

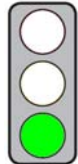
FISKALPOLITISCHER KORREKTURMECHANISMUS

cepAnalyse Nr. 49/2012 vom 26.11.2012

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission legt gemeinsame Grundsätze für die nationale Ausgestaltung des Korrekturmechanismus des Fiskalpakts fest, mit dem 25 der 27 EU-Staaten die Haushaltsdisziplin stärken wollen.

Betroffene: Alle Bürger und Politiker.



Pro: (1) Die vom Fiskalpakt vorgesehene Möglichkeit, den Korrekturmechanismus unterhalb der Verfassungsebene zu verankern und ihn dadurch zu relativieren, wird durch die Konkretisierung der Kommission erschwert, dass er nicht durch einfache Haushaltsgesetze änderbar sein soll.

(2) Der Hinweis, dass sich die Korrekturmaßnahmen auf Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen konzentrieren sollen, ist sachgerecht, da diese Maßnahmen unmittelbarer wirken als beispielsweise Maßnahmen zur Erhöhung des Potenzialwachstums.

Contra: Die entwickelten Grundsätze und Aufforderungen an die Vertragsstaaten sind zwar durchweg problemgerecht, aber es ist unklar, inwieweit sie rechtlich verbindlich sind.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2012) 342 vom 20. Juni 2012: **Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Der Fiskalpakt vom 2. März 2012 verpflichtet 25 der 27 EU-Staaten (ohne Großbritannien und Tschechien), eine Schuldenbremse einzuführen (Art. 3–8 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion; im folgenden „Fiskalpakt“; s. [CEP-Analyse](#)).
- Die Schuldenbremse besteht aus zwei Komponenten (Art. 3 Fiskalpakt):
 - Komponente 1: Festlegung des zulässigen strukturellen Defizits („mittelfristiges Haushaltsziel“)
 - Das strukturelle Defizit ist das um einmalige und konjunkturelle Effekte bereinigte öffentliche Defizit.
 - Das mittelfristige Haushaltsziel ist eine Vorgabe für die zulässige Höhe des strukturellen Defizits. Diese Vorgabe geht auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zurück [Art. 2a VO (EG) Nr. 1466/97]. Um das mittelfristige Haushaltsziel nicht zu überschreiten, darf das strukturelle Defizit betragen:
 - grundsätzlich höchstens 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP),
 - höchstens 1% des BIP, wenn der Schuldenstand „erheblich“ unter 60% des BIP liegt.
 - Die Vertragsstaaten müssen ihr länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel einhalten bzw. auf einem – im Rahmen des SWP vom Rat geprüften (Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1466/97 i.V.m. Art. 121 Abs. 3 AEUV) – Anpassungspfad anstreben.
- Komponente 2: „Korrekturmechanismus“
 - Vertragsstaaten, die von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel oder ihrem dorthin führenden Anpassungspfad „erheblich“ abweichen, müssen Korrekturmaßnahmen ergreifen (Art. 3 Abs. 2 Fiskalpakt).
 - Eine „erhebliche“ Abweichung liegt vor, wenn das mittelfristige Haushaltsziel oder der Anpassungspfad in einem Jahr um 0,5 Prozentpunkte des BIP oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren um mindestens 0,25 Prozentpunkte des BIP verfehlt wurde [Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1466/97].
- Im Fiskalpakt wird die Kommission aufgefordert, dessen allgemeine Vorgaben zum Korrekturmechanismus zu konkretisieren. Die Kommission kommt dem mit der vorliegenden Mitteilung nach. Sie schlägt sieben Grundsätze vor, die die Vertragsstaaten bei der nationalen Ausgestaltung des Korrekturmechanismus berücksichtigen sollen.

► Grundsatz 1: Rechtsstatus des Korrekturmechanismus

- Laut Fiskalpakt müssen die Bestimmungen des Korrekturmechanismus
 - „vorzugsweise“ Verfassungsrang haben, jedenfalls aber „verbindlich und dauerhaft“ sein oder
 - „auf andere Weise“ garantieren, dass der Korrekturmechanismus – sofern eine „erhebliche“ Abweichung vorliegt – während des gesamten nationalen Haushaltsverfahrens befolgt wird.
- Laut Fiskalpakt muss der Korrekturmechanismus die Rechte der nationalen Parlamente wahren.
- Laut Kommission sollte der Korrekturmechanismus nicht durch einfache Haushaltsgesetze änderbar sein.

► Grundsatz 2: Vereinbarkeit des Korrekturmechanismus mit dem SWP

- Laut Kommission muss der Korrekturmechanismus vereinbar sein mit den Bestimmungen des SWP über
 - das mittelfristige Haushaltsziel und den dorthin führenden Anpassungspfad,

- die „erhebliche“ Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel und den dorthin führenden Anpassungspfad sowie
 - die „außergewöhnlichen Umstände“, die eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel und dem dorthin führenden Anpassungspfad zulassen; ein „außergewöhnlicher Umstand“ liegt vor [Art. 3 Abs. 3 lit. b Fiskalpakt i.V.m. Art. 5 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1466/97], wenn
 - sich ein Ereignis erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirkt und sich der Kontrolle des Vertragsstaats entzieht oder
 - ein schwerer Konjunkturabschwung im Euroraum oder der EU insgesamt eintritt.
 - Laut Kommission müssen das Ausmaß und der zeitliche Rahmen der Korrektur zur Rückkehr zum mittelfristigen Haushaltsziel bzw. zum Anpassungspfad mit den Empfehlungen vereinbar sein, die im Rahmen des SWP an einen Vertragsstaat gerichtet werden.
- **Grundsatz 3: Auslösung des Korrekturmechanismus**
- Laut Fiskalpakt wird der Korrekturmechanismus bei einer „erheblichen“ Abweichung eines Vertragsstaats von seinem mittelfristigen Haushaltsziel bzw. Anpassungspfad ausgelöst.
 - Laut Kommission kann eine den Korrekturmechanismus auslösende Abweichung vorliegen, wenn
 - der Rat im Rahmen des Kontrollverfahrens des SWP (Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1466/97 i.V.m. Art. 121 Abs. 3 AEUV) eine „erhebliche“ Abweichung feststellt oder
 - Schwellenwerte erreicht oder überschritten werden, die vom Vertragsstaat festgelegt werden können („länderspezifische Kriterien“). Die länderspezifischen Kriterien können eine Auslösung vorsehen, wenn:
 - eine „erhebliche“ Abweichung eingetreten ist oder
 - eine „erhebliche“ Abweichung droht.
 - Die länderspezifischen Kriterien müssen sich am Konzept der „erheblichen“ Abweichung des SWP orientieren.
- **Grundsatz 4: Ausmaß und zeitlicher Rahmen der Korrektur**
- Laut Kommission muss der Vertragsstaat bereits im Zuge der Einrichtung des Korrekturmechanismus festlegen, in welchem Ausmaß das strukturelle Defizit bei Auftreten einer „erheblichen“ Abweichung jährlich korrigiert werden muss. Je größer die „erhebliche“ Abweichung, desto größer muss die Korrektur ausfallen. Zudem sollte gelten:
 - Vertragsstaaten, die „erheblich“ vom Anpassungspfad abgewichen sind, sollten ihr mittelfristiges Haushaltsziel gleichwohl innerhalb des ursprünglich vorgegebenen Zeitraums erreichen;
 - Vertragsstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel bereits erreicht hatten und dann „erheblich“ davon abgewichen sind, sollten es „so schnell wie realistischerweise möglich“, „im Allgemeinen“ im folgenden Jahr, spätestens aber im darauffolgenden Jahr wieder einhalten. Die zeitlichen Vorgaben dienen als Referenzszenario, von dem die Vertragsstaaten in „gewissem Maß“ abweichen dürfen.
 - Laut Kommission muss der Vertragsstaat bei Auftreten einer „erheblichen“ Abweichung zu Beginn der Korrektur einen Plan für die zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen beschließen, der bis zum Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels oder des Anpassungspfads verbindlich ist.
- **Grundsatz 5: Mögliche Korrekturmaßnahmen**
- Laut Kommission kann der Korrekturmechanismus Maßnahmen vorgeben, die bei einer Auslösung zu ergreifen sind. Hierzu zählen Ausgabenenkungen oder Steuererhöhungen, sofern sie dazu beitragen, das mittelfristige Haushaltsziel wieder zu erreichen.
 - Laut Fiskalpakt muss der Gesamtstaat das strukturelle Defizit einhalten. Laut Kommission kann der Korrekturmechanismus Vorgaben enthalten, welcher Teilssektor des Gesamtstaats welchen Anteil zur Korrektur beisteuern sollte. Die Teilssektoren des Gesamtstaats sind der Bund, die Länder, die Gemeinden und die Sozialversicherung [Erwägungsgrund 23 Richtlinie 2011/85/EU i.V.m. VO (EG) Nr. 2223/96]. Teile des Gesamtstaats dürfen das Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels nicht gefährden.
- **Grundsatz 6: Aussetzung des Korrekturmechanismus**
- Laut Kommission kann der Vertragsstaat den Korrekturmechanismus für einen begrenzten Zeitraum aussetzen, wenn außergewöhnliche Umstände im Sinne des SWP vorliegen („Ausweichklauseln“).
 - Nach Ablauf der Aussetzung muss der Vertragsstaat
 - das mittelfristige Haushaltsziel innerhalb der zeitlichen Vorgaben des SWP erreichen und
 - einen neuen Plan für die zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen beschließen, der bis zum Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels oder des Anpassungspfads verbindlich ist.
- **Grundsatz 7: Unabhängige nationale „Institution“ zur Überwachung, „comply or explain“**
- Laut Fiskalpakt muss jeder Vertragsstaat eine unabhängige Institution errichten, die den Korrekturmechanismus und die Durchführung der Korrekturmaßnahmen überwacht.
 - Laut Kommission sollte die Institution folgende Dinge „bewerten“:
 - die nationale Umsetzung der Vorschriften zum Korrekturmechanismus,
 - Ereignisse, die eine Auslösung oder eine Aussetzung des Korrekturmechanismus rechtfertigen und
 - die Fortschritte der Korrekturmaßnahmen.
 - Die Bewertungen müssen öffentlich zugänglich sein.

- Laut Kommission muss der Vertragsstaat den Empfehlungen der Institution entweder nachkommen oder erklären, warum er davon abweicht („comply or explain“).
- Laut Kommission muss der Vertragsstaat die Rechte der Institution gesetzlich regeln. Dazu zählen insbesondere die Weisungsfreiheit, die Stellenbesetzung nur nach Fachqualifikationsmerkmalen und ein angemessener Zugang zu Informationen.

Politischer Kontext

Der völkerrechtliche Fiskalpakt tritt frühestens zum 1. Januar 2013 in Kraft. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn in seinem Urteil vom 12. September 2012 im vorläufigen Rechtsschutz nicht beanstandet (BVerfG „ESM und Fiskalpakt“, Rs. 2 BvR 1390/12 u. a.). Daraufhin hat der Bundespräsident am 13. September 2012 das Zustimmungsgesetz zum Fiskalpakt ausgefertigt und am 27. September 2012 die Ratifikationsurkunde unterzeichnet.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Wirtschaft und Finanzen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend); Berichterstatter N.N.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Haushalt (federführend); Recht, Finanzen

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die von der Kommission entwickelten Grundsätze und Aufforderungen an die Vertragsstaaten sind durchweg sachdienlich, allerdings ist unklar, inwieweit sie rechtlich verbindlich sind. Dies schwächt ihren Einfluss.

Grundsatz 1: Ob das mit dem Fiskalpakt verfolgte Ziel – eine dauerhaft verbesserte Haushaltsdisziplin der Vertragsstaaten – erreicht wird, hängt entscheidend vom Rechtsstatus des Korrekturmechanismus ab. Denn der Fiskalpakt verpflichtet die Vertragsstaaten lediglich dazu, einen Korrekturmechanismus im nationalen Recht zu verankern. Falls sich einzelne Regierungen in der Folge nicht an den eigenen Korrekturmechanismus halten, haben die anderen Vertragsstaaten jedoch keine Handhabe. **Das Recht für Vertragsstaaten, die Befolgung des Korrekturmechanismus auf irgendeine „andere Weise“ als in einer Verfassung zu garantieren, ist zumindest bei jenen Vertragsstaaten fragwürdig, die eine Verfassung haben. Es ist allerdings bereits im Fiskalpakt enthalten, kann also der Kommission nicht angelastet werden. Die Konkretisierung der Kommission, dass der Korrekturmechanismus nicht durch einfache Haushaltsgesetze änderbar sein soll, schränkt den Ermessensspielraum der Vertragsstaaten immerhin ein und stärkt so dessen Rechtsstatus.**

Grundsatz 2: Die im SWP enthaltenen Bestimmungen, beispielsweise die Defizitgrenzen, sind ausreichend, um dauerhaft tragfähige Haushalte sicherzustellen. Der Fiskalpakt soll die Einhaltung dieser Regeln verbessern, indem sie zusätzlich im nationalen Recht verankert werden. Die Konkretisierung der Kommission, dass auch der Korrekturmechanismus mit den Regeln des SWP vereinbar sein soll, folgt somit dem Grundgedanken des Fiskalpakts. Gleichzeitig wird angestrebt, dass die Regeln des SWP als Mindestmaß für den Korrekturmechanismus gelten. Zudem wird vermieden, dass sich Korrekturmechanismus und SWP widersprechen.

Grundsatz 3: Die Auslösung des Korrekturmechanismus, wenn ein Vertragsstaat im Sinne des SWP „erheblich“ von seinem mittelfristigen Haushaltsziel bzw. Anpassungspfad abweicht, ist bereits im Fiskalpakt enthalten. Die Ergänzung der Kommission, dass der Korrekturmechanismus nicht nur nach Feststellung einer „erheblichen“ Abweichung durch den Rat ausgelöst werden kann, sondern auch dann, wenn vom einzelnen Vertragsstaat festgelegte Schwellenwerte („länderspezifische Kriterien“) überschritten werden, kann die Haushaltskonsolidierung stärken. Denn durch eine solche Selbstbindung kann der Korrekturmechanismus bereits ausgelöst werden, wenn eine „erhebliche“ Abweichung nur droht, so dass diese gar nicht erst eintritt.

Grundsatz 4: **Der Vorschlag, Ausmaß und zeitlichen Rahmen der Defizitkorrektur, die im Fall einer „erheblichen“ Abweichung vorgenommen werden sollte, bereits bei Etablierung des Korrekturmechanismus verbindlich festzulegen, ist zweckmäßig.** Denn das **engt den Ermessensspielraum der Vertragsstaaten ein**, wenn dieser Fall tatsächlich eintritt. Dies ist sachgerecht, denn anderenfalls ist zu befürchten, dass sich Vertragsstaaten bei Eintritt einer „erheblichen“ Abweichung mit der Rückkehr zum mittelfristigen Haushaltsziel bzw. Anpassungspfad viel Zeit lassen. **Der Vorschlag, dass Vertragsstaaten, die „erheblich“ von ihrem Anpassungspfad abgewichen sind, ihr mittelfristiges Haushaltsziel dennoch im vorgegebenen Zeitraum erreichen sollen, erschwert die Möglichkeit, den Abbau öffentlicher Defizite in die Zukunft zu verschieben.** Aus selbigem Grund ist zu begrüßen, dass Vertragsstaaten, die von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel abgewichen sind, dies in der Regel im folgenden Jahr wieder erreichen sollten.

Grundsatz 5: **Dass die Korrekturen insbesondere durch Ausgabensenkungen oder Einnahmenerhöhungen vorgenommen werden sollten, um die Abweichung zu korrigieren, ist sachgerecht. Denn beides wirkt, anders als Maßnahmen zur Erhöhung des Potenzialwachstums, unmittelbar.**

Grundsatz 6: Die Möglichkeit, den Korrekturmechanismus auszusetzen, sichert den Vertragsstaaten die notwendige fiskalische Flexibilität, um auf „außergewöhnliche Umstände“ reagieren zu können. Die Anlehnung an den SWP ist hierbei zweckmäßig, da auch dieser bei „außergewöhnlichen Umständen“ eine Aussetzung der Defizitvorgaben vorsieht. Ein mögliches Schlupfloch ergibt sich dadurch nicht. Die Kommissionempfehlungen,

dass die Vertragsstaaten nach Ablauf der außergewöhnlichen Umstände einen neuen Plan für die zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen beschließen sollten, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die Aussetzung nicht zu einer dauerhaften Verfehlung des mittelfristigen Haushaltsziels führt.

Grundsatz 7: Die vorgeschlagenen Befugnisse und gesetzlichen Vorkehrungen zur Sicherung der Unabhängigkeit **der Überwachungsinstitution sowie die Verpflichtung für den einzelnen Vertragsstaat, entweder deren Empfehlungen zu befolgen oder die Nichtbefolgung zu begründen** („comply or explain“), **stellen sicher, dass die Öffentlichkeit über die Ernsthaftigkeit und den Fortschritt der Konsolidierungsanstrengungen informiert werden kann.** Die Glaubwürdigkeit des Korrekturmechanismus wird so gestärkt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission wurde von den Vertragsstaaten im völkerrechtlichen Fiskalpakt ermächtigt, gemeinsame Grundsätze zur Ausgestaltung des Korrekturmechanismus vorzulegen. Dies ist mit der Mitteilung geschehen.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Die Grundsätze des Korrekturmechanismus gehen nicht über den Handlungsauftrag hinaus, den die Vertragsstaaten der Kommission im Fiskalpakt auferlegt haben.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch. Die Grundsätze sollen gerade die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des SWP sicherstellen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Grundsätze der Mitteilung verletzen nicht die Budgetverantwortung des Bundestages. Der Korrekturmechanismus muss die Rechte der nationalen Parlamente wahren. Die Kommission hat daher nur institutionelle Bestimmungen, aber keine konkreten materiellen Vorgaben für die Gestaltung der Haushalte vorgelegt. Durch die Grundsätze kann die Kommission daher auch nicht in die **verfassungsrechtlich geschützte Budgetverantwortung des Bundestages** eingreifen (so auch BVerfG „ESM und Fiskalpakt“, Rs. 2 BvR 1390/12 u. a., Tz. 315). Die nationale Umsetzung des Korrekturmechanismus soll die Vereinbarkeit mit dem SWP gewährleisten. Daher besteht keine Gefahr, dass die nationalen Regelungen dem SWP widersprechen werden, an den Deutschland gebunden ist.

Das Grundgesetz enthält bereits eine Schuldenbremse mit einer Grenze von 0,35% des BIP (Art. 109, 115, 143d GG). **Die deutsche Schuldenbremse gilt** nach überwiegender Ansicht **nur für Bund und Länder, nicht aber für Gemeinden und Sozialversicherungen.** Zwar hat das Bundesverfassungsgericht diese Frage offen gelassen (BVerfG „ESM und Fiskalpakt“, Rs. 2 BvR 1390/12 u. a., Tz. 306). Jedoch gingen die Fraktionen von CDU/CSU und SPD in ihrem Gesetzentwurf zur Einführung der Schuldenbremse davon aus, dass diese für Gemeinden und Sozialversicherungen nicht gilt ([Bundestag-Drucksache Nr. 16/12410](#), S. 22). **Für die innerstaatliche Umsetzung** des Fiskalpakts **muss daher die Grenze für das strukturelle Defizit auf den Gesamtstaat** unter Einschluss der Gemeinden und Sozialversicherungen **ausgedehnt werden.** Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hierfür „einfachgesetzliche Regelungen“ durch eine Ergänzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes vor, nicht jedoch eine Verfassungsänderung ([Bundesrat-Drucksache Nr. 571/12](#), S. 12). Die Befolgung der Bestimmungen „auf andere Weise“ ist durch das Haushaltsgrundsätzegesetz gesichert.

Mit dem Stabilitätsrat verfügt Deutschland bereits über eine Institution, die die Haushalte von Bund und Ländern überwacht (§ 2 Stabilitätsratsgesetz). Damit der Stabilitätsrat als Überwachungsinstitution auch für den Korrekturmechanismus agieren kann, muss das Stabilitätsratsgesetz geändert werden. Insbesondere muss der Aufgabenbereich des Stabilitätsrats erweitert und seine Unabhängigkeit festgelegt werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird dem gerecht ([Bundesrat-Drucksache Nr. 571/12](#), S. 2).

Zusammenfassung der Bewertung

Die entwickelten Grundsätze und Aufforderungen an die Vertragsstaaten sind zwar durchweg problemgerecht, aber es ist unklar inwieweit sie rechtlich verbindlich sind. Die vom Fiskalpakt vorgesehene Möglichkeit, den Korrekturmechanismus unterhalb der Verfassungsebene zu verankern und ihn dadurch zu relativieren, wird durch die Konkretisierung der Kommission erschwert, dass der Mechanismus nicht durch einfache Haushaltsgesetze änderbar sein soll.

Die Umgehungsmöglichkeiten werden außerdem dadurch verengt, dass die Vertragsstaaten Ausmaß und zeitlichen Rahmen der Defizitkorrektur bereits bei Etablierung des Korrekturmechanismus festlegen sollen, dass sie bei „erheblicher“ Abweichung von ihrem Anpassungspfad ihr mittelfristiges Haushaltsziel dennoch im vorgegebenen Zeitraum erreichen sollen und dass sie die Empfehlungen der nationalen Überwachungsinstitution befolgen oder die Nichtbefolgung begründen sollen.

Dass sich die Korrekturmaßnahmen auf Ausgabensenkungen oder Einnahmenerhöhungen konzentrieren sollen, ist sachgerecht, da beides, anders als Maßnahmen zur Erhöhung des Potenzialwachstums, unmittelbar wirkt. Die Grundsätze verletzen nicht die verfassungsrechtlich geschützte Budgetverantwortung des Bundestages. Allerdings muss die Schuldenbremse auf die Gemeinden und Sozialversicherungen ausgeweitet werden.