

Parlamentarische Budgetsouveränität auf der Probe der europäischen Haushaltsdisziplin

Der Streit um den italienischen Staatshaushalt 2019 und die Entscheidung der *Corte Costituzionale*

Edoardo D'Alfonso Masarié*

I. Einführung	996
II. Die Entwicklung der italienischen finanzrechtlichen Ordnung im europäischen Wirtschafts- und Währungsverbund	999
III. Sonderfall 2019: Eine unionspolitische Auseinandersetzung auf Kosten mitgliedstaatlicher Parlamentshoheit?	1006
IV. Intraordinamentale Selbstbeschränkung des italienischen Verfassungsgerichtshofes im Beschluss 17/2019	1014
V. Trotz der Europafreundlichkeit der <i>Corte Costituzionale</i> bleibt die unionsrechtliche Haushaltsüberwachung demokratisch mangelhaft	1023
VI. Fazit	1026
Summary: Budgetary Sovereignty of Parliaments Tested by European Financial Discipline. The Dispute over Italy's State Budget 2019 and the Decision of the <i>Corte Costituzionale</i>	1027

Nach einer mehrmonatigen Auseinandersetzung zwischen italienischer Regierung und Europäischer Kommission über die Auslegung und Anwendung der unionsrechtlichen Haushaltskriterien, die eine mögliche Einleitung des Sanktionsmechanismus nach Art. 126 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Betracht gezogen hatte, einigten sich die zwei Organe auf einen neuen Inhalt des italienischen Haushaltsgesetzes 2019. Der italienische Verfassungsgerichtshof hat mit Entscheidung vom 10.1.2019 die Frage beantwortet, ob im Rahmen des späteren parlamentarischen Haushaltsbilligungsverfahrens die Rechte einzelner Abgeordneter komprimiert wurden. Der nachfolgende Beitrag kommentiert diese Entscheidung und erörtert das Problem einer inhaltlichen Divergenz zwischen parlamentarischer Haushaltsbilligung auf mitgliedstaatlicher Ebene und

* Der Verfasser ist Promovend am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Gesundheitsrecht der Universität Regensburg und war (2015-2017) Parlamentarischer Assistent am Europäischen Parlament. Herzlich gedankt wird den Kollegen *Lukas Cerny* und *Michael C. Kurze* für die wertvollen Anmerkungen sowie *Prof. Dr. Thorsten Kingreen* für den anspornenden Austausch im vorarlbergerischen Kleinwalsertal.

unionseuropäischer Haushaltsüberwachung. Diese Divergenz könnte *de lege ferenda* durch eine Harmonisierung der haushaltsvorbereitenden Dokumente entschärft werden.

I. Einführung

Die Feststellung, dass der Volksvertretung die Entscheidung über den öffentlichen Haushalt zusteht, ist ein Grundsatz des zeitgenössischen Demokratieverständnisses. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen haushaltsbestimmendem Parlament und haushaltsführender Exekutive entspricht ferner einer Richtschnur der Gewaltenteilung.¹ Sowohl in der Verfassungsgeschichte angelsächsischer Länder als auch in der des kontinentalen Europas² lässt sich das von *James Otis Jr.* postulierte Gebot "*Taxation without representation is tyranny*"³ bald als Bestandteil des westlichen Konstitutionalismus erkennen. Die Bostoner Formel "*No taxation without representation*"⁴ ist deswegen bis heute in verfassungsrechtlicher Debatte⁵ und öffentlichem Diskurs fest verankert.

Die Entstehung einer supernationalen Ebene auf europäischem Boden hat das Panorama der Rechtsordnungen⁶ um eine neue Dimension bereichert. Mit der Einrichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und eines Überwachungs- und Sanktionsmechanismus bezüglich gemeinsamer Haushaltsparemeter haben die teilnehmenden Staaten der Europäi-

Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text oft das grammatikalische Maskulinum gewählt, nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige jeden Geschlechtes.

¹ Darüber *P. Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, 951 f.; *H. H. Klein*, Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, 227; *O. Weidner*, Der Grundsatz der Gewaltenteilung und die Weimarer Verfassung, 1932, 155; *V. Crisafulli/L. Paladin*, Commentario breve alla Costituzione, 1990, Art. 81 Rn. II.2; *K. F. Kindler*, Gewaltenteilung und Machtkontrolle in der Bundesrepublik, 1970, 57.

² Darüber *W. Reinhard*, Aufstieg und Niedergang des modernen Staates, ZSE 5 (2007), 8 (15); *P. Badura* (Anm. 1), 935. Über das dazu paradigmatische Beispiel der Entwicklung des Streits um die fiskalpolitische Hoheit zwischen Ständeversammlung und Landesfürst im Herzog- bzw. Kurfürstentum Bayern im 16. und 17. Jahrhundert siehe *M. Junkelmann*, Maximilian I. von Bayern, 2017, 92 ff.

³ *D. A. Smith*, Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy, 1998, 21 et seq.

⁴ Über die Geschichte des Ausdrucks in angelsächsischem Kontext siehe *H. M. Gladney*, No Taxation without Representation: 1768 Petition, Memorial, and Remonstrance, 2014, *passim*.

⁵ *B. Pieroth*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JuS 50 (2010), 473 (476).

⁶ *S. Romano*, L'ordinamento giuridico, 1945, 13 (deutsche Fassung: Die Rechtsordnung, 1975, 23); *C. Schmitt*, Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens, 1934, 24 (gleich in 2. Aufl. 1993, 20).

schen Union (EU) neuen Boden betreten: Die Haushaltsbilligung kommt nach wie vor den einzelstaatlichen Volksvertretungen zu, die Haushaltspolitik ist aber in ihren Grundsätzen weitgehend vergemeinschaftet worden. Tatsächlich findet auf Unionsebene eine effektive Kontrolle über die Durchführung der vereinbarten Fiskalpolitik durch die Europäische Kommission und den Rat statt.

Für die innerstaatliche Gewaltenteilung sind die Auswirkungen dieses Prozesses relevant. Während schon früh in ihrer Entstehungsgeschichte die staatliche Haushaltsentscheidung sich mit der Kontroll- und Entscheidungsfunktion der Volksvertretung koppelte – also mit einer Dialektik zwischen Exekutive und Legislative –, erfolgen die unionsrechtlichen Mechanismen zur Koordinierung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken ausschließlich zwischen Exekutiven. Die demokratische Legitimierung der mitgliedstaatlichen Regierungen ist wohl *ex ante* postuliert (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 Vertrag über die Europäische Union [EUV]),⁷ aber die Erhebung der Haushaltspolitik in die Unionspolitik bringt das Risiko einer Intergouvernementalisierung der Budgetbestimmung mit Exklusion der Parlamente aus der politischen Kernentscheidung *par excellence* mit sich. Es entsteht somit ein Spannungsfeld zwischen nationaler und supranationaler Ebene, in dem eine Divergenz zwischen Bestimmung der Haushaltspolitik auf Unionsebene und Haushaltsbilligung im nationalen Parlament nicht ausgeschlossen ist.

Anhand der tatsächlichen rechtlichen Konstruktion der unionsrechtlichen Haushaltsüberwachung in ihrem Verhältnis zu der parallelen Haushaltsbilligung im nationalen Parlament ist es zu überprüfen, ob sich solche Sorgen um die parlamentarische Budgetsouveränität bewahrheiten. Vorhanden ist ein aktueller Fall, in dem ein mitgliedstaatliches Parlament sich monatelang mit einem von der Regierung vorgelegten Haushaltstext befasste, während dieselbe Regierung und die Europäische Kommission sich auf einen ungleichen Haushaltsinhalt einigten. Es handelt sich um Italien und seinen Staatshaushalt für das Jahr 2019. Da der Inhalt des am Ende angenommenen Budgets nicht vollständig mit dem parlamentarisch geprüften Text divergierte, urteilte das italienische Verfassungsgericht schließlich, dass die Beeinträchtigung der Parlamentsarbeit nicht groß genug gewesen sei, um eine Unvereinbarkeit des *Procedere* mit der Verfassung festzustellen. Die Frage aber, wie sich parlamentarische Budgetsouveränität und unionsrecht-

⁷ Darüber *P. M. Huber*, VVDStRL 60 (2001), 194 (223 ff.); *M. Haag*, in: H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, EUV Art. 10 Rn. 10; *M. Ruffert*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, EU-Vertrag (Lissabon) Art. 10 Rn. 7.

liche Haushaltsdisziplin am besten vereinbaren lassen, wurde durch das Gericht nicht beantwortet.

Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit diesem Fall und versucht, daraus einige Schlussfolgerungen zu ziehen, die für alle Mitgliedstaaten der EU von Interesse sind. Zuerst werden die Grundlagen der Haushaltsbestimmung nach italienischem Recht illustriert, sowie ihre Entwicklung im Einklang mit den wichtigsten unions- und völkerrechtlichen Bestimmungen (II.). Im Anschluss wird der Fall beschrieben, der zu dem Beschluss 17/2019⁸ des italienischen Verfassungsgerichtshofes⁹ geführt hat: Die parallele und inhaltlich teils divergierende Prüfung der Haushaltspläne Italiens für 2019 durch das nationale Parlament und die Europäische Kommission (III.). Des Weiteren wird die Entscheidung der *Corte costituzionale* kommentiert (IV.): Sie scheint auf europäischer Perspektive überzeugend, denn sie vereint eine Selbstbeschränkung der Verfassungsrichter vor den Zuständigkeitssphären des Parlamentes und der Unionsgerichtsbarkeit mit der Feststellung von Mindestanforderungen für den Schutz der parlamentarischen Demokratie, die wohl auf Ebene nationaler Verfassungsgerichtsbarkeit überprüfbar sind. Mit einem solchen *restraint* hält sich aber der italienische Verfassungsgerichtshof (VfGH) von einer Analyse des bestehenden nationalen und unionsrechtlichen Rahmens über den Staatshaushalt zurück. Diesen kritisch zu hinterfragen scheint trotzdem notwendig (V.), denn *de lege ferenda* könnte die Vereinbarkeit zwischen dem Grundsatz der parlamentarischen Haushaltsbestimmung und der Notwendigkeit eines supranationalen Wirtschafts- und Währungsraumes besser als heute gesichert werden.

⁸ *Ordinanza* des ital. Verfassungsgerichtshofes Nr. 17 vom 10.1.2019, veröffentlicht in *Gazzetta ufficiale* (im Folgenden: G.U.), 1^a S.S. Nr. 7 vom 13.2.2019, 7 ff.; in den folgenden Fußnoten abgekürzt als “Ord. C.cost. 17/2019”. Die Entscheidungsform der *Ordinanza* wird im Text oft mit dem deutschen Wort “Beschluss” bezeichnet, ohne damit Übereinstimmung zu der Entscheidungsform der verfassungsgerichtlichen Beschlüsse nach bundesdeutschem oder sonstigem Prozessrecht suggerieren zu wollen.

⁹ Im Folgenden auch als (ital.) VfGH abgekürzt. Bedeutungsgleich werden oft im Text auch die italienischen Begriffe *Corte costituzionale* und *Consulta* (vgl. Anm. 105) verwendet.

II. Die Entwicklung der italienischen finanzrechtlichen Ordnung im europäischen Wirtschafts- und Währungsverbund

In der italienischen Verfassung vom 27.12.1947 (im Folgenden: ItaVerf) wird dem Parlament die Billigung des Haushaltes per Gesetz vorbehalten, während nur der Regierung zusteht, den Parlamentskammern den Gesetzentwurf des Staatshaushaltes vorzulegen¹⁰ (Art. 81 Abs. 4 n. F. ItaVerf, identisch mit Abs. 1 a. F.¹¹). Da die Billigung durch einfaches Gesetz erfolgt, gelten neben den spezifischen finanzrechtlichen Regelungen die übrigen Verfassungsbestimmungen für die ordentliche Gesetzgebung, unter anderem die Gleichstellung beider Parlamentskammern (Senat und Abgeordnetenhaus,¹² gemäß Art. 70 ItaVerf), die Anforderung der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen zuerst durch Fachausschüsse und erst dann durch das Plenum der jeweiligen Kammer sowie die Abstimmungsweise im Plenum zu erst nach Artikeln und dann über den Gesamttext (Art. 72 Abs. 4 ItaVerf).

Der bis 2012 gültige Text des Art. 81 ItaVerf sah eine Trennung zwischen Haushaltsgesetz und Fachgesetzen vor, wonach dem Gesetzgeber verwehrt war, durch das Haushaltsgesetz sowohl neue Steuereinnahmen als auch neue Ausgaben einzuführen (Art. 81 Abs. 3 a. F. ItaVerf). Diesem Gebot zufolge hatte laut Teilen der italienischen verfassungsrechtlichen Literatur das Haushaltsgesetz lediglich einen formellen "fotografischen" Charakter,¹³ da es nur Einnahmen und Ausgaben nach geltendem Rechtsstand beinhalten durfte, während nach dem Prinzip der Allgemeinheit und Einheit des

¹⁰ Darüber *L. Paladin*, *Diritto costituzionale*, 3. Aufl. 1998, 327.

¹¹ Im weiteren Verlaufe des Textes wird die Bezeichnung von neuer und alter Fassung des Art. 81 ItaVerf auf die Verfassungsänderung 2012 (Verfassungsgesetz vom 20.4.2012, Nr. 1) Bezug nehmen, die die finanzrechtliche Materie entscheidend novelliert hat.

¹² Wichtig ist zu betonen, dass beide Kammern des italienischen Parlaments unmittelbar von dem Wahlvolk durch allgemeine Wahlen gewählt werden, trotz einiger Abweichungen zwischen den Kammern in der Regelung des aktiven und passiven Wahlrechts (Art. 56-58 ItaVerf). Der italienische Senat und das Abgeordnetenhaus bilden deswegen gleichermaßen die Vertretung des italienischen Volkes (Art. 67 ItaVerf), ohne Unterschiede in der verfassungsrechtlichen Stellung der zwei Kammern. Obwohl die Verfassung den Fall der Wahl nur einer der beiden Parlamentskammern nicht ausschließt, etwa aufgrund vorgezogener Auflösungen (Art. 88 ItaVerf), haben die Wahlen beider Kammern seit Inkrafttreten der Verfassung immer gleichzeitig stattgefunden.

¹³ V. *Crisafulli*, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1961, Vol. II, 65; *A. Manzella*, *Il Parlamento*, 1977, 377 ff.; *A. Barettoni Arleri*, *Miti e realtà nei principi di contabilità pubblica*, 1986, 54; A. a. *T. Martines*, *Diritto costituzionale*, 6. Aufl. 1990, 377; *L. Paladin* (Anm. 10), 362 f.

Haushaltes (Art. 5 Abs. 1 bis 3 Gesetz 468/1978¹⁴) alle Einnahmen und Ausgaben ausnahmslos zu dem einheitlichen, dem Parlament vorzulegenden Haushalt gehörten.¹⁵ Das verfassungsmäßige Gebot, den Stand der Gesetzgebung durch das spezielle Gesetz zur Billigung des Haushaltes nicht zu ändern, führte dazu, dass zusammen mit diesem ein weiterer Gesetzentwurf durch das Parlament diskutiert wurde, der alle von Regierung und parlamentarischer Mehrheit gewünschten Änderungen der Fachgesetzgebung samt Einführung neuer Einnahmen und Ausgaben zum Inhalt hatte. Dieser separate Gesetzentwurf, über den unmittelbar vor der Billigung des Haushaltsgesetzentwurfs abgestimmt wurde und von dem der eigentliche Haushalt inhaltlich komplett abhing, trug den Namen eines "Finanzgesetzes" (it.: *legge finanziaria*). Dieses wurde dann systematisch auch im italienischen Gesetzblatt unmittelbar vor dem "fotografischen" Haushaltsgesetz veröffentlicht.¹⁶ Nach diesem Verständnis wurde die *Finanziaria* das *Politikum*, also derjenige Akt, der die Fiskalpolitik des Landes und tatsächliche Größe des Haushalts bestimmte, während dem eigentlichen, nach Art. 81 ItaVerf strenger regulierten Haushaltsgesetz nur das *Technikum* einer Bilanztafel verblieb.

Die Entwicklung der italienischen finanzrechtlichen Ordnung erfuhr zwischen 2009 und 2012 eine beispiellose Beschleunigung, die im Sinne einer Annäherung des italienischen Finanzrechts an die unionsrechtlichen Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erfolgte. Mit dem Gesetz 196/2009 machte sich der italienische Gesetzgeber dieses Ziel weitgehend zu eigen:¹⁷ Anlassgebend war die Finanz- und Eurokrise, die die finanzielle Lage mehrerer EU-Länder in einen Missstand stürzte, der deren Finanzhoheit und die Stabilität der gesamten WWU gefährdete.¹⁸ Die erste wichtige Änderung betraf das Konstrukt des "Finanzgesetzes": In dem Bestreben, seine potenziell unbegrenzten Inhalte wieder in eine kohärente Haushaltspolitik zu überführen, setzte sich der Gesetzgeber 2009 eine Grenze, damit er einfachrechtlich den Gegenstand eines solchen Aktes auf haushaltspolitisch relevante Ziele limitieren und die alte *Finanziaria* in "Stabilitätsgesetz" umbenennen konnte (Art. 11 Abs. 2 u. 3 Gesetz

¹⁴ G.U. Nr. 233 vom 22.8.1978.

¹⁵ A. Monorchio/L. G. Mottura, Compendio di contabilità di Stato, 2014, 147.

¹⁶ Die finanzrechtliche Regulierung der Inhalte einer *legge finanziaria* erfolgte durch Art. 11, Gesetz 468/1978.

¹⁷ S. Bottarelli, Le procedure di bilancio: un cantiere in (lento) movimento, in: Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze 69 (2010), 173 (177 ff.).

¹⁸ G. Tremonti, Le cause e gli effetti politici della prima crisi globale, in: Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze 69 (2010), 3 (8).

196/2009).¹⁹ Monströs gewachsene Gesetzestexte, die durch die gesetzgebungstechnische Koppelung mit dem Haushaltsgesetzentwurf durch das Parlament innerhalb einer der Fristen des Haushaltsjahres gebilligt werden sollten, aber oft die weitgehend heterogenen Inhalte eines gesamten Wahlkampfprogramms enthielten, hätten somit vermieden werden sollen.²⁰

Zwei Jahre später wurde auf Unionsebene das sogenannte Europäische Semester mit dem Zweck eingeführt, der “Finanzaufsicht in Europa eine neue Grundlage” zu geben, “wobei die bei der Finanzkrise zutage getretenen Mängel abgestellt werden soll[t]en”.²¹ Der Unionsgesetzgeber sah im November 2011 die Notwendigkeit, “über einheitliche Anforderungen in Bezug auf die Vorschriften und Verfahren zu verfügen, die die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten bilden”,²² sowie dass

“die wirtschaftspolitische Steuerung in der Union [...] auf einer größeren nationalen Eigenverantwortung für die gemeinsam beschlossenen Regeln und Strategien sowie auf einem solideren Rahmen auf Unionsebene zur Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken beruhen sollte”.²³

Mit einer erneuten Änderung des finanzrechtlichen Rahmens – Gesetz Nr. 39 vom 7.4.2011²⁴ – erwähnte der italienische Gesetzgeber das Europäische Semester explizit (Art. 9 Abs. 2 Gesetz 196/2009 i. d. F. vom Gesetz 39/2011), die Trennung zwischen eigentlichem Haushaltsgesetz und inhaltsreichem “Stabilitätsgesetz” blieb aber gemäß Art. 81 Abs. 3 a. F. ItaVerf bestehen.

Als Folge²⁵ des neuen unionsrechtlichen Rahmens, nicht zuletzt²⁶ des sog. Euro-plus-Paktes vom 25.3.2011²⁷ und der Unterzeichnung des Brüsse-

¹⁹ G.U. Nr. 303 vom 31.12.2009.

²⁰ S. Bottarelli (Anm. 17), 198.

²¹ Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung über die 3030. Tagung des Rates vom 7.9.2010.

²² RL 2011/85/EU des Rates vom 8.11.2011, Erwägungsgrund 1 Satz 2.

²³ VO 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011, Erwägungsgrund 3.

²⁴ G.U. Nr. 84 vom 12.4.2011.

²⁵ Vgl. AC (Drucksache des italienischen Abgeordnetenhauses) XVI. Legislaturperiode Nr. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-C, 7 f.

²⁶ A. Monorchio/L. G. Mottura (Anm. 15), 76 f.

²⁷ Verabschiedet als Anlage I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung vom 24.-25.3.2011. Wie sowohl in der italienischen Parlamentsdebatte als auch von A. Monorchio/L. G. Mottura (Anm. 15), 77 thematisiert, verpflichteten sich die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt enthaltenen Haushaltsvorschriften der EU in nationales Recht mit einem Rechtsinstrument umzusetzen, das “ausreichend verbindlich und dauerhaft ist”. Die Umsetzung durch Rechtsakte verfassungsrechtlichen Ranges wurde im Euro-Plus-Pakt erwähnt und galt als politisch empfohlen,

ler "Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion" vom 2.3.2012 (sog. Europäischer Fiskalpakt oder SKS-Vertrag),²⁸ entschied sich der italienische Gesetzgeber, Normen verfassungsrechtlichen Ranges zu verabschieden. Mit dem Verfassungsgesetz vom 20.4.2012, Nr. 1,²⁹ wurde nicht nur die Regel des ausgeglichenen Haushaltes i. S. d. Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag konstitutionalisiert (Art. 81 Abs. 1 n. F. ItaVerf), sondern auch den nationalen finanzrechtlichen Regelungen eine höhere und stärkere Stellung als dem einfachen Recht gegeben. Gemäß Art. 81 Abs. 6 n. F. ItaVerf werden

"der Inhalt des Haushaltsgesetzes, die grundlegenden Bestimmungen sowie die Kriterien zur Gewährleistung der Ausgeglichenheit zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der Haushalte und der Tragfähigkeit der Schulden der Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen"

durch ein Gesetz bestimmt, "das mit absoluter Mehrheit der Mitglieder einer jeden Kammer unter Beachtung der mit Verfassungsgesetz festgelegten Grundsätze genehmigt wird".³⁰ Mit einer Zusatzbestimmung verfassungsrechtlichen Ranges (Art. 5 Verfassungsgesetz 1/2012) wird übrigens der Inhalt dieses speziellen Gesetzes näher festgesetzt. Man spricht von "verstärktem Gesetz" (it.: *legge rafforzata*),³¹ da die Hürden für seine Änderung höher als für das übrige einfache Recht sind. Normen mit Verfassungsrang bestimmen, welche Materien von dem verstärkten Gesetz reguliert werden sollen, und sein Gegenstand darf nur explizit durch Gesetze aufgehoben oder derogiert werden, die gemäß dem verstärkten Verfahren des Art. 81 Abs. 6 n. F. ItaVerf verabschiedet werden (Art. 1 Abs. 2 Gesetz Nr. 243 vom 24.12.2012)³². Aufgehoben wurde schließlich mit der Verfassungsänderung

wobei im Text klargestellt wurde, dass "die Mitgliedstaaten weiterhin die Art des einschlägigen nationalen Rechtsinstrumentes wählen konnten" (S. 19 der ER-Schlussfolgerungen in der deutschsprachigen Fassung).

²⁸ Nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 SKS-Vertrag haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, die fiskalpolitischen Ziele des Vertrages durch finanzrechtliche Bestimmungen zu sichern, "die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist".

²⁹ G.U. Nr. 95 vom 23.4.2012.

³⁰ ItaVerf/deutsche Übersetzung herausgegeben vom italienischen Senat, 2018.

³¹ A. Monorchio/L. G. Mottura (Anm. 15), 151 und 191.

³² Das Gesetz 243/2012 (veröffentlicht in G.U. Nr. 12 vom 15.1.2013) wurde nach dem erwähnten "verstärkten" Verfahren verabschiedet und entspricht deswegen der *legge rafforzata* nach neuer finanzrechtlicher Ordnung. Mit diesem wurden gemäß Art. 81 Abs. 6 n. F. ItaVerf der Inhalt des Haushaltsgesetzes sowie die grundlegenden Kriterien zur Gewährleistung der Ausgeglichenheit festgesetzt.

2012 die alte Trennung zwischen formellem Haushaltsgesetz und Gesetzen, die Einnahmen und Ausgaben einführen dürfen.

Nach heutigem Recht gliedert sich das “neue” jährliche Haushaltsgesetz Italiens in zwei Sektionen. Die erste davon enthält die Maßnahmen über Einnahmen und Ausgaben die zweckmäßig dafür sind, die haushaltspolitischen Ziele zu realisieren, die in denjenigen Finanzplanungsdokumenten beinhaltet sind, die der Europäischen Kommission schon am Anfang des europäischen Semesters vorgelegt wurden (Art. 15 Abs. 1 u. 2 Gesetz 243/2012). Solche Maßnahmen sollen in gesonderte Artikel aufgeteilt werden (Abs. 2 S. 2) und dürfen weder Gesetzesermächtigungen der Exekutive noch Organisationsnormen oder orts- oder sektorenbezogene Regelungen beinhalten (Abs. 2 S. 3). Zur Umsetzung dieser Regelungen des “verstärkten” Gesetzes 243/2012 wurden einfachrechtlich zahlreiche Bestimmungen mit dem Ziel festgestellt, die erste Sektion des Haushaltsgesetzes auf fiskalpolitisch und haushaltstechnisch strikt miteinander kohärente Maßnahmen zu begrenzen (Art. 21 Abs. 1-ter bis 1-quinquies Gesetz 196/2009 i. d. F. des Gesetzes 163/2016)³³. Solche Begrenzungen des Gesetzesinhaltes sollten dazu dienen, dass das beschleunigte Verfahren zur Billigung eines Haushaltsgesetzes von Regierung und parlamentarischer Mehrheit nicht missbraucht wird und disparate und heterogene Novellierungen unter dem fiskalpolitischen Mantel verborgen werden. Im Anschluss daran stellt die zweite Sektion des Haushaltsgesetzes neuen Typs die Einnahmen- und Ausgabenschätzungen des Folgejahres anhand des geltenden Rechts fest – mit separater Buchung, unter Berücksichtigung der durch die erste Sektion vorgesehenen Gesetzesänderungen.³⁴

Der Einfluss des Unionsrechts und des SKS-Vertrags auf diese Regelung ist nicht außer Acht zu lassen. Das Haushaltsgesetz neuen Typs wird inhaltlich durch die Bestimmungen zur Bewahrung bzw. Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes i. S. d. Art. 81, Abs. 1 ItaVerf. limitiert. Zum Zweiten untersteht das Haushaltsgesetz neuen Typs verfahrensmäßig den höheren Hürden für die Billigung von Neuverschuldung “bei außergewöhnlichen Ereignissen”, die durch Art. 81 Abs. 2 n. F. ItaVerf festgesetzt sind. Ferner darf das jährliche Haushaltsgesetz nicht das “verstärkte” Gesetz umgehen, das über den Inhalt des Haushaltsgesetzes und die Kriterien zur Gewährleistung der Ausgeglichenheit verfügt und einen höheren Rang nach Art. 81 Abs. 6 n. F. ItaVerf hat. Schließlich ist die heutige erste Sektion des Haushaltsgesetzes inhaltlich an diejenigen haushaltspolitischen Ziele gebunden,

³³ G.U. Nr. 198 vom 25.8.2016.

³⁴ Art. 15 Abs. 3 Gesetz 243/2012; Art. 21 Abs. 1-sexies und 2 Gesetz 196/2009 i. d. F. des Gesetzes 163/2016.

die schon am Anfang des Haushaltssemesters durch die Finanzplanungsdokumente der Europäischen Kommission vorgelegt werden sollen. Obwohl sich der finanzrechtliche Rahmen für die Billigung des Staatshaushaltes nicht unabhängig von den älteren einzelstaatlichen Normen entwickelt hat, stellt der haushaltsrechtliche *Aquis* von 2011-2013 einen Wendepunkt für Ausmaß und Form der Ausübung einzelstaatlicher Haushaltsparlamentshoheit dar.

Die Neuerungen des europäischen finanzrechtlichen Rahmens von 2011-2013 wirken auch bei Finanzplanungsdokumenten entscheidend. Insbesondere spielt die damals eingeführte "Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr" nach Art. 6 VO 473/2013/EU³⁵ (sog. Haushaltsüberwachungs-VO) auf unionsrechtlicher Ebene eine bedeutsame Rolle. Dieses Dokument, das jeder Mitgliedstaat der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober vorlegen soll, soll

"im Einklang mit den Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und gegebenenfalls mit den Empfehlungen im Zusammenhang mit dem jährlichen Überwachungszyklus[stehen], darunter auch dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten gemäß der VO 1176/2011/EU und mit Stellungnahmen zum in Artikel 9 genannten Wirtschaftspartnerschaftsprogramm." (Art. 6 Abs. 1 S. 2 Haushaltsüberwachungs-VO)

Eine solche Übersicht, die der Vorlage des eigentlichen Haushaltsplans vorausgeht, ist Objekt einer öffentlichen Stellungnahme der Europäischen Kommission. In dieser Stellungnahme kann gegebenenfalls ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen festgestellt werden (Art. 7 Abs. 1 u. 2 Haushaltsüberwachungs-VO). Darüber hinaus ist diese Stellungnahme relevant bei dem Vertragsverletzungsverfahren wegen übermäßigen Defizits nach Art. 126 AEUV:³⁶ Sie "wird berücksichtigt" sowohl für den Bericht nach Art. 126 Abs. 3 AEUV als auch für den Vorschlag für die Einleitung des Verfahrens nach Art. 126 Abs. 6 AEUV. Letzteres unterliegt einer Entscheidung des EU-Rates, bei der er über weitgehenden politischen Ermessensspielraum verfügt, sie wurde aber indirekt durch den SKS-Vertrag verschärft. Alle SKS-Signatarstaaten haben sich mit Art. 7 S. 1 SKS-Vertrag

³⁵ VO 473/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

³⁶ Darüber ausführlich R. Bandilla, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 65. EL August 2018, AEUV Art. 126 Rn. 66-68; sowie J. Hamer, in: H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje (Anm. 7), AEUV Art. 126 Rn. 91-98.

vertraglich verpflichtet, sämtliche Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission hinsichtlich eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen übermäßigen Defizits zu unterstützen.³⁷ Eine Annahme des Vorschlags der Kommission durch den Rat i. S. d. Art. 126 Abs. 6 AEUV gilt aufgrund dieser gegenseitigen interstaatlichen Verpflichtung nach Art. 7 S. 1 SKS-Vertrag und auf Basis der bestehenden Mehrheit aus SKS-Ländern im EU-Rat als sicher.

Nach italienischem Recht soll die Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr nach Art. 6 Haushaltsüberwachungs-VO zusätzlich von der Regierung beiden Parlamentskammern innerhalb derselben Frist (15. Oktober) vorgelegt werden (Art. 9 Abs. 1-*bis* Gesetz 196/2009 i. d. F. des Gesetzes 163/2016). Eine ausführliche Unterrichtung der parlamentarischen Fachausschüsse oder der Plenen beider Kammern über dieses Dokument durch die Regierung ist aber nicht vorgesehen (Art. 9 Abs. 3 Gesetz 196/2009 i. d. F. des Gesetzes 39/2011).³⁸ Mit der bloßen Vorlage hört deswegen die Mitbeteiligung des italienischen Parlamentes über ein Dokument auf, das einerseits mitentscheidend für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens sein kann und andererseits für Ausgaben- und Einnahmenziele des Staates³⁹ als eine genaue

“Quantifizierung der ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen, die auf Ebene jedes Teilssektors in den Haushaltsentwurf für das Folgejahr aufzunehmen sind”⁴⁰

eine indirekte, aber starke Bindungskraft⁴¹ besitzt.

Durch die Pflicht zur Stellungnahme nach Art. 7 Haushaltsüberwachungs-VO hat die Europäische Kommission eine sehr effektive *ex-ante*-Kontrollfunktion über einzelstaatliche Haushaltspläne,⁴² bevor diese überhaupt durch die Regierung dem eigenen Parlament vorgelegt werden. Eine ähnliche Funktion steht dem italienischen Parlament nicht zu: Zum Zwecke

³⁷ S. Pils, Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion?, DÖV 2012, 909, 914. Kritisch darüber W. Cremer, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, 256, 273 f.

³⁸ G.U. Nr. 84 vom 12.4.2011.

³⁹ Art. 6 Abs. 3 Buchst. c Haushaltsüberwachungs-VO.

⁴⁰ Art. 6 Abs. 3 Buchst. e Haushaltsüberwachungs-VO.

⁴¹ Nach dem Bewertungsmechanismus des Art. 7 Haushaltsüberwachungs-VO

⁴² Nach Erwägungsgrund 24 VO 473/2013/EU geht es hier um “Rechtzeitigkeit” und “Frühzeitigkeit”: Euro-Länder sollen für “eine rechtzeitige Korrektur des übermäßigen Defizits” sorgen (so im Erwägungsgrund 24, 1), während durch die “genauere Überwachung anhand von zusätzlichen Berichtspflichten sichergestellt werden sollte, dass etwaige Abweichungen von den Empfehlungen des Rates für die Korrektur des übermäßigen Defizits abgewendet und frühzeitig korrigiert werden” (so im Erwägungsgrund 24, 2).

der haushaltspolitischen Parlamentskontrolle sind nach geltendem Recht andere, interne Finanzplanungsdokumente⁴³ von Belang, nicht aber diejenigen, die das Land als EU-Mitgliedstaat der Europäischen Kommission vorlegen soll. Dieser Umstand hat entscheidend zu einer Divergenz zwischen interner parlamentarischer Prüfung und unionseuropäischer Überwachung des italienischen Staatshaushaltes 2019 beigetragen. Sie soll im Folgenden (III. und IV.) thematisiert werden.

III. Sonderfall 2019: Eine unionspolitische Auseinandersetzung auf Kosten mitgliedstaatlicher Parlamentshoheit?

Der Fall des italienischen Staatshaushaltes 2019 fing mit der Schlussbetrachtung des Haushaltes 2018 an. Mit einem Bericht nach Art. 126 Abs. 3 AEUV vom 23.5.2018⁴⁴ wollte die Europäische Kommission feststellen, “ob Italien das Schuldenstandskriterium erfülle”: Dabei lag der “vom italienischen Parlament verabschiedete endgültige Haushaltsplan für 2018 zugrunde”.⁴⁵ Aus einer solchen Analyse zog die Kommission die Folgerung,

“dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der VO (EG) Nr. 1467/1997⁴⁶ derzeit als erfüllt betrachtet werden sollte, und daher zum jetzigen Zeitpunkt kein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit [nach Art. 126 Abs. 6 AEUV] angezeigt ist”.⁴⁷

Die Anmerkung der Kommission, auf Basis der *ex-post*-Daten für 2018 erneut prüfen zu wollen, ob die Vorgaben eines Defizitverfahrens erfüllt seien,⁴⁸ entsprach ihrer ständigen Überwachungspflicht nach Art. 126 Abs. 2 AEUV, gewann aber zu dem Zeitpunkt an großer politischer Bedeutung: Grund dafür waren die jüngst stattgefundenen Wahlen zum neuen Italiener-

⁴³ Es sind der “*Documento di economia e finanza*” und seine “*Nota di aggiornamento*”, die nach Art. 7 i. V. m. Art. 10 und Art. 10-*bis* Gesetz 196/2009 dem Parlament spätestens bis zum 10. April respektive 27. September vorgelegt werden sollen und über die das Parlament eine Entschließung verabschiedet.

⁴⁴ COM(2018)428/F1 vom 23.5.2018.

⁴⁵ COM(2018)428/F1, 1 f. dt. Fassung.

⁴⁶ VO 1466/1997/EG des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABL. L 209 vom 2.8.1997, 1.

⁴⁷ COM(2018)428/F1, 20 dt. Fassung.

⁴⁸ COM(2018)428/F1, 20 dt. Fassung.

sehen Parlament, der frisch unterschriebene Koalitionsvertrag und der unmittelbar bevorstehende Regierungswechsel in Rom.

Am selben Datum empfahl die Kommission dem Rat, eine Empfehlung nach Art. 121 Abs. 3 und Art. 148 Abs. 4 AEUV sowie Art. 5 Abs. 2 VO 1466/1997/EG und Art. 6 Abs. 1 VO 1176/2011/EU⁴⁹ zu erlassen.⁵⁰ Der Text sollte die fiskalpolitischen Ziele und weitere, *latu sensu* haushaltsrelevante Maßnahmen für Italien feststellen. Die Stützung auf Art. 121 Abs. 3 und Art. 148 Abs. 4 AEUV machte dabei klar, dass dem Defizitverfahren eine Prozedur im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik⁵¹ und der Beschäftigungspolitik der Union vorgezogen wurde. Die breite und vielfältige Ermächtigungsgrundlage ermöglicht dem Text, der unverändert vom EU-Rat angenommen und erlassen wurde,⁵² sowohl rein fiskalpolitische Angelegenheiten⁵³ als auch fernere Politikfelder zu beachten, bis hin zu genauen Vermerken über die italienische zivilprozessrechtliche Politik.⁵⁴ *In puncto* Rentenversicherungssystem, dessen Gestaltung bedeutsame Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat, wird offen im Empfehlungstext zu den im Koalitionsvertrag vom 17.5.2018 geschilderten Maßnahmen⁵⁵ Stellung genommen,⁵⁶ obwohl der Vertrag keinerlei rechtliche Bedeutung hat und zum damaligen Zeitpunkt weder umgesetzt noch Gegenstand eines Gesetzentwurfs war. Solche Umstände zeigen den eher politischen Charakter des Textes sowie seine Konzipierung im Rahmen der Wirtschaftskoordinierung nach Art. 121 Abs. 3 und Art. 148 Abs. 4 AEUV.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund verlief der eigentliche Prozess zur präventiven Überwachung der Haushaltspläne Italiens durch die Europäische Kommission einerseits und zu ihrer Billigung durch das italienische Parlament andererseits. Eine chronologische Beschreibung des Ablaufs dient der Klärung

⁴⁹ VO 1176/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306 vom 23.11.2011, 25.

⁵⁰ Empfehlung für eine Empfehlung des Rates COM(2018)411/F1 vom 23.5.2018.

⁵¹ Über die wirtschaftspolitische Koordinierung siehe C. Obler in: H. Siekmann (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, Art. 121 AEUV.

⁵² Empfehlung des Rates vom 13.7.2018 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018 (2018/C 320/11), ABl. C 320 vom 10.9.2018, 48.

⁵³ Erwägungsgrund 6 bis 10 sowie Empfehlung 1, Empf. 2018/C 320/11.

⁵⁴ Erwägungsgrund 14 sowie Empfehlung 2, Empf. 2018/C 320/11.

⁵⁵ Darüber ausführlich E. D'Alfonso Masarié, Eine Rückkehr zur Vergangenheit – rentenpolitische Vorhaben im italienischen Koalitionsvertrag, DRV 2018, 271 ff.

⁵⁶ Erwägungsgrund 11, 7 (dt. Fassung), Empf. 2018/C 320/11.

⁵⁷ So auch T. Grob, Rechtliche Aspekte eines Gouvernement économique, in: B. Rill (Hrsg.), Die Dynamik der Europäischen Institutionen, 2011, 81 (82 f.).

der Umstände, über die der italienische VfGH durch den zu kommentierenden Beschluss vom 10.1.2019 urteilte.

Am 16.10.2018 legte die italienische Regierung der Europäischen Kommission die Übersicht über die Haushaltsplanung für 2019 nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 VO 473/2013/EU (Haushaltsüberwachungs-VO) vor. Nach einem offiziellen Briefwechsel zwischen Kommission und Regierung,⁵⁸ in dem letztere explizit eingeräumt hatte, dass der von ihr gewählte haushaltspolitische Ansatz die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erfülle,⁵⁹ erließ die Unionsbehörde am 23. Oktober in Straßburg eine erste amtliche Stellungnahme⁶⁰ gemäß der Prozedur des Art. 7 Abs. 2 Haushaltsüberwachungs-VO. Die Kommission war der Auffassung, dass ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen vorgelegen habe.⁶¹ Italien wurde damit aufgefordert, innerhalb von drei Wochen eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung einzureichen⁶². Interessanterweise ist im deutschsprachigen Text ungenau von einem "überarbeiteten Haushaltsplan 2019" die Rede,⁶³ während in der italienischen Fassung die Bezeichnung einer "überarbeitete[n] Übersicht über die Haushaltsplanung" dem Wortlaut der Haushaltsüberwachungs-VO entspricht.⁶⁴ Bemerkenswert ist ein solcher Lapsus, vor allem, weil am Erlassdatum dieser Stellungnahme noch kein Haushaltsplan im Sinne eines eigentlichen Haushaltsgesetzesentwurfs existierte und seitens der italienischen Regierung nur die Übersicht nach Art. 6 Haushaltsüberwachungs-VO veröffentlicht wurde.

Erst am 31.10.2018 legte tatsächlich die italienische Regierung dem Parlament den Haushaltsgesetzesentwurf vor. Da Art. 7 Abs. 1 Buchst. d) Gesetz 196/2009 eine Vorlagepflicht bis zum 20. Oktober vorsieht,⁶⁵ handelte es sich hier um einen klaren zeitlichen Verzug. Die Begründung zum Haus-

⁵⁸ Siehe auch die Pressemitteilung der italienischen Regierung nach der 24. Sitzung des Ministerrates am 20.10.2018.

⁵⁹ C(2018)7510/F1, 1.

⁶⁰ Stellungnahme der Kommission vom 23.10.2018 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens mit der Aufforderung an Italien, eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen (C (2018)7510/F1).

⁶¹ C (2018)7510/F1, 6 f.

⁶² Gemäß Art. 7 Abs. 2 S. 2 u. 3 Haushaltsüberwachungs-VO.

⁶³ C (2018)7510/F1, 7 Rn. 19 dt. Fassung.

⁶⁴ "Un documento programmatico di bilancio riveduto" in: C (2018)7510/F1, 7 Rn. 19 ital. Fassung.

⁶⁵ AC 1334, Umschlagblatt. Hier und wenn nicht anders erwähnt, beziehen sich die Verweise auf Drucksachen des italienischen Abgeordnetenhauses (im Folgenden: AC) und des italienischen Senats (im Folgenden: AS) auf Dokumente der gegenwärtigen XVIII. Legislaturperiode (ab dem 23.3.2018). Auf Drucksachen vergangener Legislaturperioden wird mit dem entsprechenden römischen Zahlzeichen hingewiesen.

haltsgesetzentwurf erwähnte weder die Übersicht über die Haushaltsplanung vom 16.10.2018 noch die schon bekannte negative Stellungnahme der Europäischen Kommission.⁶⁶ Dieser Entwurf scheint in seinen Grundsätzen kohärent mit der genannten Übersicht vom 16. Oktober und dem damit verbundenen haushaltspolitischen Vorhaben. Nach einer einfachen formalen Prüfung des Textes⁶⁷ begann der Haushaltsausschuss des Abgeordnetenhauses am 13.11.2018 mit der ausführlichen Prüfung des Gesetzentwurfs und dessen Änderungsvorschlägen, was bis zum 6. Dezember durch Einbeziehung der Stellungnahmen anderer parlamentarischer Fachausschüsse fort-dauerte.⁶⁸

Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur: Während die Fachausschüsse des italienischen Abgeordnetenhauses berieten, lief die dreiwöchige Frist für eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung nach Art. 7 Abs. 2 Uabs. 1 S. 2 VO 473/2013/EU aus und die italienische Regierung legte diese am 13. November der Europäischen Kommission fristgerecht vor. Die Vorlage eines solchen Textes gegenüber dem nationalen Parlament ist nicht dokumentiert und nach internem Recht nicht vorgesehen.⁶⁹ Zu dieser überarbeiteten Übersicht nahm die Kommission gemäß Art. 7 Abs. 2 Uabs. 3 Haushaltsüberwachungs-VO erneut Stellung. In ihrem neuen Schreiben⁷⁰ bemängelte die Unionsbehörde, dass die überarbeitete Übersicht nur begrenzte Änderungen gegenüber der anfänglichen Übersicht enthalten habe und dass das solchen Übersichten zugrunde liegende makroökonomische Szenario unverändert geblieben sei.⁷¹ Die Europäische Kommission fasste den Beschluss, dass

“auf der Grundlage der Bewertung der Pläne der Regierung in der Übersicht über die überarbeitete Haushaltsplanung 2019 und der Herbstprognose 2018 der Kommission”

⁶⁶ AC 1334, 5 ff.

⁶⁷ Protokoll der Sitzung vom 6.11.2018 des V. Ständigen Ausschusses “Haushalt, Schatz und Planung” (V. Commissione permanente “Bilancio, tesoro e programmazione”; im Folgenden auf Deutsch: Haushaltsausschuss), 30.

⁶⁸ Siehe die Protokolle der Ausschusssitzungen der vorbereitenden Arbeiten des AC 1334.

⁶⁹ Nach Art. 9 Gesetz 196/2009 (zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 5 Gesetz 163/2016) soll die Regierung wohl die Übersicht über die Haushaltsplanung nach Art. 6 VO 473/2013/EU, nicht aber die überarbeitete Übersicht nach Art. 7 Abs. 2 dem Parlament vorlegen. Es besteht somit eine Gesetzeslücke, die die parlamentarische und die unionsbehördliche Prüfung der Haushaltsplanung voneinander abweichen lässt.

⁷⁰ Stellungnahme der Kommission vom 21.11.2018 zur Übersicht über die überarbeitete Haushaltsplanung Italiens (C (2018)8028/F1).

⁷¹ C (2018)8028/F1, 2 Rn. 7-8.

ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen die Empfehlung vorläge, die der Rat am 13.7.2018 an Italien gerichtet hatte.⁷² Infolgedessen gab die Kommission nicht nur die Stellungnahme nach Art. 7 Abs. 2 Uabs. 3 Haushaltsüberwachungs-VO ab, sie erließ am selben Tag auch einen Bericht nach Art. 126 Abs. 3 AEUV,⁷³ der “die erste Stufe des Defizitverfahrens darstellt”. Hier bezog sich die Kommission nicht mehr auf politische Vorschläge und Planungsdokumente, sondern mehrmals auf den Entwurf des Haushaltsgesetzes, der sich zu diesem Zeitpunkt mitten in seiner parlamentarischen Prüfung befand. Auch die in den vorigen Stellungnahmen scharf kritisierten rentenpolitischen Pläne wurden nicht mehr anhand parteipolitischer Beiträge bemessen, sondern auf der Basis der im Haushaltsgesetzesentwurf festgeschriebenen Maßnahmen.⁷⁴ Diese ausführliche Analyse des Haushaltsgesetzesentwurfs kam zu dem Schluss, dass

“das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 als nicht erfüllt betrachtet werden sollte und demzufolge ein Defizitverfahren gerechtfertigt”

sei.⁷⁵ Trotz dieser Feststellung beschränkte sich die Kommission aber auf den Bericht nach Art. 126 Abs. 3 AEUV, ohne die Maßnahmen des Art. 126 Abs. 5 AEUV – das heißt, eine Stellungnahme vor dem betroffenen Mitgliedstaat und eine entsprechende Unterrichtung des Rates – zu treffen. Auch einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates nach Art. 126 Abs. 6 AEUV unterbreitete sie nicht. So wurde das Defizitverfahren offiziell eröffnet, blieb aber auf seiner ersten Stufe.

Bei der Generaldebatte am 5. und 6.12.2018 im italienischen Abgeordnetenhaus über den Haushaltsgesetzesentwurf findet man jedoch von der Eröffnung des unionsrechtlichen Verfahrens wegen übermäßigen Defizits kaum eine Spur. Am ersten Debattentag wurde kein Wort über das Defizitverfahren von Regierungs- und Mehrheitsvertretern verloren, das Ereignis wurde lediglich von einem Schattenberichterstatter erwähnt.⁷⁶ Am zweiten Debattentag wurde das unionsrechtliche Verfahren in Beiträgen mehrerer Abgeordneter aus den Oppositionsreihen thematisiert, erneut nahm aber weder

⁷² C (2018)8028/F1, 7 f. Rn. 21.

⁷³ Bericht der Kommission vom 21.11.2018 “Italien” nach Art. 126 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (COM(2018)809/F1).

⁷⁴ COM(2018)809/F1, 13 f.

⁷⁵ COM(2018)809/F1, 26.

⁷⁶ Ital. Abgeordnetenhaus, Protokoll der 94. Plenarsitzung vom 5.12.2018, 28, Rede des Schattenberichterstatters *Luigi Marattin*.

die Regierung noch ihre parlamentarische Mehrheit dazu Stellung.⁷⁷ Nach mehreren Unterbrechungen der Sitzung⁷⁸ stellte die Regierung am Abend des 6. Dezember schließlich die Vertrauensfrage über den vom Haushaltsausschuss bearbeiteten und teils geänderten Text des Haushaltsgesetzes,⁷⁹ der am darauffolgenden Tag mit den Stimmen der Regierungsparteien gebilligt und dem Senat unterbreitet wurde.⁸⁰ Anhand der Sitzungsprotokolle und der übrigen vorbereitenden Arbeiten des Haushaltsgesetzes kann man zweifelsohne feststellen, dass der vom Abgeordnetenhaus verabschiedete Text eher den ursprünglichen von der Regierung formulierten Haushaltsplänen entsprach und dass er deswegen den von der Europäischen Kommission beanstandeten Aspekten nicht Rechnung trug. *A fortiori* bestätigen der weitere Ablauf der Parlamentsarbeiten und die haushaltspolitischen Verhandlungen zwischen italienischer Regierung und Europäischer Kommission diese Einschätzung.

Aufgrund des Zweikammersystems Italiens (Art. 70 ItaVerf) wurde der durch das Abgeordnetenhaus schon abgeseignete Haushaltsgesetzesentwurf unmittelbar dem Senat unterbreitet,⁸¹ bei dem genauso wie im Abgeordnetenhaus das Prüfungsverfahren durch die Ausschüsse vor der Diskussion und Schlussabstimmung durch das Plenum stattfinden soll (Art. 72 Abs. 1 ItaVerf). Im Senatsausschuss für Haushaltsfragen⁸² wurde der Text ab dem 10.12.2018 diskutiert und mit den zahlreichen von den Senatoren vorgelegten Änderungsentwürfen überprüft.⁸³

Als am 18. Dezember endlich das Plenum des italienischen Senats seine Generaldebatte über den Haushalt begann, und die Oppositionsfraktionen erneut von der Regierung Rechenschaft für die Eröffnung des Defizitverfahrens verlangten,⁸⁴ gestand im purpurfarbenen Sitzungssaal Minister *Fraccaro* zu, dass die Regierung nicht in der Lage war, dem Senat einen endgültigen Text des Haushaltsgesetzes vorzulegen, solange sie darüber keine Einigung mit der Europäischen Kommission erzielt hatte. Er bat darum, die

⁷⁷ Ital. Abgeordnetenhaus, Protokoll der 95. Plenarsitzung vom 6.12.2018, 7, 8, 11, 14, 19, 24, 43, 44, 49, 58, 66 und 67.

⁷⁸ Ital. Abgeordnetenhaus, Protokoll der 95. Plenarsitzung vom 6.12.2018, 87 f.

⁷⁹ Ital. Abgeordnetenhaus, Protokoll der 95. Plenarsitzung vom 6.12.2018, 88 f., mit der Rede von Minister *Fraccaro*. Der vom Haushaltsausschuss bearbeitete Text wurde im Anhang A (Allegato A) zum Protokoll der 95. Plenarsitzung veröffentlicht, 10 ff.

⁸⁰ Ital. Abgeordnetenhaus, Protokolle der 96. und 97. Plenarsitzungen vom 7. und 8.12.2018.

⁸¹ AS 981.

⁸² 5. Ständiger Ausschuss "Haushalt" (5^a Commissione permanente "Bilancio"), im Folgenden auf Deutsch: Haushaltsausschuss.

⁸³ Ital. Senat, Protokolle der 83.-98. Sitzung des Haushaltsausschusses.

⁸⁴ Ital. Senat, Protokoll der 73. Plenarsitzung vom 18.12.2018, 6 ff.

Arbeiten des Senats auszusetzen, bis die Kommissare am folgenden Tag in einer Presseerklärung ihre Position über die Haushaltspläne Italiens bekanntgegeben hätten. Derweil sei es übrigens “notwendig” gewesen, dem Parlament

“die Inhalte der Verhandlungen [zwischen Regierung und Kommission] nicht zu enthüllen oder zu verraten, weil es sonst keine Möglichkeit für eine reiflich überlegte Entscheidung der Kommission gäbe”.⁸⁵

Die Tätigkeit des Senats wurde mehrfach vertagt, bis die EU-Kommissare *Moscovici* und *Dombrowskis* am Mittag des 19.12.2018 vor die Brüsseler Presse traten und verkündeten, die Kommission habe einen Vorschlag der italienischen Regierung bezüglich mehrerer Änderungen des Haushaltsplans angenommen:

“If they are voted by the Italian parliament before the end of the year⁸⁶, this would allow the European Commission not to recommend the opening of an Excessive Deficit Procedure at this stage.”⁸⁷

Erst nach einer solchen Erklärung in Brüssel⁸⁸ trat Ministerpräsident *Conte* vor dem Senat in Rom auf. Er räumte ein, dass die parlamentarische Prüfung des Haushaltsgesetzentwurfs schleppend und mit Verzögerungen verlaufen war und damit die Arbeit der Ausschüsse des Senats abgewertet wurde.⁸⁹ Verantwortlich dafür seien die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission gewesen, die am Vortag beendet wurden und – wie das Parlament zum ersten Mal durch diese Rede erfuhr – schon am 24. November angefangen hatten,⁹⁰ das heißt drei Tage nach der Veröffentlichung des Berichtes der Kommission gemäß Art. 126 Abs. 3 AEUV. Aufgrund der erzielten Einigung mit der Europäischen Kommission beabsichtigte nun die Regierung augenblicklich⁹¹ und mittels eines eigenen Änderungsvorschlages, den Text des Gesetzentwurfs auf die vereinbarten fiskalpolitischen Ziele abzustimmen.⁹² Zentraler Teil der mit der Kommission erreichten Einigung

⁸⁵ Ital. Senat, Protokoll der 73. Plenarsitzung vom 18.12.2018, 13.

⁸⁶ Die Frist am Jahresende ist nicht nur nach innerstaatlichem, sondern auch nach Unionsrecht (Art. 4 Abs. 3 VO 473/2013/EU) von Bedeutung.

⁸⁷ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 19.12.2018 (MEX/18/6883), 1. Von Belang sind auch die Redetexte von Kommissar *Moscovici* (SPEECH/18/6885) und von Kommissionsvizepräsident *Dombrowskis* (SPEECH/18/6886) am selben Tag.

⁸⁸ Mittels einer weiteren, einstündigen Vertagung der Sitzung, wie man aus dem Protokoll der 74. Plenarsitzung vom 19.12.2018, 5 und 12, entnehmen kann.

⁸⁹ Ital. Senat, Protokoll der 74. Plenarsitzung vom 19.12.2018, 5 f.

⁹⁰ Ital. Senat, Protokoll der 74. Plenarsitzung vom 19.12.2018, 7 f.

⁹¹ In der Originalversion mit lateinischem Ausdruck “*ad horas*”.

⁹² Ital. Senat, Protokoll der 74. Plenarsitzung vom 19.12.2018, 10.

sei die Abwärtskorrektur des staatlichen Defizitziels für 2019 von 2,40 % auf 2,04 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gewesen.⁹³

Infolgedessen wurde von der Regierung ein neuer Text des Haushaltsgesetzentwurfs in Form eines einheitlichen Artikels mit 1143 Absätzen vorgeschlagen,⁹⁴ der entsprechend der Praxis des sog. “*maxiemendamento*” (etwa “Maxi-Änderungsantrag”) die gesamte Erste Sektion des Gesetzes zu ersetzen hatte und über den durch Stellung der Vertrauensfrage sofort abzustimmen war.⁹⁵ Die nach Art. 102-*bis* der Geschäftsordnung des Senats⁹⁶ notwendige Stellungnahme des Haushaltsausschusses über diesen Änderungsantrag erfolgte durch zwei entsprechende Sitzungen des Gremiums, in denen weder eine inhaltliche Debatte noch Änderungsvorschläge zugelassen wurden.⁹⁷ Das Senatsplenum nahm den so geänderten Text durch Zustimmung zur Vertrauensfrage in der Nacht vom 22. auf den 23. Dezember an.⁹⁸ Schon während dieser Sitzung kündigte die oppositionelle Fraktion der *Partito Democratico* (PD) an, als solche beim italienischen Verfassungsgerichtshof wegen Unregelmäßigkeiten im Gesetzgebungsverfahren und insbesondere wegen Herabminderung der Befugnisse eines parlamentarischen Ausschusses nach Art. 72 ItaVerf zu klagen.⁹⁹ Der Gesetzentwurf wurde schließlich an das Abgeordnetenhaus zurückverwiesen,¹⁰⁰ das in seinen Sitzungen am 29. und 30. Dezember durch eine nochmalige Stellung einer Vertrauensfrage den Text des Haushaltsgesetzes endgültig annahm.¹⁰¹ Nach dem letzten Ruf “*La Camera approva!*”¹⁰² wurde das Gesetz noch am selben Tag durch den Staatspräsidenten ausgefertigt, so dass es am letzten Jahrestag im Gesetzblatt veröffentlicht werden konnte.¹⁰³ Ob ein solches Haushaltszustimmungsverfahren mit den Bestimmungen der italienischen Verfassung und insbesondere mit den Anforderungen einer parlamentarischen Budgethoheit vereinbar ist, blieb aufgrund der Beschwerde von 37

⁹³ Ital. Senat, Protokoll der 74. Plenarsitzung vom 19.12.2018, 8.

⁹⁴ Emendamento 1.9000 im Anhang des AS 981.

⁹⁵ Nach Art. 161 Abs. 3-*bis* Geschäftsordnung des ital. Senats.

⁹⁶ Zuletzt geändert durch Beschluss des Senats am 20.12.2017.

⁹⁷ Ital. Senat, Protokoll der 98. und 99. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 20. resp. 22.12.2018.

⁹⁸ Ital. Senat, Protokoll der 77. Plenarsitzung vom 22.12.2018, 99.

⁹⁹ Ital. Senat, Protokoll der 77. Plenarsitzung vom 22.12.2018, 14.

¹⁰⁰ AC 1334-B.

¹⁰¹ Ital. Abgeordnetenhaus, Protokoll der 105. und 106. Plenarsitzung vom 29. resp. 30.12.2018.

¹⁰² Zu Deutsch: “Die Kammer stimmt zu.”

¹⁰³ Gesetz Nr. 145 vom 30.12.2018; G.U. Nr. 302 vom 31.12.2018.

Senatoren¹⁰⁴ bis zur Entscheidung der italienischen *Corte costituzionale* offen.

IV. Intraordinamentale Selbstbeschränkung des italienischen Verfassungsgerichtshofes im Beschluss 17/2019

Über die Beschwerde der 37 Senatoren urteilte die "*Consulta*"¹⁰⁵ schon am 10.1.2019. Eingeleitet wurde die Klage als Zuständigkeitsstreit zwischen Staatsgewalten¹⁰⁶ gegenüber der Regierung, der Senatspräsidentin sowie der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden und dem Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Senats. Da *bis dato* in der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtes die Frage nicht endgültig geklärt wurde, ob einzelne Parlamentarier, Fraktionen oder eine qualifizierte Parlamentsminderheit als "Staatsgewalten" i. S. d. Verfassungsprozessrechts gelten,¹⁰⁷ wurde die Klage von den Senatoren in ihrer Eigenschaft sowohl als einzelne Parlamentarier, als auch als qualifizierte Parlamentsminderheit und als Fraktion eingereicht. Diese von den Klägern beanspruchte mehrfache Beschwerdebefugnis war eine Besonderheit, die vom Gericht gelöst werden musste. Dass die Komplexität der Initiative wohl selbst den Klägern sehr klar war, wurde von der Sorgfalt bei der zeitlichen Eintragung der Beschwerde gezeigt – vor der Ausfertigung des Haushaltsgesetzes durch den Staatspräsidenten, um diesen nicht in den Streit zu verwickeln – und der Ungewöhnlichkeit eines Antrags auf Nicht-Aufhebung der angefochtenen Verfahrensentscheidun-

¹⁰⁴ Die im Rahmen der parlamentarischen Debatte angekündigte Klage wurde tatsächlich schon am 28.12.2018 vom Fraktionsvorsitzenden *Marcucci* und weiteren 36 Senatoren der Fraktion "PD" beim italienischen VfGH erhoben.

¹⁰⁵ Üblich ist die metonymische Bezeichnung des italienischen Verfassungsgerichtshofes als "*Consulta*" nach seinem Sitz im "Palazzo della Consulta", der von der dort ursprünglich beherbergten verwaltungsgerichtlichen Einrichtung des Kirchenstaates "Sacra Congregazione della Consulta" seinen Namen erhielt.

¹⁰⁶ Nach Art. 134 ItaVerf und Art. 37-38 Gesetz Nr. 87 vom 11.3.1953. Hierzu auf Deutsch *R. Bifulco/D. Paris*, Der italienische Verfassungsgerichtshof, in: A. von Bodgandy/C. Grabenwarter/P. M. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen, 2016, 271 (304 ff.).

¹⁰⁷ Hierzu mit ausführlicher Erläuterung der verfassungsprozessualen Entwicklung hinsichtlich der Klagebefugnis einzelner Parlamentarier: *T. F. Giupponi*, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi "intra-potere" dopo l'ordinanza Nr. 17 del 2019?*, in: *Quad. Cost.* (2019), 291 ff.

gen, da eine Aufhebung des Haushaltsgesetzes unvorstellbare Folgen gehabt hätte.¹⁰⁸

Obwohl der italienische VfGH mit seinem Beschluss 17/2019 nur über die Zulässigkeit der Klage urteilte – und diese zurückwies, werden in der Entscheidung die Inhalte der Beschwerde über das Zustimmungsverfahren des Staatshaushaltes 2019 so vordergründlich betrachtet, dass die Grenzen zu einer Sachentscheidung zu verschwimmen scheinen.¹⁰⁹ Die heikle Situation – eine verfassungsgerichtliche Beanstandung eines schon verabschiedeten Staatshaushaltes – hat das Gericht veranlasst, eine komplexe und artikuliert Warnung an die Regierung und das Parlament zu richten, mit einer Vorverlegung von Sachaspekten schon bei der Überprüfung der Zulässigkeit der Klage.¹¹⁰ Neben internen verfassungsprozessualen und parlamentsrechtlichen Fragen, auf die sich die Entscheidung größtenteils konzentriert, ist aus unionsrechtlicher Perspektive von großem Interesse, wie das Verfassungsgericht Italiens die Auswirkungen des unionseuropäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens auf das mitgliedstaatliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren bewertet. In dieser Hinsicht ist der Beschluss der *Consulta* nicht nur aus italienischer Sicht sehr relevant, sondern auch aus der Perspektive der übrigen EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.¹¹¹ Bevor man aber die unionsrechtliche Dimension untersucht, scheint eine kurze Beleuchtung der wichtigsten Aspekte internen Rechts notwendig.

Zum ersten wurde mit der Entscheidung die in der italienischen verfassungsrechtlichen Jurisprudenz offene Frage der Klagebefugnis von Parlamentariern und parlamentsinternen Organen (zumindest teilweise) geklärt. Die *Corte costituzionale* negierte im vorliegenden Fall die Befugnis für eine qualifizierte Parlamentsminderheit von einem Zehntel der Mitglieder einer Kammer, da einer solchen Minderheit durch die Verfassung Rechte ausschließlich in Hinsicht auf spezifische Situationen gewährt würden (wie das Misstrauensvotum für eine amtierende Regierung¹¹² oder den Antrag auf

¹⁰⁸ Darüber *E. Rossi*, L'ordinanza Nr. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio, in *Quad. Cost.* (2019), 165, 167; *A. Ruggeri*, Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo virtuale o in astratto, in: *Consulta Online*, I/2019, 71, 75.

¹⁰⁹ *A. Ruggeri* (Anm. 108), 71 (73); *G. Buonomo/M. Cerase*, La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari, in: *Forum di Quaderni costituzionali*, 13.2.2019, 10; *C. Masciotta*, Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare, in: *Osservatorio sulle fonti*, Nr. 1/2019, 8.

¹¹⁰ *T. F. Giupponi* (Anm. 107), 291 (308).

¹¹¹ Zumindest aufgrund der Tatsache, dass nur die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, der Haushaltsüberwachung nach VO 473/2013/EU unterstehen.

¹¹² Art. 94 Abs. 5 ItaVerf.

eine plenarische Prüfung eines Gesetzentwurfs)¹¹³, aus denen sich aber keine Anhaltspunkte für den vorhandenen Fall ableiten ließen.¹¹⁴ Des Weiteren wurde die Klagebefugnis als Parlamentsfraktion mit der Begründung verneint, dass dem Gericht kein entsprechender, expliziter Entschluss des Fraktionsplenums vorgelegt wurde.¹¹⁵ Als Novum in der verfassungsgerichtlichen Judikatur Italiens kam aber die positive Antwort der *Consulta* auf ein Klagerecht einzelner Parlamentarier im Rahmen der Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Staatsgewalten: Das Gericht bejaht die Qualifikation von einzelnen Mitgliedern der Parlamentskammern als Staatsgewalt (it.: “*potere dello Stato*”) aufgrund der Überlegung, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung die Definition von Staatsgewalt alle Organe umfasse, denen die Verfassung einen Teil verfassungsmäßiger Aufgaben überträgt oder garantiert, oder die mit verfassungsrelevanten öffentlichen Aufgaben betraut werden.¹¹⁶ Jedem Parlamentarier als “Repräsentant der Nation”¹¹⁷ stehe “eine Gesamtheit an Befugnissen” hinsichtlich des Rede-, Vorschlags- und Stimmrechts zu,¹¹⁸ die auf selbständige und unabhängige Weise ausgeübt werden können und von einem anderen Parlamentsorgan nicht geändert oder beseitigt werden dürfen.¹¹⁹ Bei Verletzung oder Aneignung dieser Befugnisse seien einzelne Parlamentarier dann berechtigt, den VfGH anzurufen.¹²⁰

Der Beschluss festigt also die Position einzelner Parlamentarier in ihrem Verhältnis zu den Entscheidungen des gesamten Hauses, indem das Gericht erstmals einzelnen Parlamentariern eine verfassungsgerichtliche Klagebefugnis zugesteht.¹²¹ Die verfassungsgerichtliche Entscheidung versucht aber,

¹¹³ Art. 74 Abs. 3 S. 2 ItaVerf.

¹¹⁴ C. Masciotta (Anm. 109), 4 f.; T. F. Giupponi (Anm. 107), 306; S. Curreri, L'occasione persa (prime note sull'ordinanza Nr. 17/2019 della Corte costituzionale), in: Federalismi.it, 4/2019, 2, 4.

¹¹⁵ Ord. C.cost. 17/2019, S. 11, Rn. 3. cons. in dir. Darüber kritisch Morrone, Lucciole per lanterne: La Nr. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare, in: Federalismi.it Nr. 4/2019 vom 20. Februar 2019, S. 3 ff.; S. Curreri (Anm. 114), 4 f.

¹¹⁶ T. F. Giupponi (Anm. 107), 306. Darüber diesen “kasuistischen Ansatz” siehe auch R. Bifulco/D. Paris (Anm. 106), 305: “Weil das Verfahren [eines Konflikts zwischen Staatsgewalten] das letzte Mittel zum Schutz der Verfassung ist, scheint es zweckmäßig, dem Gerichtshof weites Ermessen bei der Zulassung von Konflikten einzuräumen, um nicht Gefahr zu laufen, durch rigide Definitionen den Zugang zu diesem Rechtsmittel zu stark einzuschränken.”

¹¹⁷ Art. 67 ItaVerf.

¹¹⁸ Ord. C.cost. 17/2019, 12, Rn. 3.3. cons. in dir.

¹¹⁹ L. Di Majo, Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di “prerogative” e “diritti” dei Parlamentari), in: Forum di Quaderni costituzionali, 11.4.2019, 7.

¹²⁰ T. F. Giupponi (Anm. 107), 307.

¹²¹ Darüber M. Siclari, La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti, in: Nomos: le attualità del diritto 1/2019, im Erscheinen.

die Rechte oppositioneller Kräfte *im* Parlament zu stärken, ohne diese *gegen* das Parlament als Ganzes stellen zu wollen. Nachdem die *Corte* den Weg zur Zuständigkeitsverfahren auf subjektiver Ebene geöffnet hatte, schloss sie ihn unmittelbar danach auf objektiver Ebene zu.¹²² Der VfGH limitiert nach eigenen Worten “rigoros”¹²³ die Klagebefugnis einzelner Parlamentarier, die bei Beeinträchtigungen ihrer Rechte von “evidentem” oder “eklatantem Charakter” zulässig ist.¹²⁴ Die externe Kontrolle des VfGHs über das Vorgehen des Parlaments und seiner Kammern aufgrund von Beschwerden einzelner Parlamentarier solle sich auf den schwerwiegenden Fall einer “substantiellen Negation oder offensichtlichen Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Funktion” des Anklagenden beschränken.¹²⁵ Außer in solchen Fällen bleibe jede Kammer aufgrund ihrer verfassungsmäßigen Autonomie¹²⁶ weiterhin für Entscheidungen und Aburteilungen über das eigene interne Recht alleinig zuständig.¹²⁷

Der beschriebene Verlauf im Senatsplenum und -ausschuss – der Gegenstand der Beschwerde war – stelle aus Sicht des hohen Gerichtes keinen Fall dar, der seine Intervention in die Autonomiesphäre einer Parlamentskammer rechtfertigen konnte.¹²⁸ Der italienische Verfassungsgerichtshof bejaht wohl in seinem Beschluss mehrmals, dass bei Debatte und Verabschiedung des Staatshaushaltes 2019 Verstöße gegen die Parlamentarierfreiheit stattgefunden haben: Das Ausmaß dieser Verstöße sei aber nicht “evident” genug gewesen.¹²⁹ Für die Bewertung einer solchen “Evidenz” seien zwei “mitentscheidende Faktoren” wichtig gewesen: Einige Vorschriften der internen Geschäftsordnung des Senats einerseits und “der lange Austausch mit den Institutionen der Europäischen Union” andererseits.¹³⁰

¹²² T. F. Giupponi (Anm. 107), 307. Ähnlich auch L. Brunetti, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l’intervento della Corte?*, in: *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.3.2019, 1.

¹²³ Ord. C.cost. 17/2019, S. 11, Rn. 3. cons. in dir.

¹²⁴ A. Ruggeri (Anm. 108), 72.

¹²⁵ “Una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita” nach Ord. C.cost. 17/2019, 13, Rn. 3.5. cons. in dir.

¹²⁶ Darüber kritisch L. Brunetti (Anm. 122), 2 f. Nach italienischem Verfassungsverständnis und ständiger Rechtsprechung der *Corte costituzionale* geht es um eine Selbstständigkeit der Parlamentskammern in doppelter Hinsicht: Jeder Parlamentskammer steht sowohl das Recht auf “Autonomie” zu, also allein ihr internes Recht zu entscheiden, als auch das auf “Autodikie”, indem die Kammer selbst über die Anwendung ihres internen Rechts urteilt. Dieser Ansatz wird in dem kommentierten Beschluss noch einmal bestätigt (13, Rn. 3.5. cons. in dir.).

¹²⁷ Ord. C.cost. 17/2019, 13, Rn. 3.5. cons. in dir.

¹²⁸ Ord. C.cost. 17/2019, 13, Rn. 4. cons. in dir.

¹²⁹ T. F. Giupponi (Anm. 107), 307 f.

¹³⁰ Ord. C.cost. 17/2019, 14, Rn. 4.4. cons. in dir.

Die Zurückhaltung der *Corte costituzionale* gegenüber der Autonomie des Parlaments kommt also zuerst bei einem parlamentsrechtlichen Aspekt zum Ausdruck. Der Gerichtshof verweist auf eine erst 2017 novellierte Norm der internen Geschäftsordnung des Senats,¹³¹ die dazu beigetragen habe, dass die Debatte im Senatshaushaltsausschuss in der beschriebenen Art und Weise limitiert werden durfte.¹³² Die besprochene Vorschrift ermöglicht der Regierung, bei Stellung der Vertrauensfrage den Text eines Gesetzentwurfs oder Änderungsantrags auch nach dessen Vorlage auf finanzieller oder redaktioneller Ebene zu "präzisieren", ohne einer erneuten grundlegenden Prüfung des Textes zu unterstehen.¹³³ Von dieser Möglichkeit hatte das Kabinett nach der erreichten Einigung mit der Europäischen Kommission Gebrauch gemacht, um den Haushaltstext dementsprechend zu ändern, ohne dass die Fachausschüsse diesen diskutieren konnten. Obwohl in unterschiedlichen Kommentaren zu der *Ordinanza* 17/2019 dieser Punkt anders ausgelegt wird als von dem Gericht und eine anomale, wenn nicht sogar perverse Anwendung der Senatsgeschäftsordnung thematisiert wird,¹³⁴ signalisiert der Verweis auf die Umsetzung der parlamentsinternen Norm, woraus die Linie der *Corte* besteht: Die Parlamentskammern selbst seien grundsätzlich dafür verantwortlich, dass ihre Arbeitsweise in einer Art und Weise gestaltet wird, dass die verfassungsmäßigen Rechte und Aufgaben des ganzen Parlaments und einzelner Parlamentarier nicht außergewöhnlich beeinträchtigt werden.¹³⁵ Das Verfassungsgericht könne bei eklatanten Fällen diese Balance wiederherstellen, es wolle aber die Selbstregulierung des Parlaments nicht ersetzen. Eine Änderung der Geschäftsordnung des Senats, die den beschriebenen Ablauf der Parlamentsarbeiten ermöglicht hat, wird aus diesen Gründen in der *Ordinanza* den Parlamentariern explizit geraten,¹³⁶ die Entscheidung hierüber wird ihnen aber vollständig überlassen.

¹³¹ Art. 161 Abs. 3-*quater* S. 1 des *Regolamento del Senato*, zuletzt geändert mit Beschluss des Senats vom 20.12.2017, veröffentlicht in G.U. Nr. 15 vom 19.1.2018.

¹³² Ord. C.cost. 17/2019, 14 f., Rn. 4.4. cons. in dir.

¹³³ V. Onida, La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza Nr. 17 del 2019, in: *Federalismi.it*, 3/2019, 271 (276).

¹³⁴ V. Onida (Anm. 133); N. Lupo, I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza Nr. 17 del 2019), in: *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, 2, 18; T. F. Giupponi (Anm. 107), 309; G. Buonomo/M. Cerase (Anm. 109), 12 f.; A. Contieri, Un monito inedito al Senato nell'ordinanza Nr. 17/2019, in: *Federalismi.it*, Nr. 7/2019 vom 3.4.2019, 6.

¹³⁵ Darüber R. Dickmann, La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato, in: *Federalismi.it*, 4/2019, 1 (20).

¹³⁶ Ord. C.cost. 17/2019, 15 Rn. 4.5. cons. in dir., letzter Satz. Darüber ausführlich A. Contieri (Anm. 134), 6 f.

Hinzu kommt die Berücksichtigung der unionsrechtlichen Dimension. Aus dieser Perspektive relevant ist die Stellung, die “der lange Austausch [der italienischen Regierung] mit den Institutionen der Europäischen Union”¹³⁷ aus Sicht der *Corte costituzionale* genießt. Zum ersten ist die Wortwahl des italienischen VfGHs bedeutsam: Das Gericht markiert mit dem Wort “Austausch” (it.: *interlocuzione*) den rein politischen Charakter der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission. Das steht nicht nur mit dem vom Ministerpräsidenten *Conte* im Senatsplenum erläuterten Standpunkt im Einklang,¹³⁸ sondern ist vielmehr aus einer unionsrechtlichen Betrachtung der Verfahren nach Art. 121 Abs. 3, Art. 148 Abs. 4 und Art. 126 Abs. 3 ff. AEUV nachvollziehbar. Abgesehen von der multilateralen wirtschaftspolitischen Überwachung im Sinne des Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV und von der beschäftigungspolitischen Empfehlung nach Art. 148 Abs. 4 S. 2 AEUV, deren rein politische Natur unumstritten ist, erfolgt die Prozedur eines Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV nach höchst diskretionärem Ermessen politisch konnotierter Organe der Union (Rat und Kommission). Der Bericht nach Art. 126 Abs. 3 AEUV soll nicht nur die Nichterfüllung der primärrechtlichen Vorgaben aus Art. 126 Abs. 2 AEUV feststellen, sondern mit dieser auch eine Berücksichtigung öffentlicher Ausgaben für Investitionen (Abs. 3 S. 2 Untersatz 1) und “alle[r] sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage” (Abs. 3 S. 2 Untersatz 2) bewerten. Ferner trifft auch der Rat seine Entscheidung nach Art. 126 Abs. 6 AEUV erst “nach Prüfung der Gesamtlage”. Ist das Prozedere des Verfahrens nach Art. 126 AEUV ein politischer Austausch, dann kann seinen Akteuren – Europäischer Kommission, EU-Rat und mitgliedstaatlicher Regierung – der politische Charakter ihrer Aktionen nicht aberkannt werden. Dieser wird selbst durch primärrechtliche Begriffe (wie etwa “Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht” nach Art. 126 Abs. 6 AEUV) zum Ausdruck gebracht. Der italienische VfGH erkennt den Verhandlungen hinsichtlich einer möglichen Anwendung des Defizitverfahrens eine politische Substanz zu: Diese ist in erster Linie nicht verfassungsgerichtlich zu überprüfen, sondern der politischen Kontrolle des Parlaments unterstellt. Mit seinem *restraint* achtet also die *Corte costituzionale* die politische Essenz des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung und des Agierens einer mitgliedstaatlichen Regierung in den Angelegenheiten der Europäischen Union.

¹³⁷ “La lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea” nach Ord. C.cost. 17/2019, 14 f., Rn. 4.4. und 4.5. cons. in dir.

¹³⁸ Ital. Senat, Protokoll der 74. Plenarsitzung vom 19.12.2018, 6.

Darüber hinaus betrachtet die *Consulta* nicht nur den “langen Austausch mit den Unionsinstitutionen”, sondern auch sein Ergebnis (in der Form eines neuen Inhaltes für das Haushaltsgesetz) als eine politische Gegebenheit, auf deren Basis eine gewisse Beeinträchtigung der Parlamentarierfreiheit gerechtfertigt werden kann.¹³⁹ In seiner Entscheidung stellt der VfGH wohl fest, dass sich die Arbeitsweise des Parlaments bei der Billigung des Haushaltsgesetzes 2019 vor allem wegen der Praxis von durch Vertrauensfrage angenommenen “*maxi-emendamenti*” als noch problematischer als in der Vergangenheit erwiesen habe. Das Gericht qualifiziert jedoch als teilweise Rechtfertigung dafür die Tatsache, dass die Parlamentsarbeit “unter einem von dem langen Austausch mit den europäischen Institutionen verursachten Zeitdruck stattgefunden [habe]”¹⁴⁰: Impliziert wird nämlich, dass bei politischen Verhandlungen mit EU-Institutionen ein gewisses Maß an Beeinträchtigung des parlamentarischen Spielraums und der Rechte einzelner Parlamentarier zu akzeptieren sei.¹⁴¹ Aus Sicht des italienischen VfGHs ist es also wohl wahr, dass der lange Austausch mit den Institutionen der Europäischen Union eine Anpassung des Haushaltsabschlusses an einem späten Zeitpunkt des parlamentarischen Verfahrens bewirkt und zu einer umfassenden Änderung des anfänglichen Gesetzentwurfs geführt habe. Das *Placet* der Europäischen Kommission zu einem Haushaltstext der Regierung mache aber den Text für Parlamentskammern unveränderbar und legitimiere damit eine solche Einschränkung der parlamentarischen Debatte.¹⁴² Dass die neue Fassung des Textes den alten, im Abgeordnetenhaus ausführlich debattierten Entwurf “zumindest teilweise” aufgenommen hat, sei in diesem Zusammenhang nicht zu vernachlässigen.¹⁴³

Der Beschluss endet mit der Mahnung des Gerichtes an den Gesetzgeber. Das Verfassungsgericht in Rom stellt in seiner Beurteilung fest, dass die Auseinandersetzung um den italienischen Staatshaushalt 2019 die verfassungsmäßigen Aufgaben der anklagenden Parlamentarier beeinträchtigt habe.¹⁴⁴ Diesmal habe diese Beeinträchtigung kein Maß erreicht, das “in der

¹³⁹ R. Manfrellotti, “Quindici uomini sulla cassa del morto”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento, in: Forum di Quaderni costituzionali, 5.4.2019, 6.

¹⁴⁰ Ord. C.cost. 17/2019, S. 15, Rn. 4.5. cons. in dir.

¹⁴¹ A. Ruggieri, Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo virtuale o in astratto, in: Consulta Online, I/2019, 71 (74).

¹⁴² Darüber ausführlich R. Manfrellotti (Anm. 139), 6.

¹⁴³ Ord. C.cost. 17/2019, S. 14, Rn. 4.4. cons. in dir. Darüber kritisch S. Curreri (Anm. 114), 8, wonach fragwürdig ist, ob es einem Verfassungsgericht zusteht, “ein Urteil im Wesentlichen politischer Natur darüber zu fällen, in welchem (quantitativen bzw. qualitativen) Umfang die [im Abgeordnetenhaus] debattierten Abschnitte in den endgültig verabschiedeten Texten eingeflossen seien”.

¹⁴⁴ Ord. C.cost. 17/2019, 14, Rn. 4.2. cons. in dir.

aktuellen Lage” eine Einschaltung des Verfassungsgerichts rechtfertigen würde.¹⁴⁵ Eine künftige Wiederholung einer solchen Herabminderung der verfassungsmäßigen Funktion der Parlamentarier könnte aber laut dem Gericht zu anderen, unterschiedlichen Konsequenzen führen:¹⁴⁶ Gäbe es in der Zukunft neue Beeinträchtigungen auf die Rechte der Parlamentarier, könnte die Entscheidung der *Corte costituzionale* anders fallen und möglicherweise die Verfahrensweise im Parlament für verfassungswidrig erklären. Somit entsteht im Prinzip keine Freizone für die parlamentarische Mehrheit, in der gegebenenfalls aufgrund politisch konnotierter Verhandlungen mit den EU-Institutionen die Rechte und Aufgabe der Parlamentarier endlos beengt werden dürfen.¹⁴⁷ Eine künftige Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichts gegen die Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Handlungen und Praxen kann auf Basis des Beschlusses 17/2019 im Falle einer eklatanten Herabminderung der Funktion der Parlamentarier auch bei unionsrechtmäßigen Verhandlungen mit den EU-Institutionen nicht komplett ausgeschlossen werden.

Diesbezüglich beschränkt sich aber die *Corte costituzionale* mit ihrem Beschluss 17/2019 darauf, dass sie die innerstaatliche Verfassungsmäßigkeit der Beziehungen zwischen Parlament als Ganzem und einzelnen Parlamentariern sowie zwischen einer in Brüssel agierenden Regierung und dem Parlament überprüft, ohne das unionsrechtliche Verfahren nach Art. 126 AEUV auf Basis der einzelstaatlichen Verfassung in Frage stellen zu wollen. Wenn das Agieren der Unionsorgane nicht auf nationaler Ebene gerichtlich zu prüfen ist, dann untersteht es nur der Kontrolle der Gerichtsbarkeit der Union i. S. d. Art. 19 EUV, das heißt, nicht am Maßstab des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts, sondern des Unionsrechts.¹⁴⁸ Diese Aufgabenteilung, die der italienische VfGH mit dem Beschluss 17/2019 impliziert, ist mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)¹⁴⁹ kohärent.¹⁵⁰ Eine intraordinamentale Selbstbeschränkung eines mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichts steht mit der Wahrung der vordergründigen Au-

¹⁴⁵ Ord. C.cost. 17/2019, 15, Rn. 4.5. cons. in dir.

¹⁴⁶ Ord. C.cost. 17/2019, 15, Rn. 4.5. cons. in dir.

¹⁴⁷ Kritisch über die Möglichkeit, dass nach den von dem Gericht formulierten Maßstäben diese Hypothese eine praktische Anwendung haben könnte: C. Masciotta (Anm. 109), 10 f.; A. Ruggieri (Anm. 141), 75; A. Cardone, Quali spazi aperti lascia il precedente? Tre battute a margine dell’ordinanza Nr. 17 del 2019 della Corte costituzionale, in Osservatorio sulle fonti, Nr. 1/2019, 5.

¹⁴⁸ Hierzu B. W. Wegener, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 7), EU-Vertrag (Lissabon) Art. 19 Rn. 5. Kritisch T. Mähner, Der Europäischer Gerichtshof als Gericht, 2005, 179 f.

¹⁴⁹ EuGH, Rs. 244/80, Slg. 1981, 3045, Rn. 14 ff. (*Foglia v. Novello*).

¹⁵⁰ B. W. Wegener (Anm. 148), Art. 19 Rn. 21.

tonomie des Unionsrechts durch die Unionsgerichtsbarkeit¹⁵¹ besonders harmonisch im Einklang. Die alleinige Überprüfungscompetenz der Rechtmäßigkeit der Handlungen von Unionsorganen durch den EuGH¹⁵² einerseits und die innerstaatliche Überprüfungsfunction des VfGHs andererseits sind miteinander komplementär und bieten mit ihrer Übereinstimmung im Prinzip keine Lücke für unrechtmäßiges Verhalten von jeglichen im Defizitverfahren beteiligten Subjekten.

Zusammenfassend kann man den Beschluss 17/2019 der *Corte costituzionale* über das Zustimmungsverfahren des Staatshaushaltes 2019 als *judicial restraint*¹⁵³ in doppelter Hinsicht verstehen. Das Verfassungsgericht zeigt sich zurückhaltend bei den Zuständigkeitssphären des nationalen Parlamentes einerseits und der europäischen Unionsgerichtsbarkeit andererseits. Mit dem Beschluss wird aber zugleich klargestellt, dass das Zustimmungsverfahren eines Staatshaushaltes sowohl im Parlament als auch im Verhältnis mit den Institutionen der Europäischen Union – also im Rahmen der unionsrechtlichen Haushaltsüberwachung – verfassungsgerichtlicher Kontrolle auf nationaler Ebene untersteht. Die Vorsicht¹⁵⁴ der italienischen Verfassungsrichter besteht darin, dass eine solche Kontrolle als *ultima ratio* konzipiert wird. Aus der Argumentation der *Consulta* lässt sich aber auch folgern, dass gegen die Organisation und die Verfahrensweise der Unionsorgane auch in Bezug auf die mitgliedstaatliche Haushaltsbestimmung nicht vor dem nationalen Verfassungsgericht zu klagen ist. Still zeigt also der italienische VfGH den Weg nach Luxemburg auf.

Da eine Klage vor dem EuGH offensichtlich nicht im politischen Interesse der 37 italienischen Senatoren war, wurde der kommentierte Fall nur seitens des mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichtes abgeurteilt. Nichtsdestotrotz können die rechtliche Architektur des Defizitverfahrens und der unionsrechtliche Haushaltsüberwachungsmechanismus nicht als unproblematisch bezeichnet werden, was im Folgenden (V.) näher erläutert wird.

¹⁵¹ R. D. Miller, Autonomie des Unionsrechts versus Schiedsgerichtsbarkeit, EuZW 29 (2018), 357 (359 f.).

¹⁵² EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339 Rn. 23 (*Les Verts v. Parlament*).

¹⁵³ Hierzu BVerfGE 36, 1, 14.

¹⁵⁴ T. F. Giupponi (Anm. 107), 308.

V. Trotz der Europafreundlichkeit der *Corte Costituzionale* bleibt die unionsrechtliche Haushaltsüberwachung demokratisch mangelhaft

Die Zurückhaltung der *Corte costituzionale* ist prägnant, denn damit wird nicht anhand innerstaatlicher verfassungsrechtlicher Maßstäbe das gesamte unionsrechtliche Verfahren zur Überwachung mitgliedstaatlicher Haushalte sowie zur Sanktionierung übermäßiger öffentlicher Defizite beurteilt und der Weg nach Luxemburg implizit denjenigen gezeigt, die Bedenken haben. Die Europafreundlichkeit der italienischen Verfassungsrichter lässt jedoch die Probleme unberücksichtigt, die das Verfahren zur Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet im Fall des diesjährigen Staatshaushalts Italiens gezeigt hat.

Die Tatsache, dass italienische Regierung und Europäische Kommission zum Schluss ihres mehrwöchigen „langen Austausches“ erst am 19. Dezember zu einer Einigung kamen, dem nationalen Parlament also nur noch sechs Arbeitstage übrigblieben, ist kein Zufall. Das Verfahren nach VO 473/2013/EU wurde von beiden Seiten, italienischer Regierung und Europäischer Kommission, mit Eifer und Genauigkeit durchgeführt, was letztendlich von der ausnahmslosen Rechtzeitigkeit und den ausführlichen Begründungen der Berichte und Gegenberichte beider Seiten bewiesen wird. Nichts kam zu spät, weder Richtung Brüssel noch Richtung Rom, alle Fristen wurden eifrig eingehalten. Trotzdem wurde eine wesentliche Voraussetzung der demokratisch-parlamentarischen Arbeit drastisch erodiert: Die Zeit.¹⁵⁵ Darüber hinaus befanden sich die debattierenden Parlamentarier in Rom in einer sehr seltsamen Situation, die in der Anklage beim Verfassungsgericht explizit thematisiert wird:¹⁵⁶ Die Regierung legte den Parlamentskammern Haushaltsplanungsdokumente vor, die nicht denjenigen entsprachen, die der Europäischen Kommission vorlagen, und *vice versa*. Auch dieser Aspekt ist nicht zufällig, sondern die Konsequenz einer systemischen Abweichung zwischen denjenigen Dokumenten zur Haushaltsplanung, die dem eigentlichen Haushaltsgesetzentwurf zugrunde lagen und dem Parlament nach mitgliedstaatlichem Recht vorgelegt werden sollen,¹⁵⁷

¹⁵⁵ Siehe A. Contieri, Il tempo nella forma di governo: l'influenza dell'esecutivo sull'organizzazione dei lavori parlamentari, in den Protokollen der Tagung „Il tempo nel diritto, il diritto nel tempo“ vom 14.-15.3.2019 in Ravenna, im Erscheinen.

¹⁵⁶ Der Text der hier kommentierten Beschwerde wurde zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Aufsatzes noch nicht amtlich veröffentlicht. Er ist trotzdem dank der digitalen Zeitschrift „Consulta Online“ zu lesen unter: <<http://www.giurcost.org>>.

¹⁵⁷ Für Italien: Art. 7 Abs. 2 Buchst. a) und b) Gesetz 196/2009.

und denjenigen, die zur Haushaltsüberwachung i. S. d. VO 473/2013/EU dienen und folglich der Europäischen Kommission vorgelegt werden sollen.¹⁵⁸ Infolgedessen beschäftigten sich die Kommission als Überwacher der mitgliedstaatlichen Haushalte und das einzelstaatliche Parlament monatelang mit nicht miteinander übereinstimmenden Haushaltsplanungsdokumenten, während die Zeit bis zur Frist für die parlamentarische Billigung des Haushaltes vor Jahresende nach Art. 4 Abs. 3 VO 473/2013/EU verstrich.

Einer solchen Divergenz schienen sich weder der italienische noch der unionseuropäische Gesetzgeber bewusst zu sein. Auch die *Corte costituzionale* hat diesen Aspekt in ihrer Entscheidung übersehen. Das nationale Verfahren zur parlamentarischen Haushaltsbilligung berücksichtigt die unionsrechtlich relevanten Planungsdokumente (Art. 9 Gesetz 196/2009) nur wenig und beschränkt sich auf eine bloße Einreichung der Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr nach Art. 6 Abs. 1 VO 473/2013/EU an das Parlament, die ohnehin gemäß Art. 6 Abs. 1 derselben VO ab demselben Zeitpunkt der Öffentlichkeit zur Verfügung steht. Andere unionsrechtlich relevante Dokumente – wie die mittelfristige nationale Finanzplanung nach Art. 4 Abs. 1 und die überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung nach Art. 7 Abs. 2 VO 473/2013/EU – werden nach italienischem Recht nicht beachtet. Die von der *Consulta* angedeutete Anpassung der Geschäftsordnung des Senats *in puncto* Haushaltsbilligung würde diese Divergenz nicht lösen. Für eine inhaltliche Konvergenz zwischen parlamentarischer Haushaltsbilligung auf mitgliedstaatlicher Ebene und Haushaltsüberwachung auf Unionsebene ist eine Harmonisierung der nach den jeweiligen Ordnungen relevanten haushaltsvorbereitenden Akte notwendig. Von der verfassungsmäßigen Rolle nationaler Parlamente wird benötigt, dass die Volksvertretungen sich mit den unionsrechtlich haushaltsrelevanten Akten befassen und darüber entscheiden können.

Das Problem einer fehlenden Harmonisierung der haushaltsrelevanten Dokumente lässt sich auch auf Seiten des Unionsrechts feststellen. Während eine vollständige Harmonisierung der Frist zur endgültigen Verabschiedung der Haushalte durch die einzelnen nationalen Parlamente durch die Haushaltsüberwachungsverordnung vorgesehen wird,¹⁵⁹ überlässt der Unionsgesetzgeber den einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen, welche unionsrechtsrelevanten Akten zur parlamentarischen Kenntnis gebracht werden

¹⁵⁸ Die nationale mittelfristige Finanzplanung nach Art. 4 Abs. 1, die Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr nach Art. 6 Abs. 1 und die überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung nach Art. 7 Abs. 2 VO 473/2013/EU.

¹⁵⁹ Art. 4 Abs. 3 VO 473/2013/EU.

sollen und welche nicht. Es wird keine Koordinierung der haushaltvorbereitenden Akte vorgesehen. Das Verfahren zur Haushaltsüberwachung betrifft im Kern nur das Verhältnis zwischen nationalen Exekutiven und Europäischer Kommission: Ziel des Unionsgesetzgebers ist, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen der Kommission alle nötigen Dokumente fristgerecht vorlegen. Aufgrund der fehlenden Harmonisierung der haushaltvorbereitenden Akten führt eine ordentliche, nicht anomale Durchführung des Haushaltsüberwachungsverfahrens bei der Europäischen Kommission nach VO 473/2013/EU fast zwangsläufig zu einer Divergenz mit dem Prüfungs- und Billigungsverfahren von Haushalten bei innerstaatlichen Parlamenten. Solange vor den einzelstaatlichen Parlamenten und auf Unionsebene unterschiedliche Haushaltsplanungsdokumente relevant sind, ist das Risiko einer solchen Divergenz nicht ausschließbar.

Der Handlungsbedarf ist sowohl bei dem italienischen als auch bei dem unionseuropäischen Gesetzgeber hoch, um diese Anomalie zu lösen. *De lege ferenda* wäre zum Beispiel eine Koordinierung der haushaltvorbereitenden Dokumente erstrebenswert, die in gleichem Wortlaut sowohl der Kommission als auch den einzelstaatlichen Parlamenten vorgelegt werden sollten. Zum Zwecke der Erreichung der unionsrechtlich vorgesehenen Haushaltsziele wäre es angemessen, dass die Akte zur Koordinierung und Überwachung der Fiskalpolitik den nationalen Entscheidungsträgern zur Verfügung ständen.

Darüber hinaus wäre die Ausweitung der nach Art. 7 Abs. 3 S. 2 VO 473/2013/EU vorgesehenen Möglichkeit begrüßenswert, nach der die Europäische Kommission direkt vor einem mitgliedstaatlichen Parlament auf dessen Antrag ihre Stellungnahme über die nationale Haushaltsplanungsübersicht vorstellt. Eine solche Präsentation im Parlament könnte sinnvollerweise sowohl bei einer "einfachen" Übersicht über die Haushaltsplanung als auch im Falle einer Aufforderung zu einer überarbeiteten Übersicht gegeben werden, also notfalls zweimal. Wenn solche Vorstellungen der Kommission vor den nationalen Parlamenten nicht mehr nur auf Antrag, sondern regelmäßig erfolgten, würden die mitgliedstaatlichen Volksvertretungen – bei denen die Haushaltshoheit ohnehin liegt – über ein besseres Informationsniveau verfügen, was der Verfolgung gemeinsamer wirtschafts- und haushaltspolitischer Interessen sicher nicht schaden würde. Diese Art von direktem Dialog zwischen Kommission und nationalen Parlamenten steht mit Art. 12 Buchst. a) Halbsatz 1 EUV besonders klar im Einklang. Das könnte nicht nur die politische Rhetorik eines haushaltspolitischen

ZaöRV 79 (2019)

“Diktats aus Brüssel”,¹⁶⁰ sondern vielmehr die bestehende und strukturelle Diskrepanz zwischen parlamentarischer Haushaltsprüfung und unionseuropäischer Haushaltsüberwachung mildern und das Zusammenwirken zwischen Unionsorganen und mitgliedstaatlichen Parlamenten im Sinne des Art. 12 EUV stärken.¹⁶¹

Zwischen parlamentarischer Budgetsouveränität und unionsrechtlicher Haushaltsdisziplin ergeben sich also nach geltendem Rechtsrahmen Spannungen, die vor allem die mangelhafte Koordinierung zwischen nationalparlamentarischer Haushaltsbilligung und unionsrechtlicher Haushaltsüberwachung betreffen. Ohne Sinn und Zweck derartiger Mechanismen zu verdrehen ist es aber möglich, die betroffenen Vorschriften zu ergänzen und somit die Gefahr einer rein intergouvernementalen Haushaltsbestimmung zu entschärfen. Die Europäische Union ist zweifelsfrei von einer *tyranny* sehr weit entfernt, *Taxation*-Entscheidungen¹⁶² der jeweiligen Staaten sollten aber auch im unionseuropäischen Kontext nur getroffen werden, wenn die *Representation* der Bürger gewährleistet wird.

VI. Fazit

Der von der italienischen Regierung vorgeschlagene Haushalt 2019 hat eine haushaltspolitische Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission verursacht, bei der sich beide Seiten an die geltenden prozeduralen Vorschriften der unionsrechtlichen Haushaltsüberwachung und der Defizitsanktionierung gehalten haben. Nichtsdestotrotz wurden die Debatten- und Gestaltungsspielräume des italienischen Parlaments als Haushaltsgesetzgeber objektiv sehr stark beeinträchtigt. Eine vollständige Verachtung der innerstaatlich gewährten Rechte von Einzelparlamentariern, wie in der Anklage von 37 Mitgliedern des italienischen Senats zu lesen war, wurde vom italienischen Verfassungsgerichtshof verneint. Mit seinem Beschluss 17/2019 hat das Gericht dennoch konstatiert, dass es Beeinträchtigungen

¹⁶⁰ Der Vorwurf ist im innerstaatlichen und europäischen politischen Diskurs so allgegenwärtig geworden, dass er als offenkundige Tatsache gilt und keines Verweises bedarf.

¹⁶¹ Hierzu *N. Lupo/G. Rivosecchi*, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in: *Diritto pubblico* 2016, 333 (338 ff.); *I. Pernice/S. Hindelang*, *Potenziale europäischer Politik nach Lissabon – Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und seine Bürger*, *EuZW* 21 (2010), 407 (408).

¹⁶² Die *Taxation*, die der Einbeziehung der *Representation* bedarf, soll nicht nur in *strictu sensu* mit Bezug auf die Steuerpolitik verstanden werden, sondern vielmehr, wie vom BVerfG formuliert (BVerfGE 123, 267, 361), als “die Summe der Belastungen der Bürger”, über die die Volksvertretung “dem Volk gegenüber verantwortlich entscheiden” soll.

der souveränen Rolle des Parlaments aufgrund des “langen Austausches” zwischen Rom und Brüssel gegeben habe. Entscheidend dafür sind neben Mängeln bei der innerstaatlichen finanz- und parlamentsrechtlichen Ordnung auch strukturelle Aspekte der Haushaltsüberwachungsverordnung 473/2013, die eine inhaltliche Divergenz zwischen parlamentarischer Haushaltsprüfung und unionsrechtlicher Überwachung ermöglichen. Die kommentierte Entscheidung der *Corte costituzionale* verfehlt letztlich bei einer kritischen Betrachtung diese Divergenz. *De lege ferenda* könnte eine Stärkung des Dialogs zwischen Europäischer Kommission und mitgliedstaatlichen Parlamenten die besagte Divergenz entscheidend mildern und damit die demokratische Legitimierung der Union in Sachen Haushaltsdisziplin und Defizitsanktionierung grundlegend stärken.

Summary

Budgetary Sovereignty of Parliaments Tested by European Financial Discipline

The Dispute over Italy’s State Budget 2019 and the Decision of the *Corte Costituzionale*

As a result of a dispute over several weeks on interpretation and implementation of European Union (EU) budget criteria and after initiation of an excessive deficit procedure under Article 126 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Italian Government and European Commission agreed on new contents of Italy’s State Budget 2019. It should be implemented in a few days by the national Parliament. 37 members of the Italian Senate appealed to Italian Constitutional Court due to distortions of rights of any Member of the Parliament to know and discuss for sufficient time a draft bill. The Court decided on 10.1.2019 that the budget’s approval procedure did not exceedingly compress the rights of single members of the Italian Parliament, even if this situation truly caused some breaches in the work of parliamentary committees and plenary. The article comments that decision of the Italian Constitutional Court and examines a divergence between budget’s approval procedure by national parliaments and budgetary surveillance under EU law. That issue could be mitigated *de jure condendo* with a harmonization of budget’s preparatory documents in EU countries.

ZaöRV 79 (2019)

