



Studie

Centrum für Europäische Politik

**DIE VERSCHULDUNG DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN:
KOMPETENZEN UND PRAXIS**

von

Thiemo Jeck

Wissenschaftlicher Referent

Centrum für Europäische Politik (CEP)

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung.....	3
B. Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis.....	4
I. Primärrechtliche Anleihe- und Verschuldungsbefugnisse.....	4
1. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKSV).....	4
2. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV)	4
3. Europäische Investitionsbank.....	4
4. Aus Art. 308 EGV abgeleitete Befugnisse	5
a. <i>Zahlungsbilanzanleihen</i>	5
b. <i>„Neues Gemeinschafts-Instrument“ (NGI)</i>	6
II. Sonstige Anleihe- und Verschuldungspraxis.....	7
1. Kurzfristige Kontoüberschreitung	7
2. „Rückzahlbare Vorschüsse“	7
3. Zeitweilige Verlagerung von EG-Finanzierungslasten auf die Mitgliedstaaten, unterlassene Wertberichtigungen und „exzessive Altlasten“	8
C. Rechtliche Grenzen einer Verschuldung der EG	8
1. Verschuldung zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung	8
a. <i>Regelungslücke im Vertrag</i>	8
b. <i>Erforderlichkeit zur Verwirklichung von Gemeinschaftszielen</i>	9
2. Zweckgebundene Verschuldung	9
a. <i>Regelungslücke im Vertrag</i>	10
b. <i>Erforderlichkeit zur Verwirklichung von Gemeinschaftszielen</i>	10
D. Fazit	10

A. Einleitung

Seit über 15 Jahren wird die Frage diskutiert, ob der Europäischen Gemeinschaft (EG) die Erlaubnis erteilt werden soll, Anleihen am Kapitalmarkt zur Finanzierung bestimmter Ausgaben aufzunehmen. Diese Idee wurde erstmals 1993 vom damaligen Kommissionspräsident Jacques Delors in dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorgebracht¹ und ist seitdem aus der Diskussion nicht wieder verschwunden. Besonders der italienische Finanzminister Giulio Tremonti drängt seit Jahren auf die Ausgabe von Euro-Anleihen zur Finanzierung von Großprojekten, denen ein europäischer Mehrwert zugeschrieben wird.² Der Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, erteilte Tremonti Anfang 2008 zwar eine klare Abfuhr.³ Im Herbst letzten Jahres hat sich eine parteiübergreifende Gruppe italienischer EU-Parlamentarier jedoch erneut für die Verwendung von EG-Anleihen zur Finanzierung wichtiger Projekte im Bereich der erneuerbaren Energie sowie des Ausbaus von Breitband- und Verkehrsnetzen ausgesprochen.⁴ Diesmal schlossen sich auch der Präsident der Euro-Gruppe, Jean-Claude Juncker, und der amtierende Wirtschaftskommissar Joaquin Almunia der Forderung an. Letzterer hält die Ausgabe von EG-Anleihen für „möglich und vernünftig“.⁵ In einem Interview vor der Europawahl bezeichnete der Spitzenkandidat der französischen Grünen, Daniel Cohn-Bendit, den aktuellen Umfang des EG-Haushalts als „lächerlich“ und forderte gar ein Verschuldungsrecht in Höhe von nicht weniger als 1.000 Mrd. Euro, um Projekte von europäischer Dimension voranzutreiben.⁶

Die aktuelle Diskussion dreht sich um die Frage, in welchem Umfang der EG ein eigenes Verschuldungsrecht eingeräumt werden soll. Völlig in den Hintergrund tritt dabei, dass das EG-Recht bereits heute eine Verschuldung nicht rundweg verbietet. So fordert etwa die FDP in ihrem Programm zur Europawahl 2009 das „Festhalten am Verschuldungsverbot der EU“.⁷ Und auch Cohn-Bendit glaubt, dass zur Realisierung seiner Forderung ein bestehendes Verschuldungsverbot überwunden werden müsse.⁸ Tatsächlich nehmen die Europäischen Gemeinschaften schon seit langem Kompetenzen zur Verschuldung in nicht unerheblichem Umfang in Anspruch, teilweise in „inoffizieller“ und „versteckter“ Weise. In einem aufsehenerregenden Artikel der Londoner „Times“ im Juni 2009 behauptete der Journalist Anatole Kaletsky gar, die EG betreibe weitgehend unbemerkt von der europäischen Öffentlichkeit eine massive Verschuldung zu dem Zweck, mehrere osteuropäische Staaten vor dem finanziellen Zusammenbruch zu bewahren.⁹

Ziel dieser Studie ist es, auf vorhandene Befugnisse und Grenzen für eine Verschuldung der EG hinzuweisen und die tatsächliche Verschuldungspraxis nachzuzeichnen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine Verschuldung der EG bereits heute vorkommt, ohne dass immer eine hinreichende Rechtsgrundlage vorliegt. Eine weitere Ausweitung der Verschuldung der EG wäre ohne Änderung der Verträge rechtswidrig.

¹ KOM(1993) 700 vom 05. Dezember 1993, S. 32-34 (englische Fassung).

² Tremonti: Si a Eurobond e tasse Ue, La Repubblica, 28. Januar 2006, S. 42.

³ Eurobond, Trichet gela l'idea di Tremonti, La Repubblica, 13. Mai 2008, S. 23.

⁴ EurActiv, EU-Finzen von Krise bedroht: Eurobond gefordert, <http://www.euractiv.com/de/euro/eu-finzen-krise-bedroht-eurobond-gefordert/article-175771>, 26. September 2008.

⁵ EurActiv, Almunia für EU-Anleihen, Rettungsplan für Eurozone existiert, <http://www.euractiv.com/de/euro/almunia-eu-anleihen-rettungsplan-eurozone-existiert/article-179940>, 4. März 2009.

⁶ Cohn-Bendit pour un emprunt européen de 1000 milliards d'euros, <http://www.taurillon.org/Cohn-Bendit-pour-un-emprunt>, 27. Mai 2009.

⁷ Beschluss des Europaparteitags der FDP, 17. Januar 2009, S. 8.

⁸ Cohn-Bendit pour un emprunt européen de 1000 milliards d'euros, <http://www.taurillon.org/Cohn-Bendit-pour-un-emprunt>, 27. Mai 2009.

⁹ Anatole Kaletsky, The great bailout – Europe's best-kept secret, The Times, 4. Juni 2009.

B. Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis

I. Primärrechtliche Anleihe- und Verschuldungsbefugnisse

Wie in allen Handlungsbereichen der EG gilt auch bei der Frage, ob die EG eine Verschuldungskompetenz hat, das in Art. 5 EGV verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Eine Verschuldung der EG kommt daher nur im Rahmen ihrer vertraglichen Aufgabenzuweisung und Kompetenzausstattung in Betracht.

1. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

Bereits das älteste Vertragswerk der EGKS von 1951 hat in Art. 49 eine Fremdfinanzierung ausdrücklich ermöglicht: „Die hohe Behörde ist berechtigt, sich [...] durch Aufnahme von Anleihen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zu beschaffen.“ Allerdings war diese Befugnis einer klaren Zweckbindung unterworfen. Nach Art. 51, 54 und 56 EGKS durften Anleihemittel nur zur Gewährung von Krediten verwendet werden, die Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen im Montanbereich sowie Umstellungsinvestitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze dienten. Ansonsten genoss die Kommission hinsichtlich der Wahl der Anlagegläubiger sowie der Höhe und Ausgestaltung der Anleihen weitgehende Autonomie. Mit dem Auslaufen des EGKS am 23. Juli 2002 wurden die Bereiche Kohle und Stahl in den EGV überführt. Damit unterliegt nun auch die Finanzierung dieses Sektors den allgemeinen Finanz- und Haushaltsvorschriften der EG.

2. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV)

Auch der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) von 1957 enthält eine zweckgebundene Verschuldungsbefugnis. Dort heißt es in Art. 172 Abs. 4: „Anleihen, die zur Finanzierung der Forschung oder der Investitionen bestimmt sind, werden unter den vom Rat festgelegten Bedingungen aufgenommen.“ In zweierlei Hinsicht unterscheidet sich diese Befugnis von der aus dem EGKS. Zum einen ist der Einsatz der mit der Anleihe erzielten Erlöse nicht auf die Vergabe von Krediten beschränkt. Vielmehr ist eine umfassende Ausgabenfinanzierung über Anleihen gestattet, durch die die Erlöse auch zur allgemeinen Finanzierung des Forschungs- und Investitionshaushalts eingesetzt werden können. Zum anderen ist die Kommission nicht in dem Maße autonom, wie es der EGKS vorsah. Sie ist bei der Durchführung der Anleihebegebung an die vom Rat vorgegebenen Rahmenbedingungen gebunden. Die Kommission ist somit lediglich das initiiierende und ausführende Organ.

Zur Finanzierung von Kraftwerken und anderen großen Anlagen, die zur Entwicklung der Atomindustrie benötigt wurden, griff man zudem auf die Art. 203 und 2c EAGV zurück. Gemäß Art. 203 EAGV durfte der Rat der EAG zur Verwirklichung eines Zieles der Gemeinschaft auch dann handeln, wenn der Vertrag hierfür keine ausdrückliche Befugnis enthielt, sofern er dies einstimmig beschloss. Art. 2 lit. c EAGV erklärte es zu einem Ziel der Gemeinschaft, Investitionen in Kernenergie zu erleichtern, „insbesondere durch Förderung der Initiative der Unternehmen, die Schaffung der wesentlichen Anlagen sicherzustellen (...)“. Zu diesem Zweck einigte man sich im Rat der EAG darauf, dass Anleihen auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden sollten, um die erzielten Mittel als Darlehen an Unternehmen weiterzugeben. Hintergrund war, dass man sich angesichts der zwei Ölkrise und den steigenden Erdölpreisen aus der Abhängigkeit von den erdölexportierenden Ländern lösen wollte, der Rat aber der Auffassung war, derartige Anleihevorhaben seien vom Anwendungsbereich des Art. 172 Abs. 4 EAGV nicht mehr gedeckt. Die durch Beschluss des Rates eingeräumte Anleihebefugnis bedeutete im Vergleich zu Art. 172 Abs. 4 EAGV einen Kompetenzzuwachs für die Kommission, da der Beschluss lediglich einen Höchstbetrag vorsah, die Kommission aber zur Festlegung aller Rahmenbedingungen ermächtigt wurde. Dies ermöglichte es ihr, die genauen Modalitäten der Anleihe ohne Einschaltung des Rates zu bestimmen.

3. Europäische Investitionsbank

Um einen vollständigen Überblick zu erlangen, ist es unumgänglich, die europäische Investitionsbank (EIB) in die Darstellung mit einzubeziehen. Die durch die Tätigkeit der EIB ausgelöste Verschuldung könnte als Folge einer rein gewerblichen Tätigkeit angesehen werden, die nicht an den

für die öffentlichen Haushalte geltenden Kriterien zu messen sei. Die EIB wurde aber nach Art. 267 EGV insbesondere geschaffen, um „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen.“ Entsprechend unterstützt sie zahlreiche Politikbereiche der EG mit Darlehen, Bürgschaften oder Garantien, die ohne ihr Zutun den Gemeinschaftshaushalt belasten würden. Zu nennen sind hier die Regional- und Strukturpolitik, die Umweltpolitik, der Energiebereich und gemeinsame Infrastrukturprojekte. Darüber hinaus finden auf EIB-Darlehen nicht selten Zinsvergünstigungen Anwendung, die aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden. Dies zeigt, dass es sich bei der EIB nicht um ein „normales“ Kreditinstitut mit rein privatwirtschaftlichen Zielsetzungen¹⁰ handelt, sondern um eine Institution, die bewusst zur Erfüllung EG-politischer Zielsetzungen geschaffen wurde.

Die EIB ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausdrücklich zur Emission von Anleihen befugt. Sie „bedient sich des Kapitalmarktes“ (Art. 267 EGV) und „nimmt die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Anleihen [...] auf“ (Art. 22 des Protokolls zur Festlegung der Satzung der Europäischen Investitionsbank). Die Verschuldungsbefugnis der EIB ist dabei kaum begrenzt, da die von ihr vergebenen Darlehen, die sie mit Anleihen finanzieren darf, die Finanzierung von „Vorhaben in allen Wirtschaftszweigen“ (Art. 267 EGV) umfasst. Voraussetzung ist lediglich, dass die „Vorhaben von gemeinsamen Interesse für mehrere Mitgliedstaaten“ (Art. 267 EGV) sind. Allerdings darf die EIB nur Darlehen zur Realisierung bestimmter Projekte und in einem Umfang vergeben, dass deren Gesamtkosten zu höchstens 50% gedeckt werden.¹¹

4. Aus Art. 308 EGV abgeleitete Befugnisse

Abgesehen von den Vorschriften über die EIB enthält der EG-Vertrag keine ausdrücklichen Vorschriften über die Verschuldung der Gemeinschaft durch die Aufnahme von Anleihen. In der Praxis hat die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft jedoch bereits 1975 damit angefangen, Anleihen aufzunehmen.

a. Zahlungsbilanzanleihen

Um Anleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten ausgeben zu können, erließ der Ministerrat 1975 mehrere Verordnungen¹², die er auf die Auffangkompetenz des Art. 235 EWGV (heute Art. 308 EGV) stützte. Hintergrund dieser Maßnahmen war die drastische Ölpreiserhöhung 1973/74, die zu einer Verschlechterung der mitgliedstaatlichen Zahlungsbilanzen führte. Die Anleihen sollten dazu dienen, Devisenkredite an Mitgliedstaaten mit ölpreisbedingten Zahlungsbilanzdefiziten zu finanzieren. Der Rahmen für die gewährten Darlehen wurde zunächst auf 3 Mrd. Dollar begrenzt (Art. 5 der Verordnung (EWG) Nr. 397/75 über Gemeinschaftsanleihen). Die Rechtsgrundlage für die damaligen Zahlungsbilanzanleihen wurde seither mehrfach geändert. Gemäß der heute geltenden Fassung beträgt der maximale Darlehensbetrag 50 Mrd. Euro (Art. 1 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002). Die zwingende kausale Verknüpfung von EG-Krediten mit ölpreisbedingten Zahlungsbilanzschwierigkeiten ist weggefallen.¹³ Darlehen werden nur Mitgliedstaaten gewährt, die den Euro nicht als Währung eingeführt haben (Art. 1 Abs. 1 Unterabsatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002). Der Vollzug einzelner Anleihen und Darlehen bedarf stets einer separaten Ermächtigung der Kommission durch den Rat. Letzterer legt auch die genauen finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen fest, unter denen das Darlehen gewährt wird (Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002). Die jüngsten Beispiele für eine finanzielle Nothilfe auf dieser Rechtsgrundlage sind die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise Anfang 2009 an Ungarn (6,5 Mrd. Euro)¹⁴ und Lettland (3,1 Mrd. Euro)¹⁵ vergebenen Darlehen.

¹⁰ Siehe Art. 267 EGV, der bestimmt, dass die EIB die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften die Finanzierung bestimmter Vorhaben erleichtern soll, ohne einen Erwerbszweck zu verfolgen.

¹¹ Die EIB soll eine lediglich zusätzliche Finanzierung bieten. Diese Subsidiarität kommt in Art. 18 Abs. 1 der Satzung der EIB („soweit Mittel aus anderen Quellen nicht zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung stehen“) und Art. 267 EGV („Erleichterung der Finanzierung“) zum Ausdruck.

¹² Verordnung (EWG) Nr. 397/75 und Nr. 398/75.

¹³ Vgl. zur letztmaligen Änderung: Verordnung (EG) Nr. 431/2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten.

¹⁴ Entscheidung des Rates 2009/102/EG über einen mittelfristigen finanziellen Beistand der Gemeinschaft für Ungarn.

¹⁵ Entscheidung des Rates 2009/290/EG über einen mittelfristigen finanziellen Beistand der Gemeinschaft für Lettland.

Neben diesen Anleihe- und Darlehensvergaben kamen auch Drittstaaten in den Genuss von Finanzhilfen der EG, die über Anleihen finanziert wurden.¹⁶ Auch diesen Maßnahmen gingen jeweils auf Art. 308 EGV gestützte Beschlüsse des Rates voraus.¹⁷

b. „Neues Gemeinschafts-Instrument“ (NGI)

Eine weitere Anleiheform, die in ihrer Anfangszeit in den 70er Jahren mit Zuwachsraten von bis zu 175,8 % eine große Dynamik aufwies, hat mittlerweile ihre Bedeutung gänzlich verloren. Im März 1977 erklärte der Europäische Rat angesichts steigender Arbeitslosigkeit, rückläufiger Investitionsquoten und schwachen Wirtschaftswachstums die Schaffung von Investitionsanreizen zur wichtigsten Handlungsmaxime der Gemeinschaft. Die mit der Ausarbeitung eines Programms beauftragte Kommission schlug dem Europäischen Rat im Juni 1977 unter anderem die Schaffung eines neuen Anleiheinstruments vor. Der Rat stimmte dem Kommissionsentwurf am 16. Oktober 1978 durch einen auf Art. 308 EGV (ex Art. 235 EWGV) gestützten Beschluss zu und schuf damit das „Neue Gemeinschafts-Instrument“ (NGI). Die Kommission wurde durch den Beschluss zur Ausgabe von Anleihen ermächtigt, um Investitionsvorhaben zu finanzieren (Art. 1 des Beschlusses des Rates 87/182/EWG zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des Neuen Gemeinschaftsinstruments Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen). Insbesondere ging es um Darlehen für Projekte im Energie-, Industrie- und Infrastrukturbereich unter Berücksichtigung regionaler und beschäftigungspolitischer Ziele.¹⁸

Verschuldung der Europäischen Institutionen (in Mio. Euro)¹⁹

Jahr	EGKS	Euratom	EG (davon NGI)	EIB	Total
1997	3.637	118	6.071 (218)	110.394	120.220
1998	2.806	28	4.334 (168)	123.767	130.935
1999	2.432	12	4.204 (130)	146.223	152.871
2000	2.039	0	1.656 (90)	159.860	163.555
2001	1.386	40	1.633 (19)	176.027	179.086
2002	713	80	1.379 (18)	181.167	183.339
2003	431	105	1.372 (16)	194.505	196.413
2004	423	170	1.214	214.825	216.632
2005	440	385	1.080	248.283	250.188
2006	436	436	969	246.576	248.417
2007	400	474	786	254.221	255.481

¹⁶ Vgl. die umfassende Aufstellung bei Winkler, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 308 EGV Rn. 155.

¹⁷ Vgl. die umfassende Aufstellung bei Winkler, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 308 Rn. 155 f.

¹⁸ Caesar, Die Verschuldung als Finanzierungselement der Europäischen Gemeinschaften, in: Zur Reform der EG-Finanzverfassung (Hrsg. Biehl/Pfennig), S. 230.

¹⁹ Quelle: Bericht der Kommission KOM(2008) 590 über die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 2007 (mit Anhang SEC(2008) 2504).

II. Sonstige Anleihe- und Verschuldungspraxis

Neben den geschilderten Formen der Verschuldung haben sich weitere Aktivitäten der EG etabliert, die faktisch eine Verschuldung der EG gegenüber den Mitgliedstaaten darstellen, auch wenn sie nicht immer als solche bezeichnet werden (sogenannte „verdeckte“ oder „indirekte Verschuldung“).

1. Kurzfristige Kontoüberschreitung

Derzeit setzt sich der EG-Haushalt aus drei Hauptquellen zusammen. Der EG fließt ein Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) jedes Mitgliedstaates zu, ferner erhält sie einen Anteil an den jeweiligen Mehrwertsteuereinkünften und erzielt eigene Einnahmen aus Einfuhrzöllen für Produkte aus Drittstaaten. Die Eigenmittel dürfen 1,24% des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen nicht überschreiten (Art. 3 Abs. 1 des „Eigenmittel-Beschlusses“ des Rates 2007/436/EG).

Die an die EG abzuführenden Mehrwertsteuer-Einkünfte und Anteile des BNE werden von den Mitgliedstaaten monatlich in Höhe eines Zwölftels des im Haushaltsplan angesetzten Gesamtbetrages gutgeschrieben (Art. 10 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften). Dazu richten die Mitgliedstaaten für die Kommission sogenannte Eigenmittelkonten ein (Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1150/2000). Krediteffekte ergeben sich im Rahmen dieses Verfahrens insoweit, als die Kommission bei überraschend auftretendem Kassenmittelbedarf von den Eigenmittelkonten vorzeitig ein zusätzliches Zwölftel der Eigenmittel abrufen (Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1150/2000) oder Belastungen vornehmen kann, die über das Guthaben des Eigenmittelkontos hinausgehen (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1150/2000). Besonders in den Jahren 1985, 1987 und 1988 wurden diese Möglichkeiten in Anspruch genommen, um der schwierigen Finanzlage der Gemeinschaft nach der Festlegung von Obergrenzen für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu begegnen.²⁰

Festzuhalten bleibt, dass der vorzeitige Mittelabruf ebenso wie die Überschreitung des Guthabens eines Eigenmittelkontos als Geldkredit der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft zu werten ist. Dies gilt insbesondere, weil die Überschreitung des Guthabens nur begrenzt quantitativ²¹ und keinen zeitlichen Grenzen unterliegt und der vorzeitige Mittelabruf durch eine Wiederholung – zumindest theoretisch – auf eine langfristige Verschuldung ausgedehnt werden kann.²²

2. „Rückzahlbare Vorschüsse“

Mehrjährige Verbindlichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten ist die Gemeinschaft auch im Jahre 1984 eingegangen, als „rückzahlbare Vorschüsse“ in Höhe von 1003,4 Mio. ECU²³ in den Nachtragshaushalt 1/1984 eingingen. Hierbei handelte es sich um unverzinsliche Vorschüsse der Mitgliedstaaten auf die nächste Eigenmittelerhöhung, die in acht Halbjahresraten zwischen 1986 und 1989 zurückgezahlt werden sollten.²⁴ Damit sollte eine drohende Zahlungsunfähigkeit der Gemeinschaft abgewendet werden. Während die Kommission vorschlug, diese Maßnahme auf die Kompetenz aus Art. 308 EGV (ex Art. 235 EWG) und Art. 203 EAGV zu stützen²⁵, wurde die Maßnahme schließlich durch ein Regierungsabkommen umgesetzt.²⁶ Finanzpolitisch ist in diesem Vorgehen die Auf-

²⁰ Caesar, Die Verschuldung als Finanzierungselement der Europäischen Gemeinschaften, in: Zur Reform der EG-Finanzverfassung (Hrsg. Biehl/Pfennig), S. 234.

²¹ Die im Haushaltsplan vorgesehenen Gesamteigenmittel dürfen nicht überschritten werden (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1150/2000).

²² Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, S. 47.

²³ Tatsächlich in Anspruch genommen wurden lediglich 593,5 Mio. ECU; vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1984 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG Nr. C 326/1985, S. 9, 140.

²⁴ Bei der Rückzahlung gab es allerdings Probleme. Die zweite Rate für 1987 wurde auf 1988 verschoben. Darin kann eine zusätzliche kurzfristige Kreditaufnahme der Gemeinschaft bei den Mitgliedstaaten gesehen werden. Vgl. dazu Caesar, Die Verschuldung als Finanzierungselement der Europäischen Gemeinschaften, in: Zur Reform der EG-Finanzverfassung (Hrsg. Biehl/Pfennig), S. 235.

²⁵ Vorschlag KOM (1984) 250 für eine Verordnung (EWG/EURATOM) des Rates über ergänzende Maßnahmen zur Deckung des Ausgabenbedarfs des Haushaltsjahres 1984.

²⁶ Regierungsabkommen vom 2./3. Oktober 1984, in: VWD-Europa Nr. 193 vom 4. Oktober 1984, S. 2. Eine solche Maßnahme ist nicht im EG-Primärrecht als Handlungsform vorgesehen, weshalb sie als nicht vertragskonform zu bewerten ist. Dennoch wird sie teilweise als „vertragsnah“ eingestuft und deshalb schließlich als zulässig eingestuft. Vgl. Magiera, Zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten der Europäischen Gemeinschaft durch ‚Vorschüsse‘ der Mitgliedstaaten, in: EuR 1985, S. 273ff.

nahme eines mittelfristigen Finanzierungskredits zu sehen, der in seiner Höhe und seiner Zeitdauer klar geregelt ist und sich von einem „normalen“ Kredit nur durch seine Bezeichnung und die Unverzinslichkeit unterscheidet. Dies sah auch der EG-Rechnungshof so, der zu diesem Vorgang bemerkte: „De facto hat sie [die EG] damit eine Art von Kreditfinanzierung eingeführt.“²⁷

Eine weitere kurzfristige unverzinsliche Haushaltsfinanzierung durch Kredit stellt die 1987 getroffene Abmachung zwischen der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dar, dass die EG einen Teil der in diesem Jahr fälligen zehnprozentigen Rückerstattungen von Erhebungskosten an die Mitgliedstaaten erst 1988 zu leisten habe.²⁸

3. Zeitweilige Verlagerung von EG-Finanzierungslasten auf die Mitgliedstaaten, unterlassene Wertberichtigungen und „exzessive Altlasten“

Einen kreditähnlichen Charakter weist schließlich die zeitliche Verzögerung von Gemeinschaftsausgaben zu Lasten der Mitgliedstaaten auf. Beispiele finden sich vor allem im Agrarbereich. So werden Verluste der Mitgliedstaaten im Rahmen des Verkaufs von Interventionswaren²⁹ erst zum Verkaufszeitpunkt von der EG erstattet, obwohl Abschreibungen schon während der Lagerzeit der Interventionswaren möglich gewesen wären.³⁰

Andere Formen der indirekten Verschuldung wie die unterlassene Wertberichtigung und die „exzessiven Altlasten“ bei Verpflichtungsermächtigungen haben mit der EG-Finanzreform von 1988 an Bedeutung verloren und werden deshalb hier nicht gesondert dargestellt.³¹

C. Rechtliche Grenzen einer Verschuldung der EG

1. Verschuldung zur allgemeinen Haushaltfinanzierung

Ausdrücklich wird der Gemeinschaft im EG-Vertrag keine Verschuldungsbefugnis zugewiesen. Andererseits ist ihr die Aufnahme von Schulden weder nach dem EG-Vertrag noch nach dem Eigenmittelbeschluss (derzeit gültige Fassung: 2007/436/EG) ausdrücklich verboten. Eine Kompetenz zur Verschuldung der EG könnte sich somit aus Art. 308 EGV ergeben. Voraussetzung dafür wäre, dass die Erreichung von Gemeinschaftszielen ein Handeln erforderlich macht, für das der EG-Vertrag keine ausdrücklichen Befugnisse vorsieht.

a. Regelungslücke im Vertrag

Für die Anwendung von Art. 308 EGV ist nur Raum, soweit keine Bestimmung des Vertrages die Befugnisse der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten abschließend aufteilt. Vorliegend könnte sich eine solche Aufteilung aus Art. 269 Abs. 2 EGV ergeben. Danach bestimmt der Rat einstimmig über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft. Ein entsprechender Beschluss bedarf jedoch der Annahme durch die Mitgliedstaaten nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Dass der Rat nicht befugt ist, das System der Eigenmittel völlig autonom festzulegen, ist folglich kein Ausdruck einer Regelungslücke. Vielmehr dient die Regelung in Art. 269 Abs. 2 EGV dem Zweck, dass Verfassungsorgane der Mitgliedstaaten ihre Mitspracherechte wirksam geltend machen können. Insofern lässt sich weder sagen, dass eine Kompetenzregelung für die Beschaffung von Eigenmitteln „in diesem Vertrag [...] nicht vorgesehen ist“ (Art. 308 EGV), noch dass insoweit ein EG-Handeln zur Schließung einer vermeintlichen Lücke erforderlich wäre. Vielmehr normiert Art. 269 Abs. 2 EGV hinsichtlich der Eigenmittel eine als abschließend anzusehende Aufteilung der

²⁷ EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1985 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG Nr. C 321/1986, S. 9 f.

²⁸ Zu der gleichen Wertung kommt auch der EG-Rechnungshof; vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG Nr. C 316/1988, S. 10.

²⁹ Interventionswaren sind Agrarprodukte, die die Mitgliedstaaten in Zeiten eines hohen Angebotsdrucks im Auftrag der EG zu einem garantierten Mindestpreis ankaufen, um den Markt zu entlasten. Wenn sich die Marktlage entspannt, werden die Interventionswaren wieder verkauft.

³⁰ Vgl. dazu und zu anderen Beispielen: Caesar, Die Verschuldung als Finanzierungselement der Europäischen Gemeinschaften, in: Zur Reform der EG-Finanzverfassung (Hrsg. Biehl/Pfennig), S. 236 ff.

³¹ Vgl. zu diesen Formen der indirekten Verschuldung: Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, S. 51 ff.

Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten mit dem Ergebnis, dass Art. 308 EGV in diesem Fall nicht anwendbar ist.

Die bisherigen Ausführungen gelten allerdings nur in Bezug auf Eigenmittel, nicht auf die „sonstigen Einnahmen“ der EG, die in Art. 269 Abs. 2 EGV nicht genannt sind. Nach Art. 269 Abs. 1 EGV wird der Haushalt zwar „vollständig aus Eigenmitteln“, aber „unbeschadet der sonstigen Einnahmen“ finanziert. Diese Bestimmung weist der Gemeinschaft zwar keine Befugnis zur Erhebung sonstiger Einnahmen zu. Sie setzt vielmehr voraus, dass die Gemeinschaft sonstige Einnahmen haben kann. Da der EG-Vertrag zum Umgang mit sonstigen Einnahmen nichts sagt, steht dem Rückgriff auf Art. 308 EGV anders als bei den Eigenmitteln also keine abweichende vertragliche Regelung im Wege.

Es stellt sich somit die Frage, ob Anleihen zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft gehören oder ob sie sonstige Einnahmen sind. Da Anleiheerlöse in der abschließenden Aufzählung des „Eigenmittelbeschlusses“ des Rates in seiner aktuellen Fassung 2007/436/EG vom 7. Juni 2007 nicht aufgelistet sind, scheidet die Zuordnung zu den Eigenmitteln aus.

„Sonstige Einnahmen“ zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Ertragskompetenz der Mitgliedstaaten nicht berühren. Dies trifft auf Anleihen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung zu. Wenn die Gemeinschaft auf dem Kapitalmarkt Anleihen aufnimmt, fließen ihr auch unmittelbar die Erlöse zu. In die Ertragskompetenz der Mitgliedstaaten würde somit nicht eingegriffen. Sind Anleiheerlöse demnach „sonstige Einnahmen“ im Sinne des Art. 269 Abs. 1 EGV, kann hinsichtlich der Kompetenz zur Beschaffung solcher Einnahmen von einer Regelungslücke ausgegangen werden, die den Anwendungsbereich des Art. 308 EGV eröffnet.

b. Erforderlichkeit zur Verwirklichung von Gemeinschaftszielen

Sollen die zu beschaffenden Mittel in den allgemeinen EG-Haushalt fließen, so müsste dieses Anliegen ein Gemeinschaftsziel darstellen, das ein „Tätigwerden der Gemeinschaft“ erforderlich macht. Als Ziele im Sinne des Art. 308 EGV werden alle in der Präambel und den Art. 2, 3, 4 EGV genannten Aufgaben der Gemeinschaft sowie die in den einzelnen Politikbereichen enthaltenen besonderen Ziele angesehen.³² Art. 268 Abs. 3 EGV schreibt vor, dass der Haushalt „in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen“ ist. Daraus könnte ein Recht der Gemeinschaft abgeleitet werden, in einer defizitären Haushaltslage die zum Haushaltsausgleich benötigten Mittel zu beschaffen. Diese Ansicht verkennt allerdings, dass es sich bei Art. 268 Abs. 3 EGV nicht um ein Vertragsziel handelt, sondern um ein bei der Verfolgung der Vertragsziele stets einzuhaltendes Gebot. Deshalb enthält Art. 268 Abs. 3 EGV keine Kompetenz zur Beschaffung der für den Haushaltsausgleich benötigten Mittel.³³ Dieser Befund findet in der grundsätzlichen Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Finanzverfassung eine Bestätigung. Danach bestimmen nämlich nicht die Ausgaben das Einnahmenvolumen, sondern die Eigenmittel bestimmen den Rahmen, in dem sich die Ausgaben bewegen müssen. Dies zeigt insbesondere Art. 270 EGV, der bestimmt, dass die Kommission bei Vorschlägen von Rechtsakten, die Ausgaben nach sich ziehen, den Rahmen der zur Verfügung gestellten Eigenmittel nicht überschreiten darf.³⁴

Es bliebe folglich nur noch der Ausweg, den Erhalt der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft als Ziel im Sinne des Art. 308 EGV zu deuten, zu dessen Erreichung folglich die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel zulässig wäre. Eine solche Argumentation würde aber den logischen Zusammenhang zwischen den Zielen der Gemeinschaft und ihrer Funktionsfähigkeit auf den Kopf stellen. Zwar wird eine Gemeinschaft, die nicht funktionsfähig ist, ihre Ziele nicht verwirklichen können. Aber es bleibt dabei, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck ist.³⁵

Daraus folgt, dass auf Art. 308 EGV ein Recht zur Beschaffung von Mitteln zum allgemeinen Haushaltsausgleich nicht gestützt werden kann.

2. Zweckgebundene Verschuldung

Eine Verschuldungsbefugnis könnte jedoch bestehen, soweit Mittel zur Verfolgung bestimmter vom EG-Vertrag gedeckter Zwecke beschafft werden. Praktisch wichtige Beispiele sind die Ausgabe

³² Geiss, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 308 Rn. 9.

³³ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 47.

³⁴ Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, S. 105.

³⁵ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 47.

von EG-Darlehen an einzelne Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, allgemeine Finanzhilfen für Drittstaaten und EG-Anleihen zur Finanzierung bestimmter Investitionsvorhaben in der Gemeinschaft (sog. Investitionsanleihen).

a. Regelungslücke im Vertrag

Wie bereits oben dargestellt, sind Anleiherlöse „sonstige Einnahmen“ im Sinne des Art. 269 Abs.1 EGV. Da der Vertrag Befugnisse keine Regelungen über die Aufnahme zweckgebundener Anleihen trifft, ist der Anwendungsbereich des Art. 308 EGV eröffnet.

b. Erforderlichkeit zur Verwirklichung von Gemeinschaftszielen

Den drei genannten Anwendungsfällen entsprechen im EG-Vertrag ausdrücklich genannte Aufgaben, die als Ausprägungen von Gemeinschaftszielen verstanden werden können. Nach Art. 119 Abs. 1 Unterabsatz 2 und Abs. 2 EGV gewährt der Rat Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums, die in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten, gegenseitigen Beistand. Der Beistand für Drittländer kann aus Art. 181a EGV hergeleitet werden. Die Befugnis der Gemeinschaft bestimmte Projekte durch Finanzhilfen und Kredite zu unterstützen, lässt sich aus der für den jeweiligen Politikbereich einschlägigen Normen herauslesen.³⁶

Damit ist allerdings nur gesagt, dass Maßnahmen der genannten Art sich im Einklang mit Gemeinschaftszielen befinden. Dass die EG befugt wäre, zur Erreichung dieser Ziele Schulden aufzunehmen, ergibt sich daraus nicht. Denn die Aufnahme von Anleihen durch die Gemeinschaft dient primär der Einnahmeerzielung, um die Mittel zur Verfügung zu haben, die zu der Vergabe von Darlehen benötigt werden. Sie ist damit eine der Zielverwirklichung vorgelagerte Handlung, die der Zielverwirklichung nur mittelbar dient.³⁷ Die Ziele der Gemeinschaft „beginnen jenseits der finanziellen und sonstigen Mittel, die zu ihrer Verwirklichung zur Verfügung stehen.“³⁸ Unabhängig von der inhaltlichen Berechtigung der jeweils verfolgten Ziele ist daher festzustellen, dass Art. 308 EGV stets überdehnt wird, wenn ihm eine Verschuldungskompetenz entnommen wird.

D. Fazit

Die in den 70er Jahren begonnene Praxis der EG, zur Verfolgung bestimmter politischer Zwecke Schulden aufzunehmen, findet im geltenden EG-Recht keine Stütze. Ob die durch Verschuldung erlangten Mittel als Eigenmittel oder als sonstige Einnahmen zu qualifizieren sind, spielt dafür keine Rolle. Ebenfalls unbeachtlich ist, ob die Verschuldung dem allgemeinen Haushaltsausgleich oder der Verfolgung spezifischer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehender Ziele dient. Zu Recht wird daher in der politischen Diskussion davon ausgegangen, die EG unterliege einem strikten Verschuldungsverbot.

Soweit die EG Darlehen zur Stützung der Zahlungsbilanz von Mitglied- oder Drittstaaten über Anleihen finanziert, überschreitet sie ihre Kompetenzen. Dies gilt auch für die vor kurzem beschlossenen Finanzhilfen zugunsten Lettlands und Ungarns. Umso schwerer wiegt, dass die EG den Rahmen für solche Darlehen erst vor kurzem auf 50 Mrd. Euro erweiterte. Als rechtswidrig haben auch EG-Anleihen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu gelten. Erst recht ohne rechtliche Grundlage wäre schließlich eine Verschuldung zum Zweck des allgemeinen Haushaltsausgleichs – die immerhin, im Gegensatz zu den zuvor genannten Maßnahmen, in der Praxis bisher noch nicht vorkommt.

Die einzige Möglichkeit der EG, politisch erwünschte Projekte über Anleihen zu finanzieren, besteht folglich in der Einschaltung der Europäischen Investitionsbank, da der EG-Vertrag dieser eine Befugnis zur Ausgabe von Anleihen ausdrücklich einräumt.

³⁶ Vgl. Art. 149 Abs. 4, 150 Abs. 4 EGV (für die allgemeine und berufliche Bildung), Art. 151 Abs. 5 EGV (für die Kultur), Art. 152 Abs. 4 lit. c EGV (für das Gesundheitswesen), Art. 155 Abs. 1 EGV (für die Transeuropäischen Netze), Art. 156 Abs. 3 EGV (für die Industrieförderung), Art. 159 Abs. 3 EGV (für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt), Art. 166 EGV (für die Forschung und die technologische Entwicklung), Art. 175 Abs. 4 EGV (für die Umwelt).

³⁷ Gesmann-Nuissl spricht von einem „irrelevanten Annex“ (Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, S. 282).

³⁸ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 48.