiges Wachstum“ 56 Mrd Euro, für „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ 1,7 Mrd Euro, für „globales Europa“ 6,2 Mrd Euro und für „Verwaltung“ 8,4 Mrd Euro vorgesehen. 2012 waren im EU-Gesamthaushaltsplan noch 135,8 Mrd Euro angesetzt. Am meisten eingespart wurde in der Kategorie „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ (– 51 %), allein die „Verwaltung“ stieg von 2012 auf 2013 um 1,8 %.¹⁴

II. Die Eigenmittel der Union

1. Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln

9 Fall 1 (BVerfG, 2 BvR 2134/92, BVerfGE 89, 155):

Art F III des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht Vertrag) bestimmte:

„Die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.“

Der Beschwerdeführer, ein zum Bundestag wahlberechtigter deutscher Staatsbürger, machte vor dem Bundesverfassungsgericht geltend, dass der Unionsvertrag wesentliche Kompetenzen des Bundestages auf Organe der Europäischen Gemeinschaften „übertrage“ und der Union sogar eine Kompetenz-Kompetenz einräume, die sie dazu benutzen könne, beliebige weitere Kompetenzen an sich zu ziehen. Nach dieser Erweiterung der Kompetenzen der Union werde Staatsgewalt in Deutschland nicht mehr wesentlich von den gewählten Vertretern des ganzen deutschen Volkes im Bundestag und damit nicht mehr vom deutschen Volk ausgeübt. Wie sind die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde?

- 10 Art 311 I AEUV bestimmt, dass **sich die Union mit den erforderlichen Mitteln ausstattet**, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Die Vorschrift ist – mit einigen Abweichungen – als Art F III mit dem Maastricht-Vertrag 1992 in das Primärrecht aufgenommen und mit späteren Vertragsände-

¹¹ S Rn 138.

¹² S Rn 138.

¹³ § 1 Haushaltsgesetz 2013, BGBl I 2757.

¹⁴ Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/10).

rungen übernommen worden. „**Mittel**“ meint in diesem Zusammenhang jedenfalls finanzielle Mittel. Das folgt schon aus der systematischen Stellung im II. Titel „Finanzvorschriften“, sowie daraus, dass Art 311 AEUV Eigenmittel betrifft.¹⁵ Ob der Vorschrift darüber hinaus weitere Bedeutung zukommt, war lange Zeit umstritten. Wenngleich die Bestimmung wie eine Generalmächtigung für die Union formuliert ist, wird sie nicht als eine Befugnis, sondern als **Programmsatz**, einer Staatszielbestimmung ähnlich, interpretiert. Der EuGH hat sich zum Regelungsinhalt und zur Reichweite des Art 311 I AEUV noch nicht geäußert. Bedeutsam ist die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Dieses hatte im sog Maastricht-Urteil darüber zu befinden, ob mit der Befugnis der Union, sich mit den erforderlichen Mitteln auszustatten, eine **Kompetenz-Kompetenz** und damit eine allgemeine Finanzierungskompetenz der Union verbunden ist. Das BVerfG hat das abgelehnt:

Lösung Fall 1:

11

Der Beschwerdeführer konnte beim BVerfG eine Verfassungsbeschwerde nach Art 93 I Nr 4a GG zulässigerweise einbringen. Insbesondere für die Beschwerdelegitimation konnte er auf Art 38 GG verweisen. Dafür musste er geltend machen können, durch den angegriffenen Hoheitsakt in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht unmittelbar und gegenwärtig verletzt zu sein. Das BVerfG leitete aus Art 38 GG ein demokratisches Teilhaberecht her: Art 38 I und II GG gewährleisten den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Bundestages teilzunehmen. Diese Vorschrift garantiert nicht nur, dass dem Bürger das Wahlrecht zum Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden, die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts. Gewährleistet wird den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl des Bundestages teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen. Gibt der Bundestag Aufgaben und Befugnisse auf, insbesondere zur Gesetzgebung und zur Wahl und Kontrolle anderer Träger von Staatsgewalt, so berührt das den Sachbereich, auf den sich der demokratische Gehalt des Art 38 GG bezieht. Im Blick auf die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften ermächtigt Art 23 I GG den Bundesgesetzgeber der EU unter den dort genannten Voraussetzungen die eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen bis zur Grenze des Art 79 III GG einzuräumen (Art 23 I 3 GG).

Eine Verletzung des demokratischen Teilhaberechts hätte dann vorliegen können, wenn der Union durch Art F III EUV eine Kompetenz-Kompetenz zugewiesen worden wäre. Das BVerfG lehnte eine Kompetenz-Kompetenz der Union ab und stützte sein Urteil vor allem auf sechs Argumente:¹⁶

1. Der Unions-Vertrag idF des Maastricht-Vertrages ließ an keiner Stelle den übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien erkennen, mit der Union ein selbständiges Rechtssubjekt zu grün-

¹⁵ Vedder/Heintschel vHeinegg/Rossi Art 311 AEUV Rn 3; Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 311 AEUV Rn 2.

¹⁶ BVerfG, 2 BvR 2134/92, BVerfGE 89, 155 (194).

den, das Träger eigener Kompetenzen sein soll. Dieses Argument trägt für Art 311 I AEUV nicht mehr, weil Art 47 EUV in der geltenden Fassung der Union Rechtspersönlichkeit zuweist.

2. Aus der Wortfassung, wonach die Union „sich“ mit Mitteln ausstattet, soll nicht auf die Inhaberschaft einer Kompetenz-Kompetenz geschlossen werden können, weil der Unions-Vertrag die Union nicht als eigenständiges Rechtssubjekt, sondern als Bezeichnung für die gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten verstand. Die Union stattete (vgl. a. Art 311 AEUV) „sich“ in gleicher Weise mit Mitteln aus, wie sie „sich“ Ziele setzte:¹⁷ Ziele und Mittel der Union waren durch die Verträge vorgegeben.

3. Eine Auslegung, die der Union eine Kompetenz-Kompetenz zuwies, hätte dem durchgehend geäußerten Willen der Vertragsparteien widersprochen, das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung¹⁸ vertraglich festzuschreiben und einzelne Befugnisnormen deutlich einzugrenzen. Als Grundlage einer Kompetenz-Kompetenz hätte eine Bestimmung wie Art F III EUV das gesamte Kompetenzsystem des Unions-Vertrags einschließlich der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der nachfolgenden Verträge und der Akte zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge überlagert und weitgehend bedeutungslos gemacht.

4. Die Ableitung einer Kompetenz-Kompetenz aus Art F III EUV hätte der bewussten Entscheidung der Mitgliedstaaten widersprochen, die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Bereiche Justiz und Inneres nicht in die supranationale Entscheidungsstruktur einzugliedern. Auch dieses Argument greift heute freilich nicht mehr.¹⁹

5. Art F III EUV fehlte die verfahrensrechtliche Ergänzung, die ihn allenfalls zu einer Befugnisnorm hätte machen können. In den Verträgen wird bei Befugnisnormen stets ein bestimmtes Beschlussrecht auf ein bestimmtes Organ übertragen und das Entscheidungsverfahren, insbesondere die Beteiligung anderer Organe, geregelt; des weiteren wird regelmäßig auch die zur Beschlussfassung notwendige Mehrheit bestimmt. Dies zeigt beispielhaft die Kompetenzerweiterungsvorschrift des jetzt geltenden Art 352 AEUV. Eine solche Struktur wies Art F III EUV gerade nicht auf.

6. Es war nie Wille der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane gewesen, dass der Unions-Vertrag eine Kompetenz-Kompetenz der Union begründen sollte.

-
- 12 Auch durch spätere Vertragsänderungen, insbesondere durch den Lissabonner Vertrag 2007 wurde eine **Kompetenz-Kompetenz** der Union nicht eingeführt; im Gegenteil weisen Art 2 ff AEUV inzwischen ein sehr differenziertes Kompetenzgefüge auf, in dem sich eine Zuständigkeit der Union, sich mit eigenen Mitteln auszustatten, gerade nicht wiederfindet.

¹⁷ Das BVerfG hat auf Art B abgestellt: „Die Union setzt sich folgende Ziele: – die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts –...“

¹⁸ Vgl jetzt Art 5 I EUV.

¹⁹ Vgl Art 42 ff EUV.

In der Literatur besteht Einigkeit, dass Art 311 I AEUV keine Kompetenz-Kompetenz für die Union regelt.²⁰ Umstritten ist aber, ob Art 311 I AEUV nur programmatische Funktion oder eine darüberhinausgehende Rechtspflicht der Mitgliedstaaten vermittelt, die Union mit erforderlichen Mitteln auszustatten. Das wird im Hinblick auf **den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit** (Art 4 III EUV) angenommen, weil die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen.²¹ Der Wortlaut des Art 311 I AEUV, dem eine eigene Verpflichtung der Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich zu entnehmen ist, legt das nicht nahe. Dagegen spricht auch das Verfahren der Beschlussfassung über die Eigenmittel, für das sowohl im Rat (Art 311 III 1 AEUV) als auch hinsichtlich der Mitgliedstaaten, die dem Eigenmittelbeschluss gemäß ihren verfassungsgesetzlichen Vorschriften zuzustimmen haben (Art 311 III 3 AEUV), Einstimmigkeit vorgesehen ist (**doppelter Einstimmigkeitsvorbehalt**). Diese besondere Anforderung, die ein doppeltes konstitutives Mitwirken der Mitgliedstaaten vorsieht, legt eine dahingehende konkretisierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten nicht nahe. Richtig ist, dass die Aufgaben, denen die Union nachzukommen hat, **hinreichend zu finanzieren sind**. Deshalb ist der Haushalt der Union auch ein sog Ausgabenhaushalt. Richtig ist aber auch, dass den Aufgaben nur soweit nachgekommen werden kann, **wie ihre Finanzierung gesichert ist**. Der Umfang der Aufgabenwahrnehmung folgt aus der Bereitstellung der Mittel durch die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Eigenmittelbeschlusses. Das wiederum ist eine politische Entscheidung, die in einem besonderen Beschlussverfahren zu treffen ist.²²

Eine eigene **Finanzierungskompetenz** der Union könnte nur durch eine Änderung der Verträge eingeführt werden. Primärrechtlich setzt das ein Einverständnis der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Art 48 EUV voraus und ihre Zustimmung gemäß den für sie geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften. Das vereinfachte **Abänderungsverfahren** nach Art 48 VII EUV kann keine Anwendung finden.²³ Art 23 I 2 GG zB fordert für jede weitere Übertragung von Hoheitsrechten ein Bundesgesetz. Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Union und vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen

²⁰ Vedder/Heintschel vHeinegg/Rossi Art 311 AEUV Rn 3; Streinz/Niedobitek Art 311 AEUV Rn 3; Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 311 AEUV Rn 2.

²¹ Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 311 AEUV Rn 2; Magiera EuR 1985, 273 (286).

²² S Rn 44 f.

²³ Art 353 AEUV iVm Art 311 III und IV EUV.

ermöglicht werden, bedürfen nach Art 23 I 3 und Art 79 II GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages.²⁴

- 15 Um eine Kompetenz-Kompetenz einzuführen, müssten weitere, ganz grundsätzliche Fragen gelöst werden. Insbesondere müsste geklärt werden, ob der Union durch die Einführung einer Kompetenz-Kompetenz eigene **Staatlichkeit** und **Souveränität** zugewiesen, die Union mithin zu einem Bundesstaat würde. In diesem Fall stellt sich die Frage, inwieweit Art 79 III GG bzw die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung und vergleichbare Bestimmungen der anderen Mitgliedstaaten, die den jeweiligen Verfassungskern garantieren, der europäischen Integration Grenzen ziehen.

2 Die Entwicklung des Eigenmittelsystems

a) EGKS

- 16 Bereits der Montanvertrag enthielt in der Stammfassung 1951 Vorschriften über die Finanzierung der EGKS. Die Finanzierung erfolgte ursprünglich durch **Umlagen** auf die Erzeugung von Kohle und Stahl und durch die Aufnahme von **Anleihen**. Außerdem war die EGKS berechtigt, unentgeltliche Zuwendungen entgegenzunehmen.²⁵ Diese Einnahmen waren zweckgebunden zu verwenden. Die Umlagen dienten der Deckung der Verwaltungsausgaben, der nicht rückzahlungspflichtigen Anpassungsbeihilfen und des durch den Dienst der eigenen Kredite nicht gedeckten Teiles des Anleihedienstes der Kommission, der auch nach Rückgriff auf den Reservefonds ungedeckt blieb. Außerdem konnten durch die Umlagen Gewährleistungsverpflichtungen der Kommission für Anleihen finanziert werden, die die Unternehmen unmittelbar aufgenommen hatten und Ausgaben zur Förderung der technischen und wirtschaftlichen Forschung finanziert werden. Die Umlage war der Höhe nach zunächst relativ²⁶ und später auch absolut begrenzt.²⁷
- 17 Anleihen durften nur begeben werden, um die Erlöse für Kredite zu verwenden.²⁸ Die Entscheidung darüber lag beim **Rat**, also faktisch bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission konnte die Gewährleistung für Anleihen übernehmen,

²⁴ BVerfG, 2 BvR 2134/92, BVerfGE 89, 155 (199).

²⁵ Ex-Art 49 EGKSv.

²⁶ Max 1 % (Überschreitung nur bei 2/3-Zustimmung): ex-Art 50 § 1 EGKSv.

²⁷ Insgesamt höchstens 18 Mio Rechnungseinheiten, ex-Art 50 § 4 EGKSv id Fassung des Vertrags von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABL 1997 C 340/1.

²⁸ Ex-Art 51 EGKSv.

die Dritte den Unternehmen unmittelbar gewährten. Außerdem konnte sie einen **Reservefonds** einrichten, um einen Umlagebeitrag zu kürzen.

b) EWG und Euratom

Die **Finanzierung der EWG** sowie der **Euratom** auf der Grundlage der Römischen 18 Verträge erfolgte zunächst durch Beiträge der Mitgliedstaaten.²⁹ Die Anteile der Mitgliedstaaten waren nach deren Größe gestaffelt: Deutschland, Italien und Frankreich hatten je 28 %, Belgien und die Niederlande je 7,9 % und Luxemburg 0,2 % zu tragen.³⁰ Mit dem EWG-Vertrag wurde auch ein **Europäischer Sozialfonds** gegründet, der einen anderen Aufbringungsschlüssel vorsah (Deutschland und Frankreich je 32 %, Italien 20 %, Belgien 8,8 %, die Niederlande 7 %, Luxemburg 0,2 %).

Die Finanzierung durch **Beiträge der Mitgliedstaaten** machte die Gemein- 19 schaften von diesen abhängig. Das aus drei Gründen: Erstens ermöglicht eine Beitragsfinanzierung den Mitgliedstaaten, die Gemeinschaft bzw die Union unter Druck zu setzen, indem sie Beitragszahlungen unterlassen oder die Verweigerung der Beitragszahlung androhen. Insbesondere ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, dass finanzstarke Mitgliedstaaten diese Finanzierungsform politisch ausnutzen und als **Druckmittel** gegenüber der Union und anderen Mitgliedstaaten einsetzen.³¹ Im gegenwärtigen Eigenmittelsystem ist diese Gefährdung allerdings insofern abgeschwächt, als die Union einen Anspruch gegenüber den Mitgliedstaaten auf Abführung der Beiträge hat.³²

Zweitens kann das Ausbleiben mitgliedstaatlicher Zahlungen die Union in 20 eine prekäre Situation bringen. Insbesondere die **Abhängigkeit** vom erwirtschafteten BNE der einzelnen Mitgliedstaaten kann angesichts bestehender Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten und bei rückführender Wirtschaftsleistung zu Einnahmeausfällen für die Union führen. In der Abhängigkeit der EU von Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten wird aber auch ein Statusproblem für die EU gesehen: Denn mit diesem Finanzierungssystem wird übergangen, dass die EU inzwischen mehr ist als ein Staatenbund. Die Union will als eine „**Union der Bürger**“ verstanden werden und nicht nur als eine Einrichtung der Regierungen

²⁹ Gute Übersicht bei Europäisches Parlament, Arbeitsdokument Nr. 1 über die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften: Geschichte der Eigenmittel der Gemeinschaften (Berichterstatte *Lamassoure*) 27.1.2005.

³⁰ Ex-Art 200 EWG-Vertrag 1957; Art 172 EAGV 1957.

³¹ Calliess/Ruffert/*Waldhoff* Art 311 AEUV Rn 3.

³² GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 160.

der Mitgliedstaaten. Sie will eine weitere politische Ebene über den Mitgliedstaaten sein, weshalb das überkommene Beitragssystem „anti-demokratisch“ sein und nicht dazu beitragen soll, die Verpflichtung zur europäischen Integration zu betonen.³³

- 21 Drittens bedeutet die Rückkopplung der Eigenmittel an die nationalen Haushalte, dass die Finanzierung der Gemeinschaften bzw der Union Gegenstand der **Haushaltsverhandlungen in den nationalen Parlamenten** wird. In den nationalen Parlamenten wird regelmäßig gefordert, die Ausgaben für den europäischen Haushalt zu begrenzen oder möglichst viele Gemeinschafts-/Unions-Mittel in dem betreffenden Mitgliedstaat zu verwenden.
- 22 Bereits im EWGV 1957 war der Kommission aufgegeben zu prüfen, unter welchen Bedingungen die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch „**eigene Mittel**“, insbesondere durch Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif, ersetzt werden könnten. Der Vertrag hatte vorgesehen, dass die Versammlung zu diesem Vorschlag gehört werden sollte und der Rat dann einstimmig die entsprechenden Bestimmungen festlegen konnte, um diese den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu empfehlen.³⁴
- 23 In der Tat hat die Kommission dann 1965 vorgeschlagen, die bisherige Beitragsfinanzierung der Mitgliedstaaten aufzugeben und deren **Zolleinnahmen** aus dem Export von Agrarprodukten der Gemeinschaft als eigene Mittel zuzuweisen. Ein eigener Gemeinschaftshaushalt hätte es aber auch erforderlich gemacht, dass ein Gemeinschaftsorgan, das Parlament (Versammlung), den **Vollzug des Haushalts überwacht**. Außerdem sollte im Rat mit 1.1.1966 die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden. Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg waren für die Erweiterung budgetärer Kompetenzen des Parlaments und den eigenen Souveränitätsverzicht bereit, nicht aber Frankreich, das mit dem **Demokratiedefizit des Parlaments** argumentierte und befürchtete, bei Mehrheitsentscheidungen überstimmt werden zu können. Frankreich zog aus dem Rat aus, beendete seine Mitwirkung auch in anderen Gemeinschaftsorganen und hinterließ einen „leeren Stuhl“. Damit war eine Entscheidungsfindung in der Gemeinschaft, die anfangs eine Einstimmigkeit erforderte, nicht mehr möglich (sog **Politik des leeren Stuhls**). Bereits Anfang 1966 ist es aber mit dem Luxemburger Kompromiss gelungen, die Befürchtung Frankreichs, in Fragen von grundlegender Bedeutung überstimmt werden zu können, auszuräumen.³⁵

33 Entschließung des Europäischen Parlaments 2006/2205(INI).

34 Ex-Art 201 EWGV 1957.

35 Strunz Die Luxemburger Vereinbarung, 1984.

Durch den **Fusionsvertrag** 1965 wurden die Ministerräte und die Kommissi- 24
onen bzw die Hohe Behörde der EWG, der EGKS und der Euratom in einem Rat
und einer Kommission zusammengefasst. Ein wichtiger finanzverfassungsrecht-
licher Schritt war die damit einhergehende Verschmelzung der Haushalte der drei
Gemeinschaften (bis auf den Funktionshaushalt der EGKS) in einen Haushalt der
Europäischen Gemeinschaften.³⁶

Erst mit dem 21.4.1970 wurde der erste **Eigenmittelbeschluss** gefasst.³⁷ Zum 25
1.1.1971 wurden der Gemeinschaft eigene Mittel aus vier Kategorien zugewiesen:

- **Agrarabschöpfungen** (Abschöpfungen, Prämien, bestimmte Beträge auf
den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen
Agrarpolitik sowie Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisa-
tion für Zucker)
- **Zölle** (des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr
mit Nichtmitgliedstaaten)
- **Einnahmen aus sonstigen Abgaben**
- **Mehrwertsteuereinnahmen** (zunächst 1 % einer steuerpflichtigen Bemes-
sungsgrundlage)

Ab 1975 sollte der Haushalt vollständig aus eigenen Mitteln der Gemeinschaft 26
finanziert werden. Durch das **Einstimmigkeitserfordernis** sollte der Gesamt-
haushaltsplan auf eine stabile Grundlage gestellt werden, dennoch waren bis
1979 zusätzliche Finanzzahlungen der Mitgliedstaaten erforderlich.

Zwischen 1970 und 2007 sind insgesamt **sechs Eigenmittelbeschlüsse** 27
ergangen. Der zweite Eigenmittelbeschluss 1985³⁸ setzte den ersten im Wesentli-
chen fort. Die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten als eigene Einnahmekatego-
rie liefen aus. Weil die Union in eine schwere Finanzierungskrise geraten war,
wurde der gestiegene Finanzierungsbedarf zunächst durch eine Anhebung der
Eigenmittelobergrenze (von 1 % auf 1,4 %) gedeckt. Durch den dritten Eigen-
mittelbeschluss 1988 wurden die MwSt-Eigenmittel auf 55 % des BSP des betref-
fenden Mitgliedstaats begrenzt. Außerdem wurde eine neue Kategorie der **BSP-
Eigenmittel** (sog vierte Einnahme) geschaffen.³⁹ Das sind Einnahmen, die auf
der Grundlage des BSP aller Mitgliedstaaten errechnet werden. Die Gesamtober-
grenze der Eigenmittel wurde auf 1,2 % des BNE festgelegt. Der vierte Eigenmit-
telbeschluss führte den dritten im Wesentlichen fort. Die Obergrenze für Einnah-

³⁶ Ex-Art 20 Fusionsvertrag 1965, ABl 1967 L 152/0.

³⁷ Beschluss 70/243, ABl 1970 L 94/19.

³⁸ Beschluss 85/257, ABl 1985 L 128/15.

³⁹ Beschluss 88/376, ABl 1988 L 185/24.

men wurde auf 1,27 % BSP erhöht.⁴⁰ Im fünften Eigenmittelbeschluss⁴¹ wurde der maximale Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel schrittweise auf 0,50 % gesenkt; die MwSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten blieb auf 50% ihres BSP – später ausgedrückt in BNE – begrenzt.⁴² Im Eigenmittelbeschluss 2007 wurde die Obergrenze für Einnahmen auf 1,24 % BNE festgelegt.

- 28 Bis Ende der 1970er Jahre dominierte eine Finanzierung durch direkte Beiträge der Mitgliedstaaten. In den 1980er Jahren waren vor allem die **traditionellen Eigenmittel** (Zölle und Zuckerabgaben) sowie die **MwSt-Eigenmittel** von erheblicher Bedeutung für die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts. In den 1980er Jahren mussten neue Finanzierungsinstrumente geschaffen werden. Das wichtigste Instrument wurde die Einführung von **BSP-Eigenmitteln**. Der erhebliche Finanzierungsbedarf konnte aber nur durch weitere außerordentliche Finanzierungsinstrumente gedeckt werden (zB rückzahlbare und nicht rückzahlbare **Vorschüsse der Mitgliedstaaten**,⁴³ sog Kassenkredite⁴⁴ und Anleihen). Außerdem wurden Ausgaben verschoben (zeitlich gestreckt).⁴⁵ In den 1990er Jahren wurden die BNE-Mittel zur wichtigsten Einnahmequelle (2010: 75 % der Einnahmen).

3. Arten von Eigenmitteln

- 29 Der aktuell geltende Eigenmittelbeschluss vom 7.6.2007 sieht drei Kategorien von Eigenmitteln vor:⁴⁶

a) Traditionelle Eigenmittel

- 30 Zur ersten Kategorie gehören **Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge**, zusätzliche Teilbeträge und andere **Abgaben, Zölle** des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Gemeinschaften eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, Zölle auf die unter den ausgelaufenen Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse sowie

⁴⁰ Beschluss 94/728, ABl 1994 L 293/9.

⁴¹ Beschluss des Rates 2000/597, ABl 2000 L 253/42.

⁴² S Rn 66.

⁴³ S Rn 78.

⁴⁴ Art 12 II VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

⁴⁵ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 34.

⁴⁶ Art 2 Beschluss 2007/436, ABl 2007 L 163/17.

Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen **Marktorganisation für Zucker** vorgesehen sind.

Ursprünglich setzte sich diese Eigenmittelkategorie aus zwei Einnahmear- 31
ten zusammen: Zölle und Agrarabgaben. Da die **Zollunion** eine Angelegenheit der ausschließlichen Zuständigkeit der Union ist, stehen die Zölle von vornher- ein der Union zu. Es ist daher nicht von Bedeutung, von welchem Mitgliedstaat Zölle eingehoben werden; Fragen der **Beitragsgerechtigkeit** zwischen den Mit- gliedstaaten stellen sich nicht. Eine Durchführungsverordnung bestimmt, dass ein Anspruch der Union auf diese Eigenmittel besteht, sobald die Bedingungen der Zollvorschriften für die buchmäßige Erfassung des Betrags der Abgabe und dessen Mitteilung an den Abgabenschuldner erfüllt sind.⁴⁷

Agrarabgaben sind Abschöpfungen und ähnliche auf eine Marktorganisa- 32
tion bezogene Einnahmen. Die marktbezogenen Abgaben entstehen beim Import von Waren in die Union oder beim Export aus der Union, um die niedrigeren bzw höheren Weltmarktpreise dem Unionsniveau anzupassen. Die Einbeziehung der Agrarabschöpfungen in den Unionshaushalt macht Sinn, weil der Mitgliedstaat, in dem die Abschöpfung erhoben wird, weder der Bestimmungs- noch der Her- kunftsstaat sein muss und Abschöpfungen bestimmten Mitgliedstaaten nicht immer eindeutig zugewiesen werden können.⁴⁸

In der **Uruguay-Runde** 1994 wurde vereinbart, zwischen Agrarabgaben 33
und Zöllen nicht mehr zu unterscheiden.⁴⁹ Deshalb werden heute nur noch die Zuckerabgaben gesondert ausgewiesen. Zur gemeinsamen Marktorganisation für Zucker gehört auch die Herstellung von Isoglucose, weil dieses Produkt im unmit- telbaren Wettbewerb mit Flüssigzucker auf dem Süßungsmittelmarkt steht.⁵⁰

Die Mitgliedstaaten **behalten** sich 25 % der Einnahmen für die Erhebung 34
ein,⁵¹ was zu Recht als „ungewöhnlich hoch“⁵² kritisiert wird und hinsichtlich der realen Aufwendungen der Mitgliedstaaten zweifelhaft ist.⁵³ Daher machten die sog traditionellen Eigenmittel 2014 ca 16 % der Haushaltseinnahmen aus (16,1 Mrd Euro für Zölle, 125 Mio Euro für Zuckerabgaben).⁵⁴ Bezogen auf die Gesamteinnahmen sind die Einnahmen aus den traditionellen Eigenmitteln

47 VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

48 VdGroebe/Schwarze/Bieber Art 269 EGV Rn 26.

49 Erwägungsgrund 6 Beschluss 2007/436, ABl 2007 L 163/17.

50 EuGH, Rs 1107/81 – Roquette Frères / Rat, Rn 39.

51 Art 2 III Beschluss 2007/436, ABl 2007 L 163/17.

52 Bieber/Epiney/Haag S 178.

53 Schwarze/Schoo Art 311 AEUV Rn 21; auch KOM(1998) 560, S 18.

54 Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/17).

„dramatisch“⁵⁵ gesunken. Anders als die MwSt-Eigenmittel und die BNE-Abgabe handelt es sich bei den Zöllen und Agrarabgaben um **wirkliche Eigenmittel**.

b) Mehrwertsteuer-Eigenmittel

- 35 Mehrwertsteuer-Eigenmittel sind Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten **einheitlichen Satzes** (0,30 %) auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche MwSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats ergeben. Die MwSt-Eigenmittel machten 2014 ca 13,2 % der Haushaltseinnahmen aus.⁵⁶ Die Bemessungsgrundlage ist nach oben gedeckelt: Sie darf 50 % des BNE eines jeden Mitgliedstaats nicht überschreiten. Das betraf 2014 Kroatien, Luxemburg, Malta, Slowenien und Zypern.⁵⁷ Für Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden gibt es **Beitragsreduzierungen**.⁵⁸
- 36 Die MwSt-Eigenmittel beruhen nicht auf den MwSt-Einnahmen, die ein Mitgliedstaat tatsächlich erzielt; es handelt sich **nicht um einen Anteil an der Mehrwertsteuer**. Auch hier ist der Begriff missverständlich: Die Höhe des Anteils eines Mitgliedstaats, die er als MwSt-Eigenmittel zu tragen hat, wird auf einer (theoretisch) harmonisierten Bemessungsgrundlage berechnet. Damit sollen Unterschiede ausgeglichen werden, die ihren Grund in verschiedenen Mehrwertsteuersätzen der Mitgliedstaaten haben. Die Bemessungsgrundlage richtet sich nach der Mehrwertsteuer-Richtlinie (RL 2006/112).⁵⁹ Für Deutschland ergaben sich demnach für 2014 unter Berücksichtigung der Korrekturen MwSt-Eigenmittelbeiträge in Höhe von 3.715.233.900 Euro, für Österreich von 446.367.600 Euro.⁶⁰
- 37 Ärmere Mitgliedstaaten werden durch die MwSt-Eigenmittel **relativ stärker belastet**, weil ihr BNE niedriger ist und daher auch ihre BNE-Eigenmittel-Quote, während ihre Verbrauchsquote relativ höher ist. Wohlhabendere Länder profitieren von diesem Finanzierungsmechanismus. Um der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im System der Eigenmittel auch weiterhin Rechnung zu tragen und für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die regressiven

55 Europäisches Parlament, Arbeitsdokument Nr. 1 über die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften: Geschichte der Eigenmittel der Gemeinschaften (Berichterstatte *Lamassoure*) 27. 1. 2005.

56 Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/9).

57 Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/12).

58 S Rn 59 und 61

59 RL 2006/112, ABl 2006 L 347/1.

60 Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/13).

Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel zu korrigieren, wurde die MwSt-Eigenmittel-Quote sukzessive zurückgeführt (Begrenzung auf 50 % BNE).⁶¹

Weil die Berechnung der Höhe der abzuführenden MwSt-Eigenmittel auf der Grundlage einer harmonisierten Bemessungsgrundlage erfolgt und sich damit nicht danach richtet, wie viel Mehrwertsteuer die Mitgliedstaaten tatsächlich erhoben haben, unterliegt die Prüfung der Mehrwertsteuerverwaltung in den Mitgliedstaaten insofern dem **Europäischen Rechnungshof**.⁶²

c) BNE-Eigenmittel

Die sog BNE-Eigenmittel sind Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden **einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag der BNE aller Mitgliedstaaten** ergeben. 2014 waren 73,6 % der EU-Einnahmen BNE-Mittel.⁶³ Damit ist diese Einnahme die Hauptstütze des Einnahmensystems der EU. Drei Hinweise sind hier veranlasst.⁶⁴

Erstens ermöglichen BNE-Eigenmittel relativ **stabile Einnahmen**, weil sie bis zu bestimmten Obergrenzen abgerufen werden können. Die Eigenmittelobergrenze beträgt für die Mittel für Zahlungsermächtigungen 1,24 % des BNE und die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen 1,31 % BNE der Mitgliedstaaten.⁶⁵

Zweitens hatte die BNE-Einnahme **ursprünglich eine subsidiäre Finanzierungsfunktion**. Sie war eigentlich als eine ergänzende Einnahme gedacht, die eingesetzt werden sollte, wenn die geplanten Ausgaben durch die traditionellen Eigenmittel und durch die MwSt-Eigenmittel nicht gedeckt werden können⁶⁶. Damit sollte die BNE-Einnahme die wichtige Funktion einer „Lückenschließung“ einnehmen, damit der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen werden kann. Angesichts der Bedeutung der Einnahme für den Gesamthaushalt kann von einer Ergänzung freilich nicht mehr gesprochen werden.

Drittens setzt die BNE-Einnahme die Zahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten ins Verhältnis zur jeweiligen Steuerkraft der Mitgliedstaaten und gilt deshalb als **besonders „gerecht“**.⁶⁷ Diesem Argument widersprechen freilich Beitragsermäßigungen für bestimmte Mitgliedstaaten. Besondere Beitragsreduzierungen

⁶¹ KOM(1998) 560, S 18.

⁶² EuGH, Rs C-539/09 – Kommission / Deutschland, Rn 73.

⁶³ Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/9).

⁶⁴ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 266.

⁶⁵ Art 3 Beschluss 2007/436, ABl 2007 L 163/17.

⁶⁶ EuGH, Rs C-539/09 – Kommission / Deutschland, Rn 76.

⁶⁷ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 266.

gab es für den Zeitraum von 2007–2013 für die Niederlande und für Schweden. Der jährliche BNE-Beitrag der Niederlande wurde um brutto 605 Mio Euro und der jährliche BNE-Beitrag Schwedens um brutto 150 Mio Euro gekürzt (zu Preisen von 2004). Diese Bruttokürzungen erfolgten nach der Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Finanzierung dieser Korrektur.⁶⁸ 2014 betrug der Anteil für die BNE-Eigenmittel für Deutschland 21 Mrd Euro, für Österreich 2,4 Mrd Euro.⁶⁹

d) Sonstige Einnahmen der Union

- 43 Der AEUV geht davon aus, dass weitere Einnahmen zulässig sind, wenn er in Art 311 II AEUV bestimmt, dass der Haushalt „unbeschadet sonstiger Einnahmen“ vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren ist. Sonstige Einnahmen der Union sind zB **Steuern auf die Bezüge der Unionsbediensteten, Zinserträge** aus Vorfinanzierungsbeträgen, die aus dem Haushaltsplan der Union gezahlt wurden, wenn dies in den Übertragungsvereinbarungen vorgesehen ist oder Vereinbarungen mit Drittländern oder von ihnen benannten Einrichtungen bestehen,⁷⁰ die Vereinnahmung von **Geldbußen, Vertragsstrafen** und sonstigen **finanziellen Sanktionen** sowie im Zusammenhang mit diesen aufgelaufene **Zinsen**.⁷¹ Das gilt insbesondere auch für die vom EuGH gegenüber einem Mitgliedstaat nach Art 260 AEUV verhängten **Zwangsgelder** und **Pauschalbeträge**. Ferner können in den Gesamthaushaltsplan Einnahmen aus sonstigen, gemäß dem EUV oder dem Euratom-Vertrag im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten **Abgaben** in den Gesamthaushaltsplan eingesetzt werden. Auch die Einnahmen aufgrund der von der Union ausgegebenen Anleihen müssen hierunter subsumiert werden, wenngleich für deren Zulässigkeit besondere Voraussetzungen gelten.⁷² Für das Haushaltsjahr 2014 sind 1,5 Mrd Euro als sonstige Einnahmen in den Haushaltsplan eingestellt worden⁷³ (gegenüber 5,1 Mrd Euro 2012).

⁶⁸ Art 2 V Beschluss 2007/436, ABl 2007 L 163/17; zu weiteren Korrekturen s Rn 57.

⁶⁹ Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/17).

⁷⁰ Art 8 IV VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

⁷¹ Art 83 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

⁷² Streinz/*Niedobitek* Art 311 AEUV Rn 32.

⁷³ Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/9).

4. Zustandekommen des Eigenmittelbeschlusses

a) Der Eigenmittelbeschluss als Primärrecht

Art 311 III AEUV regelt die Befugnis des Rates, einen Beschluss über die Festlegung der Eigenmittel zu erlassen. Dieser Beschluss ergeht in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und steht unter vier Voraussetzungen: Zunächst erstellt die **Kommission** einen Vorschlag. Das ist zwar nicht in Art 311 III AEUV vorgesehen, wird aber für zulässig gehalten.⁷⁴ Das **Europäische Parlament** wird nur angehört. Sodann muss der **Rat** einstimmig beschließen. Damit hat jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht. Das sichert den Mitgliedstaaten einerseits einen erheblichen Einfluss, erschwert das Verfahren aber sehr, weil ein Konsens gefunden werden muss. Schließlich müssen die **Mitgliedstaaten** gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften diesem Beschluss zustimmen.

Dieser letzte Verfahrensschritt zeigt, dass es sich bei Art 311 III AEUV um eine besondere Rechtsgrundlage zur Einführung bzw. Änderung des Primärrechts handelt (**spezielles Vertragsergänzungsverfahren**). MaW ist der Eigenmittelbeschluss des Rates primäres Unionsrecht und steht im gleichen Normenrang wie EUV und AEUV; das Verfahren zum Erlass des Eigenmittelbeschlusses ist ein besonderes Verfahren zur Vertragsergänzung. Für Deutschland bedeutet die Zustimmung gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften, dass ein Beschluss des Bundestages und des Bundesrates in Form eines Bundesgesetzes nach Art 23 II 2 und Art 59 II 1 GG zu erwirken ist, da sich die Finanzierung der EU auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht und Hoheitsrechte übertragen werden. Mit der Anforderung der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften wird die Souveränität der Mitgliedstaaten, genauer die Kompetenz der nationalen Parlamente, geschützt. Denn entgegen der Kommission⁷⁵ schützt diese Voraussetzung nicht die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten an sich, sondern die **Budgethoheit der nationalen Parlamente**. Das führt nicht zwingend dazu, dass über die automatische Bereitstellung der Eigenmittel eine „rechtlich unbegründete Unsicherheit“ besteht;⁷⁶ denn es ist nicht nur Aufgabe der nationalen Parlamente zu entscheiden, wie hoch die Belastung der Bürger durch Abgaben sein soll, um die Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten zu finanzieren, sondern auch die Belastung in ihrer Gesamtheit zu beobachten und zu beurteilen.

⁷⁴ Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 311 AEUV Rn 5; Bux ZfRv 2013, 244 (245).

⁷⁵ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Finanzierung des EU-Haushalts: Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, SEK(2011) 876, S 9.

⁷⁶ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 155.

- 46 Mit dem Lissabonner Vertrag wurde der Forderung, die Befugnisse des Europäischen Parlaments bei der Festlegung der Eigenmittel zu stärken, eine Absage erteilt: Im Entwurf für eine **Europäische Verfassung**⁷⁷ war vorgesehen, die Obergrenze für Finanzmittel der Union in einem Europäischen Gesetz des Minister Rates festzulegen; die Modalitäten der Finanzmittel der Union sollten durch den Ministerrat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erfolgen. Damit wäre es zu einer erheblichen Machtverschiebung zugunsten des Parlaments gekommen. Denn das Europäische Gesetz hätte gerade nicht mehr den gleichen Inhalt wie gegenwärtig geltende Eigenmittelbeschlüsse haben können, es hätten nur die Obergrenzen für die Finanzmittel einstimmig und mit Zustimmung der Mitgliedstaaten festgelegt werden dürfen.

b) Durchführungsverordnung und finanzverfassungsrechtliche Wesentlichkeitsdoktrin

- 47 Was den Inhalt des Eigenmittelbeschlusses betrifft, ist auf der Grundlage des Art 311 AEUV das **System der Eigenmittel** zu regeln, außerdem können neue **Kategorien von Eigenmitteln** festgelegt oder bestehende abgeschafft werden (Art 311 III 2 AEUV). Der Eigenmittelbeschluss wird von **Durchführungsbestimmungen** flankiert. Nach Art 311 IV AEUV legt der Rat durch Verordnung Durchführungsbestimmungen zu dem System der Eigenmittel fest, sofern dies in dem Eigenmittelbeschluss vorgesehen ist. Wichtig ist es zu erkennen, dass der Rat auf der Grundlage von Art 311 IV AEUV mit qualifizierter Mehrheit entscheidet und dass das Europäische Parlament zustimmen muss; die mitgliedstaatlichen Parlamente sind nicht mehr direkt involviert.
- 48 Art 311 AEUV lässt offen, wie die Abgrenzung zwischen dem Eigenmittelbeschluss iSv Art 311 III AEUV und einer Vollziehungsverordnung iSv Art 311 IV AEUV zu erfolgen hat. Insbesondere stellt sich die Frage, ob als „System“ nur das abstrakte Finanzierungsgefüge geregelt werden soll, während den Unionsorganen auf der Grundlage von Art 311 IV AEUV ein weiter Gestaltungsspielraum zukommen soll, oder ob Art 311 III AEUV grundlegende Regelungen zur Finanzierung der Eigenmittel verlangt und mit Durchführungsverordnungen nur der Vollzug an sich geregelt werden kann. Bereits zum Verfassungsvertrag ist ein **zweistufiges Verfahren** diskutiert worden: Die Festlegung der Obergrenzen der Eigenmittel und die Kategorien der Eigenmittel sollten dem „schwerfälligen“ Verfahren“ der ersten Stufe des Eigenmittelbeschlusses unterliegen, konkrete Modalitäten sollten sodann auf der zweiten Stufe der Durchführungsverordnungen geregelt werden können. Aus

⁷⁷ Art 53 VVE-Entw, ABl 2003 C 169.

Art 311 III AEUV folgt jedenfalls, dass den Organen, die über die Eigenmittel beschließen, ein weiter Gestaltungsspielraum zukommen soll,⁷⁸ während der Durchführungsverordnungsgeber nur nach Maßgabe einer ausdrücklichen Ermächtigung im Eigenmittelbeschluss regelungsbefugt sein soll.

Sowohl Regelungssystematik als auch der besondere Schutzzweck des 49 Art 311 III AEUV sprechen dafür, die inhaltliche Abgrenzung zwischen Eigenmittelbeschluss und Durchführungsverordnung auf der Grundlage einer **finanzverfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsdoktrin** zu bestimmen:⁷⁹ Aus der Funktion des Art 311 III AEUV, das Budgetrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente zu schützen, folgt, dass diese in den Prozess der Eigenmittelgesetzgebung konstitutiv einbezogen werden sollen. Deshalb gehören zum „System der Eigenmittel“ jedenfalls alle Finanzierungsentscheidungen, die von wesentlicher Bedeutung für die mitgliedstaatlichen Haushalte sind und damit auch für die Belastung der Bürger. Insofern regeln die Eigenmittelbeschlüsse die Obergrenzen für die Einnahmen, die verschiedenen Eigenmittelkategorien, die Schuldner, den Gläubiger, die Bemessungsgrundlagen und den Bemessungsmaßstab für MwSt-Eigenmittel und BNE-Eigenmittel. Allein für die traditionellen Eigenmittel ist nur geregelt, dass sie für die Union anfallen und von den Mitgliedstaaten einzuziehen sind. Insbesondere Bemessungsgrundlage und Bemessungshöhe ergeben sich aus besonderen Zollvorschriften. Dies kann damit gerechtfertigt werden, dass traditionelle Eigenmittel vollumfänglich dem EU-Haushalt zur Verfügung zu stellen sind (abgesehen von Erhebungsbeibehalten der Mitgliedstaaten) und dass Inhalt und Umfang Gegenstand nahezu unveränderter sekundärrechtlicher Regelung gewesen sind.

Demgegenüber gibt es **keinen „Durchführungsvorbehalt“** dahingehend, 50 dass bestimmte Regelungen nur in Durchführungsverordnungen und nicht im Eigenmittelbeschluss geregelt werden dürften.

5. Vollziehung des Eigenmittelbeschlusses

Fall 2 (nach EuGH, Rs C-392/02 – Kommission / Dänemark):

51

Ein dänisches Unternehmen führte tiefgefrorene Hülsenfrüchte aus China nach Dänemark ein. Das verlief eine lange Zeit so, dass die Hülsenfrüchte vor der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr an einen dänischen Großhändler verkauft wurden, der die Zollformlichkeiten selbst abwickelte. Dieser Großhändler verfügte über eine Genehmigung zur endgültigen Verwendung, die ihm aufgrund der besonderen Bestimmung der Ware die Einfuhr zum Nullsatz ermöglichte.

⁷⁸ Schwarze/Schoo Art 311 AEUV Rn 34.

⁷⁹ Näher Niedobitek/Zemánek/Storr S 221; Schwarze/Schoo Art 311 AEUV Rn 34.

Später ging das dänische Unternehmen dazu über, die genannten Waren selbst in den zollrechtlich freien Verkehr zu überführen. Die dänischen Zollbehörden nahmen die Zollanmeldungen des Unternehmens an, ohne zu prüfen, ob dieses über eine Genehmigung zur endgültigen Verwendung für die fraglichen Waren verfügte, und wandten bei der Einfuhr weiterhin den Nullsatz an.

Als die Behörden den Fehler bemerkten, berichtigten sie die Zollanmeldungen und stellten fest, dass Zoll in Höhe von 69.000 Euro einzufordern ist. Allerdings waren sie auch der Auffassung, dass sich beim dänischen Unternehmen ein berechtigtes Vertrauen dahingehend hatte festigen können, dass das gewählte Verfahren der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ordnungsgemäß war. Deshalb fragten sie bei der Kommission an, ob es nach Art 220 II lit b Zollkodex gerechtfertigt sei, von der buchmäßigen Erfassung von Zollanmeldungen abzusehen, weil der Irrtum bei der Behörde lag, den das Unternehmen nicht habe erkennen können.

Die Kommission bejahte diese Frage, forderte Dänemark gleichwohl auf, ihr den Betrag in Höhe des nicht erhobenen Zolls abzüglich der Erhebungskosten (25%) zuzüglich Zinsen zu überweisen.

Art 220 Zollkodex lautet:

„(1) Ist der einer Zollschuld entsprechende Abgabebetrag nicht... buchmäßig erfasst ..., so hat die buchmäßige Erfassung des zu erhebenden Betrags... innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag zu erfolgen, an dem die Zollbehörden diesen Umstand feststellen und in der Lage sind, den gesetzlich geschuldeten Betrag zu berechnen...

(2) Außer... erfolgt keine nachträgliche buchmäßige Erfassung, wenn...

b) der gesetzlich geschuldete Abgabebetrag aufgrund eines Irrtums der Zollbehörden nicht buchmäßig erfasst worden ist, sofern dieser Irrtum vom Zollschuldner nicht erkannt werden konnte und dieser gutgläubig gehandelt und alle geltenden Vorschriften über die Zollanmeldung eingehalten hat;...

Nachdem sich Dänemark geweigert hatte, der Aufforderung der Kommission nachzukommen, erhob die Kommission Klage vor dem EuGH.

- 52 Art 311 IV AEUV erlaubt es dem Rat, durch Verordnungen **Durchführungsmaßnahmen** festzulegen. Maßgebend ist vor allem die **VO 1150/2000**, in der das Verfahren geregelt ist, nach dem die Mitgliedstaaten die der Union zugewiesenen Eigenmittel der Kommission zur Verfügung stellen. In der VO 1150/2000 sind zB die Vorlage und Aufbewahrung von Unterlagen sowie Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten für die Kommission hinsichtlich zuständiger Dienststellen, geltender Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Buchführungspflichten geregelt. Im Übrigen folgt aus dem **Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit** (Art 4 III EUV), der die wechselseitige Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission regelt, sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu achten und zu unterstützen, dass die Mitgliedstaaten der Kommission alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen haben, die erforderlich sind, um zu überprüfen, ob die Eigenmittel der Gemeinschaft ordnungsgemäß überwiesen wurden.⁸⁰

⁸⁰ EuGH, Rs C-38/06 – Kommission / Portugal, Rn 70.

Mit dem Eigenmittelbeschluss und der Durchführungsverordnung soll einerseits **Rechtssicherheit über die Einnahmen der Union** hergestellt und andererseits **die Abhängigkeit der Union von den Zahlungen der Mitgliedstaaten verringert** werden. Demzufolge sind die Mitgliedstaaten auch verpflichtet, die Eigenmittel der Union schnell und wirkungsvoll bereitzustellen. Ausdrücklich regelt die VO 1150/2000 einen **Anspruch der Union** auf die traditionellen Eigenmittel, sobald die Bedingungen der Zollvorschriften für die buchmäßige Erfassung des Betrags der Abgabe und dessen Mitteilung an den Abgabenschuldner erfüllt sind.⁸¹ Damit sind die Mitgliedstaaten bei der Zollerhebung, die sie für die Union durchzuführen haben, zur Feststellung eines Anspruchs der Union auf die Eigenmittel verpflichtet, sobald ihre Behörden in der Lage sind, den sich aus einer Zollschuld ergebenden Abgabebetrag zu berechnen und den Abgabepflichtigen zu bestimmen.⁸²

Jeder Mitgliedstaat hat der Union die zu überweisenden Eigenmittel auf einem **Konto** gutzuschreiben, das für die Kommission bei der Haushaltsverwaltung des Mitgliedstaats eingerichtet wurde. Die Gutschrift der MwSt-Eigenmittel und der BNE-Eigenmittel ist am ersten Arbeitstag jedes Monats in Höhe eines Zwölftels der entsprechenden Gesamtbeträge im Haushaltsplan bereitzustellen.⁸³ Bei verspäteter Gutschrift hat der betreffende Mitgliedstaat Verzugszinsen zu zahlen.⁸⁴

Außerdem haben die Mitgliedstaaten der Union sog **Kassenkredite**⁸⁵ zu gewähren: Im Bedarfsfall können die Mitgliedstaaten von der Kommission ersucht werden, andere Mittel als MwSt-Eigenmittel und die zusätzliche Einnahme einen Monat vorher gutzuschreiben. Außerdem kann die Kommission Belastungen über den Gesamtbetrag dieser Guthaben hinaus vornehmen, wenn der Kassenmittelbedarf die Guthaben der Konten übersteigt, die Mittel im Haushaltsplan verfügbar sind und der Rahmen der im Haushaltsplan vorgesehenen Eigenmittel nicht überschritten wird.

Lösung Fall 2:

Fraglich ist zunächst die Zulässigkeit der Klage. Es könnte sich vorliegend um eine Schadenersatzklage wegen Verletzung des Zollkodex handeln. Eine solche Klage ist im System des AEUV

⁸¹ Art 2 I VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

⁸² EuGH, Rs C-442/08 – Deutschland / Kommission, Rn 75.

⁸³ Art 10 VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

⁸⁴ Art 11 VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1: Der Satz entspricht dem am Fälligkeitstag auf dem Geldmarkt des betreffenden Mitgliedstaats für kurzfristige Finanzierung geltenden Zinssatz – erhöht um 2 Prozentpunkte. Dieser Satz erhöht sich um 0,25 Prozentpunkte für jeden Verzugsmonat. Der erhöhte Satz findet auf die gesamte Dauer des Verzugs Anwendung.

⁸⁵ Art 10 II VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

nicht vorgesehen, weshalb die dänischen Gerichte zuständig sein könnten und nicht der EuGH (Art 274 AEUV). Der EuGH geht aber von einem Vertragsverletzungsverfahren aus (Art 258 AEUV). Denn die Kommission wirft Dänemark mit ihrer Klage vor, ihr unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Eigenmittelbeschlusses einen bestimmten Betrag an Eigenmitteln zuzüglich der Verzugszinsen hierauf nicht zur Verfügung gestellt zu haben. Die Kommission beantragt daher festzustellen, dass Dänemark dadurch gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen hat, nicht aber, Dänemark zur Zahlung von Schadensersatz zu verurteilen. Eine Zulässigkeitsvoraussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens ist die Durchführung des Mahnverfahrens (mit Gründen versehene Stellungnahme und Gelegenheit zur Äußerung, Art 258 I AEUV).

Im vorliegenden Fall hat eine Zollschuld bestanden. Die zentrale Frage ist die, ob der Verzicht auf eine Zollerhebung durch mitgliedstaatliche Behörden – auch mit Genehmigung der Kommission – dazu führt, dass dieser Betrag nicht zu den Eigenmitteln der Union zu zählen und deshalb auch nicht für die Union festzustellen und einzuheben ist. Wie ausgeführt besteht nach der VO 1150/2000 ein Anspruch der Union gegenüber dem Mitgliedstaat auf Feststellung der Eigenmittel der Union, sobald seine Behörden in der Lage sind, den sich aus einer Zollschuld ergebenden Abgabebetrag zu berechnen und den Abgabepflichtigen zu bestimmen.

Die vollständige Erhebung der Eigenmittel ist für die Union aus zwei Gründen von fundamentaler Bedeutung. Erstens folgt aus Art 310 I UAbs 3 AEUV, wonach der Unionshaushalt in Ausgaben und Einnahmen auszugleichen ist, dass hinter den Erwartungen zurückbleibende Einnahmen bei bestimmten Eigenmitteln entweder durch andere Eigenmittel ausgeglichen werden oder zu einer Anpassung der Ausgaben führen müssen. Denn – zweitens – eine Unterlassung der Einnahmeerhebung durch die Mitgliedstaaten, selbst wenn ein Mitgliedstaat das Bestehen einer entsprechenden Forderung der Union bestreitet, kann das finanzielle Gleichgewicht der Union stören. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Eigenmittel für die Union festzustellen und einzuheben.

Die Befreiungsmöglichkeit nach Artikel 220 II lit b Zollkodex steht diesem strengen Durchsetzungsanspruch der Union nicht entgegen. Diese Vorschrift hat den Zweck, das berechtigte Vertrauen des Abgabenschuldners in die Richtigkeit aller Gesichtspunkte zu schützen, die bei der Entscheidung darüber, ob die Zölle nachträglich buchmäßig erfasst werden, Berücksichtigung gefunden haben. Die Vorschrift regelt die Fälle, in denen die Zollbehörden der Mitgliedstaaten keine nachträgliche buchmäßige Erfassung der betreffenden Abgaben und damit auch keine Nacherhebung vornehmen können, befreit die Mitgliedstaaten jedoch nicht von ihrer Verpflichtung, den Anspruch der Union auf die Eigenmittel festzustellen. Die Mitgliedstaaten haben alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die festgestellten Beträge der Kommission zur Verfügung gestellt werden. Auch diese Verpflichtung gilt streng. Gem EuGH sollen die Mitgliedstaaten nur dann von dieser Verpflichtung entbunden sein, wenn diese Beträge aus Gründen höherer Gewalt nicht erhoben werden konnten oder wenn sich erweist, dass die Einziehung aus nicht von ihnen zu vertretenden Gründen auf Dauer unmöglich ist. Diese Ausnahmen liegen hier aber nicht vor; daher hätte Dänemark die betreffende Eigenmitteleinnahme feststellen und der Union überweisen müssen.

Die Verpflichtung Dänemarks wird im konkreten Fall einerseits begrenzt, andererseits erweitert: Begrenzt wird sie insoweit als die Erhebungskosten abzuziehen sind (wie ausgeführt 25 %), erweitert, weil Dänemark auch Verzugszinsen zu zahlen hat. Nach EuGH besteht ein „unlösbarer Zusammenhang“ zwischen der Verpflichtung zur Feststellung der Eigenmittel der Union, der Verpflichtung zur Gutschrift auf dem Konto der Kommission innerhalb der gesetzten Frist und der Verpflichtung zur Zahlung der Verzugszinsen. Unabhängig davon müssen Verzugszinsen ohne Rücksicht auf den Grund der verspäteten Zahlung an die Kommission verlangt werden können.

Stefan Storr

Im Ergebnis hat Dänemark dadurch gegen Unionsrecht verstoßen, dass es die Eigenmittel im Rahmen der Zollerhebung für die Union nicht festgestellt und nicht an die Kommission überwiesen hat, abzüglich von Erhebungskosten und zuzüglich der Verzugszinsen.

6. Beitragsgerechtigkeit

Im Jahr 2011 zahlte Deutschland ca 23 Mrd Euro an die Union ein und erhielt 12 Mrd Euro zurück. Österreich zahlte 2,5 Mrd Euro ein und erhielt 1,9 Mrd Euro, Großbritannien zahlte 11,3 Mrd Euro ein und erhielt 5,6 Mrd Euro. Den größten positiven Haushaltssaldo konnten Polen (+10 Mrd Euro) und Griechenland (+4,6 Mrd Euro) verzeichnen.⁸⁶ Seit den 1970er Jahren wird die Diskussion um die sog **Haushaltsungleichgewichte** intensiv geführt. Insbesondere die beiden großen Nettozahler Großbritannien und Deutschland, aber auch Österreich, die Niederlande und Schweden drängten immer wieder auf eine Reduzierung ihrer Zahlungsverpflichtungen. Die Gründe waren verschiedene:

Großbritannien war in den 1970er Jahren ein Land mit wenig relativem Wohlstand. Seine Agrarindustrie war schwach und das Land war stark vom Import landwirtschaftlicher Produkte abhängig. Agrarausgaben der EWG im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik kamen Großbritannien folglich nicht so stark zugute wie den anderen Mitgliedstaaten; gleichwohl hatte Großbritannien über MwSt- und BSP-Beiträge einen relativ hohen Anteil an der Finanzierung der Gemeinschaften zu tragen. Deshalb wurden seit 1975 verschiedene Reduktionskonzepte entwickelt,⁸⁷ aber erst 1984 ist es auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Fontainebleau⁸⁸ gelungen, einen länger geltenden Ausgleichsmechanismus zu schaffen: Für das Jahr 1984 wurde Großbritannien ein Pauschalbetrag von 1.000 Mio ECU erlassen. Ab 1985 wurde die Differenz zwischen dem Anteil der Mehrwertsteuerzahlungen und dem Anteil an den aufgeteilten Ausgaben jährlich in Höhe von 66 % berichtet. Die Lasten, die sich daraus für die anderen Mitgliedstaaten ergaben, wurden nach deren regulärem MwSt-Anteil aufgeteilt. Der sog Britenrabatt wurde in der Folge modifiziert, aber bis heute im Wesentlichen fortgeführt. Für seine Berechnung ist eine komplizierte Formel entwickelt worden.⁸⁹ 2014 betrug der Korrekturbetrag zugunsten des Vereinigten Königreichs 5,2 Mrd. Euro.⁹⁰

⁸⁶ Aktuelle Übersicht bei: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm.

⁸⁷ Europäischer Rat 1975 in Dublin, Europäischer Rat 1979 in Dublin.

⁸⁸ Europäischer Rat 1984 in Fontainebleau.

⁸⁹ Art 4 Beschluss 2007/436, ABl 2007 L 163/17.

⁹⁰ Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/15).

- 59 Insbesondere **Deutschland** forderte seit den 1980er Jahren eine Ermäßigung seines Anteils, weil es den größten Beitrag leistete. In Fontainebleau wurde beschlossen, dass sich (zunächst nur) der deutsche Anteil an der Finanzierung des Britenrabatts auf zwei Drittel seines Mehrwertsteuer-Anteils belaufen sollte. Im Weiteren haben auch andere Nettozahler-Mitgliedstaaten (Österreich, die Niederlande und Schweden) Rabatte eingefordert und durchgesetzt.
- 60 Inzwischen haben sich die **Rahmenbedingungen erheblich verändert**: Der Anteil der Agrarausgaben ist seit Mitte der 1980er Jahre von fast 70 % auf ca 40 % (2010) gefallen, der Anteil der MwSt-Eigenmittel von über 50 % auf 10 %. Großbritannien gehört inzwischen zu den wohlhabenderen Mitgliedstaaten; sein Pro-Kopf-BNE hat 2005 das Deutschlands und Frankreichs überschritten. Kritisiert wird ferner die **Komplexität der Rabattregelungen**. Nach den **Erweiterungsrunden**, insbesondere den Osterweiterungen, wird eine größere Verantwortung der „reicheren“ Mitgliedstaaten für die Finanzierung der EU eingefordert.
- 61 Im **Eigenmittelbeschluss 2007** ist deshalb zwar noch ein Rabatt vorgesehen, aber nur noch befristet auf die Jahre 2007 bis 2013: Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden wurden beim Abrufsatz für MwSt-Eigenmittel privilegiert. Der Abrufsatz betrug für Österreich 0,225 %, für Deutschland 0,15 % und für die Niederlande und Schweden 0,10 %. Ferner wurden für diesen Zeitraum der jährliche BNE-Beitrag der Niederlande um brutto 605 Mio Euro und der jährliche BNE-Beitrag Schwedens um brutto 150 Mio Euro gekürzt.⁹¹
- 62 Für **Deutschland** bedeutet die Korrektur für die britische Beitragsermäßigung 2014 letztlich einen Mehraufwand von 326,4 Mio Euro und für **Österreich** 37,8 Mio Euro. **Frankreich**, das in den Korrektur-Korrekturmechanismus nicht privilegierend einbezogen ist, muss über 1,4 Mrd Euro mehr einbringen.⁹²

7. Kritik am Eigenmittelsystem und Herausforderungen

a) Kritik

- 63 Abgesehen von den traditionellen Eigenmitteln sind die Einnahmen der EU keine „eigenen Mittel“ der EU. Sowohl die MwSt-Eigenmittel als auch die BNE-Eigenmittel sind letztlich **Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten**. Diese machen mehr als drei Viertel der gesamten EU-Einnahmen aus.⁹³ Aber Finanzbeiträge der Mit-

⁹¹ Diese Bruttokürzungen sollten nach der Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Finanzierung des betreffenden Korrekturbetrags erfolgen und diese nicht beeinflussen.

⁹² Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/16).

⁹³ KOM(1998) 560, S 2.

gliedstaaten werden dem besonderen Charakter der EU nicht gerecht, die mehr als ein Staatenbund ist.

Das geltende Finanzierungssystem gilt als **komplex, undurchsichtig** und insbesondere im Hinblick auf die Korrekturen als **unfair**.⁹⁴ Es hatte bisher zwei Ziele: **Sicherstellung der Finanzierung der EU** und Gewährleistung eines **konsensfähigen Korrekturmechanismus**. Der gegenwärtige Finanzierungsmechanismus führt bis heute zu erheblichen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten; bisweilen wird deshalb sogar der Sinn einer EU-Mitgliedschaft in Zweifel gezogen. Außerdem sind die Einnahmen der EU überwiegend Ausgaben der Mitgliedstaaten und abgesehen von den traditionellen Eigenmitteln besteht zwischen den Einnahmen der EU und ihren politischen Maßnahmen kein unmittelbarer und erkennbarer Zusammenhang.

Die Berechnung und Verwaltung der MwSt-Eigenmittel ist umständlich und schwer verständlich. Die **Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben** keinen Bezug zu den Zielen der Union oder zu grenzüberschreitenden Sachverhalten. Sie sind **für die Bürger als eigene, unionale Abgabe nicht erkennbar**, sondern Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Sie haben keinen Vorteil neben BNE-Eigenmitteln. Deshalb wird von verschiedener Seite (zB Kommission, Rechnungshof, diversen Mitgliedstaaten) gefordert, die MwSt-Eigenmittel abzuschaffen.

Auch der **Korrekturmechanismus** ist zu hinterfragen: Denn es kann nicht jeder Mitgliedstaat genauso viel von der EU zurückerhalten wie er „einbezahlt“ hat. Nettosaldenberechnungen führen immer dazu, dass ein Mitgliedstaat mehr leistet als ein anderer. Die Union ist auch eine **Solidargemeinschaft** (Art 2 EUV) und im Protokoll Nr 28 über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt haben die Mitgliedstaaten ausdrücklich ihre Absicht erklärt, der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der Eigenmittel stärker Rechnung zu tragen und zu prüfen, wie für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressive Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel korrigiert werden könnten. Tatsächlich bedeutet eine Korrektur der Korrektur zugunsten wohlhabender Länder, dass die ärmeren Mitgliedstaaten insgesamt mehr Beiträge aufbringen müssen – auch um die Kohäsionspolitik der Union zu finanzieren, deren Begünstigte sie sind.⁹⁵ Letztlich sind die Vorteile, die ein Mitgliedstaat erhält, Vorteile, die der gesamten Union zugutekommen. Bei Nettosaldenberechnungen darf der – freilich nur sehr schwer quantifizierbare⁹⁶ – „Mehrwert“ der EU-Politik nicht vernachlässigt werden. Insbesondere trifft es

⁹⁴ KOM(1998) 560.

⁹⁵ KOM(1998) 560, S 18.

⁹⁶ Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 311 AEUV Rn 22.

regelmäßig nicht zu, dass die Ausgaben des EU-Haushalts allein den Empfängerländern zugutekommen: Von der Förderung des Studierendenaustauschs durch das Erasmus-Programm profitieren nicht nur die Bürgerinnen und Bürger des Herkunftstaates, sondern auch die des Aufnahmemitgliedstaats. Auch bei Forschungsförderungen kann es zu erheblichen grenzüberschreitenden Effekten kommen und Auszahlungen im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU erfolgen auch an Unternehmen aus Nettozahlerstaaten.⁹⁷

- 67 Zudem gibt es eine Reihe von **Sonderzahlungen der EU**, die bestimmten Mitgliedstaaten oder Regionen gewährt werden oder Projekten zugutekommen sollen. Das sind zwar keine Beiträge der Mitgliedstaaten an die Union, verkürzen aber letztlich deren Nettosaldo und sind deshalb hier anzuführen. Grund und Höhe der Sonderzahlungen werden politisch entschieden. Dabei erstaunt die willkürliche Festlegung. Der Europäische Rat hat zB 2005 beschlossen, 865 Mio Euro für ein litauisches und 375 Mio Euro für ein slowakisches Kernkraftwerk zur Verfügung stellen und 200 Mio Euro waren für den Friedensprozess in Nordirland vorgesehen. Sonderzahlungen waren etwa für die österreichischen Grenzgebiete (150 Mio Euro), für Bayern (50 Mio Euro) und für die ostdeutschen Länder (225 Mio Euro) versprochen, ferner eine Zusatzzahlung von 1,3 Mrd Euro für Österreich aus der ländlichen Entwicklung, Estland und Lettland sollten je 35 Euro pro Bürger erhalten.⁹⁸
- 68 Kommission und Europäisches Parlament haben wiederholt eine **grundlegende Reform** des Eigenmittelsystems gefordert.⁹⁹ Auch der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 7./8.2.2013¹⁰⁰ angemahnt, dass Richtschnur für die Eigenmittelvereinbarungen die allgemeinen Ziele der Einfachheit, Transparenz und Gerechtigkeit sein sollten.

b) Herausforderungen

- 69 Die Herausforderungen an die Finanzierung der EU sind also vielschichtig.¹⁰¹
- Es muss eine **hinreichende Finanzierung der EU** gesichert sein, damit diese ihre Aufgaben erfüllen kann. Der Finanzierungsbedarf ist in den vergangenen Jahren aufgrund der Erweiterungen, des Ausbaus der EU-Politiken sowie der Wirtschafts- und Finanzkrise gestiegen.

⁹⁷ KOM(1998) 560, S 52.

⁹⁸ Weitere Beispiele in Anhang 2 KOM(1998) 560, S 27.

⁹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments 2012/2678(RSP); KOM(1998) 560.

¹⁰⁰ EUCO 37/13.

¹⁰¹ KOM(1998) 560, S 23 f.

- Die Finanzierung muss „**gerecht**“ erfolgen. Das betrifft insbesondere auch die Frage, ob bestehende Korrekturmechanismen geboten sind oder in Frage gestellt werden sollen.
- Die Haushaltsmittel der EU sollen einen **Bezug zu den Zielen der EU-Politik** aufweisen.
- Aufgrund internationaler Verhandlungen (GATT) werden **Zölle zunehmend abgebaut**. Damit wird die Einnahme aus traditionellen Eigenmitteln geschwächt.
- Gleichwohl müssen grundlegende Finanzierungsinstrumente wie die traditionellen Eigenmittel und jedenfalls ein bestimmter **Anteil an BNE-Mittel erhalten** bleiben, damit **Stabilität und Ausgeglichenheit des Haushalts** sichergestellt werden können.

Entgegen gewichtigen Stimmen in der Literatur folgt aus dem Vertrag nicht **70** zwingend, dass das Eigenmittelsystem selbst fortentwickelt werden muss und dass ein Rückfall in die Beitragsfinanzierung (außerhalb der BNE-Einnahmen) vertragswidrig wäre.¹⁰² Die politischen Zielvorstellungen gehen aber ohnehin in eine andere Richtung. Die Kommission fordert drei Strukturänderungen: Die Beiträge der Mitgliedstaaten müssen **vereinfacht** werden, es müssen **neue Eigenmittelarten** gefunden werden und die **Korrekturmechanismen** müssen aufgegeben werden. Der Europäische Rat hat Anfang 2013 vorgeschlagen,¹⁰³ das System der traditionellen Eigenmittel zu erhalten, eine neue Eigenmittelkategorie auf der Grundlage der Mehrwertsteuer mit dem Ziel fortzusetzen, größtmögliche Einfachheit und Transparenz zu gewährleisten und die Verknüpfung mit der Mehrwertsteuerpolitik der EU und der tatsächlich erhobenen Mehrwertsteuer zu verstärken, sowie für eine Gleichbehandlung der Steuerzahler in allen Mitgliedstaaten zu sorgen. Nach Vorstellung des Europäischen Rates soll die **neue Mehrwertsteuer-Eigenmittelkategorie** das System für die Bereitstellung der Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer in seiner jetzigen Form ablösen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert zu prüfen, ob die in einigen Mitgliedstaaten eingeführte Finanztransaktionssteuer Grundlage für eine neue Eigenmittelkategorie für den EU-Haushalt werden könnte.¹⁰⁴ Dies soll aber weder Auswirkungen auf die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten noch auf die Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs haben.

¹⁰² Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 311 AEUV Rn 4.

¹⁰³ EUCO 37/13.

¹⁰⁴ Vgl. auch den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer, KOM(2013) 71.

8. Einführung einer EU-Steuer?

- 71 Insbesondere die Kommission,¹⁰⁵ aber auch andere Unionsstellen fordern schon seit längerem die Einführung einer **Unionssteuer**. Genannt werden eine Finanztransaktionssteuer, eine Finanzaktivitätssteuer, Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems, eine Luftverkehrsabgabe, sog neue MwSt-Eigenmittel, eine Energiesteuer oder eine eigene EU-Körperschaftssteuer. Früher im Gespräch waren auch Verbrauchssteuern auf Tabak, Alkohol und Mineralöl, eine Besteuerung von Telekommunikationsdienstleistungen oder eine europäische Einkommensteuer. Sicherlich würde eine eigene Steuer der Union mehr Spielraum und Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten verschaffen und ihre Finanzierung könnte transparenter werden. Die Kommission sieht aber auch die Gefahr, dass eine steuerbasierte Einnahme variabel wäre und deshalb eine Finanzierungsunsicherheit zur Folge haben könnte. Deshalb hat sie früher zB gefordert, dass neue Steuern höchstens 50 % des Haushaltsbedarfs der Union abdecken sollen.¹⁰⁶
- 72 Die Kommission ist sich der politischen Bedeutung einer eigenen EU-Steuer sehr wohl bewusst. Deshalb sollen Steuern vor allem in solchen Politikbereichen eingeführt werden, die **von der Union maßgeblich gestaltet** werden; Steuer-subjekte sollen – außer bei der Mehrwertsteuer – bestimmte Unternehmen, nicht aber die Bürger sein. Damit mag die Union auf breite Unterstützung durch die Bürger spekulieren; die Nichtbelastung der Bürger widerspricht aber auch dem Ziel der Kommission, Geldleistungen an die EU für die Bürger besser erfahrbar zu machen.
- 73 Als **Rechtsgrundlage** für die Einführung von Steuern kommt nur **Art 311 AEUV** in Betracht. Auf Art 113 AEUV können nur Unionsbestimmungen gestützt werden, um Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, soweit dies für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Art 113 AEUV enthält auch keine Kompetenz zur Bestimmung der Ertragszuweisung. Art 114 II AEUV schließt eine Harmonisierung von direkten Steuern auf der Grundlage von Art 114 I AEUV aus. Zwar kann die Union im Umweltbereich (Art 192 II lit a AEUV) und im Energiebereich (Art 194 III AEUV) Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art regeln. Diese Steuern sind aber Lenkungsinstrumente, mit denen nicht finanzpolitische Ziele, sondern umwelt- bzw energiepolitische Ziele verfolgt werden sollen. Ferner nicht geregelt ist eine Ertragshoheit der Union. Selbst die Kompetenzabrundungsklausel Art 352 AEUV

¹⁰⁵ ZB Kommission KOM(1998) 560, S 33 f.

¹⁰⁶ KOM(2004) 505.

muss als Rechtsgrundlage zur Einführung von EU-Steuern ausscheiden. Insoweit entfaltet Art 311 AEUV eine **Sperrwirkung** zum Schutz der mitgliedstaatlichen Parlamente. Die Union wird – unbeschadet sonstiger Einnahmen – **vollständig aus Eigenmitteln finanziert** (Art 311 II AEUV) und der aktuelle Eigenmittelbeschluss sieht ein Besteuerungsrecht der Union nicht vor. Dafür spricht auch der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 I EUV). Die Union darf nur innerhalb der Grenzen und Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin genannten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bleiben bei den Mitgliedstaaten. Die Zuständigkeit für die Finanzierung der EU aber – und das ist Kernaussage des Art 311 AEUV – liegt ganz wesentlich bei den Mitgliedstaaten.

Das bedeutet aber auch: Durch Änderung des Eigenmittelbeschlusses könnte 74 der Union ein Besteuerungsrecht eingeräumt werden. Hierfür ist das Verfahren nach Art 311 III und IV AEUV von Bedeutung. Bei der Einführung einer EU-Steuer handelt es sich um die Einführung einer **neuen Eigenmittel-Kategorie** iSv Art 311 III AEUV. Deshalb muss der Rat nicht nur über die Einführung der neuen Steuer einstimmig beschließen, sondern auch ihren wesentlichen Inhalt regeln, dh alle grundlegenden Fragen einer Besteuerung wie Steuerart, Steuersubjekt, Steuergläubiger, Steuerobjekt (Bemessungsgrundlage) und Steuersatz. Die Mitgliedstaaten müssen diesem Beschluss im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Inhalten Vorschriften zustimmen. Lediglich die Durchführung, dh die Vollziehung der Vorschriften zu dieser neuen Eigenmittelkategorie kann auf der Grundlage eines Verfahrens erfolgen, das nach Maßgabe des Art 311 IV AEUV geregelt ist.

9. Sondervorschriften zur Finanzierung der EU

Sondervorschriften sieht der EUV für den Bereich der **GASP** vor. Wenn eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union verlangt, erlässt der Rat 75 die erforderlichen Beschlüsse, in denen auch die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel festzulegen sind (Art 28 I EUV). Art 41 EUV gibt vor, dass die Verwaltungsausgaben und die operativen GASP-Ausgaben zulasten des Haushalts der Union gehen. Bei den operativen GASP-Ausgaben gilt allerdings eine Ausnahme für Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. Dann haben die Mitgliedstaaten aufgrund eines Bruttosozialproduktschlüssels die Ausgaben zu tragen. Das gilt aber nicht für den Mitgliedstaat, der

der betreffenden Maßnahme nicht zugestimmt hat.¹⁰⁷ Für die Finanzierung von Missionen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch die Mitgliedstaaten ist ein Anschubfonds eingerichtet worden. Wichtig ist es zu erkennen, dass im Fall einer Belastung des EU-Haushalts das Europäische Parlament zustimmen muss. Diesem kommt damit politische Gestaltungskompetenz in einem Bereich zu, der überwiegend mitgliedsstaatlicher Kompetenz unterliegt.

- 76 Eine weitere Ausnahme ist Art 332 AEUV: Im Rahmen der **verstärkten Zusammenarbeit** tragen die beteiligten Mitgliedstaaten die betreffenden Ausgaben. Lediglich die Verwaltungskosten der Unionsorgane werden durch die Union getragen. Der Rat kann einstimmig etwas anderes beschließen.

III. Die Kreditaufnahme der Union

1. Überblick

- 77 Aus Art 311 II AEUV, der den **Grundsatz des Haushaltsausgleichs** regelt, folgt, dass der Haushalt der Union unbeschadet der sonstigen Einnahmen „vollständig aus Eigenmitteln“ finanziert wird. Entgegen dem eindeutigen Wortlaut, der auf die Einnahmen aus dem Eigenmittelbeschluss verweist und eine „vollständige“ Finanzierung hieraus bestimmt, verschuldet sich die Union, indem sie **Kredite** aufnimmt.
- 78 Als die Eigenmittel 1983 ausgeschöpft waren und nicht mehr ausreichten, um alle Ausgaben, insbesondere des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, abzudecken, wurden zunächst Ausgaben in Höhe von 825 Mio ECU auf 1984 **verschoben**. Weil das nicht ausreichte, beschlossen die Mitgliedstaaten „**rückzahlbare Vorschüsse**“ in Höhe von ca 1 Mrd ECU zu leisten.¹⁰⁸ Später wurden auch **nicht rückzahlbare Vorschüsse** geleistet.
- 79 Einen anderen, besonderen Fall der Verschuldung iwS stellen die sog **Kassenkredite** dar. Wenn der Kassenmittelbedarf die Guthaben der Konten, die bei den Mitgliedstaaten für die Union zu führen sind, übersteigt, kann die Kommission Belastungen über den Gesamtbetrag dieser Guthaben hinaus vornehmen. Das setzt aber voraus, dass Mittel im Haushaltsplan verfügbar sind und der

¹⁰⁷ ISv Art 31 I UAbs 2 EUV.

¹⁰⁸ Rechnungshof, Jahresbericht 1984, ABl 1985 C 326/1 (9). Tatsächlich bereitgestellt wurden dann aber nur 593 Mio ECU.

Rahmen der im Haushaltsplan vorgesehenen Eigenmittel nicht überschritten wird.¹⁰⁹

Die Union gibt aber auch **Anleihen auf den Kapitalmärkten** aus und gibt die 80 daraus erzielten Erlöse als Darlehen an Dritte weiter. Weil die Union als ein sehr guter Schuldner gilt, kann sie die Anleihen zu relativ niedrigen Zinsen begeben und den Zinsvorteil an den Dritten weitergeben.¹¹⁰ Bis Ende 2012 belief sich der ausstehende Gesamtbetrag der Transaktionen mit einer Garantie aus dem Unionshaushalt auf 82,3 Mrd Euro; davon entfielen 59,2 Mrd Euro auf die Mitgliedsstaaten und 23,1 Mrd Euro auf Drittländer.¹¹¹ Die Kommission unternimmt regelmäßig Vorausschätzungen für neue Anleihen und Darlehen. Für 2013 nennt sie 3 Mrd Euro und für 2014 6 Mrd Euro, wobei sie für 2014 keine Inanspruchnahme des EFSM erwartet. Für Finanzhilfen der Union an Drittländer geht sie für 2014 von 35 Mio Euro für Armenien, 225 Mio Euro für Ägypten, 90 Mio Euro für Jordanien, 7 Mio Euro für Kirgistan und 500 Mio Euro für die Ukraine aus. Darlehen der Europäischen Investitionsbank mit Garantien aus dem Unionshaushalt sollen sich 2013 und 2014 auf jeweils 3,9 Mrd Euro belaufen.¹¹² Aktuell in der Diskussion steht die Einführung von Euro-Bonds, also Schuldverschreibungen, die entweder durch die Mitgliedstaaten der EU oder gleich durch die EU selbst ausgegeben werden könnten.¹¹³

2. Typen von Anleihen

Im Grunde können heute **drei Typen von Unionsanleihen** unterschieden 81 werden.

a) Zahlungsbilanzanleihen

Zahlungsbilanzanleihen sollen Staaten unterstützen, die in **finanzielle Schwie-** 82 **rigkeiten** gekommen sind. Zahlungsbilanzanleihen sind Ende der 1960er Jahre erstmals eingesetzt worden. Sie haben ihren Grund in der Beistandsverpflichtung für Mitgliedstaaten, die nicht der Euro-Zone angehören (Art 143 AEUV). Die VO 332/2002¹¹⁴ regelt zB die Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziel-

¹⁰⁹ Art 12 II VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

¹¹⁰ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 401.

¹¹¹ Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (II/1206).

¹¹² Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (II/1223).

¹¹³ KOM(2011) 818; dazu *Mayer/Heidfeld* NJW 2012, 422 ff.

¹¹⁴ VO 332/2002, ABl 2002 L 53/1.

len Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, damit Mitgliedstaaten, die von Leistungs- oder Kapitalbilanzschwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht sind, Darlehen gewährt werden können. Der ausstehende Kapitalbetrag der Darlehen, die den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Fazilität gewährt werden können, war zunächst auf 12,5 Mrd Euro begrenzt, ist 2008 auf 25 Mrd Euro verdoppelt¹¹⁵ und 2009 erneut auf 50 Mrd Euro verdoppelt¹¹⁶ worden. Ferner gibt es Zahlungsbilanzanleihen zB für Ungarn bis zu 6,5 Mrd Euro,¹¹⁷ für Lettland bis zu 3,1 Mrd Euro¹¹⁸ und für Rumänien bis zu 5 Mrd Euro,¹¹⁹ 2011 außerdem einen vorsorglichen Beistand für Rumänien bis zu 1,4 Mrd Euro.¹²⁰ Ende 2012 belief sich der ausstehende Gesamtbetrag im Rahmen dieses Instruments auf 11,4 Mrd Euro.¹²¹

- 83 Ferner hat es **Garantien der Europäischen Union** für Unions-Anleihen zum Zweck des **finanziellen Beistands** im Rahmen des **Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus** (EFSM) nach Maßgabe der VO 407/2010¹²² gegeben. Die Höhe der ausstehenden Darlehen oder Kreditlinien, die Mitgliedstaaten im Rahmen der genannten Verordnung gewährt werden konnten, war auf den bei den Mitteln für Zahlungen bis zur Eigenmittel-Obergrenze vorhandenen Spielraum begrenzt.¹²³ Der Ecofin-Rat hat die Obergrenze auf 60 Mrd Euro festgesetzt. Die primärrechtliche Grundlage dafür ist Art 122 II AEUV.¹²⁴ Danach kann einem Mitgliedstaat, dem aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, ein finanzieller Beistand der Union gewährt werden. Entsprechende Durchführungsbeschlüsse gibt es für Irland (22,5 Mrd Euro)¹²⁵ und Portugal (26 Mrd Euro).¹²⁶ Am 31. Oktober 2012 belief sich der ausstehende Gesamtbetrag im Rahmen dieses Instruments auf 43,8 Mrd Euro.¹²⁷

¹¹⁵ VO 1360/2008 ABl 2008 L 352/11.

¹¹⁶ VO 431/2009 ABl 2009 L 128/1.

¹¹⁷ Entscheidung 2009/102, ABl 2009 L 37/5.

¹¹⁸ Entscheidung 2009/290, ABl 2009 L 79/39.

¹¹⁹ Entscheidung 2009/459, ABl 2009 L 150/8.

¹²⁰ Beschluss 2011/288, ABl 2011 L 132/15.

¹²¹ Gesamthaushaltsplan 2013, ABl 2013 L 66 (II/1191), ebenso Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (II/1207).

¹²² VO 407/2010, ABl 2010 L 118/1.

¹²³ Art 2 II VO 407/2010, ABl 2010 L 118/1.

¹²⁴ Vgl *Häde* EuZW 2009, 399 (401 f).

¹²⁵ ZB Durchführungsbeschluss 2011/77, ABl 2011 L 30/34.

¹²⁶ Durchführungsbeschluss 2011/344, ABl. 2011 L 159/88.

¹²⁷ Gesamthaushaltsplan 2013, ABl 2013 L 66 (II/1192), ebenso Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (II/1208).

b) Das sog Neue Gemeinschaftsinstrument

Zwischen 1978 und 1987 hat die Gemeinschaft außerdem Mittel zur vorübergehenden **Investitionsförderung** auf dem Kapitalmärkten besorgt.¹²⁸ In den Erwägungsgründen des Beschlusses 78/870 heißt es hierzu:

„Die Wirtschaftstätigkeit, der Beschäftigungsgrad und die Investitionen sind in der Gemeinschaft ungenügend hoch und schlecht verteilt. Neben den bereits bestehenden gemeinschaftlichen Finanzinstitutionen und Finanzierungsinstrumenten, die verstärkt einzusetzen sind, soll zur Anregung des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs und zur Unterstützung der gemeinsamen Aktionen ein neuer Finanzierungsmechanismus geschaffen werden, der die bereits bestehenden gemeinschaftlichen Mechanismen ergänzt und einen zusätzlichen Beitrag zur Investitionstätigkeit in der Gemeinschaft leisten kann... Auf den Kapitalmärkten sind erhebliche anlagefähige Mittel vorhanden, die zur Investitionsfinanzierung in der Gemeinschaft eingesetzt werden können. Die Gemeinschaft als solche besitzt eine Kreditwürdigkeit, die sie zur verstärkten Förderung der genannten Investitionen auf europäischer Ebene und zur Unterstützung der auf gemeinschaftlicher Ebene beschlossenen Maßnahmen bestmöglich einsetzen sollte. Um zur Erreichung des angestrebten Zieles beizutragen, scheint unter den gegenwärtigen Umständen ein Anleihebetrag im Gegenwert von einer Milliarde ERE angemessen. Die Anwendung dieses neuen Finanzierungsmechanismus erfolgt versuchsweise. Die Europäische Investitionsbank hat sich bereit erklärt, sich an der Durchführung dieses Beschlusses zu beteiligen.“

Bis 1987 hat die Gemeinschaft **zwölf Anleihen** aufgelegt, der Höchstbetrag war auf 6,8 Mrd Euro festgesetzt.¹²⁹

c) Garantie für Darlehen der EIB an dritte Staaten

Ein wichtiges Finanzierungsinstrument ist auch heute noch die Gewährung von **Finanzhilfen für Drittländer**, zB des Mittelmeerraums,¹³⁰ für Staaten Mittel- und Osteuropas,¹³¹ für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Mongolei¹³² und für den Westbalkan.¹³³ Dabei handelt es sich um mittelfristige **Darlehen**, die Anpassungs- und Reformprogramme unterstützen sollen. Die Mittel für diese Darlehen werden idR aus Anleihen gewonnen, die die EIB ausgibt und für die

¹²⁸ ZB Beschluss 78/870, ABl 1978 L 298/9.

¹²⁹ Niedobitek/Zemánek/Storr S 225 mwN.

¹³⁰ Beschluss 2007/860, ABl 2007 L 337/111.

¹³¹ Beschluss 1999/732, ABl L 1999 294/29.

¹³² ZB Beschluss 97/787, ABl 1997 L 322/37; ferner gibt es Hilfen für die Ukraine und Tadschikistan.

¹³³ ZB Beschluss 97/471, ABl 1997 L 200/59; ferner gibt es Hilfen für Bosnien und Herzegowina, für die Bundesrepublik Jugoslawien, bzw für Serbien und Montenegro.

die Union eine Bürgschaft übernimmt. Die Darlehen wurden bisher überwiegend zurückbezahlt.¹³⁴

3. Besonders geregelte Anleihetätigkeiten

a) Besondere Voraussetzungen in EGKSV, EAGV und AEUV

- 87 Wie bereits ausgeführt,¹³⁵ konnten im Rahmen des Montanvertrages zweckgebundene Anleihen begeben werden. Die Kommission durfte die durch Anleihen aufgebrachtten Mittel nur zur Gewährung von Krediten verwenden. Sie konnte die Gewährleistung für Anleihen übernehmen, die Dritte den Unternehmen unmittelbar gewähren. Für ihre Kredite oder Gewährleistungen konnte sie einen **Reservfonds** einrichten. Eine eigene Banktätigkeit auszuüben war ihr aber versagt.¹³⁶
- 88 Der Euratom-Vertrag sieht in Art 172 IV vor, dass **Anleihen zur Finanzierung von Forschungen oder Investitionen** aufgenommen werden können. Der Rat hat hierfür Bedingungen festzulegen und nach Maßgabe des Art 314 AEUV zu entscheiden. Die Gemeinschaft kann auf dem Kapitalmarkt eines Mitgliedstaats Anleihen aufnehmen. Dies kann entweder nach den dort für Inlandsemissionen geltenden Vorschriften erfolgen, oder – wenn es solche Vorschriften nicht gibt – aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung zwischen der Kommission und dem betreffenden Staat. Der Mitgliedstaat muss diese Anleihebegebung grundsätzlich dulden und darf seine Zustimmung nur verweigern, wenn auf seinem Kapitalmarkt schwere Störungen zu befürchten sind. Der Beschluss 77/270 zB ist eine Rechtsgrundlage, um für die Finanzierung von Kernkraftanlagen Euratom-Anleihen aufzunehmen. Darin wurde die Kommission ermächtigt, im Namen der Europäischen Atomgemeinschaft Anleihen aufzunehmen, deren Aufkommen in Form von Darlehen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben für die industrielle Erzeugung von Elektrizität in Kernkraftwerken und für die industriellen Anlagen des Brennstoffkreislaufs verwendet wird.¹³⁷ 1994 wurde diese Finanzierung auf Länder Mittel- und Osteuropas sowie der GUS ausgedehnt, um auch die Sicherheit ihrer Kernkraftanlagen zu verbessern.¹³⁸ Der Höchstbetrag der Euratom-Anleihen für die Mitgliedstaaten und die Drittländer ist auf 4 Mrd Euro begrenzt.¹³⁹

¹³⁴ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 406.

¹³⁵ S Rn 16.

¹³⁶ Ex-Art 52 EGKSV.

¹³⁷ Beschluss 77/270 Euratom, ABl 1977 L 88/9.

¹³⁸ Beschluss 94/179 Euratom, ABl 1994 L 84.

¹³⁹ Gesamthaushaltsplan 2013, ABl 2013 L 66 (II/1198).

Anleihebürgschaften der Union sind ausdrücklich auch in Art 171 I Spstr 3 89 AEUV für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur vorgesehen. In der Verordnung (EG) Nr 67/2010 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze wird näher ausgeführt, dass die Bürgschaften im Zusammenhang mit einer finanziellen Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank oder durch andere öffentliche oder private Finanzinstitute bereitgestellt werden sollen. Die Anleihebürgschaften sollen zu Marktkonditionen vom Europäischen Investitionsfonds oder von anderen Finanzinstitutionen geleistet werden.¹⁴⁰

b) Europäische Investitionsbank

Art 309 AEUV bestimmt, dass sich die Europäische Investitionsbank (EIB) des 90 Kapitalmarkts sowie ihrer eigenen Mittel bedienen soll, um zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union beizutragen. Dafür soll sie ohne Verfolgung eines Erwerbszwecks durch Gewährung von **Darlehen** und **Bürgschaften** zur Finanzierung bestimmter Vorhaben beitragen.

Die EIB hat im Organisationsgefüge eine **Sonderstellung**. Einerseits ist sie in 91 Art 13 EUV nicht als Organ der Union genannt, sondern hat selbst Rechtspersönlichkeit (Art 308 I AEUV) und ihre Mitglieder sind die Mitgliedstaaten (und nicht die Union, Art 308 II AEUV), andererseits sind ihre Organisation und ihre Aufgaben im AEUV geregelt. Der EuGH geht deshalb von einer Doppelnatur der EIB in dem Sinne aus, dass sie einerseits hinsichtlich ihrer Geschäftsführung, insbesondere im Rahmen ihrer Kapitaloperationen, unabhängig, andererseits hinsichtlich ihrer Ziele mit der EU eng verbunden ist.¹⁴¹

Bei Anleihe- und Darlehensoperationen kommt es nicht selten zu einem 92 **kooperativen Zusammenwirken von Kommission und EIB** dahingehend, dass die Union Garantien für die Rückzahlung der Darlehen für den Fall einer Nichtzahlung durch einen Schuldner übernimmt. Eine allfällige Rückzahlungsverpflichtung ist dann ggf aus dem Unionshaushalt zu bestreiten. Die Rechtsgrundlage bilden sog Mittelmeerprotokolle.¹⁴² Zunächst durch Beschluss des Rates vom 8.3.1977¹⁴³ übernahm die Gemeinschaft die Garantie für Darlehen, die

¹⁴⁰ Erwägungsgrund 5 und 6 VO 67/2010, ABl 2010 L 27/20.

¹⁴¹ EuGH, Rs C-15/00 – Kommission / EIB, Rn 102.

¹⁴² ZB Beschluss 92/44, ABl 1992 L 18/34.

¹⁴³ Übersicht und weitere Informationen im Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (II/1216).

die EIB im Rahmen der finanziellen Verpflichtungen der Gemeinschaft aufgrund der Protokolle gegenüber den Mittelmeerländern gewährte. 1978 schlossen EWG und EIB einen **Garantieübernahmevertrag**, der eine Globalgarantie der EWG in Höhe von 75 % für alle Kredite im Rahmen von Darlehenstransaktionen in den Ländern Malta, Tunesien, Algerien, Marokko, Portugal, Türkei, Zypern, Ägypten, Jordanien, Syrien, Israel, Griechenland, das ehemalige Jugoslawien und Libanon vorsah.¹⁴⁴ Später wurden die Garantieübernahmen auf 65 % begrenzt. 2011 legte der Rat fest, dass während des Zeitraums von 2007 bis 2013 die Obergrenze der EIB-Finanzierungen im Rahmen der EU-Garantie 29,484 Mrd Euro nicht überschreiten darf. Darin war ein besonderes „Klimaschutzmandat“ in Höhe von 2 Mrd Euro vorgesehen.¹⁴⁵ Weitere Garantien für Anleihebegebungen durch die EIB gibt es für Länder in Mittel- und Osteuropa und im Westlichen Balkanraum¹⁴⁶ sowie für Vorhaben in Ländern Asiens und Lateinamerikas¹⁴⁷ und im Südkaukasus, in Russland, Belarus, der Republik Moldau und der Ukraine,¹⁴⁸ außerdem für Südafrika.¹⁴⁹

4. Rechtsgrundlage für eine Verschuldung

- 93 Eine allgemeine Rechtsgrundlage der Union zur Aufnahme von Krediten bzw. Begebung von Anleihen gibt es nicht.¹⁵⁰ Das heißt aber nicht, dass eine Verschuldung deshalb unzulässig ist. Art 318 I AEUV erwähnt ausdrücklich die „Schulden der Union“ und geht deshalb davon aus, dass es solche gibt. Die Union stützt sich regelmäßig auf die **Kompetenzabrundungsklausel Art 352 I AEUV**. Danach gilt: Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festge-

¹⁴⁴ Vgl. Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (II/1216).

¹⁴⁵ Beschluss 1080/2011, ABl 2011 L 280/1.

¹⁴⁶ ZB Beschluss 93/696, ABl 1993 L 321/27.

¹⁴⁷ ZB Beschluss 96/723 des Rates vom 12. Dezember 1996 über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen für Vorhaben von gemeinsamen Interesse in den Ländern Lateinamerikas und Asiens, mit denen die Gemeinschaft Kooperationsabkommen geschlossen hat (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela; Bangladesch, Brunei, China, Indien, Indonesien, Macao, Malaysia, Pakistan, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Thailand und Vietnam), ABl 1996 L 329/45.

¹⁴⁸ ZB Beschluss 2005/48, ABl 2005 L 21/11.

¹⁴⁹ ZB Beschluss 95/207, ABl 1995 L 131/31.

¹⁵⁰ Vgl. aber den Vorschlag der Kommission für einen Art 203b EWGV im Entwurf für einen zweiten Haushaltsvertrag DOK KOM(73) 1000, S 9: Anleiheerhebung durch Rat (mit qualifizierter Mehrheit) und Zustimmung der Versammlung (mit Mehrheit der Mitglieder und absoluter Mehrheit der Stimmen).

legten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften. Werden diese Vorschriften vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen, so beschließt er ebenfalls einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.¹⁵¹ Bei Subsumtion dieser Vorschrift sind drei Überlegungen angebracht:

Was die Zielrichtung betrifft, muss eine Kreditaufnahme im Rahmen der 94 festgelegten **Politikbereiche erforderlich** sein. Dabei kann es nicht auf den Umstand der Verschuldung an sich ankommen; maßgeblich muss vielmehr der Zweck sein, für den der Kredit verwendet wird. Das schließt eine allgemeine Verschuldungskompetenz der Union von vornherein aus. Für projektbezogene Darlehenstätigkeiten ist eine Kreditaufnahme auf dieser Rechtsgrundlage nicht ausgeschlossen, insbesondere Zahlungsbilanzunterstützungen (Außenpolitik, Heranführungshilfe) und projektbezogene Investitionen für den Binnenmarkt entsprechen dieser Anforderung.¹⁵²

Schwieriger zu beantworten ist, ob und inwiefern der Grundsatz des Haus- 95 haltsausgleichs (Art 311 II AEUV) eine Verschuldung der EU verbietet. Dem wird entgegengehalten, dass die Kredite wieder zurückgezahlt werden müssen, dass daher auf künftige Eigenmittel zugegriffen werde.¹⁵³ Damit wird aber die Funktion des Art 311 II AEUV verkannt: Das Eigenmittelsystem soll die Mitgliedstaaten – vor allem die nationalen Parlamente – vor einem eigenmächtigen Zugriff der Unionsorgane auf ihre Haushalte schützen. Die Vorschrift soll die Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente auch vor einer unbegrenzten finanziellen Einstandspflicht im Fall der Überschuldung der Union bewahren,¹⁵⁴ sei es im Wege eines **Haftungsdurchgriffs** auf Grund einer völkerrechtlichen Gewährleistungspflicht oder einer Nachschusspflicht aufgrund einer anstaltslastähnlichen Finanzierungsverantwortung.¹⁵⁵ Deshalb soll die Finanzierung der Union aufgrund des Eigenmittelbeschlusses erfolgen, dh insbesondere nach einer Zustimmung der nationalen Parlamente. Eine Kreditaufnahme der Union, die zu einer Umwegs-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten führt, soll gerade verhindert werden.

¹⁵¹ Zu Interpretationsschwierigkeiten des Art 352 I 2 AEUV vgl. Streinz/Streinz Art 352 AEUV Rn 47 Fn 160 mwN.

¹⁵² Niedobitek/Zemánek/Storr S 227.

¹⁵³ Lienemeyer S 252.

¹⁵⁴ Näher Niedobitek/Zemánek/Storr S 227 f.

¹⁵⁵ Magiera EuR 1985, 273 (286).

96 Damit zeigt sich aber auch der Weg, wie eine – über jahrzehntelang erfolgte – Verschuldungspraxis der Union rechtlich zulässig gestaltet werden kann: Die Union muss sicherstellen, dass etwaige Zahlungsausfälle aus den Mitteln des Gesamthaushaltsplans bestritten werden können. Das bedeutet nicht, dass konkrete Schuldengrenzen nach Maßgabe der Maastricht-Kriterien, wie sie für die Mitgliedstaaten gelten, analog anzuwenden sind.¹⁵⁶ Das lässt sich rechtswissenschaftlich nicht begründen. Das bedeutet aber auch nicht, dass ein Posten in der Höhe der begebenen Anleihen eingestellt und bedeckt sein muss, weil Anleihen ja in der Regel zurückgezahlt werden. Vielmehr muss es genügen, wenn Mittel bereitgestellt werden, um Ausnahmesituationen abzudecken, also für die nicht vorhergesehenen Fälle der Nichtrückzahlung. Die Union hat dafür einen **Garantiefonds** geschaffen, um ihren Garantieverpflichtungen nachkommen zu können. Der Zielbetrag wird auf 9 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten der Gemeinschaften aus allen Transaktionen, zuzüglich der fälligen und nicht gezahlten Zinsen, festgesetzt.¹⁵⁷ Der Fonds wird durch Übertragungen aus dem Gesamthaushaltsplan, Zinsen aus Kapitalanlagen des Fonds sowie Einziehungen bei den säumigen Schuldnern, soweit die Garantie des Fonds in Anspruch genommen wurde, finanziert. Die EIB wurde mit der Finanzverwaltung betraut. Das Nettovermögen des Fonds betrug Ende 2011 1,76 Mrd Euro; die ausstehenden Kapitalverbindlichkeiten ca 21,23 Mrd Euro (8,8 %).¹⁵⁸ Zusammen mit Mitteln aus dem Haushalt können 3,78 Mrd Euro abgedeckt werden.¹⁵⁹ In ihrem Bericht über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan verweist die Kommission auf einen Zahlungsausfall: Die EIB musste Ausfälle bei gewissen Zins- und Rückzahlungen Syriens verbuchen, weshalb die Bank die Auszahlung der EU-Garantie über den Garantiefonds beantragte. Das dahinter stehende Risiko darf nicht unterschätzt werden. Zwar belief sich 2012 der Zahlungsausfall nur auf rund 15,5 Mio Euro; allerdings beläuft sich der gegenüber Syrien ausstehende Kapitalbetrag auf insgesamt 551 Mio Euro. Im Hinblick auf die politischen Spannungen in einigen Mittelmeerländern und wirtschaftlichen Schwierigkeiten bestimmter Mitgliedstaaten kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Risiko von Zahlungsausfällen künftig erheblich steigen wird. Wenn die EU eine Zahlung im Rahmen der EU-Garantie leistet, gehen die Rechte und Rechtsmittel der EIB gemäß den Garantievereinbarungen auf die EU über. Die Beitreibungsverfahren für Forderungen,

¹⁵⁶ vLewinski ZG 2012, 165 (178).

¹⁵⁷ Art 3 UAbs 2 VO 480/2009, ABl 2009 L 145/10.

¹⁵⁸ COM(2012) 609, S 15.

¹⁵⁹ COM(2012) 609, S 8.

in die die EU eingetreten ist, hat die Bank zu übernehmen.¹⁶⁰ Aber es muss auch gesehen werden, dass sich das unionsrechtliche Kreditsystem auf den internationalen Kapitalmärkten durchsetzen und ausweiten konnte, was letztlich auch ein Vertrauensbeweis für das Funktionieren dieses Konstrukts ist.¹⁶¹

Damit lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen. Eine allgemeine Kreditfinanzierung des Unionshaushalts wird nur möglich sein, wenn das Verfahren nach Art 311 III AEUV eingehalten wird.¹⁶² Daneben können Anleihen auf der Grundlage des Art 352 AEUV aufgenommen werden, wenn nachstehende drei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Anleihen werden nur zur Finanzierung **begrenzter und zweckgebundener Maßnahmen** aufgelegt. Sie dürfen nicht zur allgemeinen Finanzierung des Haushalts herangezogen werden.
2. Verbindlichkeiten der Union aus Krediten und Darlehen müssen so **abgesichert** sein, dass im Fall einer Einstands- und Zahlungsverpflichtung der Union ein Rückgriff auf die Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.
3. Das Risiko eines Schuldnerausfalls oder einer Zahlungsunfähigkeit kann die Union durch einen **Garantiefonds** abdecken.¹⁶³

Vor diesen Ausführungen ist die **außerordentliche Zugriffsermächtigung** der Kommission auf die bei den Mitgliedstaaten geführten Konten in Art 12 III der Haushaltsordnung (VO 1150/2000) mit Art 311 AEUV nicht vereinbar. Die Kommission soll bei einem Zahlungsausfall im Rahmen einer gemäß den Verordnungen und Beschlüssen des Rates begebenen oder garantierten Anleihe Belastungen über den Gesamtbetrag der vorhandenen Guthaben der bei den Mitgliedstaaten geführten Konten vornehmen dürfen, wenn sie nicht rechtzeitig andere Maßnahmen für notleidende Anleihen ergreifen kann, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber den Gläubigern gewährleisten zu können. Sicher muss der Schuldendienst der Union sichergestellt werden und es trifft auch zu, dass die Mitgliedstaaten für die finanziellen Verpflichtungen der Union einzustehen haben. Die Budgethoheit der Mitgliedstaaten zu gewährleisten ist aber ein fundamentales Anliegen der Unionsverträge und der Verfassungen der Mitgliedstaaten. Zudem lässt Art 12 III VO 1150/2000 offen, nach welchem Schlüssel die außerordentliche Inanspruchnahme erfolgen soll und auch das

¹⁶⁰ COM(2012) 609, S 14.

¹⁶¹ Oppermann/Classen/Nettesheim S 101.

¹⁶² vLewinski ZG 2012, 164 (171).

¹⁶³ Vgl Niedobitek/Zemánek/Storr S 231; Storr EuR 2001, 846 (866).

nähere Verfahren (zB das Erfordernis einer vorherigen Anfrage) sowie Grenzen der Inanspruchnahme sind nicht näher geregelt.

5. Parlamentarische Kontrolle

- 99 Aus der Funktion des Rates und des Parlaments, die erforderlichen Mittel im Haushaltsplan bereitzustellen, und aus der Aufgabe des Parlaments, den Haushaltsvollzug zu überwachen und die Kommission zu entlasten, folgt, dass die Anleihe- und Darlehensoperationen der Unionsorgane in den Gesamthaushaltsplan aufgenommen werden müssen. Das Haushaltsverfahren ist – hinsichtlich demokratischer Legitimation – zweigeteilt: Während die **nationalen Parlamente** im Wege des Eigenmittelbeschlussverfahrens konstitutiv über die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel entscheiden, soll das **Europäische Parlament** über die Ausgaben und damit über den Haushaltsvollzug wachen. Damit wird ein gemeineuropäischer Grundsatz, nämlich dass das Budgetrecht dem Parlament obliegt, für den europäischen Staatenverbund bestmöglich zur Wirkung gebracht.¹⁶⁴ Das Parlament – und das gilt für das Europäische Parlament genauso wie für die nationalen Parlamente – wirkt dabei besonders integrativ, weil es in öffentlichen Debatten unter Einbeziehung der Opposition zu Entscheidungen kommt. Eine effektive politische Kontrolle der Verschuldung der Union ist dem Parlament aber nur möglich, wenn es einen Gesamtüberblick über Verpflichtungen des Gesamthaushalts erhalten kann.
- 100 In den Haushaltsplan werden aber nur Garantien für die Anleihe- und Darlehensoperationen der Union, einschließlich der Operationen im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und der Zahlungsbilanzfazilität eingesetzt.¹⁶⁵ Für das Jahr 2011 sind im Einzelplan der Kommission 858.312 Euro, für 2012 384.000 Euro, für 2013 3,7 Mio Euro und für 2014 2,5 Mio Euro an Anleihen und Darlehen angegeben.¹⁶⁶ Die gesamte Anleihen- und Darlehensaktivitäten der Union geben diese Zahlen nicht wider. Die Verpflichtung zur Angabe von Anleihe- und Darlehensoperationen im Haushaltsplan war lange Zeit – und ist es noch – umstritten. Denn grundsätzlich werden durch die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften ja keine Haushaltsmittel in Anspruch genommen.¹⁶⁷ 1979 hatte das Parlament den Haushaltsentwurf abgelehnt, weil sich der Rat

¹⁶⁴ Storr EuR 2001, 846 (869).

¹⁶⁵ Art 7 II VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

¹⁶⁶ Gesamthaushaltsplan 2013, ABl 2013 L 66 (I/23), Gesamthaushaltsplan 2014, ABl 2014 L 51 (I/19).

¹⁶⁷ Storr EuR 2001, 846 (869).

geweigert hatte, die Anleihen als Einnahmen und die Darlehen als Ausgaben zu verbuchen.¹⁶⁸ Die Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts, der Einheit des Haushalts, der Transparenz und des Haushaltsausgleichs sprechen aber dafür, die **Anleihe- und Darlehensoperationen in den Haushaltsplan aufzunehmen**. Die HO 2012 will ausdrücklich mehr Transparenz gerade bei den Anleihe- und Darlehensoperationen herstellen.¹⁶⁹ Deshalb werden sie im Haushalt ausgewiesen, wenn auch an verschiedenen Stellen:

- Im allgemeinen Einnahmenplan werden nur die Haushaltslinien für etwaige Rückzahlungen säumiger Schuldner, für die eine Ausfallbürgschaft geleistet wurde, eingesetzt. Diese Linien tragen den Vermerk „*pro memoria*“ (p.m.) und sollen mit entsprechenden Erläuterungen versehen werden.
- Im Einzelplan der Kommission werden nur die Haushaltslinien für die Ausfallbürgschaften der Union aufgenommen. Auch diese Linien tragen den Vermerk „*pro memoria*“, bis der Risikofall eintritt, der endgültig mit Haushaltsmitteln zu decken ist. Außerdem werden in den Einzelplan der Kommission Erläuterungen mit Angaben zum Basisrechtsakt, zum geplanten Transaktionsvolumen sowie zu Laufzeit und Höhe der Garantie der Union für die betreffenden Transaktionen angeführt.
- Und nur im Anhang zum Einzelplan der Kommission und auch nur informationshalber werden Angaben über laufende Kapitaltransaktionen und den Schuldendienst sowie über Kapitaltransaktionen und den Schuldendienst für das Haushaltsjahr angegeben.¹⁷⁰

6. Haftung der Mitgliedstaaten für die Union

Die Frage der Verschuldungsbefugnis der Union ist für die Mitgliedstaaten von **101** erheblicher Bedeutung, wenn diese im Fall einer Überschuldung der Union für diese eintreten müssten. Grundsätzlich gilt, dass sich die Mitgliedstaaten nicht der Verantwortung für eine von ihnen geschaffene Organisation entziehen können. Im Einzelnen ist eine völkerrechtliche **Haftungsverpflichtung** der Mitgliedstaaten für die von ihnen gegründeten internationalen Organisationen in Voraussetzungen, Reichweite und Umfang umstritten.¹⁷¹ Eine Haftung der Mitgliedstaaten der EU für diese ist von einer völkerrechtlichen Haftungsverpflichtung nicht grundsätzlich ausgenommen. Etwas anderes muss aber dann gelten,

¹⁶⁸ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 410.

¹⁶⁹ Erwägungsgrund 7 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

¹⁷⁰ Art 49 I lit d VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

¹⁷¹ Hartwig S 290 f.; Magiera EuR 1985, 273 (286).

wenn die Mitgliedstaaten eine Haftung für das Handeln der supranationalen Organisation **ausgeschlossen haben**. Allenfalls wenn die Mitgliedstaaten die internationale Organisation nicht mit hinreichenden Haftungsmitteln ausgestattet haben oder das Ultra-vires-Handeln der Organisation nicht hinreichend kontrolliert haben, sollen sie für die Organisation haften.¹⁷²

- 102 Die sog **No-Bail-out-Klausel** des Art 125 I AEUV regelt keine Haftungsbeschränkung der Mitgliedstaaten für die Union.¹⁷³ Tatsächlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Union mit den erforderlichen finanziellen Mitteln auszustatten (Art 311 I und III AEUV und Art 4 III EUV); was allerdings als „erforderlich“ gilt, legen die Mitgliedstaaten im Eigenmittelbeschluss fest. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, bedeutet das, dass die Unionsorgane den Grundsatz des Haushaltsausgleichs verletzt und deshalb rechtswidrig gehandelt haben. Ein Einstehenmüssen der Mitgliedstaaten folgt daraus nicht zwangsläufig, denn die Mitgliedstaaten haben das Eigenmittelsystem gerade deshalb geschaffen, um vor Nachschusspflichten zugunsten der Union gefeit zu sein.¹⁷⁴

- 103 Dieser **Grundsatz des Haushaltsausgleichs** wird durch Art 323 AEUV gestützt, wonach das Parlament, der Rat und die Kommission sicherzustellen haben, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen. Die Vorschrift verpflichtet die genannten Organe, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel so zu bewilligen, dass die Union die eingegangenen finanziellen Verbindlichkeiten erfüllen kann. Auch wenn die Vorschrift im Verhältnis der Union zu den Mitgliedstaaten keine Rechtswirkungen entfaltet,¹⁷⁵ hat sie doch mittelbar Bedeutung für die Mitgliedstaaten: Denn den Unionsorganen wird auch verboten, Verbindlichkeiten einzugehen, die sie nicht finanzieren können.

IV. Der mehrjährige Finanzrahmen

1. Idee und Entwicklung des mehrjährigen Finanzrahmens

- 104 Der Eigenmittelbeschluss regelt die Eigenmittelkategorien und die jährlichen Obergrenzen für Eigenmittel. Angesichts der Jährlichkeit des Haushalts sind der Union bei ihrer **Haushaltsplanung Grenzen gesetzt**. ZB ist im Eigenmit-

¹⁷² Stein/vButtlar Rn 1129; Hoffmann NJW 1988, 585 (586).

¹⁷³ Calliess/Ruffert/Häde Art 125 AEUV Rn 4.

¹⁷⁴ Storr EuR 2011, 846 (867).

¹⁷⁵ Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 323 AEUV Rn 2; Vedder/Heintschel vHeinegg/Rossi Art 323 AEUV Rn 4.

telbeschluss **keine langfristige Ausgabenpolitik** der Union geregelt. Das soll durch den mehrjährigen Finanzrahmen (Art 312 AEUV) erfolgen. Durch ihn soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll ein Zeitraum von mindestens fünf Jahren geplant werden. Der vergangene Finanzrahmen etwa hatte einen Zeitraum von sieben Jahren umfasst.

Der mehrjährige Finanzrahmen ist ein **zentrales Konfliktfeld von Kommission, Rat und Parlament**,¹⁰⁵ eben weil die Ausgaben für die wichtigsten Politikbereiche und damit die politische Ausrichtung der EU für mehrere Jahre festgelegt werden. Aber genau darin liegt auch seine Bedeutung: Einige Mitgliedstaaten sehen den mehrjährigen Finanzrahmen als ein **Sicherungsinstrument** gegen eine Steigerung haushaltsrechtlicher Befugnisse des Parlaments. Der mehrjährige Finanzrahmen soll einer Erweiterung des EU-Budgets auf Kosten nationaler Budgets entgegenwirken.¹⁷⁶ Tatsächlich hat das Parlament zB im März 2013 die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen heftig zurückgewiesen und ua die erfolgreiche Umsetzung der Strategie „Europa 2020“, hinreichende Mittel zur Überwindung der Krise und mehr Investitionen in Innovation, Forschung, Entwicklung, Infrastruktur und Jugend gefordert, ferner, die Ziele der EU in den Bereichen Klimawandel und Energie zu verwirklichen, das Bildungsniveau zu verbessern und die soziale Inklusion zu fördern.¹⁷⁷

Der AEUV verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber, den mehrjährigen Finanzrahmen bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans einzuhalten. Bisher haben Kommission, Parlament und Rat einen mehrjährigen Finanzrahmen durch eine **interinstitutionelle Vereinbarung** beschlossen,¹⁷⁸ zuletzt etwa für die Periode 2007 bis 2013. Die Rechtsnatur der Interinstitutionellen Vereinbarung war umstritten, im Kern handelte es sich aber um einen besonderen Vertrag zwischen drei europäischen Organen.¹⁷⁹ Mit dem Lissabonner Vertrag wurde Art 312 AEUV eingeführt, der den mehrjährigen Finanzrahmen auf eine eigene Rechtsgrundlage gestellt hat.¹⁰⁶

In dem mehrjährigen Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze¹⁰⁷

¹⁷⁶ Kietz/Slominski/Maurer/Puntscher Riekmann/Becker S 268.

¹⁷⁷ EntschlieÙung vom 13.3.2013 (2012/2803 (RSP); vgl a die Würdigung von *Kämmerer* EuZW 2013, 321 f.

¹⁷⁸ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABl 2006 C 139/1.

¹⁷⁹ *Storr* EuR 2001, 846 (855); *Wilms* EuR 2007, 707 (726).

der Mittel für Zahlungen festgelegt. Von den Ausgabenkategorien darf es nur wenige geben (vgl Art 312 III AEUV), damit der mehrjährige Finanzrahmen nicht die Funktion des Haushaltsplans übernimmt und diesen verdrängt. Die **Ausgabenkategorien** müssen den Haupttätigkeitsbereichen der Union entsprechen. Der Finanzrahmen für 2014 bis 2020 sieht zB die Kategorien „Intelligentes und integratives Wachstum“ (Teilrubriken „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“), „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“ (Teilrubrik „marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen“), „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, „Europa in der Welt“, „Verwaltung“ und „Ausgleichszahlungen“ vor. „Ausgleichszahlungen“ werden zB den neuen Mitgliedstaaten gemäß dem Beitrittsvertrag zeitlich begrenzt zur Verfügung gestellt, damit sie ihre Haushaltslage verbessern können. Zu Recht kritisiert wird, dass diese Rubrikbezeichnungen so abstrakt sind, dass sie kaum mehr erkennen lassen, wofür Mittel eigentlich verwendet werden sollen.¹⁸⁰

108 Für jede Rubrik und Teilrubrik gibt es eine jährliche **Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen**. Der Haushaltsgesetzgeber muss deshalb Sorge tragen, dass er bei der Aufstellung des Haushaltsplans unterhalb dieser Grenze bleibt und möglichst viel Spielraum einplant. Weil die einzelnen Rubriken untereinander nicht „durchlässig“ sind,¹⁸¹ können Änderungen in den Rubriken nur durch eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens durchgesetzt werden.

109 Auch für **Mittel für Zahlungen** wird eine Obergrenze festgelegt, die aber nicht nach Rubriken bestimmt ist. Die Mittel für Zahlungen werden als Prozentsatz des Unions-BNE ausgedrückt. Damit lässt sich feststellen, ob die Eigenmittelobergrenze voraussichtlich ausreicht wird. Die Mittel für Zahlungen sind niedriger angesetzt als die Eigenmittelobergrenze. Die Differenz ergibt einen Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben. Damit soll ein nicht erwarteter Bedarf finanziert oder ein nicht vorgesehener Wirtschaftsabschwung ausgeglichen werden können.

110 Die Kommission nimmt jedes Jahr **technische Anpassungen** vor. Das hat seinen Grund darin, dass die in den Rubriken angegebenen Summen an die Inflation angepasst werden müssen. Anpassungen erfolgen durch Neufestsetzung der Obergrenzen sowie der Gesamtbeträge der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen zu Preisen des nächsten Jahres, durch Berechnung des verfügbaren Spielraums innerhalb der festgelegten Eigenmittelobergrenze, durch Berechnung des absoluten Betrags des Spielraums für unvorhergesehene Ausga-

¹⁸⁰ Streinz/Niedobitek Art 312 AEUV Rn 20.

¹⁸¹ GD Haushalt, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, S 168.

ben sowie durch Berechnungen des Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen und für Mittel für Verpflichtungen. Dafür wird jedes Jahr auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr adaptiert. Grundsätzlich dürfen für das betreffende Haushaltsjahr keine weitere technische Anpassung vorgenommen werden, weder im Laufe des Haushaltsjahres noch als nachträgliche Berichtigung im Laufe der folgenden Haushaltsjahre.¹⁸²

Bestimmte Finanzzuweisungen sind in regelmäßigen Abständen zu über- 111
prüfen und anzupassen: Um der besonders schwierigen Lage von Mitgliedstaaten, die von der Krise betroffen sind, Rechnung zu tragen, überprüft die Kommission 2016 zusammen mit der technischen Anpassung für das Jahr 2017 die Gesamtzuweisungen aller Mitgliedstaaten im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ der **Kohäsionspolitik** für den Zeitraum 2017 bis 2020. Sie wird diese Gesamtzuweisungen anpassen, wenn eine kumulative Abweichung von mehr als ± 5 % vorliegt.¹⁸³ Außerdem hat eine Anpassung im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit von **Fonds** (Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums sowie den Europäischen Meeres- und Fischereifonds) und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung zu erfolgen.¹⁸⁴ Wichtig ist die grundsätzliche Möglichkeit der **Mittelschichtung** zwischen den unter eine Rubrik fallenden Programmen, weil die Inanspruchnahme von Mitteln aus einem Programm hinter den Erwartungen zurückbleibt. Es sollte angestrebt werden, dass ein erheblicher Teil der Mittel zur Finanzierung der geplanten neuen Ausgaben unterhalb der Obergrenze der betreffenden Rubrik bereitgestellt wird.¹⁸⁵

Abgesehen von diesen Anpassungen und Umschichtungen kann es erfor- 112
derlich sein, den Finanzrahmen aufgrund **unvorhergesehener Situationen** ändern zu müssen. Dafür hat die Union Reserven gebildet. Vier Maßnahmen sind zu nennen. Erstens die besonderen **Reserven für Soforthilfen**: Im Fall von Ereignissen, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhersehbar waren, sollen daraus rasch und für einen punktuellen Bedarf Mittel bereitgestellt werden, um Hilfeleistungen für Drittländer zu finanzieren. Diese Mittel sind vorrangig für humanitäre Zwecke, ggf aber auch für Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements, des Katastrophenschutzes und für besondere Belastungs-

¹⁸² Art 6 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁸³ Art 7 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁸⁴ Art 8 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁸⁵ Art 17 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884 und 18 ff für weitere Revisionsmöglichkeiten.

situationen bestimmt, die durch den Zustrom von Migranten an den Außengrenzen der Union entstehen. Dafür wird jährlich ein Betrag von 280 Mio Euro zur Verfügung gestellt.¹⁸⁶ Zweitens der **Solidaritätsfonds** der Europäischen Union: Mit ihm soll im Fall von schweren Katastrophen im Gebiet eines Mitgliedstaats oder eines Bewerberlandes eine rasche Finanzhilfe ermöglicht werden. Dafür besteht eine jährliche Obergrenze von 500 Mio Euro.¹⁸⁷ Über – drittens – das sog **Flexibilitätsinstrument** können in einem gegebenen Haushaltsjahr und im Rahmen der festgelegten Beträge genau bestimmte Ausgaben finanziert werden, die innerhalb der Obergrenze einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden können. Die jährliche Obergrenze ist auf 471 Mio Euro festgesetzt.¹⁸⁸ Schließlich – viertens – soll der Europäische **Fonds für die Anpassung an die Globalisierung** Arbeitnehmer, die infolge der Entwicklungen des Welthandels vom Strukturwandel betroffen sind, bei ihren Bemühungen um Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen. Die jährliche Mittelausstattung des Fonds darf 150 Mio Euro nicht überschreiten.¹⁸⁹ Darüber hinaus werden besondere Rücklagen durch **Spielräume** eingerichtet. Damit auf unvorhersehbare Umstände reagiert werden kann, ist als letztes Mittel ein die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens überschreitender Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben von bis zu 0,03 % des Bruttonationaleinkommens der Union vorgesehen. Ferner gibt es besondere Spielräume für Mittel für Verpflichtungen für Wachstum und Beschäftigung (insbesondere Jugendbeschäftigung), eine spezielle Flexibilität zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und zur Stärkung der Forschung sowie ein Beitrag zur Finanzierung von Großprojekten.¹⁹⁰ Als letztes Mittel kann der mehrjährige Finanzrahmen einer Revision entzogen werden, wenn „unvorhergesehene Umstände“ vorliegen. Davor allerdings muss die Möglichkeit einer **Mittelumschichtung** geprüft werden.

2. Die Rechtsnatur des mehrjährigen Finanzrahmens

- 113 Der mehrjährige **Finanzrahmen** war **ursprünglich** als eine **interinstitutionelle Vereinbarung** konzipiert. Diese Rechtsform war in den Verträgen zunächst nicht vorgesehen und ist erst mit dem Lissabonner Vertrag in Art 295 AEUV eingeführt

¹⁸⁶ Art 9 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁸⁷ Art 10 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁸⁸ Art 11 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁸⁹ Art 12 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

¹⁹⁰ Art 13 bis 16 VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

worden; gleichwohl wurde auch der mehrjährige Finanzrahmen 2007–2013 als eine interinstitutionelle Vereinbarung abgeschlossen. Die interinstitutionelle Vereinbarung ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen Kommission, Parlament und Rat. Frühere interinstitutionelle Vereinbarungen sind als politische Kompromisse ohne rechtliche Verbindlichkeit, allenfalls als gentlemen's agreements, qualifiziert worden. Es ist aber auch vertreten worden, dass es sich um Maßnahmen eines sog organübergreifenden Selbstorganisationsrechts handeln soll. Die Widersprüchlichkeit, die schon im Begriff angelegt ist, zeigt die Schwierigkeit dogmatischer Ableitung. Denn obgleich Parlament und Rat erst in ihrem Zusammenwirken „die Haushaltsbehörde“ sind, bleiben sie **zwei verschiedene Organe**. Eine Koordination von Parlament und Rat im Haushaltsverfahren darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um keine organinternen Angelegenheiten handelte. Ohnehin war ja auch die Kommission am Entstehen dieses Rechtsakts beteiligt.

Wichtig ist es zu erkennen, dass das Haushaltsverfahren auf einem **„Dialog der Organe“** beruht¹⁹¹ und damit ein wesentliches Instrument zur Gestaltung des **institutionellen Gleichgewichts** der Organe ist. Die Kommission definiert die interinstitutionelle Vereinbarung als einen „Rechtsakt, der auf eine pragmatische Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Organen in deren jeweiligen Kompetenzbereichen abstellt“. Derartige Vereinbarungen sollen als Verfahrensinstrument herangezogen werden, um die wechselseitigen Verpflichtungen der betreffenden Organe im Sinne einer loyalen Zusammenarbeit und eines gegenseitigen Vertrauens festzuschreiben.¹⁹² Indes wird eine allein aus dem AEUV abzuleitende abstrakte Kooperationspflicht der Komplexität des Zusammenwirkens und der Offenheit des Vertrages nicht gerecht; vielmehr bedarf es eines **interorganschaftlichen Verhaltenskodex**, gleichsam einer „Gemeinsamen Geschäftsordnung“. Letztlich muss die Grundlage einer Interinstitutionellen Vereinbarung im Grundsatz der **Haushaltsdisziplin** gesucht werden. Indem der Union versagt ist, Rechtsakte zu erlassen, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben können, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens finanziert werden können (Art 310 IV AEUV), wird auf den interorganschaftlichen Dialog im Haushaltsverfahren verwiesen. Denn Haushaltsdisziplin meint die Einhaltung von primär- und sekundärrechtlichen Verfahrensregeln, die von den Unionsorganen erlassen wurden, um Entscheidungen über die Ausgaben im Haushaltsverfahren

¹⁹¹ EuGH, Rs 204/86 – Griechenland / Rat, Rn 16.

¹⁹² KOM(2003) 154, Fn 14.

im Voraus zu begrenzen. Die Haushaltsdisziplin beruht also darauf, dass es für die Erfüllung von Aufgaben der Union Obergrenzen für Eigenmittel gibt und dass das Haushaltsverfahren eine Angelegenheit von Kommission, aber *va* von Rat und Parlament ist, deren Kompetenzen in den Verträgen nicht eindeutig geregelt sind, deren Entscheidungen aber von langfristiger Bedeutung sein können und deshalb einer koordinierten, auf mehrere Jahre ausgerichteten Planung bedürfen. Das Instrument zur Ausgestaltung der Haushaltsdisziplin war die interinstitutionelle Vereinbarung.

- 115 Mit dem Lissabonner Vertrag wurde die Rechtsform für künftige mehrjährige Finanzrahmen nun ausgewechselt. Seit 2013 wird der mehrjährige Finanzrahmen durch eine **Verordnung** erlassen (Art 312 II AEUV), die der **Rat** gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren beschließt. Der Rat beschließt einstimmig. Der Europäische Rat kann aber ebenso einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat auch mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann (sog Passerelle-Klausel). Die Verordnung bedarf außerdem einer **Zustimmung des Europäischen Parlaments**, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.
- 116 Die Auswechslung der Rechtsform hat erhebliche Bedeutung, *va* wegen der Notwendigkeit der Durchführung eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens. Dadurch sind Rat, Parlament und Kommission nicht mehr gleichberechtigt. Zum einen kommt der **Kommission** nunmehr **kein Zustimmungsrecht** zu. Zum anderen kann eine Verordnung **nicht durch ein Organ einseitig aufgekündigt** werden – anders als die interinstitutionelle Vereinbarung. Damit wird der mehrjährige Finanzrahmen im Ergebnis „verbindlicher“.
- 117 Die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens ist bisher politisch sehr umstritten gewesen. Vorausschauend hat der Vertragsgesetzgeber deshalb eine Vorschrift für den Fall erlassen, dass eine Einigung über einen mehrjährigen Finanzrahmen nicht rechtzeitig erzielt werden kann. Zwar sind das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission vertraglich verpflichtet, während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, „um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern“ (Art 312 V AEUV), kommt aber **keine Einigung** zustande, hat der Rat also bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, dann sollen die **Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres** des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben werden (Art 312 IV AEUV).

V. Haushaltsrecht und Haushaltsplan

1. Der Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist der Rechtsakt, „durch den für jedes Haushaltsjahr sämtliche als erforderlich erachteten Einnahmen und Ausgaben der Union veranschlagt und bewilligt werden“.¹⁹³ Im Unionsrecht werden verschiedene Bezeichnungen verwendet, außer „Haushaltsplan“ auch „jährlicher Haushaltsplan“,¹⁹⁴ „Jahreshaushaltsplan der Europäischen Union“¹⁹⁵ oder „Gesamthaushaltsplan“¹⁹⁶. Der Haushaltsplan ist weder eine Richtlinie noch eine Verordnung oder eine sonstige in Art 288 AEUV genannte Handlungsform. Insbesondere eine Verordnung scheidet aus, weil der Haushaltsplan keine Außenwirkung gegenüber Dritten hat;¹⁹⁷ er ist deshalb ein **Rechtsakt sui generis**.¹⁹⁸ 118

In den Gründungsverträgen war für jede der drei Gemeinschaften (EWG, Euratom und Montanunion) **je ein eigener Haushalt** vorgesehen: ein Haushaltsplan der EWG,¹⁹⁹ ein Verwaltungshaushalt und ein Forschungs- und Investitionshaushalt für Euratom²⁰⁰ sowie ein Verwaltungshaushaltsplan für die Montanunion.²⁰¹ Eine **Zusammenführung** erfolgte durch den Fusionsvertrag 1965. Seit 1970 sind alle Haushaltspläne der Gemeinschaften in einem **Gesamthaushaltsplan** zusammengefasst, ausgenommen war lediglich der Funktionshaushaltsplan der EGKS. Der Haushaltsplan 2014, der im Amtsblatt 2014 L 51 veröffentlicht ist, umfasst nahezu 2000 Seiten. 119

Der Haushaltsplan hat vier Funktionen: Erstens sollen die für die erforderlichen Ausgaben erforderlichen **Finanzmittel bereitgestellt** werden. Zweitens ist die **Mittelverwendungsermächtigung auf bestimmte Aufgaben** bezogen, der Haushalt ist sozusagen das politische Programm der Union in Zahlen. Drittens ermöglicht erst eine konkrete Mittelbereitstellung eine **Kontrolle der Kommission und der anderen Organe** bei der Verwendung der Mittel. Der Haushaltsplan ist ein Versprechen, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen und Ausgaben zu tätigen. Ob dieses Versprechen eingehalten wurde, kann nur kontrolliert werden, wenn die Vorgaben spezifiziert sind. Und viertens hat der Haushaltsplan eine 120

¹⁹³ Art 2 lit c VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

¹⁹⁴ Art 310 I UAbs 2 AEUV.

¹⁹⁵ Dritter Teil, Titel II, Überschrift Kapitel 3 AEUV.

¹⁹⁶ Überschrift VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

¹⁹⁷ EuGH, Rs 216/83 – Les Verts / Kommission und Rat, Rn 8.

¹⁹⁸ Bux ZfRV 2013, 54; als Verordnung: Calliess/Ruffert/Waldhoff, Art 310 AEUV Rn 17.

¹⁹⁹ Ex-Art 199 EWGV.

²⁰⁰ Art 171 EAGV.

²⁰¹ Ex-Art 78 EGKS.

wirtschaftspolitische bzw konjunkturpolitische Funktion. Richtig ist zwar, dass vom Unionshaushalt wegen seines vergleichsweise geringen Finanzvolumens nur in sehr begrenztem Maße wirtschaftliche oder konjunkturelle Impulse ausgehen können;²⁰² in einigen Sektoren aber, wie im Infrastrukturausbau, der Regionalförderung oder dem Agrarsektor, kommt ihm erhebliche Bedeutung zu.

2. Die Haushaltsordnung

- 121 Durch die Haushaltsordnung soll die **Aufstellung und Ausführung des Gesamthaushaltsplans** der Union angeleitet werden. Außerdem soll eine wirtschaftliche und effektive Haushaltsführung, eine Kontrolle, der Schutz der finanziellen Interessen der Union und eine hinreichende Transparenz gewährleistet werden.
- 122 Die **Aufstellung der Haushaltsordnung** ist in Art 322 AEUV geregelt. Danach ist es Aufgabe der Haushaltsbehörde, also von Rat und Parlament, die Haushaltsordnung zu erlassen. Dieser Prozess erfolgt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art 289 AEUV), dh die Kommission legt dem Rat und dem Parlament zunächst einen Vorschlag vor, der von Rat und Parlament im Verfahren des Art 294 AEUV verabschiedet wird. Der Rechnungshof wird angehört. Die Haushaltsordnung ergeht als Verordnung.
- 123 Art 322 AEUV gibt auch vor, was **Gegenstand der Haushaltsordnung** sein soll. Insbesondere sind die Aufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans zu regeln. Das betrifft das Aufstellungsverfahren und materiell die Haushaltsgrundsätze. Außerdem sind Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen zu regeln, ferner die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure (Anweisungsbefugte und Rechnungsführer). Art 317 II AEUV bestimmt hierzu näher, dass in der Haushaltsordnung die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten zu regeln sind. Ferner sind die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einzelheiten zu regeln, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist.
- 124 Der AEUV verlangt nicht, dass die haushaltsrelevanten Bestimmungen in einem Rechtsakt, der Haushaltsordnung, zusammengefasst sein müssen. Er verlangt aber, dass es **eine Haushaltsordnung geben muss**, lässt im Übrigen aber „Verordnungen“ und „Haushaltsvorschriften“ zu. Tatsächlich sind die relevanten Bestimmungen in einem Rechtsakt, der Haushaltsordnung, enthalten. Die derzeit geltende Haushaltsordnung ist die VO 966/2012. Die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan gilt für die gesamte Europäische Union und die

202 Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 310 AEUV Rn 10.

Europäische Atomgemeinschaft; keine Anwendung findet sie auf die EZB. Eine delegierte Verordnung führt die Haushaltsordnung näher aus.²⁰³

3. Durchführungsvorschriften zu den Eigenmitteln

Nicht in der Haushaltsordnung zu regeln sind die sog **Durchführungsvor-** 125
schriften für die Bereitstellung von Eigenmitteln und Kassenmitteln. Dafür bestimmt Art 322 II AEUV lediglich, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs die erforderlichen Bestimmungen festlegt. Daraus folgt, dass diese Bestimmungen keine Gesetzgebungsakte iSv Art 289 III AEUV sein sollen. Gegenwärtig sind drei Rechtsakte für die Durchführung der Erhebung von Eigenmitteln von Bedeutung:

- die Verordnung 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften,²⁰⁴
- die Verordnung 1026/1999 zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission mit der Kontrolle der Eigenmittel der Gemeinschaft beauftragten Bediensteten²⁰⁵ und
- die Verordnung 1553/89 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel.²⁰⁶

4. Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltsgrundsätze sind im AEUV und in der Haushaltsordnung der Euro- 126
päischen Union²⁰⁷ geregelt. Im Einzelnen handelt es sich um die Grundsätze der Einheit, der Haushaltswahrheit, der Jährlichkeit, des Haushaltsausgleichs, der Rechnungseinheit, der Gesamtdeckung, der Spezialität, der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Transparenz.

a) Der Grundsatz der Einheit des Unionshaushalts

Der Grundsatz der Einheit des Unionshaushalts ist in Art 310 AEUV niedergelegt: 127
Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt. Der Zweck dieses Haus-

²⁰³ Delegierte VO 1268/2012, ABl 2012 L 362/1.

²⁰⁴ VO 1150/2000, ABl 2000 L 130/1.

²⁰⁵ VO 1026/1999, ABl 1999 L 126/1.

²⁰⁶ VO 1553/89, ABl 1989 L 155/9.

²⁰⁷ VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

haltsgrundsatzes liegt darin, die Übersichtlichkeit des Haushaltsplans über die Finanztransaktionen zu gewährleisten.²⁰⁸ Der Grundsatz hat zwei Zielrichtungen: Erstens soll es grundsätzlich nur **einen Haushalt** (Gesamthaushalt der EU) geben. Wie ausgeführt, gab es in den Gründungsjahren der Union für jede Gemeinschaft noch einen eigenen Haushaltsplan.²⁰⁹ Schon prinzipiell widerspricht es einem Gesamthaushalt, wenn Nebenhaushalte zugelassen sind. Art 310 AEUV verlangt auch ausdrücklich, dass „alle“ Einnahmen und Ausgaben in einen Haushaltsplan eingestellt werden sollen. Das schließt die Haushalte von Agenturen und anderen ausgelagerten Einrichtungen grds ein (str).²¹⁰

128 Zweitens wird durch den Grundsatz der Einheit des Unionshaushalts deutlich, **welche Einnahmen und Ausgaben von den Haushaltsorganen bewilligt** sind. Das sind die im Haushaltsplan bestimmten. Dafür sollen möglichst alle Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan erscheinen. Das schließt zB die Verwaltungsausgaben und die operativen Ausgaben ein, die den Organen aus den Bestimmungen des EUV im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entstehen, wenn sie dem Haushalt angelastet werden (vgl Art 28 und 41 EUV),²¹¹ außerdem die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Atomgemeinschaft (vgl Art 106a I EAGV).

129 Der Grundsatz der Haushaltseinheit gilt aber nicht ausnahmslos: Der Haushaltsplan erfüllt **keine Genehmigungsfunktion für Anleihe- und Darlehensoperationen** der Union.²¹² Allerdings müssen Anleihe- und Darlehensoperationen der Union in den Haushalt aus Transparenzgründen eingestellt werden. Das gilt auch für Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und der Zahlungsbilanzfazilität.²¹³

130 Sog **Berichtigungshaushalte** sind zwar formell mit dem Gesamthaushalt verbunden, widersprechen dem Prinzip der Einheit des Haushalts aber deshalb nicht, weil sie nur bei besonderen, unvorhergesehenen Situationen aufgestellt werden.²¹⁴

131 Auch die **Fonds** sind Gegenstand des Haushaltsplans, also insbesondere der **Europäische Sozialfonds** (ESF), der **Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft** (EGFL), der **Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums** (ELER), der **Europäische Fonds für Regio-**

208 Streinz/Niedobitek Art 310 AEUV Rn 17.

209 GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 184.

210 Vgl a Rn 132.

211 Art 7 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

212 S Rn 93.

213 Art 7 II VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

214 Streinz/Niedobitek Art 310 AEUV Rn 18.

nale Entwicklung (EFRE), nicht aber der Europäische Entwicklungsfonds (EEF). Der EEF ist ein wichtiges Förderinstrument der Union für die Entwicklungszusammenarbeit mit den sog AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) und überseeischen Ländern und Gebieten. Der EEF wird direkt mit Beiträgen der Mitgliedstaaten nach einem eigenen Beitragsschlüssel finanziert²¹⁵ und ist deshalb nicht in den Gesamthaushaltsplan integriert. Diese Externalisierung des EEF wird in der Literatur stark kritisiert und wegen der Verletzung des Grundsatzes der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts und mangels parlamentarischer Kontrolle für unzulässig gehalten.²¹⁶ Der EuGH sieht hier jedoch keine Verletzung von Unionsrecht,²¹⁷ weil der EEF letztlich ein Fonds der Mitgliedstaaten ist, auch wenn er einen „sehr engen Zusammenhang mit den Gemeinschaftshandlungen“ aufweist.

Der **Haushalt der Europäischen Zentralbank** (EZB)²¹⁸ und der **Haushalt 132 der Europäischen Investitionsbank** (EIB) werden ebenfalls nicht im Gesamthaushaltsplan angeführt.²¹⁹ Haushalte der Agenturen, auch wenn sie rechtsfähig sind, sind aber angeführt und zwar im Einzelplan der Kommission, wenn sie Zuschüsse aus dem Unionshaushalt erhalten.

Umstritten ist, ob auch **Mittel der Mitgliedstaaten** in den Haushaltsplan 133 eingesetzt werden können. Der EuGH nimmt das an, wenn diese Mittel als Beiträge der Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rahmens zu qualifizieren sind (zB Beiträge für eine gemeinsame Aktion), also keine Verpflichtungen der Union begründen.²²⁰ Das aber fördert nicht die Übersichtlichkeit über die Einnahmen und Ausgaben der Union.²²¹

b) Der Grundsatz der Haushaltswahrheit

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit hat drei Zielrichtungen:²²²

134

- Einnahmen können nicht angenommen und Ausgaben nicht getätigt werden, wenn sie **in einer Haushaltslinie nicht veranschlagt** sind. Nicht als Einnahmen verbucht werden Beträge aus Geldbußen, Vertragsstrafen, sonstige finanzielle Sanktionen sowie Zinsen hieraus und sonstige Einnahmen,

²¹⁵ Vgl grundlegend Beschluss 91/491, ABl 1991 L 266/1.

²¹⁶ Schwarze/Schoo Art 310 AEUV Rn 13; dahingehend Oppermann/Classen/Nettesheim S 99.

²¹⁷ EuGH, Rs C-316/91 – Parlament / Rat, Rn 40.

²¹⁸ Vgl Art 26 EZB-Satzung für einen eigenen Jahresabschluss.

²¹⁹ Art 7 III lit f EIB-Satzung.

²²⁰ EuGH, Rs C-181/91 – Parlament / Rat und Kommission, Rn 26 f.

²²¹ Schwarze/Schoo Art 310 AEUV Rn 12.

²²² Vgl Art 8 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

wenn die entsprechenden Beschlüsse noch vor dem EuGH bekämpft werden können.²²³

- Ausgaben können nur im Rahmen der **bewilligten Mittel gebunden und angeordnet** werden.
- In den Haushaltsplan können nur Mittel eingesetzt werden, die einer **als erforderlich erachteten Ausgabe entsprechen**.

135 Grundsätzlich müssen auch **Zinsen** in den Haushaltsplan eingestellt werden. Eine Ausnahme gibt es für Zinserträge aus Vorfinanzierungen, die aus dem Haushaltsplan der Union gezahlt wurden. In den Übertragungsvereinbarungen kann aber auch etwas anderes vorgesehen werden.²²⁴ Zinseinnahmen sind grds direkt für das Programm zu verwenden, aus dem die betreffenden Mittel stammen. Die Kommission kann durch delegierte Rechtsakte Näheres bestimmen.

c) Der Grundsatz der Jährlichkeit

136 Der Haushaltsplan **gilt für ein Jahr**, dh dass die im Haushaltsplan ausgewiesenen Mittel nur für dieses Jahr bewilligt sind.²²⁵ Erst durch die begrenzte Geltung des Haushalts kann **dieser effektiv kontrolliert** werden, weil zum Ende des Haushaltsjahres festgestellt werden kann, ob die betreffenden Einnahmen erzielt und die Ausgaben zweckgewidmet getätigt wurden. Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.²²⁶

137 Der Grundsatz der Jährlichkeit wird durch den mehrjährigen Finanzrahmen relativiert, der für einen längerfristigen Zeitraum **Mittelbindungen** vorgibt. Der mehrjährige Finanzrahmen ist aber abstrakter und sieht nur Mittelbindungen nach einigen wenigen Rubriken vor, weshalb der Grundsatz der Jährlichkeit seine Bedeutung für den Jahreshaushaltsplan nicht verliert.

138 Von grundlegender Bedeutung für das Jährlichkeitsprinzip ist die Trennung der Haushaltsmittel in **Mittel für Verpflichtungen** und **Mittel für Zahlungen** sowie sog nichtgetrennte Mittel. Mittel für Verpflichtungen decken die Gesamtkosten der rechtlichen Verpflichtungen, die im Laufe eines Haushaltsjahres eingegangen wurden, ab.²²⁷ Mittel für Zahlungen dagegen decken die Ausgaben zur

²²³ Art 83 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²²⁴ Näher Art 8 IV VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²²⁵ Zur Jährlichkeit vgl auch Art 310 I, 312 I, 314 I, 315, 316 I, 318 I AEUV.

²²⁶ Art 313 AEUV und Art 9 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²²⁷ Ausnahmen gibt es für Finanzierungsvereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen im Außenbereich; vgl Art 189 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

Erfüllung der im Laufe des Haushaltsjahres oder in früheren Haushaltsjahren eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen ab. Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen sind getrennte Mittel, die übrigen Mittel sind nichtgetrennte Mittel, wie zB EGFL-Mittel und Verwaltungsmittel.

Mittel für Verpflichtungen werden im Haushaltsplan zwar nur für ein Haushaltsjahr bewilligt, doch dürfen sich die Zahlungen aus diesen Verpflichtungen über mehrere Haushaltsjahre erstrecken. Darin liegt auch der Zweck dieser Unterscheidung: Programme zu ermöglichen, die sich über einen längeren Zeitraum als ein Jahr erstrecken. Die Mittel für Zahlungen hingegen werden jährlich neu bewilligt. Dadurch kommt es zu einer sog doppelten jährlichen Bewilligung.²²⁸ Diese Unterscheidung in Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen beruht darauf, dass **zum Zeitpunkt der Eingehung einer Verpflichtung nicht immer auch Zahlungen erfolgen, sondern möglicherweise erst später**. Die Differenz der Mittel für Zahlungen von den Mitteln für Verpflichtungen gibt den Betrag der Mittel an, die zwar durch die Zweckwidmung im Haushaltsplan bereits gebunden, aber noch nicht ausbezahlt sind. Mittel für Zahlungen und Mittel für Verpflichtungen können sich auch deshalb nicht decken, weil es zB zu Verzögerungen bei der Auszahlung gekommen ist, die ihren Grund darin haben können, dass bestimmte Verfahrensvoraussetzungen noch nicht erfüllt sind. Dieser Differenzbetrag zwischen Mitteln für Zahlungen und Mitteln für Verpflichtungen ist in den vergangenen Jahren „besorgniserregend“²²⁹ gewachsen. Denn die Differenzbeträge sind Forderungen gegen die Union und begrenzen künftige Mittel für Zahlungen. Problematisch ist die Differenz dann, wenn die eingegangenen Verpflichtungen am Ende der Periode eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens nicht mehr durch Mittel für Zahlungen gedeckt werden können. Denn das heißt, dass politische Versprechungen nicht erfüllt wurden.²³⁰ Die Union muss daher bestrebt sein, diese Differenzbeträge nicht übermäßig anwachsen zu lassen.

Mittel, die am Ende des Haushaltsjahres, für das sie in den Haushaltsplan eingestellt wurden, nicht in Anspruch genommen worden sind, verfallen, dh sie werden **„in Abgang gestellt“**.²³¹ Allerdings sieht die Haushaltsordnung (vgl Art 316 I AEUV) eine Reihe von detaillierten Sonderbestimmungen vor, zB Möglichkeiten einer **Übertragung auf das nächste Haushaltsjahr** (etwa für Verpflichtungsermächtigungen bei Immobilienprojekten).²³² Nichtgetrennte Haushaltsmittel

²²⁸ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 194.

²²⁹ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 195.

²³⁰ Weidenfeld/Wessels/*Funke/Seifert* S 185.

²³¹ Art 15 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1

²³² Art 13 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

werden automatisch übertragen. Ferner besteht die Möglichkeit, verfallene Mittel wieder verwenden zu können, zB weil eine Mittelbindung durch die Kommission fehlerhaft aufgehoben wurde.²³³ Diese zeitliche Verschiebung hat zur Folge, dass sich Zahlungsermächtigungen über mehrere Jahre erstrecken können. Ein Grund für diese zeitliche Indifferenz von Verpflichtungsermächtigung und Zahlungsermächtigung können administrative Verzögerungen beim Abschluss und bei der Auszahlung der Mittel sein. Inzwischen ist ein erheblicher Restbetrag von mehreren 100 Mio Euro aufgelaufen, der noch ausbezahlt ist.²³⁴

- 141 Eine Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit ist der **Nothaushalt** (Art 315 AEUV),²³⁵ wenn das Haushaltsverfahren nicht ordnungsgemäß abgeschlossen werden konnte. Dieser ist erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der EU zu gewährleisten.

d) Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs

- 142 Einnahmen und Mittel für Zahlungen sind auszugleichen,²³⁶ maW **Einnahmen und Ausgaben müssen sich decken**. Die Ausgaben müssen durch die Einnahmen vollständig finanziert werden können. Daraus folgt insbesondere, dass die Union nicht befugt ist, im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen.²³⁷
- 143 Kommt es dennoch zu einem Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben am Ende des Haushaltsjahres (Überschuss oder Fehlbetrag), ist dieser in den **Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres** einzustellen. Abweichungen können dadurch entstehen, dass die rechnerischen Einsetzungen des Haushaltsplans tatsächlich nicht vollzogen werden. Es können zB mehr oder weniger Einnahmen als geplant erzielt werden oder die Ausgaben können unterschritten werden (Überschreitungen der Ausgaben sind nicht möglich, weil der Haushaltsplan eine Obergrenze vorgibt). Die Haushaltsordnung sieht daher vor, dass im Laufe des Haushaltsverfahrens **Korrekturen** vorzunehmen und die geschätzten Einnahmen und Mittel für Zahlungen ggf im Wege eines Berichtigungsschreibens in den Haushaltsplan einzustellen sind. In den folgenden Haushaltsplan ist dann die Differenz zwischen der Schätzung und dem vorläufigen Abschluss einzustellen. Dafür sind entsprechende p.m. Vermerke (pro memoria) zu setzen, die nur informativen Charakter haben.

²³³ Vgl Art 175 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²³⁴ Bux ZfRV 2013, 54 (58).

²³⁵ S Rn 158.

²³⁶ Art 310 I UAbs 3 AEUV, Art 17 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²³⁷ Ausdrücklich Art 17 II VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

Eine Besonderheit ist die **Negativreserve**: Damit sollen neue Ausgaben im Vorgriff auf Einsparungen finanziert werden, die im Laufe des Haushaltsjahres noch erzielt werden sollen. Im Haushaltsplan wird ein negativer Betrag eingesetzt, der im Laufe des Haushaltsjahres durch Übertragungen aus Kapiteln mit überschüssiger Mittelausstattung erwirtschaftet werden muss. Die Negativreserve gilt für den Einzelplan der Kommission und kann bis zu einer Höchstgrenze von 200 Mio Euro vorgesehen werden. Diese Reserve, die bei einem besonderen Titel ausgewiesen wird, betrifft nur Mittel für Zahlungen. Dabei muss zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsplans noch gar nicht feststehen, bei welcher Haushaltslinie diese Einsparungen realisiert werden sollen. Mit der Negativreserve wird also bereits ein defizitäres Budget verabschiedet und die Haushaltsexekutive soll gezwungen werden, **künftig Einsparungen vorzunehmen**, indem sie Haushaltslinien später überprüft und Mittelumschichtungen vornimmt. Rat und Parlament haben dieses Instrument geschaffen, um rechtzeitig einen Haushalt aufstellen zu können, ohne sich über Einsparmaßnahmen bereits im Vorfeld einig sein zu müssen.²³⁸ Obwohl die Negativreserve in Art 47 HO geregelt ist und ein Haushaltsausgleich später hergestellt werden soll, widerspricht sie eklatant den Grundsätzen der Haushaltswahrheit sowie der Vollständigkeit und der Vorherigkeit des Haushalts.²³⁹ Im Schrifttum ist deshalb zu Recht von „Haushaltsperversion“²⁴⁰ die Rede.

e) Der Grundsatz der Rechnungseinheit

Der Haushaltsplan wird **in Euro aufgestellt** (Art 320 AEUV).²⁴¹ Das gilt auch für die Aufstellung des mehrjährigen Finanzrahmens und den Haushaltsvollzug sowie für die Rechnungslegung. Nur für die Kassenführung dürfen der Rechnungsführer, der Zahlstellenverwalter und unter bestimmten Voraussetzungen der zuständige Anweisungsbefugte der Kommission Transaktionen in anderen Währungen vornehmen. Im Übrigen darf die Kommission nach Art 321 AEUV ihre Guthaben in der Währung eines der Mitgliedstaaten in die Währung eines anderen Mitgliedstaats transferieren. Sie darf also in den Landeswährungen der Mitgliedstaaten, die nicht der Euro-Zone angehören, Konten führen.²⁴² Wenn die

²³⁸ Storr EuR 2001, 846 (849).

²³⁹ S Rn 157.

²⁴⁰ Timmann EuR 1989, 13 (16) Fn 11.

²⁴¹ Zur Entwicklung: Nicolaysen EuR I S 266: bis 1977 Goldparität, dann nach einem Berechnungskorb.

²⁴² Das betrifft Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien, Schweden, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

Kommission Guthaben in einer Landeswährung bucht und finanzielle Operationen in dieser Währung durchzuführen hat, soll sie grundsätzlich diese Konten verwenden. Damit soll möglichen negativen Effekten auf Devisenmärkten entgegenwirkt werden.²⁴³

f) Der Grundsatz der Gesamtdeckung

- 146 Der Grundsatz der Gesamtdeckung hat zwei Komponenten: Erstens dürfen Einnahmen und Ausgaben nicht gegenverrechnet werden (**Verbot der Verrechnung**).²⁴⁴ Einnahmen und Ausgaben sind also nach dem **Bruttoprinzip** auszuweisen, Saldierungen sind unzulässig. Damit soll Klarheit über den tatsächlichen Umfang von Einnahmen und Ausgaben hergestellt werden.
- 147 Zweitens dürfen Haushaltseinnahmen nicht gebunden sein (**Nonaffektation**). Art 20 S 1 HO legt fest, dass grundsätzlich alle Einnahmen der Deckung der gesamten Mittel für Zahlungen dienen. Damit soll verhindert werden, dass bestimmte Einnahmen von vornherein nur für bestimmte Ausgaben reserviert sind. Ein übergreifender Haushaltsausgleich wird erst durch das Nonaffektationsprinzip möglich. Andernfalls wäre die Vollziehung des Haushalts erheblich erschwert, letztlich kaum durchführbar. Es gibt aber auch hier Ausnahmen: Bestimmte Einnahmen sind zweckgebunden und bestimmten Ausgaben zugewiesen. Dabei wird zwischen externen und internen zweckgebundenen Einnahmen unterschieden. Externe zweckgebundene Einnahmen sind zB Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten für bestimmte Forschungsprogramme und bestimmte Außenhilfeprojekte oder -programme, Zinsen auf Einlagen und Geldbußen gemäß der VO 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit oder zweckbestimmte Einnahmen aus Stiftungen, Zuschüssen, Schenkungen und Vermächtnissen, einschließlich der jedem Organ zugewiesenen eigenen Einnahmen. Interne zweckgebundene Einnahmen umfassen zB Einnahmen aus Zahlungen Dritter für Lieferungen, Dienstleistungen oder in ihrem Auftrag durchgeführte Arbeiten, Einnahmen aus dem Verkauf von Kraftfahrzeugen, Ausrüstung, Anlagen und Werkstoffen sowie von Geräten für wissenschaftliche und technische Zwecke, Einnahmen aus der Rückerstattung von Beträgen, die rechtsgrundlos gezahlt wurden sowie Einnahmen aus Versicherungsleistungen, Vermietungen, Veröffentlichungen und Filmen.²⁴⁵ Eine Ausnahme sind auch

²⁴³ Streinz/*Niedobitek* Art 321 AEUV Rn 2.

²⁴⁴ Art 20 S 2 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁴⁵ Art 21 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

die Vorwegabzüge der Mitgliedstaaten für Verwaltungskosten bei Erhebung der Eigenmittel.

g) Der Grundsatz der Spezialität

Die vorgesehenen Mittel sind im Haushaltsplan nach Kapiteln **zu gliedern**, 148 in denen Ausgaben nach Art oder Bestimmung zusammengefasst werden müssen.²⁴⁶ Für die Ausgaben des Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates, der Kommission sowie des Gerichtshofs der Europäischen Union ist der Haushaltsplan gesondert zu gliedern. Das gilt nicht bei gemeinsamen Ausgaben. Der Haushaltsplan ist demnach in einen Gesamteinnahmeplan und verschiedene **Einzelpäne** unterteilt. Im Haushaltsplan 2014 gibt es zehn Einzelpäne: für das Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, die Kommission, den Gerichtshof, den Rechnungshof, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, den Europäischen Bürgerbeauftragten, den Europäischen Datenschutzbeauftragten und den Europäischen Auswärtigen Dienst.

Die Haushaltsordnung sieht ferner eine Gliederung in **Titel, Kapitel, Artikel** 149 und **Posten** vor.²⁴⁷ Diese Spezialisierung der Mittel ist wichtig, weil nur so eine haushalterische Bindung der Mittel möglich ist. Ausgaben, für die keine Mittel vorgesehen sind, dürfen nicht getätigt werden. Die im Haushaltsplan für eine bestimmte Aufgabe vorgesehene Mittelhöhe darf nicht überschritten werden. Allerdings können Haushaltslinien auch nur informativ festgelegt werden. Dann wird ein p.m.-Vermerk gesetzt, zB weil Ausgaben noch von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Außerdem gibt es sog Spiegelstrich-Haushaltslinien, die ebenfalls nur informativ sind und die Entwicklung einer Haushaltslinie erklären sollen.²⁴⁸

Der Grundsatz der Spezialität wird durch die Möglichkeit von **Mittelübertra-** 150 **gungen** relativiert. Die Kommission kann zB innerhalb ihres Einzelplans eigenständig Mittel innerhalb eines Kapitels übertragen oder bei den Personal- und Verwaltungsausgaben, die sich auf mehrere Titel beziehen, von Titel zu Titel übertragen, wenn diese Übertragung höchstens 10 % der Mittel betrifft, die für das betreffende Haushaltsjahr bei der Linie eingesetzt sind, zu deren Lasten die Mittelübertragung vorgenommen wird. Außerdem dürfen höchstens 30 % der

²⁴⁶ Art 316 II AEUV.

²⁴⁷ Art 24 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁴⁸ Diese Mittel können nicht übertragen werden, weil sie bereits verwendet sind; GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 212.

Mittel, die für das betreffende Haushaltsjahr bei der Linie eingesetzt sind, übertragen werden.

- 151 Eine weitere Ausnahme vom Grundsatz der Spezialität ist die Bildung von allgemeinen **Reserven**, weil diese keinen bestimmten Ausgaben zugewiesen sind. Das betrifft sog vorläufig eingesetzte Mittel, zB weil aus gewichtigen Gründen ungewiss ist, ob Mittellansätze ausreichend sind oder ob diese bei den betreffenden Haushaltslinien wirtschaftlich verwendet werden können.²⁴⁹ Ferner betrifft das **Reserven für Soforthilfen** zugunsten von Drittländern²⁵⁰ und den Fall der sog Negativreserve.²⁵¹ Allerdings setzt der Einsatz der Reservemittel eine Mittelübertragung voraus.

h) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

- 152 Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit** der Haushaltsführung aus. Dafür arbeiten die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden (Art 317 I AEUV).
- 153 Der AEUV gibt vor, dass die **Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten** der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten in der Haushaltsordnung zu regeln sind. Ferner sind die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einzelheiten geregelt, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist.
- 154 Die Haushaltsordnung konkretisiert diese Verpflichtung dahingehend, dass die Mittel im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu verwenden sind. Diese Grundsätze sind in der Haushaltsordnung definiert: Der Grundsatz der **Sparsamkeit** fordert, dass die Ressourcen, die von dem betreffenden Organ bei seinen Tätigkeiten eingesetzt werden, zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden. Der Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit** hat den Zweck, die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen zu finden. Der

²⁴⁹ Art 46 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁵⁰ Art 48 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁵¹ S Rn 144.

Grundsatz der **Wirksamkeit** betrifft das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse.²⁵²

Um die Zielerreichung prüfen und die Wirtschaftlichkeit eines Mitteleinsatzes feststellen zu können, sind konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene **Ziele** festzulegen. Die Verwirklichung dieser Ziele wird mit Hilfe von bestimmten festgelegten Leistungsindikatoren kontrolliert. Die Organe sollen insbesondere bei Programmen und Tätigkeiten, die mit erheblichen Ausgaben verbunden sind, ex-ante- und ex-post-Bewertungen vornehmen. 155

i) Der Grundsatz der Transparenz

Die Aufstellung des Haushaltsplans, der Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung unterliegen dem Grundsatz der Transparenz.²⁵³ Der Haushaltsplan ist binnen drei Monaten nach der endgültigen Feststellung im **Amtsblatt der Europäischen Union** zu veröffentlichen. Ebenfalls im Amtsblatt zu veröffentlichen sind der konsolidierte Jahresabschluss sowie die Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement. Zum Transparenzgrundsatz gehört es auch, dass die **Anleihe- und Darlehenstransaktionen** der Union zugunsten Dritter veröffentlicht werden, wenn dies auch nur in der Anlage zum Haushaltsplan geschieht. Außerdem soll die Kommission neuerdings „in geeigneter Weise und zeitnah“ Informationen über Empfänger und über die Art und den Zweck der aus dem Haushalt finanzierten Maßnahme zur Verfügung stellen. Die einschlägigen Vertraulichkeitsanforderungen und Sicherheitsanforderungen müssen dabei selbstverständlich eingehalten werden. Gerade bei natürlichen Personen muss der Schutz personenbezogener Daten gewährleistet sein. Deshalb sollen sich die zu veröffentlichenden Angaben bei diesen auf den Namen und den Ort des Empfängers,²⁵⁴ den gewährten Betrag und den Zweck der Gewährung beschränken.²⁵⁵ 156

²⁵² Art 30 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁵³ Art 34 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁵⁴ „Ort“ meint die Region auf der Ebene von NUTS 2, bei juristischen Personen die Adresse: Art 21 VO 1268/2012.

²⁵⁵ Art 35 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

j) Der Grundsatz der Vorherigkeit

- 157 Der Haushaltsplan muss vor dem jeweiligen Haushaltsjahr verabschiedet worden sein. Der Grundsatz der Vorherigkeit ist nicht ausdrücklich in der Haushaltsordnung niedergelegt, folgt aber schon aus dem Sinn des Haushaltsplans selbst, nämlich die Veranschlagung und Bewilligung der für jedes Haushaltsjahr als erforderlich erachteten Einnahmen und Ausgaben der Union.²⁵⁶ Außerdem geht Art 314 AEUV, der das Haushaltsgesetzgebungsverfahren regelt, davon aus, dass der Haushalt **vor dem Beginn des Haushaltsjahres** aufgestellt ist.
- 158 Für den Fall, dass ein Haushaltsplan nicht vor dem betreffenden Haushaltsjahr endgültig zustande gekommen ist, sieht Art 315 AEUV ein **Notverfahren** vor: Dann können für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden, die jedoch ein Zwölftel der Mittelansätze des gleichen Kapitels des Haushaltsplanentwurfs nicht überschreiten dürfen. Diese doppelte Begrenzung soll bewirken, dass zwar die für das vergangene Jahr bewilligten Gelder für entsprechend gewidmete Aufgaben getätigt, dass aber keine neuen Aufgaben übernommen werden können. Der Nothaushalt soll die Kontinuität der EU-Verwaltung sicherstellen, aber keine Entwicklung auf seiner Grundlage ermöglichen.²⁵⁷ Darüberhinausgehende Ausgaben dürfen nur auf Vorschlag der Kommission vom Rat beschlossen werden. Der Beschluss tritt 30 Tage nach seinem Erlass in Kraft, sofern das Europäische Parlament nicht innerhalb dieser Frist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, diese Ausgaben zu kürzen. Damit ist dem Rat auch die Befugnis zugewiesen, Mehrausgaben über die Gesamtsumme aller Zwölftel zu beschließen. Das mag rechtspolitisch nicht sinnvoll sein,²⁵⁸ weil die Haushaltsbehörde ja baldmöglichst einen Haushalt aufstellen soll, eine dahingehende Beschränkung kann dem Vertrag aber nicht entnommen werden.

5. Haushaltsverfahren

159 Fall 3 (EuGH, Rs C-77/11 – Rat / Parlament):

Im Laufe des Haushaltsaufstellungsverfahrens billigt das Parlament den Standpunkt des Rates ohne Abänderungen vorzunehmen. Noch am selben Tag unterzeichnet der Präsident des Parlaments den Rechtsakt, in dem festgestellt wird, dass das Haushaltsverfahren nun abgeschlossen ist und der Gesamthaushaltsplan der Union für das kommende Haushaltsjahr endgültig erlassen

²⁵⁶ Art 2 lit c VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁵⁷ Schwarze/Schoo Art 315 AEUV Rn 4.

²⁵⁸ Schwarze/Schoo Art 315 AEUV Rn 7.

ist. Der Präsident des Rates richtet daraufhin an den Präsidenten des Parlaments ein Schreiben, in dem er diesem mitteilt, dass er die Vorbereitung des gemeinsamen Rechtsakts sehr begrüßt, und fügt eine Beschlussvorlage bei, die der Präsident des Parlaments mit dem Präsidenten des Rates unterfertigen soll, demzufolge das Haushaltsaufstellungsverfahren nun abgeschlossen sei und der Haushaltsplan in Kraft treten könne. Der Präsident des Parlaments lehnt das ab. Die Befugnis zur Feststellung des Haushalts obliege ihm allein. Der Rat erhebt Nichtigkeitsklage.

Das Verfahren zum Erlass eines Haushaltsplans ist in Art 314 ff AEUV geregelt. **160** Wichtig zum Verständnis dieses Verfahrens ist, dass die Haushaltsbehörde **Parlament und Rat** umfasst. Auch wenn es sich um zwei Organe handelt, die im Haushaltsaufstellungsverfahren regelmäßig „Gegenspieler“ sind, werden beide als Teile der Haushaltsbehörde bezeichnet. Diese Bezeichnung ist sicherlich fragwürdig, schon weil beide Organe **zusammen keine Behörde** im organisationsrechtlichen Sinn sind.²⁵⁹ Allerdings – und darauf ist besonders hinzuweisen – sind beide Organe im Haushaltsverfahren nahezu gleichberechtigt und ein Haushaltsplan kommt nur bei einem Konsens zustande. Besser heißt es in Art 14 I 1 EUV, dass das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig wird und gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse ausübt.

Das war nicht immer so: Die Geschichte des Unionshaushaltsverfahrens ist **161** auch eine Geschichte der **Stärkung der Rechte des Parlaments** im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung. Bis in die 1970er Jahre waren dem Parlament nur Vorschlagsrechte zugekommen. Später, bis zum Lissabonner Vertrag, wurden die Ausgaben in obligatorische und nicht-obligatorische unterschieden, wobei über erstere der Rat, über zweitere das Parlament endgültig entscheiden konnte. Der Vertrag hatte aber nur abstrakt die obligatorischen Ausgaben definiert und zwar als Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder darauf beruhenden Rechtsakten ergeben;²⁶⁰ alle übrigen Ausgaben sollen damit nicht-obligatorische sein. Die Zuordnung einer konkreten Ausgabe in die Kategorie der obligatorischen oder nicht-obligatorischen Ausgaben war selten exakt möglich und folgte eher praktischen Erwägungen. Tatsächlich war es so, dass viele der politisch „wichtigeren“ Ausgaben obligatorische waren, über die letztgültig der Rat entscheiden konnte.

Weil die Abgrenzung aber schwierig und das Abgrenzungskriterium zu abstrakt war, haben Parlament, Rat und Kommission letztendlich in einer **interinstitutionellen Vereinbarung**²⁶¹ verschiedene Ausgaben als obligatorische oder **162**

²⁵⁹ Storr EuR 2001, 846 (853).

²⁶⁰ Ex-Art 272 IV EGV.

²⁶¹ Vgl Anhang III Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABl 2006 C 139/1.

nicht-obligatorische festgelegt. Obligatorische Ausgaben waren zB die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik, Beiträge zu internationalen Organisationen oder Institutionen, Beiträge zum Fonds für Darlehensgarantien sowie Versorgungs- und Ausgleichsbezüge.²⁶² Das Haushaltsverfahren war durch diese Unterscheidung und die unterschiedlichen Befugnisse von Rat und Parlament nicht nur „äußerst kompliziert“²⁶³, sondern auch insofern bedenklich geworden, als Rat, Parlament und Kommission im Wege einer Vereinbarung letztlich ihre Kompetenzen im Haushaltsverfahren selbst festlegen konnten.

- 163 Art 314 AEUV regelt nun ein Verfahren, indem **Rat und Parlament gleichberechtigt zusammenarbeiten**, dh auch einen Konsens finden müssen. Zentral für das Verfahren ist daher auch weiterhin die Kompromissbereitschaft aller Organe. Besonderen Ausdruck hat diese Zusammenarbeit in Art 324 AEUV gefunden: Danach werden auf Initiative der Kommission im Rahmen des vorgesehenen Haushaltsverfahrens regelmäßige Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einberufen. Diese treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Abstimmung und Annäherung der Standpunkte jener Organe, denen sie vorstehen, zu fördern und so die Durchführung dieses Haushaltsverfahrens zu erleichtern (sog **Haushaltskonzertierung** durch Trilog²⁶⁴). So positiv dieses kooperative Moment im Haushaltsverfahren erscheinen mag, so sehr besteht auch die Gefahr der Verschleierung von Verantwortung, wenn diese für eine Maßnahme nicht mehr konkret zugeordnet werden kann.²⁶⁵
- 164 Ferner erinnert Art 314 X AEUV daran, dass jedes Organ die ihm zufallenden Befugnisse unter **Wahrung der Verträge und der Rechtsakte** ausübt, die auf der Grundlage der Verträge insbesondere im Bereich der Eigenmittel der Union und des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben erlassen wurden.
- 165 Auch die Abschaffung der Unterscheidung der obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben hat dazu beigetragen, dass das **Parlament dem Rat gleichgestellt** ist.
- 166 Zu Unrecht wird das in Frage gestellt,²⁶⁶ weil das Parlament – wie auch der Rat – dem mehrjährigen Finanzrahmen verpflichtet ist und sicherstellen muss, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen. Damit

262 GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 146.

263 Streinz/*Niedobitek* Art 314 AEUV Rn 18.

264 Anhang II Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABl 2006 C 139/1.

265 Vedder/Heintschel vHeinegg/*Rossi* Art 324 AEUV Rn 9.

266 Schwarze/*Schoo* Art 314 AEUV Rn 2.

wird die Haushaltsbefugnis des Parlaments zwar beschnitten, aber nicht mehr als die des Rates, für den dieselben Verpflichtungen gelten.

Das Verfahren der Haushaltsaufstellung kann in **zehn Schritte** gegliedert werden:

1. Schritt: Jedes Organ (abgesehen von der der EZB) stellt vor dem 1. Juli einen **Haushaltsvoranschlag** für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf.²⁶⁷ Auch die Kommission erstellt einen eigenen Vorschlag, den sie dem Parlament und dem Rat zur Kenntnisnahme übermittelt.²⁶⁸

2. Schritt: Die **Kommission fasst** diese Voranschläge in einem **Entwurf für den Haushaltsplan zusammen**. Der Entwurf der Kommission kann abweichende Voranschläge enthalten, was das Initiativrecht der Kommission für den Erlass von Rechtsakten unterstreicht. Zu beachten ist, dass sich der Haushaltsplan an den mehrjährigen Finanzrahmen halten muss; ggf muss der mehrjährige Finanzrahmen vorher abgeändert werden.

3. Schritt: Bis spätestens 1. September **legt die Kommission** dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag mit dem **Entwurf des Haushaltsplans vor**. Außerdem leitet sie den Vorschlag auch den nationalen Parlamenten zu deren Information weiter. In der Haushaltsordnung²⁶⁹ ist geregelt, dass dem Vorschlag eine Finanzplanung für die Folgejahre, ggf eine Begründung für eine Abweichung von einem Vorschlag eines Organs, zweckdienliche Arbeitsdokumente zu den Stellenplänen der Organe, eine Arbeitsunterlage über die geplanten Mittelausführungen, Übersichten zu den Finanzbeiträgen an internationale Organisationen, bestimmte Tätigkeitsberichte, Fälligkeitspläne für Zahlungen usw beizulegen sind.

Die Kommission ist nicht zwingend an den eigenen Vorschlag gebunden, sondern kann ihn während des laufenden Verfahrens bis zur Einberufung des **Vermittlungsausschusses**²⁷⁰ ändern. Dadurch wird die Position der Kommission im Haushaltsplanaufstellungsverfahren gegenüber dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erheblich gestärkt, wo sie Rat und Parlament nur einen Vorschlag unterbreiten kann.

4. Schritt: Schließlich legt der **Rat** in einer ersten Lesung seinen **Standpunkt** zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest. Ratsbeschlüsse werden vom Haushaltsausschuss und vom Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten vorbereitet. Bis zum 1. Oktober leitet der Rat diesen Standpunkt dem Parlament zu

²⁶⁷ Ausgenommen die EZB.

²⁶⁸ Art 36 III VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁶⁹ Art 38 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁷⁰ S Rn 174 und 175.

und unterrichtet dieses „in vollem Umfang über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat“.

- 172 5. Schritt: Das **Parlament** hat nun drei Möglichkeiten, binnen 42 Tagen wie folgt zu reagieren. Es kann
- a. den **Standpunkt** des Rates bereits in der ersten Lesung **billigen**. Dann ist der Haushaltsplan erlassen;
 - b. **keinen Beschluss fassen**. Dann ist der Haushaltsplan ebenfalls erlassen;
 - c. **Änderungen annehmen**. Dafür bedarf es der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments. Die abgeänderte Fassung des Entwurfs wird dann Rat und Kommission zugeleitet. Außerdem beruft der Präsident des Parlaments im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Rates umgehend den Vermittlungsausschuss ein.
- 173 6. Schritt: Der **Rat** kann dem Parlament binnen zehn Tagen nach der Übermittlung des geänderten Entwurfs **mitteilen**, dass er alle seine **Abänderungen billigt**. Dann tritt der Vermittlungsausschuss nicht zusammen. Andernfalls kommt es zu Schritt 7:
- 174 7. Schritt: Der **Vermittlungsausschuss** besteht aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern. Er hat die Aufgabe, binnen 21 Tagen auf der Grundlage der Standpunkte des Parlaments und des Rates eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen. Eine Einigung ist dann zustande gekommen, wenn die Mitglieder des Rates bzw deren Vertreter mit qualifizierter Mehrheit und wenn die Mehrheit der das Parlament vertretenden Mitglieder zustimmt. Wenn der Vermittlungsausschuss zusammengetreten ist, kann die Kommission keine Änderungen mehr vornehmen; ihr kommt aber eine vermittelnde Funktion zu: Sie nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der Standpunkte des Parlaments und des Rates zu bewirken.
- 175 8. Schritt: Wenn sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf einigt, müssen der **Rat** und das **Parlament** diese **Einigung noch billigen**. Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, hat die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vorzulegen.
- 176 9. Schritt: Der Vertrag sieht vor, dass Rat und Parlament den gemeinsamen Entwurf binnen 14 Tagen zu billigen haben. Innerhalb dieser 14-Tagesfrist kann es zu vier Szenarien kommen:
- a. Der **Haushaltsplan** ist entsprechend dem gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses **endgültig erlassen**, wenn er sowohl vom Parlament als auch vom Rat gebilligt wird oder wenn beide keinen Beschluss fassen oder

wenn eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf billigt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst. MaW kann der gemeinsame Beschluss des Vermittlungsausschusses nur verhindert werden, wenn Parlament oder Rat aktiv einen Nichtannahmebeschluss fassen.

- b. Der **gemeinsame Entwurf ist gescheitert**, wenn er sowohl vom **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. Dann hat die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vorzulegen. Allerdings ist es sehr unwahrscheinlich, dass der Rat einen Vorschlag des Vermittlungsausschusses (mit qualifizierter Mehrheit) ablehnt, dem er zuvor im Vermittlungsausschuss (mit qualifizierter Mehrheit) zugestimmt hat.
- c. Der **gemeinsame Entwurf** ist auch dann **gescheitert**, wenn er vom **Parlament** mit der Mehrheit seiner Mitglieder **abgelehnt** und vom Rat gebilligt wird. Auch dann legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor.
- d. Differenzierter ist die Rechtsfolge, wenn der gemeinsame Entwurf **nur vom Parlament gebilligt** vom **Rat aber abgelehnt** wird. Wie bereits ausgeführt, dürfte es kaum vorkommen, dass der Rat einen Vorschlag ablehnt, dem er zuvor im Vermittlungsausschuss zugestimmt hat. Sollte dieser Fall doch eintreten, kann das Parlament binnen 14 Tagen ab dem Tag der Ablehnung durch den Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen (doppelt-qualifizierte Mehrheit) beschließen, alle oder einige der Abänderungen, die es bereits vorgenommen hat,²⁷¹ zu bestätigen. Wenn eine Abänderung des Parlaments nicht bestätigt wird, wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem Haushaltsposten, der Gegenstand der Abänderung ist, übernommen. Der Haushaltsplan gilt dann als auf dieser Grundlage endgültig erlassen.

10. Schritt: Wenn der Haushaltsplan beschlossen ist, **stellt der Präsident** des Parlaments **fest**, dass der **Haushaltsplan endgültig erlassen** ist (Art 314 IX AEUV). Auch darin weicht das Haushaltsaufstellungsverfahren vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ab, in dem Gesetzgebungsakte vom Präsidenten des Parlaments und vom Präsidenten des Rates unterzeichnet werden.²⁷² Binnen drei Monaten nach endgültiger Feststellung wird der Haushaltsplan auf Veranlassung

²⁷¹ Art 314 IV lit c AEUV.

²⁷² Art 297 I AEUV.

des Präsidenten des Europäischen Parlaments im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.²⁷³

178 Das Haushaltsverfahren für den Haushaltsplan beginnt also **vor dem 1. Juli des Vorjahres** mit Haushaltsvoranschlägen der Unionsorgane und soll vor dem 31. Dezember enden. Kann das Haushaltsaufstellungsverfahren nicht bis dahin abgeschlossen werden, gilt ein „Nothaushalt“ auf der Grundlage des Art 315 AEUV.²⁷⁴

179 Wenn die vertraglichen Fristen nicht eingehalten werden, ist eine **Untätigkeitsklage** (Art 265 AEUV) möglich. Gerichtlich noch nicht entschieden ist, ob eine Nichteinhaltung der in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Vorgaben, die auch fristgerecht befolgt werden müssen, im Wege einer Untätigkeitsklage gerichtlich geltend gemacht werden kann. Das hängt wesentlich von der Rechtsnatur der Interinstitutionellen Vereinbarung ab. Sieht man darin einen besonderen Organvertrag *sui generis*, der Rechte und Pflichten verbindlich festlegt, kann eine Verletzung der Interinstitutionellen Vereinbarung vor dem EuGH bekämpft werden.

180 Der Haushaltsplan kann Gegenstand einer **Nichtigkeitsklage** (Art 263 AEUV) sein, weil er Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten kann.²⁷⁵ Der EuGH hat hervorgehoben, dass es sich beim Haushaltsplan um einen Akt handelt, durch den jährlich die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt und im Voraus bewilligt werden. Diese sind gemäß Art 310 I UAbs 3 AEUV auszugleichen. Die Kommission hat den Haushaltsplan nach Art 317 AEUV zusammen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der zugewiesenen Mittel auszuführen. Die eingesetzten Einnahmen bestimmen die Höhe der Beträge, die die Mitgliedstaaten aus dem Mehrwertsteueraufkommen als Eigenmittel der Union abzuführen haben. Allerdings wird der Haushaltsplan der Union erst dann verbindlich, wenn der Präsident gemäß Artikel 314 IX AEUV festgestellt hat, dass dieser endgültig erlassen ist.²⁷⁶ Deshalb kann nur der Feststellungsakt eine anfechtbare Handlung sein.

181 In Wahrnehmung dieser Funktion wird der **Präsident des Parlaments** am Ende des Haushaltsverfahrens durch einen eigenen, objektiven Rechtsakt tätig. Diesen Akt erlässt er aber nicht als eigenständige, im AEUV nicht vorgesehene Institution, sondern **als Organ des Europäischen Parlaments**.²⁷⁷ Insbesondere ist es nicht so, dass der Präsident des Parlaments erst nach Abschluss des

²⁷³ Art 34 II VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁷⁴ S Rn 158.

²⁷⁵ Schwarze/Schoo Art 314 AEUV Rn 23.

²⁷⁶ EuGH, Rs 34/86 – Rat / Parlament, Rn 6.

²⁷⁷ EuGH, Rs 34/86 – Rat / Parlament, Rn 8.

Haushaltsverfahrens tätig wird und deshalb als ein „selbständiger dritter Teil der Haushaltsbehörde neben den beiden anderen, Rat und Parlament“,²⁷⁸ Verfahrenshandlungen vornimmt. Deshalb ist Klagegegner bei einer Nichtigkeitsklage (Art 263 AEUV) gegen den Feststellungsbeschluss des Präsidenten des Parlaments das Parlament.

Wichtig ist es zu erkennen, dass die **Nichtigerklärung eines Feststellungsaktes** des Präsidenten des Parlaments grundsätzlich **nicht die Nichtigkeit der aufgrund dieses Haushaltsplans bereits vorgenommenen Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen zur Folge** haben kann. Art 264 II AEUV ermöglicht es dem EuGH – „falls er dies für notwendig hält“ – die Wirkungen einer Handlung zu bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind. Die Gewährleistung der Kontinuität des europäischen öffentlichen Dienstes sowie vergleichbare bedeutsame Gründe der Rechtssicherheit können es erforderlich machen, dass die durch den EuGH für nichtig erklärten Bestimmungen des Haushaltsplans dennoch als fortgeltend zu betrachten sind. Dann wird der EuGH entscheiden, dass die Nichtigerklärung des Rechtsaktes des Präsidenten des Parlaments die Rechtswirksamkeit der bis zur Verkündung des Urteils in Durchführung des betreffenden Haushaltsplans vorgenommenen Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen unberührt lässt.²⁷⁹

Lösung Fall 3:²⁸⁰

183

Zwar bestimmt Art 314 IX AEUV, dass der Präsident des Parlaments nach Abschluss des Verfahrens nach Art 314 AEUV festzustellen hat, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist, damit ist aber noch nicht gesagt, dass der Rat an diesem Beschluss nicht mitwirken könnte. Drei Argumente könnten für eine Mitwirkung des Rates sprechen: Erstens verweist Art 314 AEUV auf das besondere Gesetzgebungsverfahren und dieses sieht in Art 297 I UAbs 2 AEUV vor, dass Gesetzgebungsakte von dem Präsidenten des Organs unterzeichnet werden, das sie erlassen hat. Der Haushaltsplan könnte ein Gesetzgebungsakt iSv Art 289 III AEUV sein, dh eine Richtlinie, eine Verordnung oder ein Beschluss. Haushaltsbehörde sind Parlament und Rat. Zweitens könnte das institutionelle Gleichgewicht verletzt worden sein: Das Verfahren nach Art 314 AEUV ist so konzipiert, dass Parlament und Rat gleichgewichtig die Haushaltsbehörde sind. Drittens könnte gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen (Art 13 II EUV) verstoßen worden sein.

Gegen diese Argumente spricht aber Art 314 AEUV selbst: Art 314 IX AEUV sieht eine Feststellung durch den Rat nicht vor. Überhaupt ist das gesamte Haushaltsaufstellungsverfahren ein besonderes Gesetzgebungsverfahren und die das Verfahren regelnden Bestimmungen sind insofern *leges speciales* zu anderen, allgemeineren Vorschriften wie Art 294 und 297 AEUV. Ausdrücklich gibt der Einleitungssatz zu Art 314 AEUV vor, dass der Haushalt „nach den folgenden Bestimmun-

²⁷⁸ Vgl EuGH, Rs 34/86 – Rat / Parlament, Rn 7.

²⁷⁹ EuGH, Rs 34/86 – Rat / Parlament, Rn 48; EuGH, Rs C-284/90 – Rat / Parlament, Rn 37.

²⁸⁰ EuGH, Rs C-77/11 – Rat / Parlament.

gen“ festgelegt wird. Art 314 AEUV setzt eine Einigung von Parlament und Rat voraus, aber diese Einigung kann in verschiedenen Stadien erfolgen, zB wenn das Parlament den Beschluss des Rates billigt (Art 314 IV lit a AEUV) oder wenn der Vorschlag des Vermittlungsausschusses von Rat und Parlament gebilligt wird (Art 314 VII AEUV). Es gibt nur einen Ausnahmefall, Art 314 VII lit d AEUV, aber auch dann gilt der Vorschlag des Vermittlungsausschusses. Weil eine Einigung zwischen Parlament und Rat Voraussetzung für den Erlass des Haushaltsplans ist, braucht diese Einigung nicht erneut formalisiert werden. Der Akt des Präsidenten des Parlaments am Ende des Haushaltsverfahrens hat auch nicht die Funktion, die Einigung zwischen Rat und Parlament zu manifestieren, sondern die ordnungsgemäße Durchführung und den ordnungsgemäßen Abschluss des Haushaltsverfahrens zu bestätigen. Erst aufgrund dieses Rechtsakts des Präsidenten des Parlaments kann der Haushaltsplan Rechtswirkungen gegenüber den Organen und den Mitgliedstaaten erzeugen. Der Rechtsakt des Präsidenten des Parlaments stellt einen Gesetzgebungsakt dar, der einem verbindliche Wirkungen erzeugenden Beschluss im Sinne von Art 288 IV AEUV gleichgestellt werden kann. Sollte der Präsident des Parlaments einen Beschluss fehlerhaft erlassen haben, zB weil eine Einigung von Rat und Parlament nicht vorliegt, kann dieser beim EuGH bekämpft werden. Folglich muss der Haushaltsplan nicht vom Rat unterzeichnet werden, um wirksam zu werden.

VI. Haushaltsvollzug

- 184 Der Haushaltsplan wird durch die Kommission und die Mitgliedstaaten vollzogen. Maßgebend dafür ist die Haushaltsordnung. Die Kommission hat den Haushaltsplan in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durchzuführen. Die Mitgliedstaaten haben mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der **Haushaltsführung** verwendet werden (Art 317 I 2 AEUV).

1. Die Bedeutung des Basisrechtsakts

185 **Fall 4 (EuGH, Rs C-403/05 – Parlament / Rat):**

Art 1 einer Verordnung des Rates lautet:

„Die Zusammenarbeit der Union mit den Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas umfasst die finanzielle und technische Entwicklungshilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit; sie ergänzt die Hilfe der Mitgliedstaaten. Dabei misst die Union dem Schutz der Menschenrechte, der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses, der Förderung einer effizienten und gerechten öffentlichen Verwaltung, dem Umweltschutz, der Liberalisierung des Handels und der stärkeren Betonung der kulturellen Dimension im Rahmen eines im beiderseitigen Interesse geführten immer intensiveren Dialogs über politische, wirtschaftliche und soziale Fragen grundlegende Bedeutung bei.“

In Art 5 der Verordnung heißt es:

„Die finanzielle und technische Hilfe zielt insbesondere auf die Entwicklung des ländlichen Sektors und die Verbesserung der Ernährungssicherheit ab...

Art 6 der Verordnung lautet:

„Die finanzielle und technische Hilfe wird insbesondere in folgenden spezifischen Bereichen und Fällen auf verhältnismäßig fortgeschrittenere Entwicklungsländer ausgedehnt:

- Demokratisierung und Menschenrechte,
- Katastrophenverhütung und Wiederaufbau nach Katastrophen,
- Drogenbekämpfung,
- Umweltschutz und natürliche Ressourcen,
- institutionelle Entwicklung, insbesondere Ausbau der öffentlichen Verwaltung,
- Pilotversuche zugunsten besonders benachteiligter Bevölkerungsschichten vor allem in städtischen Ballungsräumen...“

Art 15 der Verordnung bestimmt:

„Die Kommission verwaltet die finanzielle und technische Hilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit.“

Die Kommission erlässt eine Entscheidung, wonach das Vorhaben zur Stärkung der philippinischen Behörden bei der Bekämpfung von Terrorismus und internationalen Verbrechen an den philippinischen Grenzen genehmigt wird. Der Höchstbetrag des Beitrags der Union wird auf 4,9 Mio Euro festgesetzt, der aus der Haushaltslinie 19 10 02 des Gesamthaushalts der Union für das Jahr zu finanzieren ist. Die Entscheidung betrifft weiter Einzelheiten der Durchführung und den Zeitplan für die Zahlungen. Durfte die Kommission das Geld zur Verfügung stellen?

Eine finanzielle Ausgabe setzt erstens voraus, dass **entsprechende Mittel im Haushaltsplan bewilligt** worden sind. Zweitens bedarf es aber entsprechend dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung **außerdem eines verbindlichen Rechtsakts**. Art 310 III AEUV gibt ausdrücklich vor, dass die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraussetzt, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe eine Rechtsgrundlage erhalten. Dafür verweist der AEUV auf die Haushaltsordnung, in der auch Ausnahmen geregelt werden können.²⁸¹

Im Haushaltsplan werden lediglich die finanziellen Mittel bereitgestellt und zwar von der Haushaltsbehörde an das betreffende Organ. Der **Haushaltsplan** ist so gesehen **ein formelles, kein materielles Gesetz**; er hat keine Außenwirkung. Niemand kann aus dem Haushaltsplan einen Anspruch auf Verwendung dieser Mittel herleiten.²⁸² Auch aus Art 323 AEUV folgt ein solcher Anspruch nicht. Darin

²⁸¹ Art 54 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁸² EuGH, Rs 297/83 – Les Verts / Rat, Rn 7; Calliess/Ruffert/Waldhoff Art 232 AEUV Rn 2; Streinz/Niedobitek Art 323 AEUV Rn 7.

werden Parlament, Rat und Kommission verpflichtet, der Union die Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

188 Der Regelungshintergrund des Art 310 III AEUV erklärt sich vor der Frage, ob und welche Kompetenzen Rat und Parlament bei der Bewältigung von Aufgaben haben sollen. In der Vergangenheit haben unterschiedliche Kompetenzen von Rat und Parlament beim Erlass von eigenen Rechtsgrundlagen immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den beiden Organen geführt, zB weil Mittel im Haushaltsplan zwar bereitgestellt wurden, eine besondere Rechtsgrundlage für deren Verwendung aber gefehlt hatte. Mit Art 310 III AEUV wird der **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung fortgesetzt**.

189 Dieser sog **Basisrechtsakt** ist jener Rechtsakt, der die Rechtsgrundlage für eine Maßnahme und die Ausführung der im Haushalt ausgewiesenen entsprechenden Ausgabe bildet.²⁸³ Bei einem Basisrechtsakt kann es sich entweder um eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss im Sinne des Art 288 AEUV oder um eine Ausgestaltungsmaßnahme im Bereich der GASP²⁸⁴ handeln. Empfehlungen und Stellungnahmen ersetzen Basisrechtsakte nicht.

190 Ein Basisrechtsakt ist nur dann nicht erforderlich, wenn die betreffende Gemeinschaftsaktion „**nicht bedeutend**“ ist.²⁸⁵ In der Haushaltsordnung (Art 54 II VO 966/2012) ist festgelegt, dass Mittel für Pilotprojekte experimenteller Art (Obergrenze 40 Mio Euro/Jahr), vorbereitende Maßnahmen, die auf die Erarbeitung von Vorschlägen für künftige Maßnahmen abstellen (Obergrenze 50 Mio Euro/Jahr; Gesamtobergrenze 100 Mio Euro), Mittel für vorbereitende Maßnahmen im Bereich der GASP und Mittel für bestimmte punktuelle und unbefristete Maßnahmen der Kommission ohne Basisrechtsakt verwendet werden können.

191 Lösung Fall 4:

Die Organe der Union dürfen gem Art 5 I und II EUV nur nach Maßgabe der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse tätig werden. Allein die Bereitstellung von Haushaltsmitteln reicht noch nicht aus, erforderlich ist vielmehr auch ein Basisrechtsakt. Hier hat der Rat der Kommission nach Art 15 der Verordnung die Befugnis übertragen, die finanzielle und technische Hilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Lateinamerikas und Asiens zu verwalten. Auf der Grundlage dieser Befugnis hat die Kommission die Entscheidung erlassen.

Zu prüfen ist daher, ob die Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt. Das aber ist nicht der Fall: In der Verordnung

²⁸³ Vgl Art 2 lit d VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁸⁴ Art 26 II, 28 I, 29, 31 II, 33 und 37 EUV.

²⁸⁵ EuGH, Rs C-106/96 – Vereinigtes Königreich / Kommission, Rn 26.

wird die Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität nicht ausdrücklich genannt. Hinsichtlich der finanziellen und technischen Hilfe ergibt sich aus Art 5 der Verordnung, dass die Unterstützung der nationalen Institutionen der Entwicklungsländer kein Selbstzweck ist, sondern ein Mittel, um ihre Fähigkeit zur Verwaltung der Entwicklungspolitiken und -vorhaben in den Bereichen zu stärken, denen diese Verordnung eine besondere Bedeutung beimisst, dh insbesondere Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Die Stärkung der Verwaltungskapazitäten der mit der Grenzverwaltung beauftragten Behörden im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität fällt nicht unter diese Tätigkeitsbereiche.

Soweit Art 6 der Verordnung darauf gerichtet ist, die finanzielle und technische Hilfe nach Art 5 auf spezifische Bereiche und Fälle auszudehnen, ergibt sich aus Art 1 der Verordnung, dass diese Hilfe der Unterstützung der in dieser Bestimmung genannten Ziele dienen soll. Folglich stellt die in Art 6 der Verordnung vorgesehene institutionelle Stärkung in Bezug auf die dort vorgesehene finanzielle und technische Hilfe ebenfalls keinen Selbstzweck dar. Die Kommission kann sich auch nicht darauf berufen, dass das Vorhaben die innere Stabilität und Sicherheit der Republik der Philippinen erhöhen soll.

Demnach dient die angefochtene Entscheidung einem Ziel im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität, das über den Rahmen der mit der Verordnung verfolgten Politik der Entwicklungszusammenarbeit hinausgeht. Die Kommission hat die ihr vom Rat in Art 15 dieser Verordnung übertragenen Durchführungsbefugnisse überschritten.

2. Arten des Haushaltsvollzugs

Der Haushaltsplan wird **grundsätzlich durch die Kommission** und die **Mitgliedstaaten vollzogen** (Art 274 I AEUV). Allerdings erfährt dieser Grundsatz mehrere Einschränkungen: Erstens kann die Kommission nicht die Einzelpläne der anderen Organe vollziehen. Aus dem Grundsatz der institutionellen Autonomie der Organe folgt, dass die Kommission den anderen Organen „die erforderlichen Befugnisse zur Ausführung der sie betreffenden Einzelpläne“ zuerkennen muss.²⁸⁶ Zweitens wird die Haushaltsvollzugsbefugnis der Kommission durch die Komitologieverfahren erheblich begrenzt. Je nach Wahl des Beratungs- oder des Prüfverfahrens (vgl Art 290 AEUV)²⁸⁷ sind die Entscheidungsbefugnisse der Kommission eingeschränkt. Drittens kann die Kommission bestimmte Aufgaben des Haushaltsvollzugs weiter übertragen. Die Haushaltsordnung sieht drei Möglichkeiten vor: die direkte Mittelverwaltung, die geteilte Mittelverwaltung und die indirekte Mittelverwaltung. Für alle drei Varianten der Haushaltsvollziehung gilt, dass die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich

²⁸⁶ Art 35 I VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁸⁷ VO 182/2011, ABl 2011 L 55/13.

bleibt. Die Kommission muss ihre Entscheidung über eine bestimmte Mittelverwendung und die Wahl einer Einrichtung oder Person „vollständig begründen“.²⁸⁸

- 193 Nach Maßgabe der sog **Meroni-Rechtsprechung** des EuGH aus 1958 dürfen ausgegliederten Einrichtungen keine Befugnisse übertragen werden, die sie „nach freiem Ermessen“ ausüben können. Dieser Rechtsprechung folgend untersagt die Haushaltsordnung der Kommission ausdrücklich, Durchführungsbefugnisse auf Dritte zu übertragen, wenn damit ein großer Ermessensspielraum für politische Optionen verbunden ist.²⁸⁹ Die Ausführungsbefugnisse müssen auch „genau umgrenzt“ sein und deren Ausübung einer „strengen Kontrolle“ im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale unterliegen,²⁹⁰ die Ausübung muss also „in vollem Umfang beaufsichtigt“²⁹¹ werden.

a) Direkte Mittelverwaltung

- 194 Die **Kommission** kann den Haushalt direkt vollziehen („direkte Mittelverwaltung“), dh **selbst vollziehen**. Dieser Vollzug kann entweder über ihre Dienststellen erfolgen oder durch Delegationen der Union unter Aufsicht des jeweiligen Delegationsleiters oder über Exekutivagenturen. Das betrifft ca 22% der Mittel. Dem folgend erlaubt die Haushaltsordnung der Kommission und allen anderen Organen eine Übertragung ihrer Haushaltsvollzugsbefugnis in ihren Dienststellen innerhalb der Grenzen, die sie in der Übertragungsverfügung festlegen. Die Bevollmächtigten dürfen nur im Rahmen der ihnen ausdrücklich übertragenen Befugnisse tätig werden.
- 195 Die Kommission kann ihre Haushaltsvollzugsbefugnis zB für die in den sie betreffenden Einzelplan des Haushaltsplans eingestellten operativen Mittel an die **Leiter der Delegationen der Union übertragen**. In diesem Fall haben diese die kommissionsinternen Vorschriften für den Haushaltsvollzug anzuwenden und unterliegen denselben Rechenschaftspflichten und sonstigen Pflichten wie jeder andere nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte der Kommission. Die Kommission kann diese Befugnisübertragung jederzeit widerrufen.²⁹²
- 196 Ein besonderer Fall betrifft die **Externalisierung von EU-Verwaltungsaufgaben**. Wegen der Vervielfachung und Diversifizierung der Verwaltungsaufgaben

²⁸⁸ Art 58 III VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁸⁹ Art 58 VII VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁹⁰ EuGH, Rs 9/56 – Meroni, Slg 1958, 43 f; neuere Rspr: EuGH, Rs C-270/12 – Vereinigtes Königreich/Parlament, Rn 41 f.

²⁹¹ EuGH, Rs 10/56 – Meroni, Slg 1958, 81 f.

²⁹² Art 56 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

der Kommission und wegen der – wie die Kommission selbst ausführt – „Unmöglichkeit, die Anzahl der Beamten unendlich zu vermehren“,²⁹³ werden Verwaltungsaufgaben der EU in bestimmten Fällen ausgegliedert, sei es auf Agenturen, sei es auf andere Einrichtungen der Union. Die Haushaltsordnung, die insoweit die Meroni-Rechtsprechung aufgreift, setzt einer Übertragung des Haushaltsvollzugs auf andere Einrichtungen Grenzen. Zentral ist Art 317 I AEUV, der der Kommission die Verantwortung für den Haushaltsvollzug zuweist und deshalb eine entsprechende Aufsicht einfordert. Exekutivagenturen werden von der Kommission durch Beschluss geschaffen und sind juristische Personen des Unionsrechts. Die Kommission muss sicherstellen, dass diese ihre Befugnis für ihre Rechnung und unter ihrer Aufsicht durchführen.²⁹⁴ In der Haushaltsordnung wird der Kommission die Befugnis zugewiesen, delegierte Rechtsakte zur Festlegung detaillierter Vorschriften über die Ausübung der den Exekutivagenturen übertragenen Befugnisse zu erlassen.

b) Geteilte Mittelverwaltung

Ungefähr 76 % der Mittel werden durch die **Kommission und die Mitgliedstaaten** 197 verwaltet. In diesem Fall überträgt die Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben.²⁹⁵ Die Mitgliedstaaten haben EU-Mittel durch ihre Behörden zu verwalten und Zahlungen zu tätigen. Das betrifft insbesondere den EGFL und die Strukturfonds (EFRE, ESF). Von zentraler Bedeutung ist in diesem Fall die **Kontrolle**, die eine **doppelte** sein muss: Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben gemeinsam sicherzustellen, dass die Mittel aus dem Haushalt der Union wirtschaftlich, transparent und nichtdiskriminierend verwendet werden. Die Mitgliedstaaten haben die finanziellen Interessen der Union umfassend zu schützen. Sie haben insbesondere sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam gemäß den geltenden Vorschriften umgesetzt werden. Sie haben Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Dafür haben die Mitgliedstaaten ex-ante- und ex-post Kontrollen durchzuführen (zB durch Vor-Ort-Kontrollen). Rechtsgrundlos gezahlte Beträge haben sie zurückzufordern und ggf rechtliche Schritte einzuleiten. Gegenüber den Empfängern von Unionsmitteln haben sie wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen zu verhängen. Die Kommission hat die in den Mitgliedstaaten

²⁹³ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 328.

²⁹⁴ VO 58/2003, ABl 2003 L 11/1.

²⁹⁵ Vgl Art 59 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

eingerrichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu überwachen. Ausdrücklich verpflichtet die Haushaltsordnung die Kommission, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und das Ausmaß des bewerteten Risikos im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften zu berücksichtigen.

c) Indirekte Mittelverwaltung

- 198 Eine indirekte Mittelverwaltung liegt vor, wenn Haushaltsvollzugsaufgaben auf bestimmte Einrichtungen übertragen werden, die weder der EU angehören noch Einrichtungen eines Mitgliedstaats sind. In Betracht kommt eine **Übertragung auf Drittländer** und deren Einrichtungen (zB die Verwaltung von EU Geldern im Rahmen der Heranführungshilfe), internationale Organisationen und deren Agenturen (zB bei gemeinsamen Programmen), die EIB und den Europäischen Investitionsfonds, bestimmte öffentlich-private Partnerschaften, bestimmte externalisierte Einrichtungen, öffentliche Einrichtungen, privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, und privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Umsetzung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden, sowie Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP betraut sind.²⁹⁶ Eine indirekte Mittelverwaltung muss im Basisrechtsakt so vorgesehen sein, sofern ein Basisrechtsakt ausnahmsweise nicht erforderlich ist.²⁹⁷
- 199 Die Kommission darf diese Einrichtungen und Personen nur dann mit Haushaltsvollzugsaufgaben betrauen, wenn es **transparente, nicht diskriminierende, effiziente und wirksame Rechtsbehelfsverfahren** hinsichtlich der tatsächlichen Wahrnehmung dieser Aufgaben gibt. Wie bei der geteilten Mittelverwaltung gilt, dass die betrauten Einrichtungen und Personen beim Schutz der finanziellen Interessen der Union in vollem Umfang zusammenzuarbeiten haben. Insbesondere muss eine Befugnis des Europäischen Rechnungshofes und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) zur Prüfung von Finanzmitteln vorgesehen werden.²⁹⁸

²⁹⁶ IE vgl Art 58 I lit c VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁹⁷ S o Rn 190 zu Art 54 II VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

²⁹⁸ Art 58 V und VI VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

VII. Rechnungslegung und Entlastung

Im EGKSV 1951 war lediglich eine Rechnungsprüfung vorgesehen: Der Rechnungsprüfer hatte jährlich einen Bericht über die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und des Finanzgebarens der einzelnen Organe der Montanunion zu erstatten. Dieser Bericht wurde der Versammlung durch die Hohe Behörde zur Kenntnisnahme übermittelt.²⁹⁹ Heute ist die Rechnungsprüfung nicht nur deutlich differenzierter geregelt, der AEUV sieht auch vor, dass die Kommission zu entlasten ist.

1. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung

Aufgrund ihrer Verantwortung für den Vollzug des Haushaltsplans ist die Kommission zur **jährlichen Rechnungslegung** verpflichtet (Art 318 AEUV). Dafür legt sie dem Parlament und dem Rat jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans sowie eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union und einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor.

Das **Rechnungsführungssystem** eines Organs dient dazu, Haushalts- und Finanzdaten aufzunehmen, zu klassifizieren und zu registrieren. Es ist untergliedert in eine Finanzbuchführung, die Salden und Kontobewegungen nach der Methode der doppelten Buchführung chronologisch nachzeichnet, und in eine Buchführung über die Haushaltsvorgänge, die eine ausführliche Aufzeichnung der Ausführung des Haushaltsplans bietet.³⁰⁰

Die **Rechnungsabschlüsse** umfassen den konsolidierten Jahresabschluss, in dem die Finanzdaten der Jahresabschlüsse der aus dem Haushaltsplan finanzierten Organe und bestimmter anderer EU-Einrichtungen in konsolidierter Form dargestellt sind und die Haushaltsbuchführung, in der die Informationen der Haushaltsbuchführung der Organe in aggregierter Form dargestellt sind. Die Jahresabschlüsse wiederum umfassen erstens die Vermögensübersicht und die Übersicht über die finanziellen Ergebnisse, aus denen sämtliche Aktiva und Passiva, die Finanzlage sowie das wirtschaftliche Ergebnis zum 31. Dezember des vorhergehenden Haushaltsjahres hervorgehen, zweitens eine Cashflow-Übersicht mit den Ein- und Auszahlungen des Haushaltsjahres und den endgültigen Kassenmittelbestand sowie drittens eine Tabelle über die Veränderungen des Nettovermögens, die eine Übersicht über die im Laufe des Haushaltsjahres

²⁹⁹ Ex-Art 78 EGKSV.

³⁰⁰ Art 151 ff VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

erfolgten Bewegungen bei den Reserven sowie die Gesamtergebnisse gibt.³⁰¹ Die Übersichten über den Haushaltsvollzug schließen Übersichten, die sämtliche Einnahmen- und Ausgabenvorgänge des Haushaltsjahres zusammenfassen, und Erläuterungen, die die Informationen in den Übersichten ergänzen und kommentieren, ein.

204 Jedes Organ sowie bestimmte EU-Einrichtungen erstellen einen **Bericht über die Haushaltsführung** und das **Finanzmanagement** des betreffenden Haushaltsjahres, den sie an das Parlament, den Rat und den Rechnungshof zu senden haben. Außerdem übermitteln die Rechnungsführer der Organe und der EU-Einrichtungen dem Rechnungsführer der Kommission und dem Rechnungshof ihre vorläufigen Rechnungsabschlüsse. Der Rechnungshof prüft die vorläufigen Rechnungsabschlüsse der Organe.

205 Der **Evaluierungsbericht** soll sich auf die Ergebnisse stützen, die Parlament und Rat der Kommission im Rahmen des Entlastungsverfahrens erteilt haben. Damit werden zwei Ziele verfolgt: Erstens soll der Haushaltsvollzug ergebnisorientierter erfolgen und beurteilt werden und zweitens soll die demokratische Kontrolle des Haushaltsvollzugs verbessert werden.³⁰²

2. Entlastung

a) Bedeutung

206 Die Entlastung des Haushalts ist in Art 319 AEUV geregelt. Das Parlament hat der Kommission die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans zu erteilen. **Entlastet wird die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans**, dh der Entlastungsbeschluss betrifft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union sowie den sich daraus ergebenden Saldo, außerdem das Vermögen und die Schulden der Union. Die Entlastung hat damit zwei Funktionen. Erstens eine rechnerische: Es soll der **ordnungsgemäße Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr bestätigt** werden. Die Richtigkeit der Haushaltsführung wird bestätigt. Zweitens eine politische: Die **Haushaltsführung** der Kommission, also insbesondere die Verwaltung der Eigenmittel und ihre Verwendung, soll **bestätigt** werden.³⁰³ Diese Bestätigung hat keine rechtlichen Konsequenzen, das Parlament billigt aber den Haushaltsvollzug in politischer Hinsicht. Die Entlastung gilt deshalb als „bedeutender Augenblick“ und als „Höhepunkt“

³⁰¹ Art 145 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

³⁰² Streinz/*Niedobitek* Art 318 AEUV Rn 8.

³⁰³ Streinz/*Niedobitek* Art 319 AEUV Rn 2; Vedder/Heintschel vHeinegg/*Rossi* Art 319 AEUV Rn 3.

des Entlastungsverfahrens,³⁰⁴ weil die „Haftung“ der Kommission für die Haushaltsführung endet. Billigt das Parlament den Haushaltsvollzug nicht, ist damit ein ernster Vorwurf an die Kommission verbunden. Die Verweigerung der Entlastung drückt zwar ein Misstrauen des Parlaments gegenüber der Kommission aus, kann aber nicht in ein Misstrauensvotum (Art 234 AEUV) umgedeutet werden;³⁰⁵ sie kann jedoch ein Grund für ein Misstrauensvotum sein oder zum Rücktritt der Kommission führen.

Durch die Entlastung wird das **Haushaltsjahr abgeschlossen**.³⁰⁶ Die Haus- 207
haltsordnung sieht vor, dass die Entlastung für den Haushaltsvollzug in einem Haushaltsjahr vor dem 15. Mai des übernächsten Jahres erfolgen soll, allerdings ist auch eine spätere Entlastung möglich. Die Verzögerung des Entlastungsbeschlusses haben Rat oder Parlament der Kommission zu begründen. Nach der Entlastung können die Kommission oder andere Organe keine Finanztransaktionen aufgrund des Haushalts mehr vornehmen.

b) Entlastungsverfahren

Das Entlastungsverfahren ist sehr komplex in verschiedenen Vorschriften des 208
AEUV³⁰⁷ und der Haushaltsordnung geregelt. Wie bereits ausgeführt, **übermitteln** zunächst die **Rechnungsführer** der anderen Organe (außer Kommission) und EU-Einrichtungen dem Rechnungsführer der Kommission und dem Rechnungshof ihre vorläufigen Rechnungen mit dem Bericht über den Haushaltsvollzug und das Finanzmanagement. Der **Rechnungsführer der Kommission konsolidiert** diese mit der vorläufigen Rechnung der Kommission und übermittelt diese dem Rechnungshof. Nach einer Prüfung durch den Rechnungshof erstellt dieser seine Bemerkungen. Der **Rechnungshof übermittelt der Kommission** und den betroffenen Organen spätestens am 30. Juni die **Bemerkungen**, die seiner Ansicht nach in den Jahresbericht aufzunehmen sind. Diese Bemerkungen müssen vertraulich bleiben und unterliegen einem kontradiktorischen Verfahren. Alle Organe übermitteln dem Rechnungshof ihre Antworten spätestens am 15. Oktober. Der Kommission werden die Antworten der anderen Organe gleichzeitig zugeleitet.³⁰⁸

³⁰⁴ GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 391

³⁰⁵ Str vgl Schwarze/*Schoo* Art 317 AEUV Rn 1; Calliess/Ruffert/*Waldhoff* Art 317 AEUV Rn 1.

³⁰⁶ Vedder/Heintschel vHeinegg/*Rossi* Art 319 AEUV Rn 10.

³⁰⁷ Art 287, 318, 319 AEUV.

³⁰⁸ Art 162 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

- 209 Sodann erstellen die anderen Organe und Einrichtungen ihre **endgültigen Rechnungsabschlüsse** und **übermitteln sie dem Rechnungsführer der Kommission, dem Rechnungshof, dem Europäischen Parlament und dem Rat**. Der Rechnungsführer der Kommission erstellt die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse. Die Kommission billigt die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse sowie ihre eigenen Rechnungsabschlüsse und übermittelt sie Parlament, Rat und Rechnungshof. Die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse werden spätestens am 15. November zusammen mit der Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs³⁰⁹ im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.
- 210 Sobald der Rechnungshof den Jahresbericht übermittelt hat, teilt die Kommission den betroffenen Mitgliedstaaten unverzüglich die **Angaben dieses Berichts über die Verwaltung der Mittel** mit, für die sie aufgrund der geltenden Vorschriften zuständig sind. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission nach Empfang dieser Mitteilung innerhalb von 60 Tagen ihre Antworten. Die Kommission informiert Rechnungshof, Parlament und Rat bis zum 28. Februar.³¹⁰
- 211 Schließlich **prüft der Rat** die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht.³¹¹ Ferner prüft er den Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die Zuverlässigkeitserklärung und die einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs. Sodann **erteilt der Rat eine Empfehlung** zur Entlastung der Kommission.³¹² Diese Empfehlung hat zwar keine rechtliche Bedeutung, dh das Parlament kann sich darüber hinwegsetzen, aber sie ist in politischer Hinsicht sehr wichtig. Denn wird keine Empfehlung ausgesprochen heißt das, dass der Rat die Haushaltsführung der Kommission nicht billigt. Das Parlament kann gleichwohl eine Entlastung aussprechen.
- 212 Daraufhin **überprüft das Parlament** Rechnungen, Vermögensübersichten, Evaluierungsberichte, den Jahresbericht des Rechnungshofs mit den Antworten der geprüften Organe, dessen Sonderberichte für das betreffende Haushaltsjahr sowie dessen Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.³¹³ Das Europäische Parlament kann die Kommission auffordern, Auskunft über

309 Art 287 AEUV, Art 106a EAGV.

310 Art 162 V VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

311 Art 318 AEUV.

312 ZB Empfehlung des Rates vom 21. März 2013 über die Entlastung der Kommission zur Ausführung der Rechnungsvorgänge des Europäischen Entwicklungsfonds (10. EEF) für das Haushaltsjahr 2011, ABl C 88/3.

313 Art 166 II VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. Die Kommission hat dann dem Parlament alle notwendigen Informationen vorzulegen. Diese Befugnis besteht dabei nicht nur im Entlastungsverfahren, sondern „auch zu anderen Zwecken“, wie es in Art 319 II AEUV ausdrücklich heißt.

Das Parlament kann die **Entlastung aufschieben**. ZB kann das Parlament 213 die Entlastung von der Erfüllung bestimmter Bedingungen durch die Kommission abhängig machen, wie Maßnahmen gegen Betrugsbekämpfung oder effektiveren Mitteleinsatz. Es kann aber auch eine längere Prüfungszeit einfordern, um die Unterlagen sichten und auswerten zu können. Im Fall der Vertagung hat die Kommission so schnell wie möglich Vorkehrungen zu treffen, um die Hinderungsgründe auszuräumen.³¹⁴ In der Geschäftsordnung des Parlaments ist außerdem geregelt, dass ein Aufschub auch dann erfolgt, wenn ein Vorschlag zur Erteilung der Entlastung im Parlament während der April-Tagung nicht die Mehrheit erhält. Dann gilt die Entlastung als aufgeschoben und der zuständige Ausschuss legt innerhalb von sechs Monaten einen neuen Bericht vor, der einen Vorschlag zur Erteilung oder zur Verweigerung der Entlastung enthält.³¹⁵

Die Einbindung des Rates in das Entlastungsverfahren und die alleinige 214 Befugnis des Parlaments zur Entlastung zeigen den **historischen Wandel von Funktion und Bedeutung des Parlaments im Haushaltsverfahren**. Im EWGV 1957 lag es in der Zuständigkeit des Rates, die Kommission zu entlasten, der „Versammlung“, dem heutigen Parlament, war die Entscheidung des Rates nur mitzuteilen. Die Kontrolle des Haushaltsvollzugs erfolgte damit durch die Mitgliedstaaten und damit indirekt auch durch die nationalen Parlamente, was insofern konsequent war, als die Gemeinschaft nur durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wurde.³¹⁶ Durch den Übergang zu einer Finanzierung durch Eigenmittel, auf die die Gemeinschaft einen Anspruch hatte, bedurfte es einer demokratischen Kontrolle auf europäischer Ebene. Deshalb nahmen ab 1970 mit dem Vertrag von Luxemburg Rat und Parlament gemeinsam die Entlastung vor, ab 1977 ging die Entlastungsbefugnis dann auf das Parlament allein über. Heute hat der Rat nur noch die Befugnis der Vorprüfung und die Möglichkeit, Empfehlungen und Erläuterungen abzugeben.

³¹⁴ Art 164 III VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

³¹⁵ Anlage VI Art 5 Ziff 1 lit a Geschäftsordnung EP.

³¹⁶ Rossi EuR 2013, 170 (172).

c) Verweigerung der Entlastung

- 215 Die **Verweigerung der Entlastung** ist nicht im AEUV geregelt. Insbesondere materielle Anforderungen sind nicht vorgegeben, zB dass eine Entlastung nur bei schwerwiegenden Fällen verweigert werden kann.³¹⁷ Die Verweigerung der Entlastung erfolgt nach der Geschäftsordnung des Parlaments während der Oktober-Tagung, etwa indem ein Vorschlag zur Erteilung der Entlastung nicht die Mehrheit erhält. Das bedeutet die Verweigerung der Entlastung. Eine andere Möglichkeit ist, dass ein Vorschlag zur Verweigerung der Entlastung die erforderliche Mehrheit erhält. Dann wird ein formeller Vorschlag zum Rechnungsabschluss für das betreffende Haushaltsjahr auf einer späteren Tagung vorgelegt, auf der die Kommission um Abgabe einer Erklärung ersucht wird.³¹⁸
- 216 In der Vergangenheit kam es zur Verweigerung der Entlastung für die Haushaltsjahre 1982, 1985 und 1996. Im Jahr 1984 verweigerte die Kommission einen Rücktritt unter Hinweis darauf, dass ihr Mandat ohnehin bald ausliefe, 1998 trat die Kommission unter Vorsitz von Jaques Santer im März 1999 geschlossen zurück.³¹⁹

d) Entlastungsadressat

- 217 **Entlastet wird ausschließlich die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans.** So heißt es ausdrücklich in Art 319 I AEUV, weshalb die gängige Praxis des Parlaments, Entlastungen auch zur Haushaltsführung anderer Organe – insbesondere des Rates,³²⁰ von Agenturen,³²¹ von gemeinsamen Unternehmen³²² und sogar sich selbst³²³ – auszusprechen, von Art 319 AEUV nicht gedeckt

³¹⁷ Dahingehend *Oppermann/Classen/Nettesheim* S 98.

³¹⁸ Anlage VI Art 5 Ziff 2 lit a Geschäftsordnung EP.

³¹⁹ *Rossi* EuR 2013, 170 (174).

³²⁰ ZB Beschluss 2012/799 des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan II – Rat, ABl 2012 L 350/69.

³²¹ ZB Beschluss 2012/804 des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Umweltagentur für das Haushaltsjahr 2010, ABl 2012 L 350/89; Beschluss 2012/802 des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Arzneimittel-Agentur für das Haushaltsjahr 2010, ABl 2012 L 350/82.

³²² ZB Beschluss 2012/610 des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans des gemeinsamen Unternehmens „Brennstoffzellen und Wasserstoff“ für das Haushaltsjahr 2010, ABl 2012 L 286/328.

³²³ ZB Beschluss 2009/185 des Europäischen Parlaments vom 22. April 2008 über die Entlastung

ist.³²⁴ Art 319 AEUV kann nicht dahingehend ausgelegt werden, dass die Bestimmung zwar die Kommission als Entlastungsadressaten bestimmt, aber nicht abschließend ist und eine Entlastung anderer Organe und Stellen der Union nicht ausschließt. Das Parlament stützt sich für diese Rechtsauffassung auf Art 314 I, Art 317 und 318 AEUV, die eine Befugnis der Organe bestimmen, Einzelpläne zu vollziehen, die Entlastung – das regelt Art 319 AEUV – kann aber nur gegenüber der Kommission erfolgen, die ja auch die Verantwortung für die Ausführung des gesamten Haushaltsplans trägt. Richtig ist zwar, dass die Union nach Art 335 S 3 AEUV in Fragen, die das Funktionieren der einzelnen Organe betreffen, aufgrund von deren Verwaltungsautonomie von dem betreffenden Organ vertreten wird, und dass die Kommission nach Art 55 der Haushaltsordnung den anderen Organen die erforderlichen Befugnisse zur Ausführung der sie betreffenden Einzelpläne zuerkennt. Das bedeutet aber nicht, dass die Ausführung dieser Einzelpläne Gegenstand der Entlastung durch das Parlament ist.

Dem widerspricht Art 319 AEUV, der primärrechtlich ausschließlich die 218 Kommission als Entlastungsadressaten nennt. Dass das Parlament in seiner Geschäftsordnung die Entlastung anderer Organe und Stellen der Union für die Ausführung von Einzelplänen regelt, insbesondere für das Parlament selbst, für den Rat (in Bezug auf seine Tätigkeit als Exekutive), für den Gerichtshof der Europäischen Union, für den Rechnungshof, für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und für den Ausschuss der Regionen, außerdem für den Europäischen Entwicklungsfonds sowie für die verantwortlichen Organe von rechtlich selbstständigen Einrichtungen, die Unionsaufgaben wahrnehmen, ändert daran nichts,³²⁵ weil die Geschäftsordnung des Parlaments allein das Parlament bindet. Nach Art 232 AEUV gibt das Europäische Parlament „sich seine Geschäftsordnung“. Das heißt aber nicht, dass das Parlament eine ordnungsgemäße Rechnung der anderen Organe, Agenturen usw nicht feststellen dürfte. Doch hat diese „Entlastung“ allein informativen Charakter.

Nach Art 319 III AEUV hat die **Kommission „alle zweckdienlichen Maß-** 219 **nahmen“** zu treffen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind,

für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2006 – Einzelplan I – Europäisches Parlament, ABl 2009 L 88/1.

³²⁴ Rossi EuR 2013, 170 ff; Streinz/*Niedobitek* Art 319 AEUV Rn 7 und 8; GD Haushalt, Finanzverfassung der Europäischen Union, S 325.

³²⁵ Art 77 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 2013.

nachzukommen. Auf Ersuchen des Parlaments oder des Rates hat die Kommission Bericht über die Maßnahmen zu erstatten, die aufgrund dieser Bemerkungen und Erläuterungen getroffen wurden. Das betrifft insbesondere die Weisungen, die den für die Ausführung des Haushaltsplans zuständigen Dienststellen erteilt worden sind. Außerdem sind diese Berichte dem Rechnungshof zuzuleiten.

220 Art 319 AEUV sagt nicht, in welcher Form die Entlastung zu erfolgen hat. Das Parlament greift regelmäßig auf zwei Instrumente zurück. Es erlässt erstens einen **Beschluss**, den eigentlichen Entlastungsbeschluss, und zweitens eine **EntschlieÙung**,³²⁶ die Bemerkungen zur Entlastung enthält, wobei die EntschlieÙung „integraler Bestandteil“ des Entlastungsbeschlusses sein soll.

221 Zu beachten ist, dass die Befugnis des Parlaments zur Entlastung der Kommission im übernächsten Haushaltsjahr nicht bedeutet, dass die Kommission im laufenden Haushaltsjahr keine Prüfungen durchführen dürfte. Das Parlament ist befugt, auch die Ausführung des laufenden Haushaltsplans zu prüfen, was durch seine für den Haushalt und die Haushaltskontrolle zuständigen Ausschüsse sowie die übrigen betroffenen Ausschüsse erfolgt.³²⁷

VIII. Schutz der finanziellen Interessen der EU

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

222 Fall 5 (EuGH, Rs C-11/00 – Kommission/Rat):

Art 4 I VO 1073/1999 gibt dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) die Befugnis, administrative Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen durchzuführen. Diese internen Untersuchungen erfolgen unter Einhaltung der Vorschriften der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen, sowie des Statuts unter den Bedingungen und nach den Modalitäten, die in dieser Verordnung und in den von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu erlassenden einschlägigen Beschlüssen vorgesehen sind. Die Organe haben die mit diesen Beschlüssen einzuführende Regelung untereinander abzustimmen.

Die EZB erlässt daraufhin einen Beschluss, in dem sie die Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der EZB richten,

³²⁶ ZB EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil seines Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan II – Rat, sind, ABl 2012 L 350/71.

³²⁷ Art 78 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 2013.

der Direktion Interne Revision bei der EZB zuweist. Diese Direktion soll für die Durchführung von administrativen Untersuchungen innerhalb der EZB zuständig sein. Die Direktion Interne Revision soll unabhängig sein, ein Ausschuss der EZB für Betrugsbekämpfung, der sich aus drei unabhängigen externen Personen zusammensetzt, soll die Unabhängigkeit der Direktion Interne Revision verstärken und für die regelmäßige Kontrolle sowie für die ordnungsgemäße Ausführung dieser Tätigkeit zuständig sein. Ist der Beschluss der EZB, der OLAF von der Durchführung administrativer Untersuchungen innerhalb der EZB ausschließt, rechtmäßig?

Die Union hat in der Vergangenheit immer wieder mit **Korruption** zu tun gehabt. 223 Bereits 1988 hat die Kommission deshalb die Task Force „Anti-Fraud Coordination Unit“ (UCLAF) gegründet. 1999 wurde die europäische Betrugsbekämpfungsbehörde „Office Européen de Lutte Anti-Fraude“ (OLAF – Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung) gegründet. Die Behörde hat heute 300 Mitarbeiter.³²⁸ Art 325 AEUV enthält die primärrechtliche Grundlage für die europäische Betrugsbekämpfung:

Darin werden die Union und die Mitgliedstaaten verpflichtet, **Betrügereien** 224 und sonstige **gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen**. Sie sollen abschreckende Maßnahmen einsetzen, die in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.³²⁹ Die Einbindung der Mitgliedstaaten ist von erheblicher Bedeutung, weil der Vollzug europäischer Vorschriften und die Auszahlung europäischer Haushaltsmittel häufig durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden erfolgt (mittelbarer Vollzug).

Der Vertrag greift den europäischen **Äquivalenzgrundsatz** auf, wenn er die 225 Mitgliedstaaten weiter verpflichtet, zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, die gleichen Maßnahmen zu ergreifen wie zur Bekämpfung von Betrügereien gegen ihre eigenen finanziellen Interessen. Das schließt strafrechtliche Sanktionen ein.³³⁰ Dafür haben die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor

³²⁸ Oppermann/Classen/Nettesheim S 99.

³²⁹ In Österreich zB Straftat des Fördermissbrauchs § 153b StGB, Beamtenbestechung §§ 304, 307 StGB, Geldwäsche § 165 StGB; ferner die Einführung der Korruptionsstaatsanwaltschaft; vgl weiter: Killmann JSt 2008, 69 ff; in Deutschland: Subventionsbetrug § 264 StGB; Straftaten im Amt (zB Vorteilsannahme, Bestechlichkeit usw §§ 331, 332 ff StGB), Geldwäsche § 261 StGB.

³³⁰ Vgl grundlegend: Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl 1995 C 316/48.

Betrügereien zu koordinieren und zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden zu sorgen.

- 226 Art 325 IV AEUV enthält eine Rechtsgrundlage für Parlament und Rat, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um einen effektiven und gleichwertigen Schutz in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu ermöglichen.

- 227 Das europäische Amt für Betrugsbekämpfung wurde durch einen Beschluss der Kommission gegründet.³³¹ OLAF soll durch interne und externe Verwaltungsuntersuchungen³³² Betrug, Korruption und alle anderen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bekämpfen. Dafür sind OLAF **umfassende Befugnisse** zugewiesen: Das Amt erhält zB ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen. Es darf ihre Rechnungsführung kontrollieren. Es kann Kopien aller Dokumente und Kopien des Inhalts aller Datenträger, die im Besitz der Organe, Einrichtungen sowie der Ämter und Agenturen sind, anfertigen oder Auszüge davon erhalten. Es kann diese Dokumente und Informationen erforderlichenfalls sicherstellen, um ein mögliches Verschwinden zu verhindern. Es kann die Mitglieder der Organe und Einrichtungen, die Leiter der Ämter und Agenturen sowie die Mitglieder des Personals dieser Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen um mündliche Informationen ersuchen. Es kann Kontrollen vor Ort bei betroffenen Wirtschaftsteilnehmern vornehmen, um Zugang zu Informationen zu erhalten, die etwaige Unregelmäßigkeiten betreffen und über die diese Wirtschaftsteilnehmer eventuell verfügen. Es kann von jedem Betroffenen die Informationen anfordern, die für seine Untersuchungen für sachdienlich sind.³³³ Polizeiliche, strafrechtliche oder Disziplinarbefugnisse kommen OLAF indes nicht zu. Die strafrechtliche Verfolgung ist Angelegenheit der nationalen Strafverfolgungsbehörden.

- 228 Die VO 1073/1999 lässt Untersuchungen nur unter Wahrung des **Grundsatzes der Vertraulichkeit und des Datenschutzes** zu. Das gilt sowohl für Informationen aus externen wie aus internen Untersuchungen. Kryptisch heißt es in der Verordnung auch, dass interne Informationen nur den Personen mitgeteilt werden dürfen, „die in den Organen der Europäischen Union oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihres Amtes davon Kenntnis erhalten dürfen“; sie dürfen zu

³³¹ Beschluss 1999/352, ABl 1999 L 136/20.

³³² Vgl dazu VO 2185/96, ABl 1996 L 292/2; VO 2988/95, ABl. 1995 L 312/1.

³³³ Art 4 VO 1073/1999, ABl 1999 L 136/1.

keinem anderen Zweck als der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen verwendet werden.³³⁴ Weil OLAF keine strafrechtlichen Ermittlungen, sondern administrative Untersuchungen vornimmt, sind die Beschuldigtenrechte aber nur rudimentär geregelt.³³⁵ Das galt von vornherein als „Geburtsfehler“.³³⁶ Das EuG hat in der Entscheidung „Franchet und Byk“³³⁷ die Verteidigungsrechte der Betroffenen gestärkt, insbesondere die Bedeutung der Anhörung Betroffener hervorgehoben. Eine Nichtigkeitsklage gegen einen Abschlussbericht von OLAF ist regelmäßig unzulässig. Denn ein solcher Bericht ändert nicht in qualifizierter Weise die Rechtsstellung der Personen, die in dem Bericht genannt werden. Ein solcher Bericht ist auch nicht zwangsläufig eine vorbereitende Maßnahme für Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren. Der Abschlussbericht selbst enthält allenfalls Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die betroffenen Organe, damit sie entscheiden, inwieweit ihnen zu folgen ist.³³⁸ Möglich ist eine Klage auf Schadensersatz (Art 340 II AEUV).³³⁹

Zunächst waren die Befugnisse von OLAF für **interne Verwaltungsuntersuchungen** bei anderen Organen als der Kommission umstritten. Denn der Errichtungsakt ist ein Beschluss der Kommission und die Kommission kann nur die Hoheitsbefugnisse übertragen, die ihr selbst zustehen. Aufgrund der Verwaltungsautonomie der Unionsorgane kann die Kommission ohne Zustimmung der betreffenden Organe keine internen Untersuchungen bei anderen Organen durchführen und deshalb auch nicht entsprechende Befugnisse anderer Organe übertragen. Ein weiteres Hindernis sind die Vorrechte und Befreiungen der Union (zB Immunität).³⁴⁰ Von Anfang an war es aber das Ziel der Kommission, dass **OLAF alle Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union** bei der Betrugsbekämpfung **unterstützen** bzw diese Untersuchungen selbst vornehmen sollte. Um die Befugnis von OLAF gegenüber anderen Organen als der Kommission zu erweitern, schlossen Parlament, Rat und Kommission eine interinstitutionelle Vereinbarung ab, in der sie sich verpflichteten, OLAF entsprechende Befugnisse

³³⁴ Art 8 VO 1073/1999, ABl 1999 L 136/1.

³³⁵ Gleß EuZW 1999, 618 ff.

³³⁶ Brüner EuR 2008, 859 (860).

³³⁷ EuG, Rs T-48/05 – Franchet und Byk / Kommission; dazu *Niestedt/Boeckmann* EuZW 2009, 70 ff.

³³⁸ EuG, Rs T-309/03 – Manuel Camós Grau / Kommission, Rn 48 f.

³³⁹ EuG, Rs T-259/03 – Nikolaou / Kommission.

³⁴⁰ Protokoll zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft – Protokoll (Nr 36) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften (1965), ABl 2006 C 321/318.

einzuräumen.³⁴¹ Dafür verständigten sie sich auf einen „**Standardbeschluss**“, ³⁴² den jedes Organ abzugeben hatte und der OLAF die erforderlichen Befugnisse verleihen sollte, um interne Verwaltungsuntersuchungen im jeweiligen Organ durchzuführen.³⁴³ Dem Rat und dem Parlament schlossen sich andere Organe an wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Europäische Gerichtshof und der Europäische Rechnungshof.

- 230** OLAF soll seine Untersuchungsbefugnisse „**in voller Unabhängigkeit**“ ausüben können.³⁴⁴ Insbesondere ist der Direktor des Amtes unabhängig und weisungsfrei. Er darf bei der Ausübung dieser Befugnisse keine Anweisungen der Kommission, einer Regierung, eines anderen Organs, einer Einrichtung, eines Amtes oder einer Agentur erbitten oder entgegennehmen. Ist der Direktor der Auffassung, dass eine von der Kommission getroffene Maßnahme seine Unabhängigkeit antastet, kann er beim Gerichtshof Klage gegen die Kommission einreichen.³⁴⁵ Der Direktor hat dem Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Rechnungshof regelmäßig Bericht über die Ergebnisse der von OLAF durchgeführten Untersuchungen zu erstatten. Die Untersuchungstätigkeiten des Amtes werden durch einen Überwachungsausschuss kontrolliert. Völlige Unabhängigkeit lässt sich aber schon deshalb nicht herstellen, weil das Amt – trotz gewisser Haushalts- und Personalautonomie – organisatorisch der Kommission zugewiesen ist. Insbesondere die politische Verantwortlichkeit für OLAF stellte sich schon bald als eine grundsätzliche Frage.³⁴⁶

231 Lösung Fall 5:

Art 4 VO 1073/1999 verpflichtet die Organe der Union, Beschlüsse zu fassen, damit OLAF interne Verwaltungsuntersuchungen zur Bekämpfung von Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen durchführen kann. Fraglich ist, ob sich diese Verpflichtung auch auf die EZB bezieht, weil diese nach Art 282 III AEUV un-

341 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl 1999 L 136/15.

342 Anhang zur Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl 1999 L 136/15.

343 vdGroeben/Schwarze/Prieß/Spitzer Art 280 EGV Rn 147.

344 Art 3 Beschluss 1999/352, ABl 1999 L 136/20.

345 Art 12 III S 2 VO 1073/1999, ABl 1999 L 136/1.

346 Brüner EuR 2008, 859 (862).

abhängig ist. Diese Unabhängigkeit könnte bei internen Verwaltungsuntersuchungen durch ein anderes Organ gefährdet sein.

Die VO 1073/1999 soll für alle Organe der Union gelten und die EZB einbeziehen, wie bereits der Wortlaut des Art 4 zeigt. Die Vorschrift ist rechtswirksam zustande gekommen: ex-Art 280 EG (jetzt Art 325 AEUV) beschränkt die Betrugsbekämpfung nicht auf den Gemeinschafts-(Unions-)haushalt, sondern nahm schon damals auf die finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Union) insgesamt Bezug. Zur Gemeinschaft (Union) gehört auch die EZB, die jetzt ausdrücklich als Organ in Art 13 I EUV angeführt ist. Einer Anhörung der EZB im Verordnungsgebungsverfahren bedurfte es nicht. Das besondere Anhörungsrecht der EZB (Art 127 IV AEUV) bezieht sich nur auf Maßnahmen der Währungspolitik und anderer materieller Zuständigkeiten der EZB, nicht auf Maßnahmen der Betrugsbekämpfung, die alle Organe betreffen. Gegen ein besonderes Anhörungsrecht spricht auch, dass die EZB dann gegenüber anderen Organen privilegiert würde.

Auch eine Verletzung der Unabhängigkeit liegt nicht vor: Die Unabhängigkeit der EZB ist eine funktionelle; sie besteht, damit die EZB ihre Aufgaben, insbesondere die Währungspolitik, effektiv wahrnehmen kann. Das bedeutet aber nicht, dass die EZB völlig von der Union gesondert und von jeder Bestimmung des Unionsrechts ausgenommen wäre. Die EZB soll zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen (Art 282 II AEUV) und unterliegt auch verschiedenen Kontrollen, zB durch den EuGH und den Rechnungshof. Schließlich ist nicht ersichtlich, wie durch interne Verwaltungsuntersuchungen die Fähigkeit der EZB beeinträchtigt werden könnte, ihren durch die Verträge aufgegebenen Verpflichtungen effektiv nachzukommen. Dabei ist auch wichtig, dass die Kontrollbefugnisse von OLAF auf rechtswidrige Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union begrenzt sind. Es ist nicht ersichtlich, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt sein könnte, insbesondere sieht die VO 1073/1999 die Wahrung des Grundsatzes der Vertraulichkeit und des Datenschutzes vor und erlaubt eine Verwendung von Informationen, die aufgrund von Untersuchungen gewonnen wurden, nur für die Bekämpfung von Betrugereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.³⁴⁷ Folglich konnte die EZB durch die VO 1073/1999 verpflichtet werden, einen entsprechenden Beschluss zu erlassen, damit interne Untersuchungen durch OLAF auch bei der EZB durchgeführt werden können. Weil sie aber ein anderes Gremium, die Direktion Interne Revision, damit beauftragte, hatte sie gegen die Verordnung verstoßen; der Beschluss der EZB war für nichtig zu erklären.

2. Auftragsvergabe durch die EU

Die finanziellen Interessen der EU zu schützen ist auch Gegenstand des Beschaffungswesens. Nur wenn der Zuschlag an den „Bestbieter“ erfolgt, ist gewährleistet, dass die finanziellen Mittel der Union optimal verwendet werden. Deshalb gelten für öffentliche Aufträge, die ganz oder teilweise aus dem Haushalt finanziert werden, die Grundsätze der **Transparenz**, der **Verhältnismäßigkeit**, der **Gleichbehandlung** und der **Nichtdiskriminierung**. Damit soll nicht nur allen

³⁴⁷ Vgl Art 8 VO 1073/1999, ABl 1999 L 136/1.

Bieter die gleiche Chance auf einen Vertragsabschluss ermöglicht werden; indem ein fairer Wettbewerb organisiert wird, soll der wirtschaftlichste Einsatz der Unionsmittel herausgefunden werden.

- 233 Anders als für die Mitgliedstaaten, für die besondere Vergaberichtlinien³⁴⁸ gelten, enthält die **Haushaltsordnung** das Vergaberechtsregime für Unionsorgane. Öffentliche Aufträge sind schriftlich geschlossene entgeltliche Verträge zur Beschaffung von beweglichen oder unbeweglichen Gütern, Bauleistungen oder Dienstleistungen gegen Zahlung eines ganz oder teilweise aus dem Haushalt finanzierten Betrags.³⁴⁹ Alle Aufträge oberhalb bestimmter Schwellenwerte³⁵⁰ müssen im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden.³⁵¹ Damit wird dem Grundsatz der Transparenz Genüge getan. Die Ausschreibungsunterlagen sollen eine vollständige, klare und präzise Beschreibung des Auftragsgegenstands sowie die für den betreffenden Vertrag geltenden Ausschluss-, Auswahl- und Zuschlagskriterien enthalten. ZB sind Bieter auszuschließen, die sich in einem Konkursverfahren, in Liquidation oder in einem gerichtlichen Vergleichsverfahren befinden. Andere Ausschlussgründe sind zB strafrechtliche Verurteilung, das Begehen einer schweren Verfehlung, die Nichtleistung von gesetzlich vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträgen oder Steuern. Sodann ist die Befähigung der Wirtschaftsteilnehmer anhand der in den Ausschreibungsunterlagen genannten Auswahlkriterien zu prüfen (sog Eignungsprüfung). In einem dritten Schritt erfolgt der Zuschlag auf der Grundlage der für den Auftragsgegenstand anwendbaren Zuschlagskriterien.

- 234 Eine Besonderheit des Unionsvergabeverfahrens ist, dass der öffentliche Auftraggeber, also das betreffende Unionsorgan, verwaltungsrechtliche oder finanzielle **Sanktionen** verhängen kann, wenn bestimmte Ausschlussgründe für Bieter vorliegen oder wenn eine schwere Vertragsverletzung (Nichterfüllung von Verpflichtungen) festgestellt worden ist und dabei ein Zusammenhang mit einer Finanzierung unter Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln der Union besteht. Festgesetzt werden kann zB ein Ausschluss für eine Höchstdauer von zehn Jahren von Aufträgen und Finanzhilfen aus dem Haushalt. Außerdem können finanzielle Sanktionen bis zur Höhe des betreffenden Auftragswertes verhängt werden. Für den Schutz der finanziellen Interessen der Union ist es außerdem möglich, diese verwaltungsrechtlichen oder finanziellen Sanktionen zu veröffentlichen.

³⁴⁸ RL 2004/17, ABl 2004 L 134/1; RL 2004/18, ABl 2004 L 134/114.

³⁴⁹ Art 101 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1. Finanzhilfen oder mit der EIB oder dem Europäischen Investitionsfonds geschlossene Aufträge für technische Hilfe gehören grds nicht dazu.

³⁵⁰ Art 118 VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1 verweist auf die RL 2004/18, ABl 2004 L 134/114.

³⁵¹ Im Folgenden s Art 101 ff VO 966/2012, ABl 2012 L 298/1.

Um eine abschreckende Wirkung zu gewährleisten, sind der Name des für den Verstoß Verantwortlichen, eine kurze Beschreibung des Verstoßes, das von dem Verstoß betroffene Programm und die Dauer des Ausschlusses und/oder die Höhe der finanziellen Sanktionen zu publizieren. Eher kryptisch ist der Zusatz, dass für den Fall einer Betroffenheit natürlicher Personen die Entscheidung über die Veröffentlichung unter gebührender Berücksichtigung des Rechts auf Achtung der Privatsphäre und der durch die Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr³⁵² eingeräumten Rechte zu treffen ist. Wenn das Vergabeverfahren mit gravierenden Fehlern oder Unregelmäßigkeiten behaftet ist oder gar Betrug vorliegt, hat der öffentliche Auftraggeber „alle erforderlichen Maßnahmen“ zu ergreifen. Er kann den Vertrag nicht abschließen, seine Ausführung aussetzen oder ihn gegebenenfalls kündigen. Ferner kann er die Zahlung ablehnen, bereits gezahlte Beträge einziehen oder sämtliche mit diesem Auftragnehmer geschlossenen Verträge kündigen.

352 VO 45/2001, ABl 2001 L 8/1.