

Der Fiskalvertrag im Detail

Anne Karrass (Büro Alexander Ulrich), 02.02.2012

Hintergrund

Bei ihrem Treffen am 09.12.2011 haben sich die Staats- und Regierungschefs (mit Ausnahme von Großbritannien) grundsätzlich auf die Schaffung eines neuen, zwischenstaatlichen Vertrags zur Verstärkung der Haushaltsdisziplin und der wirtschaftspolitischen Koordinierung geeinigt. Die Verhandlungen wurden in aller Eile und ohne eine Konsultation der nationalen Parlamente, der Sozialpartner oder der Zivilgesellschaft durchgeführt, sie dauerten nicht einmal zwei Monate. Zuerst diskutierte eine eigens geschaffenen Arbeitsgruppe „Fiskalpolitische Stabilitätsunion“, an der Vertreter aller 27 Mitgliedstaaten sowie als Beobachter Vertreter des Europäischen Parlaments¹ teilnahmen. Vorsitzender war der lux. Finanzstaatssekretär Georges Hinrich. Sie traf sich im Dezember 2011 und Januar 2012 insgesamt drei mal, die ungeklärten Fragen aus dem 4. Vertragsentwurf wurden dann auf Ebene der Minister bzw. der Staats- und Regierungschefs geklärt. Beim informellen Treffen am 30.01. wurde der Vertrag von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien beschlossen, beim Euro-Gipfel/Europäischen Rat am 1./2.3. soll er unterzeichnet werden und nach der nationalen Ratifizierung am 1.1.2013 in Kraft treten.

Inhalt des Vertrags

Bei den **Erwägungsgründen** ist v.a. der Bezug zum ESM-Vertrag wichtig, der auf großen Druck der Bundesregierung aufgenommen wurde: Geld bekommt künftig nur noch, wer den Fiskalvertrag bis zum 1.3.2013 ratifiziert und die Schuldenbremse ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags implementiert hat.² Weiterhin werden - seit dem 3. Entwurf - die Sozialpartner erwähnt, allerdings nur i.d.S., dass ihre Rolle bei der nationalen Umsetzung des Vertrags beachtet werden soll.³

Ziele (Art. 1): Grundsätzlich soll durch den Vertrag die „wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion“ gestärkt werden, um so die allgemeine Ziele der EU zu verwirklichen. Ob hierzu nur Wachstum und Beschäftigung oder auch sozialer Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit gehören, war strittig,⁴ in der letzten (englischen⁵) Fassung wird beides genannt.

Titel III: Fiskalpakt

- Einführung von Schuldenbremsen (Art. 3 und 8):

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich auf einen mindestens ausgeglichenen Haushalt. Dies gilt als erreicht, wenn das strukturelle Defizit 0,5% des BIP zu Marktpreisen nicht überschreitet, bei Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von weniger als 60% darf es maximal 1% betragen. Die Annäherung an diese Werte soll rasch erfolgen, der „zeitliche Rahmen für die Annäherung wird von der Kommission unter Berücksichtigung länderspezifischer Tragfähigkeitsrisiken vorgeschlagen.“⁶ Höhere Defizite dürfen nur in Ausnahmefällen vorkommen, die im Laufe der Verhandlungen immer enger gefasst wurden, die Möglichkeit mit höheren Defiziten „konjunkturelle Auswirkungen auf ihre Haushalt aufzufangen“⁷ wurde im 3. Entwurf gestrichen, nun sind Defizite und Abweichungen vom Anpassungspfad⁸ nur noch bei einem außergewöhnlichen Ereignis, „das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt“ oder bei einem „schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts“ möglich, sofern dies die „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mittelfristig nicht gefährdet.“⁹

Um die Schuldenbremse einzuhalten, muss ein Korrekturmechanismus eingeführt werden, der bei „wesentlichen Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem entsprechenden Anpassungspfad“ automatisch (!) ausgelöst wird, um die Abweichung zu korrigieren. Die genaue Ausgestaltung des Korrekturmechanismus soll sekundärrechtlich geregelt werden. Vertraglich festgelegt ist jedoch bereits, dass die Kommission die Grundsätze vorschlägt, „insbesondere Art, Umfang und Zeitrahmen der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen, auch unter außergewöhnlichen Umständen, sowie die Rolle und die Unabhängigkeit der auf einzelstaatlicher Ebene für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zuständigen Institutionen betreffen“ (Art. 3, Abs. 2). Die Kommission wird somit eine große Rolle bei der Ausgestaltung spielen, was es mit den „unabhängigen Überwachungsinstitutionen“ auf sich hat, die auf nationaler Ebene geschaffen werden sollen, bleibt abzuwarten.

Die Schuldenbremse muss auf Verfassungs- oder vergleichbarer Ebene dauerhaft und verbindlich festgelegt werden, im 3. Entwurf kommt hinzu, dass dies innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags geschehen muss.

Die angemessene Umsetzung der Schuldenbremse wird vom EuGH überwacht und sanktioniert (Geldbußen bis zu 0,1% des BIP sind möglich¹⁰). Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten sich gegenseitig verklagen.¹¹ Da sie das in der Vergangenheit jedoch nicht getan haben, sollte auf Wunsch der Bundesregierung die Kommission ein Klagerecht erhalten, was juristisch so schwierig ist,¹² dass man sich auf ein indirektes Klagerecht geeinigt hat: Die KOM soll unaufgefordert Berichte über die angemessene Umsetzung schreiben und wenn sie zu einem negativen Ergebnis kommt, sollen die anderen MS möglichst automatisch, verbindlich klagen. Wie genau dieses Verfahren ausgestaltet wird, soll bis zur Unterzeichnung im März geklärt werden, die Bundesregierung setzt sich für ein quasi-automatisches Verfahren ein, bei dem z.B. das Land, das die Ratspräsidentschaft inne hat, die Klage erheben muss.¹³

Die Bundesregierung hatte sich überdies dafür eingesetzt, dass der EuGH auch die Einhaltung der Schuldenbremse überwacht, sich damit jedoch nicht durchsetzen können, damit bleibt die Überwachung der Umsetzung bei den nationalen Gerichten.

- Einführung einer Schuldenabbauregel (Art. 4):

Bei einem Schuldenstand von mehr als 60% müssen die diesen Wert übersteigenden Schulden um 1/20 pro Jahr verringert werden, allerdings wahrscheinlich für die meisten Länder nicht sofort, sondern drei Jahre, nach dem sie das Defizitkriterium wieder einhalten.¹⁴ Für Deutschland bedeutet dies nach Berechnungen des DGB zusätzliche Einsparungen in Höhe von 30 Mrd. Euro pro Jahr.

- Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Art. 5 und 7):

- Automatische Sanktionen: Bereits bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits gilt künftig die umgekehrte qualifizierte Mehrheit, damit kann das Defizitverfahren (das in letzter Instanz zu finanziellen Sanktionen führt) deutlich leichter begonnen werden als bisher. Bei der Feststellung eines übermäßigen Schuldenstands bleibt es bei der qualifizierten Mehrheit, hier konnte die Bundesregierung sich nicht durchsetzen.¹⁵
- Das Defizitverfahren wird den Anpassungsprogrammen bei Inanspruchnahme des Rettungsschirms angeglichen: MS, die sich in einem Defizitverfahren befinden, müssen ein verbindliches Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen, das die einzelnen Maßnahmen beschreibt, mit denen das Defizit wieder unter 3% gebracht werden

soll. KOM und Rat müssen das Programm genehmigen und überwachen seine jährliche Umsetzung im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des SWP.¹⁶ Format und Inhalt der Programme werden im Unionsrecht definiert (Art. 5).

- Anleiheemissionen (Art. 6)

Die MS erstatten Kommission und Rat Bericht über geplante Anleiheemissionen, damit sollen jedoch nicht die Emissionen selbst koordiniert werden, sondern nur die Planung,¹⁷ es geht also nicht in Richtung Eurobonds, wie es sich u.a. das Europäische Parlament gewünscht hatte.

Titel IV: Wirtschaftspolitisch Koordinierung und Konvergenz

- Verpflichtung, auf eine enger koordinierte (nicht: gemeinsame!) Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten,¹⁸ der Euro-Plus-Pakt wird dabei ab dem 5. Entwurf nicht mehr explizit in Art. 9 erwähnt, sondern nur mehr in den Erwägungsgründen
- Verstärkte Zusammenarbeit bei „Fragen, die für ein reibungsloses Funktionieren des Euro-Währungsgebiets entscheidend sind“ (Art. 10)
- Erörterung und ggfs. Abstimmung aller wichtigen wirtschaftspolitischen Reformen zur Festlegung von Benchmarks und zur stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 11)

Titel V: Governance der Eurozone

- Institutionalisierung der Zusammenarbeit in der Eurozone (Art. 12):

Vertragliche Festlegung von Euro-Gipfeln, bei denen sich die Staats- und Regierungschefs der Euroländer, der Kommissionspräsident und der Präsident der EZB treffen.¹⁹ Die Gipfel finden mindestens 2x pro Jahr statt. Die Euro-Gruppe bekommt einen Präsidenten, der mit einfacher Mehrheit der Euro-Vertragsparteien gewählt wird und die gleiche Amtszeit wie der Präsident des Europ. Rates hat. Bei diesem Thema gab es Streit, ob die Nicht-Euroländern, die den Vertrag unterzeichnet haben, an den Euro-Gipfeln teilnehmen dürfen. Insbesondere Polen setzte sich dafür ein, während Frankreich die Gruppe klein halten wollte. Schließlich einigte man sich darauf, dass die Nicht-Euroländer dabei sein dürfen, wenn es um Fragen von Wettbewerbsfähigkeit, Veränderungen in der globalen Strategie und künftige Reformen der Architektur der Gemeinschaftswährung sowie die Umsetzung des Vertrags geht. Sie werden mindestens einmal im Jahr eingeladen, über die anderen Gipfel werden sie unterrichtet.

- Parlamentarische Begleitung (Art. 12 und 13)

Das EP ist nur sehr marginal eingebunden, auf großen Druck wurde im 4. Entwurf eingefügt, dass sein Präsident zu den Euro-Gipfeln „zur Anhörung“ eingeladen werden kann (d.h. keine regelmäßige Teilnahme). Ansonsten wird das EP unterrichtet.

Die nationalen Parlamente und das EP sollen sich auf einer Konferenz austauschen, auf Grundlage von Titel II des Protokolls Nr. 1 der bestehenden Verträge.²⁰ Darauf, dass an dieser Konferenz nicht nur die Vorsitzenden der Haushaltsausschüsse teilnehmen dürfen, sondern Mitglieder aller relevanten Ausschüsse, einigte man sich erst in der 5. Fassung.

Verhältnis zu den bestehenden Verträgen (Art. 2 und 16):

Der Fiskalvertrag muss in Übereinstimmung mit den bestehenden Verträgen und mit EU-Recht (auch Sekundärrecht) angewandt und interpretiert werden. Ursprünglich gab es einen Satz, in dem ein expliziter Vorrang des Unionsrechts festgehalten wurde, dieser wurde jedoch im 3. Entwurf gestrichen,²¹ damit der Vertrag nicht durch Sekundärrecht ausgehöhlt werden kann. Festgeschrie-

ben wurde - v.a. auf Druck des EP - dass spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags Schritte ergriffen werden, ihn in die Verträge zu überführen.

Inkrafttreten (Art. 14):

Der Vertrag soll möglichst zum 1.1.2013 in Kraft²² treten und zwar nicht erst, wenn alle 17 Euroländer ihn unterzeichnet haben, um sich nicht von möglichen Referenden aufhalten zu lassen. Um die nötige Anzahl von Ratifizierungen hat man lange gestritten, im ersten Entwurf waren es 9, was der Bundesregierung zu wenig war (dann würden ja nur die unterzeichnen, die den Vertrag eigentlich nicht nötig hätten...), im zweiten waren es 15, letztlich hat man sich auf zwölf Mitgliedstaaten geeinigt.

Vergleich zu bestehendem Primär- und Sekundärrecht

Von vielen Seiten wird behauptet, der Fiskalvertrag sei eigentlich nichts Neues, da die darin enthaltenen Vorgaben, insbesondere zur Haushaltsdisziplin, bereits in den Verträgen oder sekundärrechtlich, d.h. in Richtlinien und Verordnungen, geregelt sei.²³ Dies ist nicht ganz richtig, in entscheidenden Punkten geht der Vertrag darüber hinaus: Dies betrifft zum einen die Verpflichtung auf die Verankerung von Schuldenbremsen in nationales Recht. Dies wäre - so sagt es selbst die deutsche Bundesregierung - auf Grundlage der bestehenden Verträge nicht möglich.²⁴ Durch die Verknüpfung mit dem ESM wird ein sehr großer Druck auf verschuldete Mitgliedstaaten ausgeübt, aber auch für die anderen Mitgliedstaaten könnte sich die Einbeziehung des EuGH als Druckmittel erweisen - wenn ein Verfahren gefunden wird, das die Mitgliedstaaten dazu bringt, sich auf Grundlage eines Kommissionsberichts gegenseitig zu verklagen. Denn im Bereich Haushaltsdisziplin hat der EuGH bisher nichts zu sagen und Strafzahlungen in Höhe von 0,1% des BIP sind nicht wenig.

Der verschärfte SWP legt die Mitgliedstaaten überdies auf ein strukturelles Defizit von 1% fest, und auch die automatischen Sanktionen sind nicht so weitreichend wie im Fiskalvertrag, wo nun auch die *Einleitung* des Defizitverfahrens mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann. Im Sixpack war dies nicht möglich, weil es in Art. 126 AEUV explizit anders geregelt ist. Die Regelung zum Schuldenabbau (1/20) ist bereits Teil des verschärften Stabilitätspakts, das Verfahren, das bei Verletzungen dieser Regel greift, ist im AEUV festgehalten, hier konnte sich die Bundesregierung nicht mit weitergehenden Sanktionen durchsetzen.

Bei weiteren Regelungen bleibt abzuwarten, wie sie sekundärrechtlich ausgestaltet werden, dies gilt v.a. für den Korrekturmechanismus sowie für die Wirtschaftspartnerschaftsprogramme.

Auch die angebliche Verwässerung der Schuldenbremse dadurch, dass sie nicht in die Verfassung aufgenommen werden muss, ist nur vordergründig: Über die Hälfte der Euroländer haben Probleme damit, eine Schuldenbremse in ihre Verfassung aufzunehmen, z.T. wäre dies die erste Verfassungsänderung überhaupt, z.T. verfügen die Regierungen nicht über die notwendigen Mehrheiten oder es sind - wie in Irland - Volksabstimmungen nötig, die man vermeiden will. Daher hat man sich auf die Formulierung „durch verbindliche und dauerhafte – vorzugsweise verfassungsrechtliche – Bestimmungen oder andere Bestimmungen wirksam, deren uneingeschränkte Beachtung und Einhaltung im gesamten einzelstaatlichen Haushaltsverfahren gewährleistet ist.“ (Art. 3, Abs. 2). Dafür, dass diese Regel dann nicht einfach durch einen Regierungswechsel gekippt werden kann, werden Kommission und EuGH schon sorgen.

Quellen, Anmerkungen, längere Zitate

¹ Elmar Brok (EVP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT), Guy Verhofstadt (ALDE, BE) und Daniel Cohn-Bendit (Grüne/EFA, FR) als stv. Mitglied

² „UNTER HERVORHEBUNG DER TATSACHE, dass die Gewährung von Unterstützung im Rahmen neuer Programme unter dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ab 1. März 2013 die Ratifizierung dieses Vertrags durch die betreffende Vertragspartei und nach Ablauf der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Umsetzungsfrist die Einhaltung dieses Artikels zur Bedingung hat.“ Die Formulierung im ESM-Vertrag lautet: „Der vorliegende Vertrag und der SKS-Vertrag ergänzen einander bei der Förderung von fiskalischer Verantwortung und Solidarität innerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Es wird anerkannt und vereinbart, dass die Gewährung von Finanzhilfe im Rahmen neuer Programme unter dem ESM ab 1. März 2013 die Ratifizierung des SKS-Vertrags durch das betreffende ESM Mitglied und nach Ablauf der in Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags genannten Umsetzungsfrist die Einhaltung dieses Artikels voraussetzt.“ (Erwägungsgrund 5).

³ „IN DEM BEWUSSTSEIN DESSEN, dass bei der Umsetzung dieses Vertrages die spezifische Rolle der Sozialpartner, wie von den Gesetzen oder dem nationalen System der jeweiligen Vertragspartei anerkannt, zu beachten ist,“

⁴ Im 2. Entwurf wurden in Art. 1 Wachstum, sozialer Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit ergänzt, im 3. Entwurf die letzten beiden wieder gestrichen, im 4. Entwurf wieder hinzugefügt. Gleiches gilt für die Ziele unter Titel IV (Art. 9), hier kamen im 2. Entwurf Stabilität, Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung hinzu, im 3. Entwurf wurden sie wieder gestrichen, es ging wieder nur noch um das gute Funktionieren der Eurozone, seit dem 4. Entwurf sind Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und finanzielle Stabilität Bestandteil der Ziele.

⁵ In der deutschen Arbeitsübersetzung des BMF fehlen sie, auch schon in Vorentwürfen.

⁶ Dies kam im 4. Entwurf neu hinzu (Art. 3, Abs. 1b).

⁷ „The Contracting Parties may temporarily incur deficits only to **take into account the budgetary impact of the economic cycle** and, beyond such impact, in case of exceptional economic circumstances, or in periods of a severe economic downturn, provided that this does not endanger fiscal sustainability in medium term.“ (Entwurf 2, Art. 3, Abs. 1a).

⁸ Dass Abweichungen vom Anpassungspfad auch nur unter diesen Umständen erlaubt sind, wurde in Entwurf 4 eingefügt.

⁹ Art. 3, Abs. 3

¹⁰ Dass eine Nichtbeachtung des Urteils erneut vor den EuGH gebracht werden kann und dieser dann eine Geldbuße von maximal 0,1% des BIP verhängen kann, die in den ESM fließt, wurde im 4. Entwurf eingefügt. Dies ist das normale Verfahren zur Verhängung von Bußgeldern. Der Artikel 260 AEUV, in dem dieses Verfahren beschrieben ist, wird in die Erwägungsgründe aufgenommen. Explizit wird überdies ergänzt: „Dieser Artikel stellt eine besondere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien im Sinne von Artikel 273 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.“ (Art. 8, Abs. 3)

¹¹ Hier wird ein Bezug auf Art. 273 AEUV („Der Gerichtshof ist für jede mit dem Gegenstand der Verträge in Zusammenhang stehende Streitigkeit zwischen Mitgliedstaaten zuständig, wenn diese bei ihm aufgrund eines Schiedsvertrags anhängig wird.“) eingefügt.

¹² Um der Kommission diese Kompetenz zu verschaffen, müssten die bestehenden Verträge geändert werden.

¹³ Staaten sollen gegen Staaten klagen, FAZ vom 1.2.2012

¹⁴ Die Übergangsfrist ist im 2. Entwurf durch Verweis auf die entsprechende Regel im durch den SixPack verschärften SWP eingefügt worden, so argumentiert zumindest der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags. In VO 1177/2011 steht nämlich u.a.: „Bei einem Mitgliedstaat, gegen den am 8. November 2011 ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits läuft, gilt für einen Zeitraum von drei Jahren ab der Korrektur des übermäßigen Defizits die Anforderung des Schuldenstandskriteriums als erfüllt, wenn der betreffende Mitgliedstaat gemäß der Stellungnahme des Rates zu seinem Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm genügend Fortschritte bei der Einhaltung der Anforderung erzielt hat. Bei der Umsetzung des Schuldenquotenanpassungsrichtwerts sollte der Einfluss der Konjunktur auf das Tempo des Schuldenabbaus berücksichtigt werden.“ (Art. 2, neuer Absatz 1a) und der WD schreibt, dass sich der Verweis auch hierauf bezieht (WD: Die „Ein-Zwanzigstel-Regelung“ im Entwurf des Vertrages über einen Fiskalpakt und in der Verordnung (EU) 1177/2011, 19.01.2012).

¹⁵ Dies war auch nicht Bestandteil der Erklärung vom 9.12., die durch den Vertrag umgesetzt werden sollte. In der endgültigen Fassung wurde in Art. 4 sogar ein Satz eingefügt, dass für die Feststellung das Verfahren aus Art. 126 AEUV gilt.

¹⁶ Dies kam im 3. Entwurf hinzu, alles andere wäre auch eine Doppelung gewesen, schließlich wird bereits jetzt überwacht, dass die Mitgliedstaaten im Defizitverfahren die ihnen „empfohlenen“ Maßnahmen umsetzen.

¹⁷ Im 2. Entwurf war die Formulierung aufgenommen worden, dass Anleiheemissionen künftig besser „koordiniert“ werden sollen - allerdings nur über eine Ankündigung.

¹⁸ Im 4. Entwurf wird das Ziel einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik durch das einer „Wirtschaftspolitik, die das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion und das Wirtschaftswachstum durch eine Stärkung der Konvergenz und der Wettbewerbsfähigkeit fördert“ ersetzt, wobei es auch im endgültigen Entwurf bleibt.

¹⁹ Im 2. Entwurf wurde auch der Wirtschafts- und Währungskommissar als normaler Teilnehmer genannt, davon rückte man jedoch bereits im 3. Entwurf wieder ab.

²⁰ Das EP konnte sich somit nicht damit durchsetzen, explizit Art. 9 zu erwähnen.

²¹ In Art. 2, Abs. 2 wird im 3. Entwurf folgender Satz gestrichen: „Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hat das Recht der Europäischen Union Vorrang vor den Bestimmungen dieses Vertrages.“

²² Ursprünglich war von Juli 2012 die Rede gewesen, v.a. aufgrund der Wahlen in Frankreich wurde dies jedoch verschoben. Im Vertrag steht aber weiterhin, dass ein Inkrafttreten auch früher möglich ist, wenn ausreichend Ratifizierungen vorliegen.

²³ so z.B. der Vorsitzende der S&D Fraktion Hannes Swoboda: „Der Fiskalpakt ist ein irrelevanter, fehlkonstruierter Pakt, der nichts bringt. Er ist nur eine Erfindung der Frau Merkel, um die Gemüter zu Hause zu beruhigen.“

²⁴ „Nach Ansicht der Bundesregierung ist eine verlässliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung und Umsetzung nationaler Schuldenbremsen, wie sie am 9. Dezember 2011 von den Staats- und Regierungschefs beschlossen wurde, auf Grundlage der europäischen Verträge durch Sekundärrechtsakte nicht möglich.“ (Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage von Alexander Ulrich, 26.01.2012)