

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1407

Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern

Zur Zulässigkeit der Aufrechnung im
deutschen und europäischen Mehrebenensystem

Von

Jan Christian Sahl



Duncker & Humblot · Berlin

JAN CHRISTIAN SAHL

Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1407

Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern

Zur Zulässigkeit der Aufrechnung im
deutschen und europäischen Mehrebenensystem

Von

Jan Christian Sahl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2018
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p gmbh, Rimpar
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15679-5 (Print)
ISBN 978-3-428-55679-3 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85679-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Für die motivierte Arbeit an einer Dissertation, die das Wort Aufrechnung im Titel trägt, ist es begrenzt förderlich, nach wenigen Wochen auf folgende Einschätzung eines anglo-amerikanischen Rechtswissenschaftlers zu stoßen: „Set-Off is a body of law that offers fearsome technicalities but few issues that really stir the blood“ (*Rory Derham, Set-Off, 2nd edition, 1996, Seite 7*), frei übersetzt: Die Aufrechnung ist ein Rechtsinstitut, das zwar furchterregende Förmlichkeiten aufweist, aber wenig, was das Blut zum Kochen bringt.

Hilfreicher – für den Autor wie für den Leser – dürfte es hingegen sein sich zu vergegenwärtigen, dass die vorliegende Arbeit weniger die letzten dogmatischen Details der Aufrechnung, sondern einige „letzte Fragen“ von Staatlichkeit thematisiert. Es geht im Kern um Kompetenzkonflikte im Bundesstaat, um Bundesstaatsglieder, die das Recht nicht befolgen und um Zwangsmittel, die Hoheitsträger gegen andere Hoheitsträger anwenden können. Und um die Frage, ob das Rechtsinstitut der Aufrechnung in solchen auch in Zukunft hoffentlich weiterhin raren bundesdeutschen und europäischen Konfliktfällen zur Verfügung stehen kann.

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Mein sehr herzlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff für die immer wohlwollende, geduldige Betreuung und Unterstützung dieser Arbeit. Frau Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser, LL.M. danke ich sehr für die zügige Erstellung des Zweitberichts. Besonderer Dank gebührt außerdem Herrn Prof. Dr. Dres. h.c. Josef Isensee für die Gewährung eines Stipendiums der Ernst und Anna Landsberg-Erinnerungsstiftung sowie Prof. Dr. Giovanni Biaginni für die Aufnahme als Gastforscher an seinen Lehrstuhl an der Universität Zürich.

Meinen Freunden und Kollegen aus Wissenschaft, Staatsdienst und Privatwirtschaft danke ich für ihre Anteilnahme und vielfältige Unterstützung, ebenso den Mitarbeitern des Deutschen Bundestages, des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Europäischen Kommission, die in praxisrelevanten Fragen Licht ins Dunkel bringen konnten. Nicht zuletzt hat meine Familie die Entstehung dieser Arbeit mit großem Interesse begleitet – für ihre stets liebevolle Unterstützung möchte ich ihr herzlich danken.

Berlin, im Juni 2019

Jan Christian Sahl

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Gang der Untersuchung	15
---	----

1. Teil

Aufrechnung als Rechtsdurchsetzungsinstrument	18
A. Modelle, Funktionen und Rechtsnatur der Aufrechnung	18
I. Modelle der Aufrechnung	18
II. Terminologische Klärungen	19
III. Funktionen der Aufrechnung	20
IV. Rechtsnatur	21
V. Abgrenzung der Aufrechnung von verwandten Erscheinungen	22
1. Anrechnung	22
2. Aufrechnungsvertrag	23
3. Kontokorrent	23
4. Drittaufrechnung	24
B. Aufrechnungsvoraussetzungen im Zivilrecht	24
I. Aufrechnungslage	25
1. Gegenseitigkeit der Forderungen	25
2. Gleichartigkeit der Forderungen	26
3. Fälligkeit und Vollwirksamkeit der Aktivforderung	27
4. Erfüllbarkeit der Passivforderung	28
5. Kein Aufrechnungsverbot	28
a) Aufrechnungsverbot nach § 393 BGB	28
b) Aufrechnungsverbot nach § 394 BGB	29
c) Gesellschaftsrechtliche Aufrechnungsverbote	29
6. Irrelevante Merkmale	30
II. Aufrechnungserklärung	30
III. Rechtsfolge der Aufrechnung	31

2. Teil

Möglichkeit der Aufrechnung im öffentlichen Recht zwischen Bürger und Staat	32
A. Abgrenzung der privatrechtlichen Aufrechnung von der öffentlich-rechtlichen Aufrechnung	32
B. Ausschluss der Aufrechnung im öffentlichen Recht als Ausdruck vordemokratischen Staatsverständnisses	34
I. Keine unmittelbare Geltung der §§ 387 ff. BGB im öffentlichen Recht	35
II. Dogmatische Herleitung der Aufrechnung im öffentlichen Recht	36
1. Zum Begriff der Analogie	36
2. Zum Begriff des allgemeinen Rechtsgedankens	37
3. Aufrechnung im öffentlichen Recht als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens	39
C. Modifikation der Aufrechnungsvoraussetzungen im Verwaltungsrecht	40
I. Gegenseitigkeit der Forderungen	40
1. Kassenidentität, § 395 BGB	40
2. § 395 BGB und das Abgabenrecht	42
II. Gleichartigkeit der Forderungen	42
III. Fälligkeit und Vollwirksamkeit der Aktivforderung	43
1. Zeitliche Schranke: Fälligkeit von öffentlich-rechtlichen Forderungen	43
2. Sachliche Schranke: Vollwirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Forderung	44
IV. Erfüllbarkeit der Passivforderung	45
V. Aufrechnungseinschränkungen	46
1. Anwendbarkeit der bürgerlich-rechtlichen Aufrechnungsverbote	46
2. Liquidität der Aktivforderung des Bürgers als Aufrechnungsproblem	46
D. Aufrechnung und Handlungsformenlehre	48
I. Aufrechnungserklärung des Bürgers als Willenserklärung	48
II. Qualifizierung der Aufrechnungserklärung der Behörde	48
1. Kein Ausschluss eines Verwaltungsakts wegen fehlender Verwaltungsaktsbefugnis	49
2. Qualifikation anhand der äußeren Form	51
3. Auslegung der Aufrechnungserklärung	51
a) Tatbestandsmerkmale des § 35 S. 1 VwVfG	52
b) Fehlende Regelungswirkung der Aufrechnungserklärung	52
c) Uneinheitlichkeit höchstrichterlicher Rechtsprechung	54
E. Sonstige Fragen	55
I. Ex-tunc-Wirkung der öffentlich-rechtlichen Aufrechnung	56

II. Auswirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage auf die behördliche Aufrechnungserklärung	57
III. Rechtsschutz gegenüber einer behördlichen Aufrechnungserklärung	58
<i>3. Teil</i>	
Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern	60
A. Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern als vollstreckungsrechtliches Problem	61
I. Vollstreckung als Rechtsphänomen	61
1. Staatliches Vollstreckungsmonopol und private Selbsthilferechte	62
2. Zweck, Mittel und Definition der Vollstreckung	63
3. Abgrenzung Vollstreckung – Sanktion	65
a) Zum Sanktionsbegriff	67
b) Unterschiede zwischen Sanktion und Vollstreckung	67
II. Vollstreckung in den verschiedenen Rechtsgebieten	68
1. Überblick über die Zwangsvollstreckung nach der ZPO	68
a) Vollstreckung wegen Geldforderungen	70
b) Vollstreckung wegen Nicht-Geldforderungen	70
c) Vollstreckung von Duldungs- und Unterlassungsansprüchen	71
d) Besonderheiten der Zwangsvollstreckung gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts	72
aa) Zulässigkeit der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung gegen den Staat	72
bb) Persönlicher Geltungsbereich	75
cc) Norminhalt, insbesondere hinsichtlich der Pfändungsverbote	76
2. Vollstreckung in den drei Verwaltungsprozessordnungen	77
a) Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen	78
aa) Vollstreckung zugunsten des Staates	78
bb) Vollstreckung zulasten des Staates	79
(1) Zulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Vollstreckung gegen den Staat	79
(2) Vollstreckung von Gestaltungsurteilen	81
(3) Vollstreckung von Leistungsurteilen	82
(4) Vollstreckung weiterer gerichtlicher Entscheidungen	83
b) Vollstreckung von finanz- und sozialgerichtlichen Entscheidungen	84
3. Verwaltungsvollstreckung	85
a) Terminologische Klärungen	86
b) Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung	88
aa) Struktur der Verwaltungsvollstreckungsgesetze	89
(1) Selbsttitulierung und Selbstvollstreckung	90
(2) Eingeschränkter Rechtswidrigkeitszusammenhang	90

(3) Historische Implikationen	91
bb) Voraussetzungen und Ablauf der Verwaltungsvollstreckung	92
c) Vollstreckung von Geldforderungen: Die Beitreibung	93
aa) Beitreibung gegenüber Privaten	94
(1) Beitreibungsverfahren gemäß § 3 VwVG	94
(2) Durchführung des Verfahrens	94
bb) Besonderheiten bei der Beitreibung gegenüber der öffentlichen Hand	95
d) Vollstreckung von „sonstigen Handlungen, Duldungen und Unterlassungen“ – der Verwaltungszwang	96
aa) Numerus clausus der Zwangsmittel	96
bb) Grundsätzlich kein Verwaltungszwang gegenüber der öffentlichen Hand	97
(1) Historischer Ursprung und heutige Bedeutung	97
(2) Trennung von Erlass- und Vollstreckungskompetenz	98
(3) Subjektiver Anwendungsbereich	99
(4) Abweichende Regelungen	100
4. Zusammenfassung: Möglichkeiten und Grenzen der Vollstreckung gegen die öffentliche Hand	100
a) Zivilprozessuale Vollstreckung	100
b) Vollstreckung in den Verwaltungsprozessen	101
c) Verwaltungsvollstreckung	102
III. Keine Gleichsetzung der Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern mit der Verwaltungsvollstreckung zwischen Hoheitsträgern	102
1. Fehlende materielle Äquivalenz	103
2. Fehlende funktionale Äquivalenz	104
B. Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern als staatsrechtliches Problem	106
I. Allgemeine bundesstaatliche Implikationen	107
1. Kompetenzverteilung und -verhältnis im Bundesstaat	108
2. Art. 37 GG – Bundeszwang	110
a) Voraussetzungen des Bundeszwangs	111
b) Rechtsfolgen des Bundeszwangs	112
aa) Zulässige Zwangsmaßnahmen	112
bb) Unzulässige Zwangsmaßnahmen	114
c) Bewertung hinsichtlich möglicher Aufrechnungseinschränkungen	114
3. Grundsatz der Bundestreue	115
a) Historische Entwicklung der Bundestreue	115
b) Bedeutung und Grundlage der Bundestreue	116
c) Adressaten der Bundestreue	117
d) Inhalt und Grenze der Bundestreue	119
e) Konkretisierungen der Bundestreue	120
aa) Ergänzende Regeln für das intraföderative Vertragsrecht	121

bb) Rechtebeschränkende Funktion der Bundesstreue	121
(1) Verbot widersprüchlichen Verhaltens	122
(2) Verbot missbräuchlicher Rechtsausübung	122
cc) Pflichtenbegründende Funktion der Bundesstreue	124
f) Zur Justizierbarkeit der Bundesstreue	125
g) Erheblichkeitsschwelle	127
h) Exkurs: Kein Zurückbehaltungsrecht	127
i) Rechtsschutz	128
4. Zwischenergebnis: Bewertung hinsichtlich möglicher Aufrechnungseinschränkungen	130
II. Finanzverfassungsrechtliche Implikationen	132
1. Wesentliche Regelungsbereiche der Finanzverfassung	133
a) Ausgabenverantwortung im Bundesstaat, Art. 104a GG	133
b) Steuerliche Verwaltungskompetenz im Bundesstaat	134
c) Aufteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern	135
aa) Primärer vertikaler Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 1 bis 7 GG)	136
(1) Bundes- und Landessteuern nach Art. 106 Abs. 1, Abs. 2 GG	136
(2) Gemeinschaftsteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG	137
bb) Primärer horizontaler Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 1 GG)	138
(1) Einkommen- und Körperschaftsteuer	138
(2) Umsatzsteuer	139
cc) Sekundärer horizontaler Finanzausgleich – Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG)	139
dd) Sekundärer vertikaler Finanzausgleich – Bundesergänzungszuweisungen und Mehrbelastungsausgleich (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG)	141
ee) Zwischenergebnis: Finanzausgleichsrechtliche Forderungsbeziehungen und ihr Vollzug	141
III. Abgestufte Aufrechnungseinschränkungen	143
1. Dogmatik und Struktur von Aufrechnungsverböten	144
2. Kategorien von Forderungen	144
a) Forderungen aufgrund des Finanzausgleichs i.S.d. Art. 106, 107 GG	145
b) Sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen	145
c) Privatrechtliche Forderungen zwischen Hoheitsträgern	146
3. Möglichkeiten und Grenzen der Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern	147
a) Eingeschränkte Aufrechnung bei Zahlungspflichten aus dem Finanzausgleich	147
aa) Finanzierungsfunktion finanzausgleichsrechtlicher Forderungen und staatliche Funktionsfähigkeit	147
bb) Aufrechnung und Funktionsfähigkeit politischer Parteien	149
cc) Aufrechnung und Grundsatz der Bundesstreue	150
b) Privatrechtliche Forderungen	151

c) Sonstige verfassungsrechtliche und öffentlich-rechtliche Forderungen	151
<i>4. Teil</i>	
Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern auf Unionsebene	153
A. Rechtsgrundlage der Aufrechnung im Unionsrecht	153
I. Aufrechnung durch die Kommission gem. Art. 80 Abs. 1 UAbs. 2 HO	154
II. Aufrechnung durch die Mitgliedstaaten	154
1. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	155
2. Aufrechnung als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts	157
III. Voraussetzungen einer Aufrechnung im Unionsrecht	158
1. Voraussetzungen einer unionsrechtlichen Aufrechnung durch die Kommission	159
a) Unionsrecht als anwendbare Rechtsordnung	159
b) Eintritt der Aufrechnungswirkung durch Erklärung	159
c) Gegenseitig- und Gleichartigkeit	160
d) Einredefreiheit und Fälligkeit der Passivforderung	160
e) Vorherige Fristsetzung und Benachrichtigung des Schuldners	161
f) Aufrechnungsverbote	164
2. Voraussetzung einer unionsrechtlichen Aufrechnung durch die Mitgliedstaaten	161
a) Eintritt der Aufrechnungswirkung durch Erklärung	162
b) Gegenseitigkeit und Gleichartigkeit der Forderungen	162
c) Fälligkeit der Aktivforderung und Erfüllbarkeit der Passivforderung	163
d) Ex-nunc-Wirkung der Aufrechnungserklärung	163
e) Erfordernis der Liquidität der Aktivforderung bei Prozessaufrechnung	163
f) Aufrechnungsverbote	164
B. Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern auf Unionsebene als vollstreckungsrechtliches Problem	164
I. Keine Vollstreckung von Forderungen der Europäischen Union gegenüber Mitgliedstaaten	165
1. Vollstreckung von Rechtsakten der Union	165
2. Vollstreckung von Entscheidungen des EuGH gegenüber Mitgliedstaaten?	166
a) Keine Vollstreckung der Entscheidung	167
b) Keine Vollstreckung durch Unionsrecht bzw. Unionsorgane	168
3. Die unionsrechtlichen Vollstreckungsmöglichkeiten im Vergleich	169
II. Keine Gleichsetzung von Aufrechnung und Vollstreckung	170
C. Implikationen für Aufrechnungseinschränkungen	171
I. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	171
II. Grundsatz der Unionstreue	172
1. Historische Entwicklung des Grundsatzes der Unionstreue	174

2. Bedeutung des Grundsatzes der Unionstreue	174
3. Anwendbarkeit und Adressaten der Unionstreue	175
4. Konkretisierungen der Unionstreue	176
a) Verpflichtung zur Rücksichtnahme	176
aa) Verbot des Rechtsmissbrauchs	177
bb) Gebot der schonenden Kompetenzausübung	177
cc) Insbesondere: Schutz der Organ- und Finanzautonomie	177
b) Verpflichtung zur Information und Zusammenarbeit	178
c) Exkurs: Kein Einwand des <i>tu-quoque</i>	179
III. Grundsatz des <i>effet utile</i>	179
IV. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	181
V. Grundsatz des Vertrauensschutzes	184
1. Voraussetzungen des unionsrechtlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes	184
a) Vertrauenslage	185
b) Schutzwürdigkeit des Vertrauens	186
c) Vorrang des Individualinteresses	187
2. Marginale Relevanz des Vertrauensschutzgrundsatzes für Aufrechnungseinschränkungen	187
VI. Zahlungsströme zwischen EU und Mitgliedstaaten	188
1. Finanzverfassung der EU	188
2. Zahlungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt	189
a) Eigenmittel	191
aa) Traditionelle Eigenmittel	191
bb) Mehrwertsteuer-Eigenmittel	191
cc) BNE-Eigenmittel	192
b) Bereitstellung der Eigenmittel in der mitgliedstaatlichen Praxis	193
c) Sonstige Einnahmen	194
3. Zahlungen der EU an Mitgliedstaaten	195
a) Zahlungen an Mitgliedstaaten aufgrund von EU-Fonds	195
aa) Zahlungen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik	195
(1) Forderungsbeziehungen im Rahmen des Europäischen Garantiefond für die Landwirtschaft (EGFL)	196
(2) Forderungsbeziehungen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)	198
bb) Zahlungen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Struktur- und Regionalpolitik	198
(1) Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung	199
(a) Aufgaben des EFRE	200
(b) Zahlungsansprüche der Mitgliedstaaten gegen die EU im Rahmen des EFRE	200
(c) Europäischer Sozialfonds	201

(2) Kohäsionsfonds	201
b) Zahlungsansprüche der Mitgliedstaaten aus privatrechtlichen Verträgen	202
D. Ergebnis: Abgestufte Aufrechnungseinschränkungen	203
I. Forderungen der EU gegen Mitgliedstaaten	203
1. Forderungen auf Zahlung der Eigenmittel	203
2. Forderungen mit Sanktionscharakter	204
3. Sonstige unionsrechtliche und privatrechtliche Forderungen	206
II. Forderungen der Mitgliedstaaten gegen die EU	206
1. Forderungen auf Zahlung aufgrund EU-Fonds	207
2. Sonstige unionsrechtliche und privatrechtliche Forderungen	208
Zusammenfassung	209
Literaturverzeichnis	214
Sachwortverzeichnis	229

Einleitung und Gang der Untersuchung

Bestehen zwischen zwei Parteien beidseitige Geldleistungspflichten, drängt es sich auf, die Forderungen der beiden Seiten miteinander zu verrechnen, anstatt jede Seite ihre Leistungspflicht isoliert erfüllen zu lassen. Dieses als Kompensation, Verrechnung oder Aufrechnung bezeichnete Instrument war schon im Römischen Recht bekannt¹ und gehört, anders als manch andere Bereiche des heutigen Schuldrechts, zum Kernbestand des im Jahre 1900 erlassenen BGB. Das Instrument findet sich heute in allen europäischen Rechtsordnungen.² Nach den §§ 387 ff. BGB besteht die Möglichkeit für jeden Forderungsinhaber, sich gegenüberstehende, gleichartige Forderungen durch eine einseitige Aufrechnungserklärung zum Erlöschen zu bringen. Eine Zustimmung des anderen Teils zur Aufrechnung ist keine Voraussetzung – vielmehr ist die Aufrechnung sogar gegen den Willen des anderen zulässig. Der Aufrechnungsgegner verliert durch die Aufrechnungserklärung des Aufrechnenden seine Forderung. Im Gegenzug ist er in derselben Höhe dem Aufrechnenden gegenüber nicht mehr zur Leistung verpflichtet. Bis auf wenige Situationen, in denen die Ausübung des Aufrechnungsrechts ausnahmsweise unbillig erscheint, hat der Aufrechnungsgegner diese mitunter unfreiwillige Erfüllung seiner Leistungspflicht hinzunehmen.

Anders als im Privatrechtsverhältnis besteht im öffentlichen Recht keine ausdrückliche gesetzliche Normierung der Aufrechnung und ihrer Voraussetzungen. Nach anfänglich zögerlichen Stimmen hat sich aber auch für das Verwaltungsrecht die Ansicht durchgesetzt, eine Aufrechnung auch im Verhältnis Staat-Bürger anzuerkennen. Abgesehen von einigen verwaltungsrechtlich dogmatisch bedingten Abweichungen zum Aufrechnungsmodell des BGB ist die Aufrechnung im Verwaltungsrecht durch privat- bzw. verwaltungsrechtliche Willenserklärung allgemein anerkannt.

Bisher kaum untersucht hingegen ist die Aufrechnung im intrastaatlichen Bereich sowie im supranationalen Mehrebenensystem, d.h. in staatlichen Ordnungen, die sich durch komplex miteinander verflochtene Kompetenz- bzw. Entscheidungsglieder auszeichnen.³ Ob und unter welchen Voraussetzungen eine Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern im deutschen oder europäischen Mehrebenensystem zu-

¹ Vgl. *Zimmermann*, FS Medicus, S. 707 (711 f.).

² Beispielsweise genannt seien art. 1289 code civil (Frankreich), art. 1241 codice civile (Italien) sowie art. 1195 Ley de Enjuiciamiento Civil (Spanien).

³ Zum Begriff des Mehrebenensystems vgl. *Di Fabio*, Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, S. 23; *F. C. Mayer*, in: von Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, S. 229 (64 ff.); *Marauhn*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 7 Rn. 2 m.w.N.

lässig ist, ist weder von der Rechtsprechung noch vom Schrifttum eingehend erörtert worden. Problematisch ist dies insbesondere im Hinblick auf die Funktion der Aufrechnung als Mittel der „Selbstvollstreckung“. Die Nähe der Aufrechnung zur Vollstreckung wirft die Frage auf, ob und inwiefern die nur sehr eingeschränkten – bzw. auf EU-Ebene gar nicht vorhandenen – Möglichkeiten einer Vollstreckung im hoheitlichen Verhältnis Auswirkungen auf die Möglichkeit zur Aufrechnung haben. So könnte sich aufgrund des *numerus clausus* der Vollstreckungsmöglichkeiten⁴ die Aufrechnung als eine unzulässige Umgehung von nicht vorhandenen Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten handeln. Darüber hinaus können verfassungsrechtliche Bestimmungen, insbesondere solche der Finanzverfassung und der Grundsatz der Bundesstreue, Relevanz für die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern haben. Auf unionsrechtlicher Ebene gilt Ähnliches im Hinblick auf die dort primär- und sekundärrechtlich veranlassten typischen Finanzbeziehungen in Verbindung mit unionsrechtlichen Grundsätzen wie etwa dem Grundsatz der Unionstreue.

Zur Untersuchung dieser Fragestellungen soll im ersten Teil der Arbeit die Aufrechnung als solche näher beleuchtet werden. Zu zeigen sein wird, welche verschiedenen Funktionen die Aufrechnung erfüllt, was ihr Sinn und Zweck ist. Es wird dargestellt, unter welchen zivilrechtlichen Voraussetzungen das Instrument der Aufrechnung angewendet werden kann und aus welchen Gründen der Gesetzgeber in bestimmten Situationen eine Aufrechnung – trotz Vorliegens der allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen – ausgeschlossen hat. Der zweite Teil der Arbeit verlässt die privatrechtliche Ebene und konzentriert sich auf die Möglichkeiten der Aufrechnung im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Es wird der Frage nachgegangen, ob die – im öffentlichen Recht nicht ausdrücklich geregelte – Aufrechnung auch im Über-Unterordnungsverhältnis zwischen Bürger und Staat anwendbar ist und ob die zivilrechtlichen Aufrechnungsvoraussetzungen für das öffentliche Recht modifiziert werden müssen.

Im dritten Teil der Arbeit soll die Zulässigkeit der Aufrechnung zwischen deutschen Hoheitsträgern untersucht werden. Es wird die Frage zu beantworten sein, ob eine solche Aufrechnung stets ausgeschlossen, stets zulässig oder – differenzierend – grundsätzlich zulässig unter Beachtung bestimmter Aufrechnungseinschränkungen (bis hin zu Aufrechnungsverboten) ist. Dafür wird zum einen zu eruieren sein, wie sich die Nähe der Aufrechnung zur Vollstreckung auf die Möglichkeit der Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern auswirkt. Zu diesem Zweck wird auf die Vollstreckung als Rechtsphänomen im Allgemeinen und auf die Vollstreckungsmöglichkeiten gegen den Staat im Speziellen (gemäß den Regeln der ZPO, der VwGO und insbesondere der Verwaltungsvollstreckung) eingegangen. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, ob sich aus verfassungsrechtlichen

⁴ *Pietzner*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, *VwGO*, § 169 Rn. 95; *Waldhoff*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, *Grundlagen Verwaltungsrecht*, § 46 Rn. 97; *App*, DÖV 1991, 415 (421).

Implikationen weitere, entscheidende Hinweise für die untersuchte Frage ergeben. So soll zum einen beleuchtet werden, ob sich aus dem (ungeschriebenen) Verfassungsgrundsatz der Bundesstreue Erkenntnisse über die Zulässigkeit der Aufrechnung ergeben. Zum anderen werden die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Art. 104a GG ff. dahingehend untersucht, ob und welche Wertungen für das bundesstaatliche (Finanz-)Gefüge und welche aufrechnungsgeeigneten Forderungen ableitbar sind.

In einem vierten und letzten Teil soll die Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern auf Unionsebene beleuchtet werden. Hierfür werden, vergleichbar der vorangehenden bundesstaatlichen Prüfung, die Rechtsgrundlagen der Aufrechnung im Unionsrecht herausgearbeitet und die vollstreckungsrechtliche Problematik auf Ebene des Unionsrechts aufgezeigt. In einem letzten Abschnitt soll schließlich der Frage nachgegangen werden, ob und welche Erkenntnisse sich aus unionsrechtlichen Grundsätzen wie dem der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauenschutzes, dem Prinzip des *effet utile* und insbesondere dem Grundsatz der Unionstreue für die zu untersuchende Frage ergeben. Abschließend werden typische Zahlungsströme zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgezeigt und diese auf ihre „Aufrechnungsgeeignetheit“ hin untersucht.