



Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Professor Dr. Ulrich Häde¹

Der Fiskalpakt

I. Unterzeichnung und Ratifikation

Am 2.3.2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten der EU den Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS). Bei diesem „Fiskalpakt“ handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der nach Ratifizierung in mindestens zwölf der derzeit 17 Mitgliedstaaten mit Euro-Währung am 1.1.2013 oder später in Kraft treten soll. Die meisten Regelungen des Vertrags gelten nur für die Eurostaaten. Die anderen Vertragsparteien können aber durch einseitige Erklärung die Bindung an einige oder alle Bestimmungen herbeiführen (Art. 14 Abs. 5).

In Deutschland müssen nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG Bundestag und Bundesrat zustimmen. Die Verabschiedung des Vertragsgesetzes (BT-Drs. 17/9046) ist bisher für den 25.5.2012 vorgesehen. Falls es dabei bleibt, könnte der Bundesrat in seiner Sitzung am 15.6.2012 abschließend entscheiden.

In entsprechender Anwendung von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG sollen für die Zustimmung verfassungsändernde Mehrheiten erforderlich sein. Begründet wird das damit, dass der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU vergleichbare Regelung darstelle. Deutschland binde sich völkerrechtlich, keine Änderungen der Art. 109, 115 und 143d GG (Schuldenbremse) vorzunehmen, die dem Vertrag entgegenstünden. Insoweit erscheint schon die analoge Anwendung des Art. 23 GG für ein Handeln außerhalb der EU problematisch. Zudem dürfte jeder Vertrag die völkerrechtliche Verpflichtung

¹ Prof. Dr. Ulrich Häde ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht.

beinhalten, innerstaatlich keine abweichenden Regelungen zu erlassen. Das spricht dafür, dass die angestrebte Zweidrittelmehrheit mehr ist, als das Grundgesetz verlangt.

Bereits jetzt werden Verfassungsbeschwerden gegen das Vertragsgesetz angekündigt. Dabei ist von einer „Bürgerklage“ die Rede. Das ist Konsequenz der materiellen Aufladung von Art. 38 GG durch das Bundesverfassungsgericht, die die Verfassungsbeschwerde im Ergebnis zur Popularklage in EU-Sachen umfunktionierte. Wenn es darum geht, die Aushöhlung der Parlamentsrechte zu rügen, läge es näher, Organstreitanträge einzelner Bundestagsabgeordneter zuzulassen als Verfassungsbeschwerden von jedermann.

II. Inhalt des VSKS

Schon der Titel des Vertrags beschreibt sein Programm. Es geht darum, die „wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion“ zu stärken, indem man vor allem die Haushaltsdisziplin fördert, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik intensiviert und die Steuerung („governance“) des Euro-Währungsgebiets verbessert (Art. 1).

1. Förderung der Haushaltsdisziplin

a) Die Art. 3-8 des Vertrags enthalten den eigentlichen Fiskalpakt und sollen zur

Haushaltsdisziplin beitragen. Im primären Unionsrecht verpflichtet Art. 126 AEUV, übermäßige Defizite zu vermeiden. Sekundärrechtlich ergänzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt diese Vorgabe. Das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit schreibt vor, diese Pflichten innerstaatlich wirksam umzusetzen. Deutschland kommt dem erst seit einigen Jahren mit der schrittweisen Einführung der Schuldenbremse in Bund und Ländern nach.

Schon lange gibt es Forderungen, die Begrenzung der Staatsverschuldung nicht allein im Unionsrecht, sondern in den Verfassungen der Mitgliedstaaten zu verankern. Der Fiskalpakt soll nun gerade dazu verpflichten. Er schreibt in Art. 3 Abs. 1 vor, dass die gesamtstaatliche Haushaltslage ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss; es soll allerdings ausreichen, wenn das strukturelle Defizit nicht mehr als 0,5 % des BIP beträgt. Entsprechende Vorgaben enthält schon bisher der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Und auch die Richtlinie 2011/95/EU schreibt die Einführung numerischer Haushaltsregeln vor. Der Fiskalpakt wiederholt diese unionsrechtlichen Regelungen jedoch nicht nur, sondern wird konkreter und verpflichtet die Vertragsparteien in Art. 3 Abs. 2, diese Vorgaben spätes-

tens ein Jahr nach seinem Inkrafttreten innerstaatlich „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang,“ umzusetzen.

Die deutsche Schuldenbremse entspricht den materiellen Anforderungen von Art. 3 des Vertrags. Allerdings wird diskutiert, ob die in Art. 143d Abs. 1 GG vorgesehenen Übergangsfristen bis 2016 (Bund) oder 2020 (Länder) beibehalten werden können oder ob ein Vorziehen auf 2014 erforderlich ist. Zu beachten ist jedoch, dass Art. 3 Abs. 2 nur die Einfügung entsprechender Bestimmungen ins nationale Recht innerhalb eines Jahres verlangt. Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) spricht von „Annäherung“ und „Fortschritten“. Das deutet darauf hin, dass der VSKS Übergangsfristen zulässt.

Auf der Basis von Kommissionsberichten können die anderen Vertragsparteien einen Mitgliedstaat, der der Umsetzungspflicht nicht nachkommt, vor dem EuGH verklagen und nach einer ersten erfolglosen Verurteilung die Zahlung eines angemessenen Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes beantragen, die 0,1 % seines BIP nicht übersteigen dürfen (Art. 8 Abs. 2). Die Zuständigkeit des EuGH ergibt sich nur aus dieser vertraglichen Schiedsklausel über Art. 273 AEUV. Daher kann die Kommission den EuGH nicht anrufen. Um si-

cherzustellen, dass es dennoch Kläger geben wird, haben die Vertragsparteien in einem Anhang zum Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags vereinbart, dass die Klage grundsätzlich von den drei Mitgliedstaaten erhoben werden soll, die den Vorsitz im Rat der EU führen.

b) Ein weiteres Instrument zur Förderung der Haushaltsdisziplin sieht Art. 7 des Fiskalpakts vor. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien mit Eurowährung, Vorlagen der Kommission zu unterstützen, „in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt.“ Diese Verpflichtung soll nur dann nicht gelten, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Eurostaaten den von der Kommission vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ablehnt.

Diese Vorschrift könnte helfen zu vermeiden, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 126 AEUV Vorlagen der Kommission für Entscheidungen blockieren, die auf dem Weg zu Sanktionen erforderlich sind. Sie ähnelt einigen Vorschriften der Verordnung 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, die statt eines Ratsbeschlusses nur ein

Vetorecht des Rates vorsehen und die rechtswidrig sind, weil sie von dem in Art. 126 AEUV primärrechtlich vorgegebenen Abstimmungsverfahren abweichen (vgl. Häde, JZ 2011, 333). Art. 7 des Fiskalpakts könnte man als Versuch verstehen, das durch sekundärrechtliche Bestimmungen nicht erreichbare Ziel, Blockaden zu verhindern, in seinem Anwendungsbereich auf andere Weise zu fördern. Da die Mitgliedstaaten im Fiskalpakt die uneingeschränkte Wahrung der Verfahrensvorschriften der Unionsverträge betonen und mit Art. 7 nur die Selbstverpflichtung eingehen, Kommissionsvorlagen zu unterstützen, wird man diese Regelung als unionsrechtskonform ansehen können.

2. Intensivierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Das Ziel, die wirtschaftspolitische Koordinierung zu intensivieren, ist in den Art. 9-11 des Fiskalpakts relativ abstrakt umgesetzt. Die Mitgliedstaaten wollen die notwendigen Schritte und Maßnahmen einleiten (Art. 9). Sie wollen Art. 136 AEUV und das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV) aktiv nutzen, wann immer dies angemessen und notwendig ist (Art. 10). Außerdem verabreden sie, sich über alle wirtschaftspolitischen Reformen vorab zu informieren und gegebenenfalls abzustimmen

(Art. 11). Allein für diese Bekundungen hätte man den Fiskalpakt sicher nicht gebraucht. Sie mögen aber als Absichtserklärungen, an die man die Partner erinnern kann, hilfreich sein.

3. Verbesserte Steuerung

Art. 12 sieht Tagungen des Euro-Gipfels vor, zu dem sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Euro-Währung, der Präsident der Kommission und der EZB-Präsident mindestens zweimal jährlich treffen. Der Euro-Gipfel soll einen eigenen Präsidenten erhalten, der für die Vorbereitung und Kontinuität der Tagungen sorgt. Gegenstände der Euro-Gipfel sollen Fragen im Zusammenhang mit der spezifischen Verantwortung der Eurostaaten für die einheitliche Währung, weitere die Steuerung des Euro-Währungsgebiets betreffende Fragen und die strategischen Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik zur Förderung der Konvergenz im Euro-Währungsgebiet sein.

Die Tatsache, dass in erster Linie Fragen erörtert werden sollen, deutet eher in Richtung eines zusätzlichen Koordinierungsinstruments. Je nachdem wie konkret dann die Antworten auf solche Fragen sind, könnte sich der Euro-Gipfel aber durchaus auch zu einem Gremium entwickeln, in dem die wesentlichen Entschei-

dungen vorbereitet oder sogar getroffen werden und das deshalb zu einer Art „Wirtschaftsregierung“ für die Eurozone wird.

Die Vertragsparteien, die noch eine eigene Währung haben, sind nur gelegentlich an den Euro-Gipfeln beteiligt. Nach Art. 12 Abs. 3 nehmen sie nur an Gesprächen zu bestimmten Themen teil. Mindestens einmal jährlich kommen alle Vertragsparteien zusammen, um über Fragen der Umsetzung des Fiskalpakts zu sprechen. Ansonsten werden diese Vertragsparteien und die Mitgliedstaaten, die nicht Vertragsparteien sind, vom Präsidenten des Euro-Gipfels nur unterrichtet.

Neben der Kommission ist als weiteres Unionsorgan auch das Europäische Parlament in diese intergouvernementale Vereinbarung einbezogen. Nach Art. 12 Abs. 5 kann der Präsident des Parlaments eingeladen werden, um gehört zu werden. Außerdem legt der Präsident des Euro-Gipfels dem Parlament nach jeder Tagung einen Bericht vor. Ergänzt wird die parlamentarische Beteiligung durch Art. 13. Eine Konferenz von Vertretern der einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments soll u.a. haushaltspolitische Maßnahmen erörtern.

4. Verknüpfung zwischen Fiskalpakt und ESM

Aus Erwägungsgrund 5 des ESM-Vertrags (BT-Drs. 17/9045) ergibt sich, dass die dort vorgesehenen Finanzhilfen nur Mitgliedstaaten erhalten können, die den Fiskalpakt ratifiziert haben und der Verpflichtung aus Art. 3, eine Schuldenbegrenzung im nationalen Recht zu verankern, nachgekommen sind. Das wirkt sich allein auf die Eurostaaten aus, weil sie Vertragsparteien beider Verträge sind. Diese Verknüpfung soll „der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“ dienen.

5. Einbindung in den Rechtsrahmen der EU

Der VSKS ist eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU. Die eigentlich beabsichtigte Vertragsänderung kam nicht zustande, weil Großbritannien (und wohl auch Tschechien) dazu nicht bereit war. In den Erwägungsgründen des Fiskalpakts bringen die Mitgliedstaaten aber zum Ausdruck, dass sie den Inhalt dieses Vertrags baldmöglichst in die Unionsverträge einfügen wollen. Art. 16 nennt für entsprechende Schritte einen Zeitraum von fünf Jahren. Das wird allerdings nur gelingen, wenn die nach Art. 48

EUV für Vertragsänderungen erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten erreicht werden kann.

III. Bewertung

Der Fiskalpakt ist nur ein Element der verschiedenen Maßnahmen zur wirtschafts- und insbesondere fiskalpolitischen Absicherung der Wirtschafts- und Währungsunion. Als solches sollte er mit dazu beitragen können, zumindest längerfristig der Verschuldungsneigung der Mitgliedstaaten wirksamer zu begegnen.

Seine Wirkungen dürften kaum wesentlich über die bereits in Art. 109 Abs. 3, 115 GG vorgesehene Schuldenbremse hinausgehen. Er dient zudem im Ergebnis wie diese Vorschriften der Erfüllung der Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin aus Art. 126 AEUV, die Art. 109 Abs. 2 GG Bund und Ländern gemeinsam aufträgt. Deshalb führt er zu keinen verfassungsrechtlich problematischen Beschränkungen der innerstaatlichen Budgetverantwortung. Vielmehr dient er gerade der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft (BVerfGE 89, 155, 205).

Anders als im Rahmen des ESM-Vertrags nehmen die Vertragsparteien die Unionsorgane im VSKS nicht im Wege der Organ-

leihe in Anspruch. Die Aufgaben, die der Kommission zugedacht sind, nimmt sie nach der Vorstellung des VSKS ohnehin nach den Art. 121, 126 und 136 AEUV wahr. EZB und Parlament werden nicht verpflichtet, sondern nur zur Kooperation eingeladen. Das führt zwar zu einer eigenartigen Verschränkung von Unionsrecht und Völkervertragsrecht. Durchgreifende unionsrechtliche Bedenken bestehen dagegen jedoch nicht. Die Unionsorgane dürfen auch sonst mit internationalen Organisationen und Staaten zusammenarbeiten (Art. 21 EUV, Art. 205 AEUV), deshalb sollte die im VSKS vorgesehene Kooperation ebenfalls zulässig sein.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de
<http://www.fireu.de>