

**FINANZ- UND STEUERRECHT  
IN DEUTSCHLAND UND EUROPA**

Band 26

Tobias Loscher

Präventive Aufsicht  
der Europäischen Union  
über den Bundeshaushalt

# Einführung in das Thema

## A. Problemstellung

Die Haushaltshoheit ist eines der vornehmsten Rechte des Parlaments<sup>1</sup>. Es ist die „Grundsatzentscheidung der Verfassung, das Parlament zum Herren des Budgets zu machen“<sup>2</sup>. Dieses für das Grundgesetz<sup>3</sup> geltende Verfassungsprinzip spiegelt die Bedeutung wider, die die Haushaltshoheit als Parlamentskompetenz im Verfassungssystem einnimmt. Grundgesetzliche Hoheitsbefugnisse dürfen jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung der Europäischen Union mit. Zu diesem Zweck kann der Bund Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG). Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses wurden der Europäischen Union mit Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion in Art. 119 - Art. 144 AEUV<sup>4</sup> auch Befugnisse übertragen, die diese zur Einwirkung auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten berechtigen. Diese Befugnisse blieben aber im Wesentlichen koordinierender Art (vgl. Art. 119 Abs. 1 AEUV). Im Gegensatz zum Währungsrecht (vgl. Art. 119 Abs. 2 AEUV) übertrugen die Vertragsparteien der europäischen Verträge (EUV<sup>5</sup> und AEUV) ihre Haushaltshoheit nicht auf die Europäische Union.

Im aktuellen politischen Prozess wird eine Reform der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Ziel ist die Vertiefung der europäischen Integration im haushaltspolitischen Bereich im Sinne einer verstärkten Kontrolle der mitgliedstaatlichen Haushalte, die oft mit dem unbestimmten Begriff der „Europäischen Wirtschaftsregierung“<sup>6</sup> umschrieben wird. Neben die nach geltendem

---

1 BVerfG v. 14.1.1986, 2 BvE 14/83 u.a. – BVerfGE 70, 324 (338); BVerfG v. 30.3.2004, 2 BvK 1/01 – BVerfGE 110, 199 (225); *Siekmann*, in: *Sachs*, GG, 6. Auflage 2011, Art. 110 Rn. 14; *Gröpl*, AöR 133 (2008), 1 (10 f.).

2 BVerfG v. 25.5.1977, 2 BvE 1/74 – BVerfGE 45, 1 (34).

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 11.7.2012, BGBl. I 2012, 1478.

4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU 2012 C 326, 47.

5 Vertrag über die Europäische Union, ABl. EU 2012 C 326, 13.

6 Vgl. nur *Calliess*, VVDStRL 71 (2012), 113 (163); zur Unbestimmtheit des Begriffs *Herrmann*, in: *Giegerich*, Herausforderungen und Perspektiven der EU, 2012, S. 51 (59).

Unionsrecht bestehende repressive Haushaltskontrolle des Art. 126 AEUV sollen insbesondere intensivere Kontrollrechte der Unionsorgane präventiver Art treten<sup>7</sup>. Intendiert ist, die Aufsicht der Europäischen Union über die mitgliedstaatlichen Haushalte durch solche unionalen Vorgaben, Überwachungs- und Sanktionsrechte zu verstärken, die das Entstehen eines Haushaltsdefizits im Sinne des Art. 126 AEUV bereits im Vorhinein verhindern. Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage nach den unions- und verfassungsrechtlichen Grenzen einer solchen Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, die zu einer intensiveren Präventivaufsicht der Europäischen Union über die mitgliedstaatlichen Haushalte führen würde.

## **B. Ziele der Untersuchung**

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung verfolgt diese Untersuchung erstens das Ziel, die nach geltendem Unionsrecht bestehenden Aufsichtskompetenzen der Europäischen Union über den Bundeshaushalt aufzuzeigen. Analysiert werden soll die Reichweite der unionalen Einwirkungsrechte in das haushaltspolitische Handeln der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Prinzips des begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV). Besonderes Augenmerk wird dabei auf Kontrollrechte der Unionsorgane präventiver Art gelegt, mithin solche Befugnisse, die dem Entstehen eines Haushaltsdefizits in den Mitgliedstaaten zeitlich vorgelagert sind.

Zweitens sollen die verfassungsrechtlichen Grenzen untersucht werden, die einer zukünftigen Intensivierung der unionalen Kontrolle mitgliedstaatlicher Haushaltspolitik entgegenstehen. Das Grundgesetz setzt der europäischen Integration in Art. 23 GG verfassungsrechtliche Grenzen. Zu diesen Grenzen zählen das demokratische Prinzip sowie die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Ziel der Arbeit ist, die verfassungsrechtlichen Beschränkungen herauszuarbeiten, die sich aus diesen Grundsätzen für die europäische Integration im Haushaltsbereich ergeben.

Anhand dieser ermittelten unions- und verfassungsrechtlichen Maßstäbe sollen drittens aktuelle Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion beurteilt werden. Dieser Teil der Untersuchung zielt darauf, die unions- und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten aufzuzeigen, die für intensivere unionsrechtliche Vorgaben, Überwachungs- und Sanktionsrechte im haushaltspolitischen Bereich bestehen. Auf diese Weise werden die rechtlichen Handlungsspielräume

---

7 Vgl. nur *Herrmann*, in: *Kadelbach*, Nach der Finanzkrise, 2012, S. 79 (98).

für unionale Einwirkungen auf die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten verdeutlicht, die bereits dem Entstehen eines Haushaltsdefizits in den Mitgliedstaaten entgegenwirken.

Ausgehend von den gefundenen Ergebnissen ist schließlich viertens ein rechtlicher Maßstab zu erörtern, der in der rechtspolitischen Diskussion eine Richtlinie für die unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher zukünftiger Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion darstellen kann, die eine noch weitergehende haushaltspolitische Integration vorsehen.

Auf Grundlage dieser Zielsetzungen leistet die Untersuchung einen Beitrag zur unions- und verfassungsrechtskonformen Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion im Sinne einer intensiveren Aufsicht der Europäischen Union über den Haushalt der Bundesrepublik Deutschland. Aus der Perspektive des Bundshaushaltsgesetzgebers werden die unions- und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen aufgezeigt, die für unionsrechtliche Vorgaben, Überwachungs- und Sanktionsrechte im haushaltspolitischen Bereich bestehen. Aus Anlass der politischen Debatte über einen zukünftigen Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion soll diese Untersuchung die rechtlichen Rahmenbedingungen verdeutlichen, die im Reformprozess zu beachten sind.

### **C. Gang der Darstellung**

Nach einem Überblick über die normativen Grundlagen der Haushaltshoheit des Bundestages (Kapitel 1) widmet sich die Untersuchung zunächst den Kompetenzen der Europäischen Union zur Einwirkung auf die mitgliedstaatlichen Haushalte nach geltendem Recht (Kapitel 2). Dann werden die verfassungsrechtlichen Grenzen dargestellt, die einer Vertiefung der europäischen Integration im Haushaltsbereich entgegenstehen (Kapitel 3). Schließlich soll anhand aktueller politischer Reformen und Reformoptionen die unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Intensivierung präventiver Aufsichtsrechte der Europäischen Union über den Bundshaushalt aufgezeigt werden (Kapitel 4 und Kapitel 5). Den Abschluss bildet eine thesenartige Zusammenfassung der gefundenen Ergebnisse (Kapitel 6).