



---

## Ausarbeitung

---

### **Entwickelt die EU sich zu einer Fiskalunion?**

Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU



**Entwickelt die EU sich zu einer Fiskalunion?**

Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 344/11  
Abschluss der Arbeit: 7. November 2011  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2, 3 GG</b>	<b>5</b>
2.1.	Formelle Anforderungen an die Hoheitsrechtsübertragung	5
2.2.	Materielle Schranken der Hoheitsrechtsübertragung	5
<b>3.</b>	<b>Ausblick</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Seit Beginn der Eurokrise taucht in den politischen Diskussionen immer wieder der Begriff der „Fiskalunion“ auf. So hat Bundesfinanzminister Schäuble beim G-20-Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure in Paris angekündigt, dass Deutschland zur Bekämpfung der Eurokrise Änderungen der EU-Verträge durchsetzen wolle, die „in Richtung einer Fiskalunion“ gehen.<sup>1</sup> Bei der „Fiskalunion“ handelt es sich nicht um einen feststehenden Rechtsbegriff, vielmehr werden verschiedene Konzepte diskutiert, um Instrumente zu finden, die zu einer stärkeren Disziplin der EU-Mitgliedstaaten in der Fiskalpolitik führen sollen.<sup>2</sup>

Ein Vorschlag sieht vor, den EU-Währungskommissar mit denselben Befugnissen auszustatten wie den EU-Wettbewerbskommissar. Damit könnten Entscheidungen im Defizit- und sog. Ungleichgewichtsverfahren direkt von der zuständigen EU-Behörde getroffen werden. Nach einem anderen Vorschlag sollte ein EU-Währungskommissar auch befugt sein, Defizitsünder unter bestimmten Bedingungen vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu bringen. Ein noch weitergehender Vorschlag würde den EU-Währungskommissar ermächtigen, direkt in die Haushaltspolitik von Mitgliedstaaten einzugreifen, die internationale Hilfskredite erhalten.<sup>3</sup> Bundesbankpräsident Jens Weidmann bezeichnet eine Fiskalunion als eine Option zur Lösung der Eurokrise. Ziel sei aber nicht, die gesamte Fiskalpolitik zu zentralisieren, sondern eine Verankerung strikter Defizit- und Verschuldungsgrenzen für die nationalen Haushalte auf europäischer Ebene, verbunden mit europäischen Eingriffsrechten. Im Ergebnis würden bei dieser Variante die nationalen Parlamente nicht mehr letztinstanzlich über die Haushalte entscheiden können.<sup>4</sup> Präsident Sarkozy hat eine Fiskalunion zwischen Frankreich und Deutschland angekündigt. Die Finanzminister beider Länder würden an einer gemeinsamen Körperschaftssteuer mit gleicher Bemessungsgrundlage und gleich hohem Steuersatz arbeiten. Auch seien eine harmonisierte Mehrwertsteuer, die gleiche Vermögensbesteuerung und eine gegenseitige Prüfung der Wirtschaftsprognosen sinnvoll.<sup>5</sup>

Bisher handelt es sich jedoch lediglich um Vorschläge, die zu ihrer Umsetzung einer politischen Einigung der EU-Mitgliedstaaten und einer Änderung der Verträge bedürfen. Im Fall von Griechenland hat das Land **freiwillig** mit den Euro-Mitgliedstaaten eine Vereinbarung über die spezifischen wirtschaftspolitischen Auflagen getroffen und zur Lösung der Schuldenkrise einer Einschränkung der Hoheitsrechte zugestimmt.

Die Ausarbeitung untersucht die Grenzen des Grundgesetzes (GG) zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU.

- 
- 1 Schubert, Christian, „Schäuble für europäische Fiskalunion“, FAZ Wirtschaft online vom 15. Oktober 2011, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/g-20-treffen-schaeuble-fuer-europaeische-fiskalunion-11494236.html> (letzter Abruf 31. Oktober 2011).
  - 2 Siehe Mussler, Werner, „Richtung Fiskalunion“, FAZ vom 20. Oktober 2011; Münchau, Wolfgang, „Die Fiskalunion muss kommen“, Financial Times Deutschland vom 3. August 2011.
  - 3 Mussler, Werner, „Richtung Fiskalunion“, FAZ vom 20. Oktober 2011.
  - 4 Weidmann, Jens, „Eine Fiskalunion ist die grundsätzliche Alternative“, Handelsblatt vom 16. September 2011.
  - 5 FAZ vom 29. Oktober 2011, „Sarkozy kündigt neues Sparpaket an“.

## 2. Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2, 3 GG

### 2.1. Formelle Anforderungen an die Hoheitsrechtsübertragung

Gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG kann der Bund durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Für Änderungen der vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses GG seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und der Stimmen des Bundesrates notwendig, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 2 und 3 GG.

### 2.2. Materielle Schranken der Hoheitsrechtsübertragung

In materieller Hinsicht gestattet Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG nur die Übertragung einzelner Hoheitsrechte, nicht aber die allein einem Staat zukommende umfassende Hoheitsgewalt.<sup>6</sup> Somit ist eine Selbstaufgabe der Bundesrepublik Deutschland als souveräner Staat zugunsten eines europäischen Bundesstaates ausgeschlossen.<sup>7</sup> Die auf die EU übertragenen Hoheitsrechte müssen hinreichend in den Verträgen bestimmt sein und im Zustimmungsgesetz hinreichend normiert sein.<sup>8</sup> Die Erteilung einer Kompetenz-Kompetenz ist nicht erlaubt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem **Maastricht-Urteil** festgestellt, dass Art. 38 GG einer Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union stets dann entgegensteht, wenn die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflussnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so entleert wird, dass das demokratische Prinzip, soweit es durch Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.<sup>9</sup> In seinem **Urteil zum Vertrag von Lissabon**<sup>10</sup> hat das BVerfG diese Grundsätze bestätigt und weiter ausgeformt. Tragender Gedanke hierzu ist die dauerhafte **Integrationsverantwortung**, die den deutschen Verfassungsorganen obliegt und die darauf gerichtet ist, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union (EU) demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.<sup>11</sup> Die „integrationsfeste Verfassungsidentität“ des GG muss gewahrt bleiben,<sup>12</sup> nur in diesem Umfang dürfen gemäß Art. 23 Abs. 1 GG Hoheitsrechte übertragen werden. Aus der Ausübung bereits übertrage-

---

6 Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 23 Rn. 10.

7 BVerfGE 123, 267, 347 f.

8 BVerfGE 75, 223, 242; 89, 155, 194 ff; 123, 267, 349 ff.

9 BVerfGE 89, 155, 186.

10 BVerfGE 123, 267.

11 BVerfGE 123, 267, 356.

12 BVerfGE 123, 267, 347.

ner Kompetenzen dürfen **keine weiteren Zuständigkeiten** für die EU begründet und **eine weitgehende Verselbstständigung** politischer Herrschaft muss vermieden werden. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung enthält insoweit nationale Verfassungsprinzipien.<sup>13</sup> Ob diese gewahrt bleiben, ist der Kontrolle des BVerfG unterworfen.<sup>14</sup>

Der Deutsche Bundestag muss Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behalten oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung muss maßgeblichen Einfluss auf die europäischen Entscheidungsverfahren auszuüben vermögen.<sup>15</sup> Allerdings bedeute die vom **Demokratieprinzip geforderte Wahrung der Souveränität für sich genommen nicht, dass eine von vornherein bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates bleiben müssten.**<sup>16</sup> Art. 23 Abs. 1 GG gestatte die Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union, dies umfasse auch die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion und einer politischen Union. Allerdings müsse in den Mitgliedstaaten ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse verbleiben.<sup>17</sup>

Das BVerfG arbeitet in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon heraus, dass

- Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht, die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen,
- die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand,
- die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen,
- kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen, z. B. im Familienrecht, Bildungssystem,
- oder der Umgang mit religiösen Gemeinschaften,

besonders sensibel für die Fähigkeit zur demokratischen Selbstgestaltung eines Verfassungsstaates sind.<sup>18</sup> Für jeden dieser Bereiche zeigt das BVerfG auf, wo die Grenzen der Verfassungsidentität liegen, die weder durch den Vertrag von Lissabon noch durch zukünftige Vertragsänderungen angegriffen werden dürfen.

Zum **Budgetrecht des Deutschen Bundestages** hat das BVerfG in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon ausgeführt, dass „eine das Demokratieprinzip und das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzende Übertragung [vorliege], wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang sup-

---

13 BVerfGE 123, 267, 350. Siehe auch Nettesheim, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2868).

14 BVerfGE 123, 267, 354 f.

15 BVerfGE 123, 267, 356.

16 BVerfGE 123, 267, 357.

17 BVerfGE 123, 267, 358.

18 BVerfGE 123, 267, 359 ff.

ranationalisiert würde“.<sup>19</sup> Allerdings gefährde nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber. Entscheidend sei, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch beim Deutschen Bundestag liege.<sup>20</sup>

Bei der Übernahme von Gewährleistungen für andere EU-Mitgliedstaaten hat das BVerfG in seinem **Urteil zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm** ausgeführt, dass es sich bei der Feststellung einer verbotenen Entäußerung der Haushaltsautonomie im Hinblick auf den Umfang der Gewährleistungsübernahme auf **evidente Verletzungen** zu beschränken habe. Auch mit Blick auf das Eintrittsrisiko von Gewährleistungen sei ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu respektieren.<sup>21</sup>

### 3. Ausblick

Betrachtet man die unter Punkt 2 dargestellten Vorgaben des BVerfG im Maastricht- und Lissabon-Urteil, so scheint eine weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU, insbesondere zur Etablierung einer Fiskalunion, unter der heutigen Verfassung ausgeschlossen. Der Präsident des BVerfG, Prof. Voßkuhle, hat in einem Interview ausgeführt, dass der Rahmen des GG für eine weitere europäische Integration wohl weitgehend ausgeschöpft sei. Für eine Abgabe weiterer Kompetenzen an die EU müsse Deutschland sich im Wege des Volksentscheids eine neue Verfassung geben.<sup>22</sup>

In diese Argumentationslinie reiht sich das Interview des Richters des BVerfG, Prof. Huber, in der Süddeutschen Zeitung vom 19. September 2011 ein: Huber betont hier die Ewigkeitsgarantie des GG, nach der die tragenden Grundsätze der Verfassung – wie das Demokratieprinzip – „europafest“ seien. Über diese „europafesten“ Gegenstände könne nur nach Abstimmung durch das deutsche Volk disponiert werden.<sup>23</sup> Konkret bezogen auf die Pläne zur **Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung** meint Huber: „Weitere grundlegende Veränderungen hin zu einer echten, das heißt supranationalen europäischen Wirtschaftsregierung werden nach den Urteilen von Lissabon und zum Rettungsschirm ohne eine Entscheidung des gesamten Volkes verfassungsrechtlich schwierig werden.“

Die Auffassung Hubers, dass die Weiterentwicklung der EU hin zu einem „Europäischen Bundesstaat“ unter Auflösung der eigenen Staatlichkeit einen Anwendungsfall des Art. 146 GG<sup>24</sup> dar-

---

19 BVerfGE 123, 267, 361.

20 BVerfGE 123, 267, 361 f.

21 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Rn. 130, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html) (letzter Abruf 2. November 2011).

22 FAZ-Sonntagszeitung vom 25. September 2011, „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, Interview mit Andreas Voßkuhle.

23 Süddeutsche Zeitung vom 19. September 2011, „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, Interview mit Peter Michael Huber.

24 Nach Art. 146 GG verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, am dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

stellt, ist mittlerweile zur wohl überwiegenden Auffassung in der deutschen Rechtswissenschaft geworden<sup>25</sup>, und ist beispielsweise auch vom heutigen Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* vertreten worden.<sup>26</sup> Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es auch Stimmen in der Literatur gibt, die die Anwendung des Art. 146 GG für Volksabstimmungen im Zuge europäischer Integrations-schritte insgesamt ablehnen; dies würde nicht dem Normzweck von Art. 146 GG entsprechen, weil Art. 146 GG im Kontext des verfassten deutschen Volkes stehe, das seine staatliche und nationale Einheit wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa auftreten wolle, nicht aber als Gliedstaat Europas.<sup>27</sup>

Das **BVerfG** selbst hat sich zum Anwendungsbereich des Art. 146 GG im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses in seinem **Lissabon-Urteil** geäußert: „Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten.“<sup>28</sup> Das BVerfG geht damit ebenfalls davon aus, dass der Eintritt der Bundesrepublik Deutschland in einen europäischen Bundesstaat einer Volksabstimmung bedarf.

Die Anwendung des Art. 146 GG selbst wirft viele Fragen hinsichtlich der Form einer Volksabstimmung, der Änderungsmöglichkeiten und des Inhalts einer neuen Verfassung auf. Nach Auffassung von Prof. Huber könnte sich ein neues GG auf „wenige geänderte Sätze im EU-Artikel 23 des Grundgesetzes sowie in der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 beschränken. Man müsse dort einen Vorbehalt für eine Wirtschaftsregierung hineinschreiben.“<sup>29</sup>

- 
- 25 S. z. B. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 146 Rn. 16; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 146 Rn. 5; Kirn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2003, Art. 146 Rn. 8 ff.; Stückrath, Art. 146 GG: Verfassungsablösung zwischen Legalität und Legitimität, 1997, S. 251 ff.; Papier, Die Neuordnung der Europäischen Union, Europäische Grundrechtezeitschrift (EuGRZ) 2004, S. 753 (754); von Campenhausen/Unruh, in: von Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 3, 6. Aufl. 2010, Art. 146, Rn. 16.
- 26 Schäuble, Grundordnung auf dem Weg durch die Zeit, in: Huber (Hrsg.), Das Grundgesetz zwischen Stabilität und Veränderung, 2007, S. 65 (71): „Man mag es als List der Geschichte betrachten, dass gerade auch Artikel 146 in Zukunft zur Geltung kommen könnte, wenn irgendwann einmal Teile der verfassungsmäßigen Ordnung und Kompetenz dauerhaft auf die Europäische Union übertragen werden sollten. Noch ist der Europäische Einigungsprozess freilich nicht so weit, dass die Mitgliedstaaten und die Mehrheit der Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten bereit wären, entscheidende Teile ihrer Souveränität unwiderruflich auf die Europäische Union zu übertragen.“
- 27 So Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 146 Rn. 7 m.w.N.; auf den gegenläufigen Normzweck verweisen z. B. auch Hölscheidt/Menzenbach, Referenden in Deutschland und Europa, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2009, S. 777 (780).
- 28 BVerfGE 123, 267 (348 f.) = NJW 2009, S. 2267, Rdnr. 228, 232.
- 29 Süddeutsche Zeitung vom 19. September 2011, „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, Interview mit Peter Michael Huber.