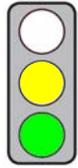


## KERNPUNKTE

**Ziele:** Die Haushaltsdisziplin der EU-Staaten soll verschärft, die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen ihnen soll verbessert werden.

**Betroffene:** Alle Bürger und Politiker.



**Pro:** Das verfolgte Ziel und überwiegend auch die vereinbarten Maßnahmen – insbesondere die Einführung nationaler Schuldenbremsen und vereinfachte Sanktionsverhängungen im Defizitverfahren – gehen in die richtige Richtung.

**Contra:** Der Fiskalpakt wird die in ihn gesetzten Erwartungen allerdings kaum erfüllen:

(1) Er stellt weder die Einführung der Schuldenbremse ins nationale Recht noch deren korrekte Anwendung sicher.

(2) Die Verpflichtung der Staaten, im Defizitverfahren den Kommissionsempfehlungen zu folgen, darf nur als nicht justiziable politische Selbstverpflichtung ausgelegt werden; andernfalls verstieße sie gegen EU-Recht und wäre damit hinfällig.

## INHALT

### Titel

**Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion** vom 2. März 2012 („Fiskalpakt“)

**Anhang** zum Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion: Von den Vertragsparteien bei der Unterzeichnung getroffene **Regelung betreffend Artikel 8 des Vertrags** vom 2. März 2012

### Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf den Fiskalpakt.

#### ► Hintergrund und Ziel

- Am 2. März 2012 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten (ohne Großbritannien und Tschechien) den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“)
- Ziel des Fiskalpakts ist
  - die Förderung der Haushaltsdisziplin,
  - die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und
  - die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung des Euroraums.

#### ► Rechtliche Konstruktion und Verhältnis zum EU-Recht

- Der Fiskalpakt ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den teilnehmenden EU-Staaten.
- Der Fiskalpakt wird in Übereinstimmung mit den EU-Verträgen angewandt und ausgelegt (Art. 2 Abs. 1). Er gilt nur insoweit, als er mit EU-Recht vereinbar ist (Art. 2 Abs. 2).
- Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Fiskalpakts soll dessen Inhalt in das EU-Recht überführt werden (Art. 16).

#### ► Haushaltsdisziplin: Einführung einer Schuldenbremse

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, eine Schuldenbremse im nationalen Recht zu verankern, dies „vorzugsweise mit Verfassungsrang“, jedenfalls aber „verbindlich und dauerhaft“ für den Haushaltsgesetzgeber. Die Schuldenbremse besteht aus zwei Komponenten:

- Erste Komponente: Das jährliche strukturelle Defizit darf maximal 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen (Art. 3 Abs. 1 lit. b). Wenn der öffentliche Schuldenstand „erheblich“ unter 60% des BIP liegt, darf das strukturelle Defizit maximal 1% des BIP betragen (Art. 3 Abs. 1 lit. d).
  - Das strukturelle Defizit ist das um konjunkturelle Effekte sowie um einmalige und befristete Maßnahmen bereinigte öffentliche Defizit.
  - Vertragsstaaten, deren strukturelles Defizit oberhalb dieser Grenze liegt, müssen innerhalb eines von der Kommission zu bestimmenden Zeitraums ihren Grenzwert erreichen (Art. 3 Abs. 1 lit. b). Die Kommission und der Rat bewerten die Fortschritte.
  - Die Vertragsstaaten dürfen ihren Grenzwert überschreiten, wenn [Art. 3 Abs. 3 lit. b i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]
    - ein außergewöhnliches Ereignis eintritt, das sich ihrer Kontrolle entzieht und sich erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirkt, oder
    - ein schwerer Konjunkturabschwung im Euroraum oder der Union insgesamt eintritt; in beiden Fällen darf die Abweichung die Finanzstabilität „mittelfristig“ nicht gefährden.
- Zweite Komponente: Vertragsstaaten, die ihren Grenzwert – erlaubt oder nicht erlaubt – „erheblich“ überschreiten, müssen Korrekturmaßnahmen ergreifen. Diese werden automatisch ausgelöst und inhaltlich von der Kommission vorgegeben („Korrekturmechanismus“; Art. 3 Abs. 1 lit. e).

- Die Einhaltung der beiden Komponenten wird durch unabhängige nationale Institutionen überwacht. Die Kommission wird hierzu genauere Vorgaben machen. (Art. 3 Abs. 2)
- ▶ **Haushaltsdisziplin: Kontrolle der Einführung einer Schuldenbremse**
  - Stellt die Kommission fest, dass ein Vertragsstaat die Schuldenbremse nicht oder unzureichend in nationales Recht umgesetzt hat, „wird“ dieser Staat innerhalb von drei Monaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagt (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Nr. 1 Anhang zum Protokoll).
    - Die Klage wird grundsätzlich von jenen drei Vertragsstaaten erhoben, die zum Zeitpunkt der Feststellung der Kommission die Ratspräsidentschaft in der EU („Dreivorsitz“) innehaben (Nr. 2 Anhang zum Protokoll).
    - Von der Klagepflicht ausgenommen sind Vertragsstaaten (Nr. 2 Anhang zum Protokoll),
      - bei denen die Kommission ebenfalls festgestellt hat, dass sie die Schuldenbremse nicht oder unzureichend umgesetzt haben,
      - die wegen mangelnder Umsetzung der Schuldenbremse verklagt wurden oder
      - bei denen aus „Gründen übergeordneter Natur“ eine Klage nicht möglich ist.
    - Wenn alle Vertragsstaaten des Dreivorsitzes von einer Ausnahme betroffen sind, muss der vorherige Dreivorsitz klagen.
  - Unabhängig von einer Feststellung der Kommission „kann“ jeder Vertragsstaat klagen, wenn er der Auffassung ist, dass ein Vertragsstaat die Schuldenbremse nicht oder unzureichend umgesetzt hat (Art. 8 Abs. 1).
  - Ist der EuGH der Auffassung, dass der Vertragsstaat die Schuldenbremse nicht oder unzureichend umgesetzt hat, setzt er ihm eine Umsetzungsfrist (Art. 8 Abs. 1).
  - Stellt die Kommission fest, dass der Vertragsstaat auch die Umsetzungsfrist nicht eingehalten hat, „kann“ die Ratspräsidentschaft oder ein anderer Vertragsstaat vor dem EuGH klagen und die Verhängung „finanzieller Sanktionen“ von maximal 0,1% des BIP verlangen (Art. 8 Abs. 2). Die Vertragsstaaten „beabsichtigen“, von dieser Klagemöglichkeit „in vollem Umfang Gebrauch zu machen“ (Nr. 6 Anhang zum Protokoll).
  - Finanzielle Sanktionen müssen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) entrichtet werden, wenn der verurteilte Vertragsstaat ein Euro-Staat ist; anderenfalls fließen sie in den EU-Haushalt (Art. 8 Abs. 2).
- ▶ **Haushaltsdisziplin: Erhöhung der Wirksamkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts**
  - Die Euro-Staaten verpflichten sich „unter uneingeschränkter Einhaltung“ der Verfahrensvorschriften der EU-Verträge bei allen im Defizitverfahren vorgesehenen Ratsabstimmungen, den Empfehlungen der Kommission zu folgen (Art. 7; für eine Übersicht des Defizitverfahrens s. [CEP-Analyse](#)). Dies gilt nicht, wenn (Art. 7)
    - das Defizitverfahren eingeleitet wird, weil der Schuldenstand nicht ausreichend rückläufig ist, oder
    - eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Staaten, unter Ausschluss des betroffenen Staates, sich gegen die Empfehlung der Kommission ausspricht.
  - Vertragsstaaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft, müssen in einem „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“ Strukturreformen beschließen, die eine „dauerhafte“ Korrektur des übermäßigen Defizits sicherstellen. Die Kommission und der Rat müssen das „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“ genehmigen und anschließend die Umsetzung überwachen (Art. 5).
  - Vertragsstaaten mit einem Schuldenstand über 60% des BIP müssen den Abstand zur 60%-Grenze durchschnittlich um ein Zwanzigstel pro Jahr verringern [Art. 4 i.V.m. Art. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].
- ▶ **Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung**
  - Die Vertragsstaaten leiten Maßnahmen ein, um die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Beschäftigung zu erhöhen, zur langfristigen Stabilität der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzmarktstabilität zu stärken (Art. 9).
  - Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle „größeren wirtschaftspolitischen Reformen“ vorab untereinander zu erörtern und gegebenenfalls zu koordinieren (Art. 11).
  - Die Vertragsstaaten unterrichten den Rat und die Kommission über die geplante Emission von Staatsanleihen (Art. 6).
- ▶ **Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung des Euroraums**
  - Die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten treffen sich mindestens zweimal im Jahr („Euro-Gipfel“), um die wirtschaftspolitische Steuerung des Euroraums zu erörtern (Art. 12).

## Änderungen zum Status quo

Hinweis: Maßgeblich für den Abgleich ist der 2011 reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU.

- ▶ Neu ist die Verpflichtung zur Einführung nationaler Schuldenbremsen.
- ▶ Der Fiskalpakt senkt die grundsätzliche Obergrenze für zulässige strukturelle Defizite von 1,0% auf 0,5% des BIP.
- ▶ Die Voraussetzungen, unter denen ein Vertragsstaat die Obergrenze überschreiten darf, ändern sich nicht.
- ▶ Neu ist der automatische Korrekturmechanismus.

- ▶ Die Verpflichtung zum Schuldenabbau um ein Zwanzigstel pro Jahr bei einem Schuldenstand von über 60% des BIP bleibt unverändert.
- ▶ Erweitert wird die Verpflichtung, im Defizitverfahren den Empfehlungen der Kommission zu folgen, wenn nicht die qualifizierte Mehrheit der Staaten widerspricht. Bislang gilt dies nur in zwei Fällen; im Übrigen muss der Rat eine Kommissionsempfehlung mit qualifizierter Mehrheit bestätigen.

### Stand der Gesetzgebung

02.03.12 Unterzeichnung des Fiskalpakts  
 Offen Zustimmung des Bundestages, Zustimmung des Bundesrates, Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt, Hinterlegung der Ratifikationsurkunde, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Ausschüsse des Bundestags: Haushaltsausschuss (federführend)  
 Entscheidungsmodus: Zweidrittelmehrheit im Bundestag (Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 2 GG),  
 Zweidrittelmehrheit im Bundesrat (Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 2 GG)

### Formalien

Kompetenznorm: Art. 23 Abs. 1 GG  
 Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Ausschließliche Bundeszuständigkeit (Art. 70 Abs. 1, 23 Abs. 1 GG)  
 Verfahrensart: Zustimmungsgesetzgebung (Art. 23 Abs. 1 GG)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Bis zum Ausbruch der Eurokrise gingen die Euro-Staaten davon aus, dass die Folgen übermäßiger Staatsverschuldung national begrenzt seien. Sie verzichteten darauf, die EU-Regeln zur Haushaltskontrolle im Rat durchzusetzen. Die letzten zwei Jahre zeigten deutlich, dass diese Haltung falsch war. Solvenzprobleme eines Euro-Staats führen in anderen Euro-Staaten zu Belastungen der Staatshaushalte, etwa durch die Stützung von Banken, Rettungspakete oder geringere Gewinnausschüttungen der Notenbanken. Der Fiskalpakt soll sicherstellen, dass die EU-Regeln zur nationalen Haushaltsdisziplin durchgesetzt werden.

**Das mit dem Fiskalpakt verfolgte Ziel verschärfter Haushaltsdisziplin der EU-Staaten und die vereinbarten Maßnahmen gehen überwiegend in die richtige Richtung. Die in ihn gesetzten großen Erwartungen werden aber enttäuscht werden:**

**Der Fiskalpakt stellt weder die Einführung der Schuldenbremse ins nationale Recht noch deren korrekte Anwendung sicher.** Bei einer unzureichenden Einführung muss die Ratspräsidentschaft zwar den säumigen Vertragsstaat einmal verklagen. Weigert sich dieser trotz EuGH-Urteil aber weiterhin, besteht keine Klagepflicht mehr, um Strafzahlungen zu erwirken, sondern nur noch die Möglichkeit zur Klage. Auch die korrekte Anwendung wird nicht sichergestellt. **Inbesondere haben die anderen Vertragsstaaten keine Handhabe, falls sich einzelne Regierungen nicht an die Vorgaben der eigenen Schuldenbremse halten.** Daran ändert auch eine Verankerung in der Verfassung nichts: **Selbst in Deutschland, wo Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit einen im europäischen Vergleich hohen Stellenwert genießen, gab es in der Vergangenheit verfassungswidrige Haushalte.** Es ist daher auch fraglich, ob die Überwachung durch unabhängige nationale Institutionen wie den Bundesrechnungshof eine wirksame Kontrolle sicherstellen wird. **Die Einhaltung der Schuldenbremse hängt somit letztlich allein vom politischen Willen ab.**

Die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse wird zudem dadurch verringert, dass seit Ausbruch der Krise zahlreiche Maßnahmen durchgeführt wurden, die darauf abzielen, die Folgen für finanziell unsolide Euro-Staaten zu mildern. Hierzu zählen die Darlehensvergabe an marode Euro-Staaten zu nicht marktgerechten Zinsen, der Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB und die dreijährigen EZB-Kredite von über einer Billion Euro an Geschäftsbanken bei gleichzeitiger Absenkung der Qualitätsanforderungen an notenbankfähige Sicherheiten.

Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse nicht an der Ursache der gegenwärtigen Krise ansetzt, sondern an einem Symptom. Die eigentliche Ursache ist die Erosion der Wettbewerbsfähigkeit gerade der südeuropäischen Volkswirtschaften, wodurch den Staaten auch die steuerbaren Grundlagen abhanden gekommen sind (s. [CEP-Default-Index](#)). Dieses Problem wird im Fiskalpakt nur am Rande betrachtet.

**Die Verpflichtung der Euro-Staaten, den Kommissionsempfehlungen im Defizitverfahren zu folgen, erschwert im Rat die Organisation einer Sperrminorität, die Sanktionen verhindert.** Dass diese Verpflichtung allerdings nicht für Defizitverfahren bei einem zu geringen Schuldenabbau gilt, lässt daran zweifeln, dass alle Vertragsstaaten die Vorschrift umsetzen werden, den über 60% des BIP hinausgehenden Schuldenstand um jährlich ein Zwanzigstel zu verringern.

Das „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“ ermöglicht es, zukünftig nicht nur die Defizitziele vorzugeben, sondern auch die Maßnahmen, wie diese Ziele erreicht werden. So können auch strukturelle Probleme wie eine geringe Wettbewerbsfähigkeit angegangen werden. Die Verpflichtung, wirtschaftspolitische Reformen vorab zu koordinieren, setzt auch kontraproduktive Anreize. Denn Vertragsstaaten mit geringer Wettbewerbsfähigkeit werden versuchen, wettbewerbssteigernde Reformen in erfolgreichen Staaten zu verwässern oder gar ganz zu verhindern, um den eigenen Reformdruck zu verringern.

Eine Unterrichtung über die geplante Emission von Staatsanleihen verhindert, dass alle Vertragsstaaten am gleichen Tag Anleihen emittieren. Bereits heute informieren sich aber die nationalen Schuldenagenturen über die geplanten Emissionstermine. Die Meldepflicht an den Rat und die Kommission ist daher nicht nötig. Es ist vielmehr zu befürchten, dass es sich hierbei um einen weiteren Schritt in Richtung Eurobonds (vgl. [CEP-Analyse](#)) handelt.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Der Fiskalpakt bedarf als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den teilnehmenden Staaten keiner EU-Kompetenz.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Fraglich ist, ob und gegebenenfalls inwieweit EU-Recht dem Fiskalpakt vorgeht und diesen damit obsolet macht:

Eine ausschließliche und damit abschließende EU-Zuständigkeit, die dem Fiskalpakt entgegenstehen könnte, liegt nicht vor. Eine solche Zuständigkeit besteht zwar für die Währungspolitik der Euro-Staaten (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV). Darunter fällt Art. 126 AEUV aber nicht: Er betrifft die haushaltspolitische Überwachung der EU-Staaten. Auch Art. 121 und Art. 136 AEUV begründen keine ausschließliche EU-Zuständigkeit (s. näher [CEP-Analyse](#)).

Inhaltlich – materiell-rechtlich – weisen die Regelungen des Fiskalpakts in die Richtung der auch vom EU-Recht gewünschten (und darbedenden) Stabilitätskultur der EU-Staaten. Sie führen daher, juristisch gesehen, nicht zu einem Widerspruch zu EU-Recht, sondern zu einer Ergänzung des EU-rechtlich vorgesehenen Instrumentariums.

Allerdings stellen sich verfahrensrechtliche Fragen:

Im EU-rechtlichen Defizitverfahren ist eine Klageerhebung vor dem EuGH (Vertragsverletzungsverfahren) weitestgehend ausgeschlossen (Art. 126 Abs. 10 AEUV). Dieser Ausschluss ist durch den Fiskalpakt nicht berührt: Gemäß Fiskalpakt darf der EuGH nur mit der Einführung nationaler Schuldenbremsen befasst werden, und das auch nur auf Klage von Vertragsstaaten, nicht jedoch der Kommission.

**Die Verpflichtung der Euro-Staaten, im Defizitverfahren den Kommissionsempfehlungen – außer bei Ablehnung mit qualifizierter Mehrheit – zu folgen, widerspricht** zumindest **vordergründig dem EU-rechtlichen Verfahren** (Art. 126 Abs. 13 AEUV i.V.m. Art. 16 Abs. 3 EUV); dort ist die Zustimmung mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen. Ein Widerspruch zwischen EU-Recht und Fiskalpakt ergibt sich hier, juristisch gesehen, bereits daraus, dass die Verfahren voneinander abweichen, auch wenn damit politisch gleichlaufende Ziele verfolgt werden. Da im Widerspruchsfalle EU-Recht vorgeht, wäre die Regelung hinfällig. Indes ist fraglich, ob diese von den Vertragsstaaten wirklich so „hart“ gemeint ist und damit den Konflikt mit dem Primärrecht gleichsam heraufbeschwört. **Vertretbar ist daher nur eine „weiche“ Auslegung als nicht justitiable politische Selbstverpflichtung.** Dafür sprechen nicht zuletzt auch die wiederholten Nachrangklauseln des Fiskalpakts (Art. 2, auch Art. 7), mit denen die Vertragsstaaten deutlich machen, dass sie jedem auch nur denkbaren Konflikt mit EU-Recht vorbeugen wollen. In dieser Auslegung leidet zwar die Verbindlichkeit der Regelung. Beides zugleich – „harte“ Rechtsverbindlichkeit und Vereinbarkeit mit EU-Recht – ist ohne Änderung der EU-Verträge in diesem Punkt jedoch nicht zu haben.

Vorzugswürdig wäre insgesamt eine klare EU-rechtliche Regelung.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Ob und inwieweit die deutsche Schuldenbremse (Art. 109, 115, 143d GG) dem Fiskalpakt entspricht, lässt sich erst beurteilen, wenn die Kommission ihre Konkretisierungsvorschläge (Art. 3 Abs. 1 lit. b, Abs. 2) vorlegt.

Der Fiskalpakt unterfällt, obgleich völkerrechtlicher Vertrag zwischen den teilnehmenden Staaten, den Anforderungen des Europaartikels (Art. 23 Abs. 1 GG), nicht nur den allgemeinen Regeln für völkerrechtliche Verträge (Art. 59 Abs. 2 GG). Dafür spricht zum einen die institutionelle Verschränkung mit der EU: Einbindung von Kommission und Rat, Zuständigkeit des EuGH nach Art. 273 AEUV. Dafür spricht zum anderen, dass bereits jetzt 25 aller 27 EU-Staaten teilnehmen wollen und binnen fünf Jahren eine Überführung des Pakts in EU-Recht geplant ist; Art. 23 Abs. 1 GG adressiert ausdrücklich die „Entwicklung“ der EU. Erforderlich ist – wie beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) (s. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Standpunkt](#)) – die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernden Zweidrittelmehrheiten (Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 2 GG). Denn Deutschland verpflichtet sich durch den Fiskalpakt jedenfalls, seine verfassungsrechtliche Schuldenbremse nicht mehr abzuschaffen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Das Ziel verschärfter Haushaltsdisziplin der EU-Staaten und die vereinbarten Maßnahmen gehen überwiegend in die richtige Richtung. Die großen Erwartungen werden aber enttäuscht werden: Der Fiskalpakt stellt weder die Einführung der Schuldenbremse ins nationale Recht noch deren Anwendung sicher. Insbesondere haben die anderen Vertragsstaaten keine Handhabe, falls sich einzelne Regierungen nicht an die Vorgaben der eigenen Schuldenbremse halten. Selbst in Deutschland, wo Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit einen im europäischen Vergleich hohen Stellenwert genießen, gab es in der Vergangenheit verfassungswidrige Haushalte. Die Verpflichtung der Staaten, im Defizitverfahren den Kommissionsempfehlungen zu folgen, darf nur als nicht justitiable politische Selbstverpflichtung ausgelegt werden; andernfalls verstieße sie gegen EU-Recht und wäre hinfällig.