

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

Band 26

Tobias Loscher

Präventive Aufsicht
der Europäischen Union
über den Bundeshaushalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
-----------------------------	------

Einführung in das Thema.....	1
A. Problemstellung	1
B. Ziele der Untersuchung	2
C. Gang der Darstellung	3

Kapitel 1 – Die Haushaltshoheit des Bundestages als Untersuchungsgegenstand	5
--	---

A. Der Bundeshaushalt im Grundgesetz	5
I. Das Haushaltsverfassungsrecht (Art. 109 - Art. 115 GG).....	5
II. Normative Ausgestaltung der Haushaltsverfassung	6
1. Der Bundeshaushalt als Regelungsgegenstand	6
2. Haushaltswirtschaft	8
3. Haushaltskreislauf	9
a. Feststellung des Haushaltsplans.....	9
b. Sonderregelungen	10
c. Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle.....	12
4. Haushaltsgrundsätze	13
a. Vollständigkeit und Einheit.....	13
b. Bruttoprinzip.....	14
c. Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie Budgetöffentlichkeit.....	15
d. Vorherigkeit und Periodizität sowie Fälligkeitsprinzip	15
e. Spezialität.....	16
f. Haushaltsausgleich	16
g. Gesamtdeckung und Nonaffektion	16
h. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	17
i. Weitere Grundsätze	17
B. Die Hoheit des Bundestages über den Bundeshaushalt	17
I. Haushaltshoheit als Parlamentskompetenz	18

II.	Hintergründe der Kompetenzzuweisung.....	19
1.	Historische Ursprünge in Deutschland – das Königsrecht des Parlaments	19
a.	Die Entwicklung bis zum Jahr 1815	19
b.	Entwicklungen ab dem Jahr 1815.....	20
c.	Der preußische Verfassungskonflikt (1862-1866).....	22
d.	Verfassung des Deutschen Reiches 1871	23
e.	Entwicklungen ab dem Jahr 1918.....	23
f.	Zusammenfassung.....	24
2.	Haushaltsfunktionen.....	25
a.	Allgemeine Bedeutung des Etats für das staatliche Gemeinwesen.....	25
b.	Verfassungsrechtliche Funktionen des Etats.....	26
aa.	Legitimationsfunktion.....	27
bb.	Koordinationsfunktion.....	28
cc.	Steuerungsfunktion	28
dd.	Kontrollfunktion	29
ee.	Finanzausgleichsfunktion	30
ff.	Verschuldensbegrenzende Funktion	30
gg.	Demokratische Funktion	31
c.	Zusammenfassung.....	32
3.	Zwischenergebnis	32
C.	Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	33
I.	Staatsausgabenseite des Bundeshaushalts.....	33
II.	Kompetenzverluste im europäischen Integrationsprozess	34
Kapitel 2 – Die unionale Aufsicht über den Bundeshaushalt.....		37
A.	Voraussetzungen unionaler Aufsicht	37
I.	Die Öffnung der deutschen Rechtsordnung für das Unionsrecht.....	37
II.	Die Übertragung von Hoheitsrechten.....	38
1.	Hoheitsrechte	39
a.	Der Begriff Hoheitsrecht.....	39
b.	Die Haushaltshoheit als Hoheitsrecht.....	39
2.	Unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit des Unionsrechts....	40
a.	Anwendungsfälle im Unionsrecht.....	41
aa.	Primäres Unionsrecht.....	41
bb.	Sekundäres Unionsrecht	42
b.	Rechtliche Grundlage.....	43
aa.	Diskussionsstand.....	43

bb.	Stellungnahme	46
3.	Formelle Anforderungen an eine Übertragung	47
a.	Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	47
aa.	Bundesgesetz	47
(a)	Bestimmtheiterfordernis und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	47
(b)	Anwendungsfälle	48
bb.	Zustimmung des Bundesrates	52
b.	Besondere Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	53
aa.	Das Verhältnis zu Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG	53
(a)	Meinungsstand	53
(b)	Stellungnahme	54
bb.	Der Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	56
4.	Der Übertragung gleichzusetzende Rechtsakte	57
5.	Zwischenergebnis	62
6.	Anwendungsvorrang des Unionsrechts	62
a.	Rechtliche Grundlage des Rangverhältnisses	63
aa.	Die Autonomie der Unionsrechtsordnung	63
bb.	Der nationale Rechtsanwendungsbefehl	64
cc.	Stellungnahme	64
b.	Rechtsfolgen des Rangverhältnisses	66
aa.	Unanwendbarkeit nationalen Rechts	66
bb.	Reichweite des Anwendungsvorrangs	67
III.	Zwischenergebnis	70
B.	Unionale Aufsichtsrechte nach geltendem Recht	70
I.	Einnahmenseite des Bundeshaushalts	71
II.	Ausgabenseite des Bundeshaushalts	71
1.	Präventive Aufsicht über den Bundeshaushalt	73
a.	Primäres Unionsrecht	73
b.	Sekundäres Unionsrecht	75
2.	Makroökonomische Überwachung	77
3.	Korrektive Aufsicht über den Bundeshaushalt	78
C.	Zwischenergebnis	80

Kapitel 3 – Die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration im Haushaltsbereich	83	
A.	Art. 23 GG als Grenze der europäischen Integration	83
B.	Staatlichkeit und Demokratieprinzip als Grenzen	86

I.	Staatlichkeit.....	88
1.	Maßgebliche Perspektive	88
2.	Staatlichkeit als Gewährleistungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG.....	91
3.	Staatlichkeit im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG	92
a.	Souveräne Staatlichkeit als Gewährleistungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG.....	92
aa.	Der Begriff Souveränität	93
bb.	Grundlegende Begriffsdifferenzierung als Ausgangspunkt	95
	(a) Legitimation von Staatsgewalt	95
	(b) Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes.....	97
cc.	Souveränität der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union	98
b.	Stimmigkeit des Souveränitätskonzeptes?.....	99
aa.	Souveräne Staatlichkeit als unaufgebbarer Verfassungsgehalt?	99
bb.	Souveräne Nationalstaatlichkeit als überholtes Prinzip?	100
	(a) Der deutsche Bundesstaat als Referenzpunkt?.....	102
	(aa) Die Staatlichkeit der deutschen Bundesländer als Maßstab	102
	(bb) Bewertung.....	104
	(b) Das Prinzip geteilter Souveränität.....	106
	(aa) Die Teilung von Souveränität als Lösungsansatz.....	106
	(bb) Bewertung.....	106
cc.	Stellungnahme	108
dd.	Zwischenergebnis.....	109
c.	Der Gewährleistungsgehalt souveräner Staatlichkeit	110
aa.	Kompetenz-Kompetenz	111
	(a) Kompetenz-Kompetenz als Gewährleistungsgehalt souveräner Staatlichkeit.....	111
	(b) Souveränität und Kompetenz-Kompetenz als verschiedene Prinzipien.....	111
	(c) Stellungnahme	112
bb.	Staatliche Verbandszuständigkeiten	114
	(a) Notwendige Staatsaufgaben	114
	(b) Bezug zu Organkompetenzen des Parlaments?...	117

4.	Zwischenergebnis	118
II.	Demokratieprinzip.....	119
1.	Das Demokratieprinzip als Maßstab des europäischen Integrationsprozesses	119
a.	Berührungspunkte zwischen Demokratieprinzip und europäischer Integration	119
b.	Folgen aus dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip	121
aa.	Die Argumentation des BVerfG	121
bb.	Bewertung	121
2.	Das Demokratieprinzip als Grenze für Zuständigkeitsübertragungen	123
a.	Volkssouveränität als Gewährleistungsgehalt des Demokratieprinzips.....	123
b.	Parlamentarismus als Gewährleistungsgehalt der Volkssouveränität.....	124
c.	Zwischenergebnis	126
3.	Parlamentarismus auf europäischer Ebene	127
a.	Legitimation durch das Europäische Parlament	127
b.	Institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments.....	131
c.	Zwischenergebnis	133
4.	Parlamentarische Vorbehaltsbereiche.....	134
a.	Die Budgethoheit als parlamentarischer Vorbehaltsbereich nach Art. 79 Abs. 3 GG	134
aa.	Parlamentarische Vorbehaltsbereiche nach Art. 79 Abs. 3 GG	134
bb.	Die Budgethoheit als parlamentarischer Vorbehaltsbereich	135
b.	Parlamentarischer Vorbehaltsbereich auf europäischer Ebene?	137
5.	Folgerungen für die Europäisierung der Budgetrechte	139
a.	Entscheidung über Art und Höhe der Staatsausgaben	140
aa.	Feststellung und Kontrolle des Haushalts.....	140
bb.	Kredite und Gewährleistungsermächtigungen	141
b.	Wesentlicher Umfang der Supranationalisierung	143
aa.	Das Maß der Staatsverschuldung als Referenzfeld	143
bb.	Tauglichkeit des Prüfungsmaßstabs	145
6.	Zwischenergebnis	148
C.	Handlungsbegrenzungen für den Bundeshaushaltsgesetzgeber	148
I.	Ausschluss der Fremdbestimmung in Budgetentscheidungen.....	150

1.	Mitwirkung des Bundestages im europäischen Integrationsprozess.....	150
a.	Grundsatz: Die Mitwirkung des Bundestages in auswärtigen Angelegenheiten.....	150
b.	Spezialfall: Der europäische Integrationsprozess	151
aa.	Die Übertragung von Hoheitsrechten und der europäische Rechtsetzungsprozess	151
bb.	Sonderanforderungen bei bestimmten Kompetenztiteln	153
2.	Anwendung auf budgetäre Zuständigkeiten.....	154
a.	Vollzugsbegleitender Zustimmungsvorbehalt	156
aa.	Kritische Stimmen	156
bb.	Stellungnahme.....	156
	(a) Normative Anknüpfung.....	156
	(b) Parlamentarische Begleitung des Normvollzugs.....	158
	(c) Organkompetenz.....	158
b.	Entscheidung im Plenum des Parlaments?	159
aa.	Die Maßstäbe des BVerfG.....	160
	(a) Delegation parlamentarischer Entscheidungen an Ausschüsse oder Gremien....	160
	(b) Delegation in Budgetentscheidungen.....	161
bb.	Stellungnahme.....	162
II.	Bestimmtheit haushaltswirksamer Verpflichtungen	164
1.	Vorgaben des BVerfG.....	164
2.	Stellungnahme	164
III.	Beherrschbarkeit der Folgen haushaltswirksamer Verpflichtungen.....	165
1.	Vorgaben des BVerfG.....	165
2.	Stellungnahme	166
IV.	Automatismus und Dauerhaftigkeit haushaltswirksamer Verpflichtungen.....	167
V.	Absolute Höhe haushaltswirksamer Verpflichtungen.....	168
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	168
2.	Stellungnahme	170
D.	Zwischenergebnis	170
Kapitel 4 – Rechtsetzungsmöglichkeiten nach geltendem Unionsrecht		171
A.	Finanzielle Sanktionen.....	172

I.	Kompetenzgrundlage	173
1.	Art. 121 Abs. 6 i.V.m. Abs. 3 und 4 AEUV als Kompetenzgrundlage?.....	173
2.	Art. 136 AEUV als Kompetenzgrundlage?	175
a.	Wortlaut	177
b.	Systematik.....	178
c.	Entstehungsgeschichte	180
d.	Sinn und Zweck	181
3.	Art. 352 AEUV als Kompetenzgrundlage?	183
a.	Eröffnung des Anwendungsbereichs.....	184
b.	Erforderlichkeit des Tätigwerdens	184
c.	Anderweitige Kompetenzgrundlage	186
4.	Zwischenergebnis	189
II.	Automatisierung des Sanktionsverfahrens	189
1.	Materielle Kompetenzverschiebung.....	190
a.	Diskussionsstand	191
b.	Stellungnahme.....	192
2.	Formelle Änderung des Abstimmungsverfahrens	194
III.	Zwischenergebnis.....	195
B.	Einwirkung auf die Haushaltsplanung vor Beginn des Haushaltsjahres.....	195
I.	Veröffentlichung der Haushaltsplanentwürfe.....	197
II.	Aufforderung zur Überarbeitung der Übersicht über die Haushaltsplanung	198
C.	Zwischenergebnis	200

Kapitel 5 – Unions- und verfassungsrechtliche Grenzen

	zukünftiger Reformen	203
A.	Unionales Zurückweisungsrecht des Haushaltsplanentwurfs	203
I.	Erlass auf Grundlage des geltenden primären Unionsrechts	205
1.	Verordnungserlass	205
2.	Richtlinienerlass.....	207
3.	Vertragsänderung.....	208
II.	Vereinbarkeit einer Vertragsänderung mit Art. 79 Abs. 3 GG.....	209
1.	Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	210
2.	Berührung des Demokratieprinzips (Art. 79 Abs. 3 GG).....	212
a.	Budgethoheit als Kernbereich des Demokratieprinzips	213
b.	Verletzung der Budgethoheit im konkreten Fall	216
III.	Zwischenergebnis.....	222

B.	Integrierter Haushaltsrahmen.....	222
I.	Erlass auf Grundlage des geltenden Unionsrechts.....	224
1.	Verordnungserlass	224
a.	Art. 121 Abs. 6 i.V.m. Abs. 3 und 4 AEUV	224
b.	Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV	226
2.	Richtlinienerlass.....	227
II.	Vereinbarkeit einer Vertragsänderung mit Art. 79 Abs. 3 GG.....	229
1.	Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG	229
2.	Berührung des Demokratieprinzips (Art. 79 Abs. 3 GG)	230
III.	Zwischenergebnis.....	235
C.	Ansatz für einen systemübergreifenden Maßstab	236
I.	Art. 109a GG als Vergleichsmaßstab	236
II.	Das Regelungssystem des Art. 109a GG im Überblick	237
III.	Bewertung	239
1.	Differenzierung zwischen Bundesstaat und Staatenverbund.....	240
2.	Vergleichbarkeit der Rechtslage.....	241
3.	Die Grundsätze des Art. 109a GG als Vergleichsmaßstab	242
a.	Selbstbestimmung der Haushaltsinhalte	242
b.	Kontrolle der Staatsverschuldung.....	244
IV.	Zwischenergebnis.....	247
	Kapitel 6 – Zusammenfassung der Ergebnisse	249
	Schlussbetrachtung und Ausblick	253
	Literaturverzeichnis	255
	Index	289