

Hintergrundpapier Fiskalvertrag

Anne Karrass (Büro Alexander Ulrich), 29.03.2012

Dieses Papier enthält eine Beschreibung des Fiskalvertrags. Es ist nicht in erster Linie als Positionspapier gedacht, sondern als Hintergrundpapier für alle, die sich kritisch mit dem Vertrag auseinandersetzen - daher die Ausführlichkeit und die vielen Endnoten. Kritik am Vertrag ist natürlich an vielen Stellen enthalten.

Entstehungsgeschichte

Bei ihrem Treffen am 9.12.2011 einigten die Staats- und Regierungschefs (mit Ausnahme von Großbritannien) sich grundsätzlich auf die Schaffung eines neuen, zwischenstaatlichen Vertrags zur Verstärkung der Haushaltsdisziplin und der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Die Verhandlungen wurden in aller Eile und ohne 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 auf Ebene der Minister bzw. der Staats- und Regierungschefs geklärt. Beim informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs am 30.01. wurde der Vertrag von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien beschlossen, beim Euro-Gipfel/Europäischen Rat am 1./2.03. wurde er unterzeichnet. Nun steht die Ratifizierung in den Mitgliedstaaten an, die möglichst zum 1.1.2013 abgeschlossen sein soll. In Deutschland sind für die Ratifizierung eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich, das Verfahren soll vsl. bis Mitte Juni abgeschlossen sein.²

Inhalt des Vertrags

Bei den **Erwägungsgründen** ist v.a. der Bezug zum ESM-Vertrag wichtig, der auf großen Druck der dt. 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.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 endgültigen 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.“⁵ 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“⁶ wurde im 3. Entwurf gestrichen, nun sind Defizite und Abweichungen vom Anpassungspfad⁷ 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“⁸ möglich, allerdings auch nur dann, wenn dies die „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mittelfristig nicht gefährdet.“⁹ Ob das Ziel des ausgeglichenen Haushalts rasch genug erreicht wird, soll durch eine „Analyse der Ausgaben“ evaluiert werden - die Einnahmeseite wird hier explizit nicht erwähnt.¹⁰

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 - und zwar unabhängig davon, ob die Verfehlung der Schuldenbremse „rechtswidrig“ oder aufgrund einer der o.g. Ausnahmen verfehlt wurde.¹¹ Auch bei schwerwiegenden Wirtschaftsabschwüngen werden also künftig automatisch die Ausgaben gekürzt! Die genaue Ausgestaltung des Korrekturmechanismus ist noch unklar, sie soll sekundärrechtlich geregelt werden. Vertraglich festgelegt ist jedoch bereits, dass die Kommission die Grundsätze vorschlägt, „insbesondere Art, Umfang und Zeitrahmen der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen“ (Art. 3, Abs. 2). Die Kommission wird somit eine große Rolle bei der Ausgestaltung spielen.¹² Sie gibt überdies die Grundsätze für unabhängige Überwachungsinstitutionen vor, die auf nationaler Ebene geschaffen werden sollen. Dass dabei die „Haushaltsvorrechte der nationalen Parlamente uneingeschränkt“ (ebenda) beachtet werden sollen, klingt fast schon ironisch¹³

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

Die angemessene Umsetzung der Schuldenbremse in nationales Recht wird gerichtlich überprüft, die Mitgliedstaaten können sich gegenseitig vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagen.¹⁴ Da sie das in der Vergangenheit jedoch kaum getan haben, sollte auf Wunsch der Bundesregierung die Kommission ein Klagerecht erhalten. Dies wäre juristisch jedoch so schwierig,¹⁵ dass man sich auf ein indirektes Klagerecht geeinigt hat: Die Kommission soll unaufgefordert Berichte über die angemessene Umsetzung schreiben, wenn sie zu einem negativen Ergebnis kommt, sollen die anderen Mitgliedstaaten möglichst automatisch klagen. Das genaue Verfahren wurde in einem Annex zum Protokoll der Unterzeichnung des Fiskalvertrags¹⁶ geregelt: Die Klage wird grundsätzlich von den Unterzeichnerstaaten erhoben, die die Trio-Ratspräsidentschaft inne haben.¹⁷ Folgt ein Staat dem Urteil des Gerichtshofs nicht, kann der Geldbußen bis zu 0,1% des BIP verhängen.¹⁸ Die Bundesregierung hatte sich überdies dafür eingesetzt, dass der EuGH auch die Einhaltung der Schuldenbremse überwacht, sich damit jedoch nicht durchsetzen können, damit bleibt diese Aufgabe auf nationaler Ebene.

- Einführung einer Schuldenabbauregel (Art. 4):

Die bereits durch das SixPack eingeführte Regel wird kodifiziert: Bei einem Schuldenstand von mehr als 60% müssen die diesen Wert übersteigenden Schulden um 1/20 pro Jahr verringert werden. Dies gilt für die meisten Länder nicht sofort, sondern drei Jahre, nach dem sie das Defizitkriterium wieder einhalten.¹⁹

- Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Art. 5 und 7):
 - o Automatisierung: 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. Im AEUV ist dies explizit anders geregelt, hier braucht es für die Einleitung des Verfahrens die qualifizierte Mehrheit im Rat (ECOFIN). Um dieser Regelung nicht zu deutlich zu widersprechen, bezieht sich Art. 7 des Fiskalvertrags nur auf die Euroländer, diese führen eine „Vor-Abstimmung“ unter sich durch und unterstützen immer dann im ECOFIN geschlossen die Vorschläge der Kommission, wenn nicht eine qualifizierte Mehrheit von ihnen vorher dagegen gestimmt hat.²⁰
Bei der Feststellung eines übermäßigen Schuldenstands bleibt es bei der qualifizierten Mehrheit, hier konnte die Bundesregierung sich nicht durchsetzen.²¹
 - o Das Defizitverfahren wird den Anpassungsprogrammen bei Inanspruchnahme des Rettungsschirms angeglichen: Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, müssen ein verbindliches Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen, das die einzelnen Maßnahmen beschreibt, mit denen das Defizit bzw. die Schulden gesenkt werden sollen. Kommission und Rat müssen das Programm genehmigen (!) und überwachen seine jährliche Umsetzung im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des SWP. Format und Inhalt der Programme werden im Unionsrecht definiert (Art. 5). Dieses Vetorecht von Kommission und Rat gegen die nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitik gilt für alle Länder, die entweder gegen das 3% oder gegen das 60%-Kriterium verstoßen und damit derzeit für die überwiegende Mehrheit der Euroländer - auch für Deutschland!²²
- Anleiheemissionen (Art. 6)
Die Mitgliedstaaten erstatten Kommission und Rat Bericht über geplante Anleiheemissionen, damit sollen jedoch nicht die Emissionen selbst koordiniert werden, sondern nur die Planung, es geht also nicht in Richtung Eurobonds, wie es sich u.a. das Europäische Parlament gewünscht hatte. Die Regelung kodifiziert nichts weiter als die bisherige Praxis.²³

Titel IV: Wirtschaftspolitisch Koordinierung und Konvergenz

- Verpflichtung, auf eine enger koordinierte (nicht: gemeinsame!) Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten,²⁴ der Euro-Plus-Pakt wird dabei ab dem 5. Entwurf nicht mehr explizit in Art. 9 erwähnt, sondern nur mehr in den Erwägungsgründen²⁵
- 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,²⁶ bei denen sich die Staats- und Regierungschefs der Euroländer, der Kommissions- und der EZB-Präsident treffen.²⁷ 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 (derzeit handelt es sich auch um die gleiche Person, Herman van Rompuy). Bei diesem Thema gab es Streit, ob die Nicht-Euroländer, 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 Europäische Parlament (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.²⁸ 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. Trotzdem geht es weiterhin nicht über einen Austausch hinaus.

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,²⁹ damit der Vertrag nicht durch Sekundärrecht ausgehöhlt werden kann. Festgeschrieben wurde - v.a. auf Druck des EP - dass spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags Schritte ergriffen werden, ihn in die Verträge zu überführen. Ob dies funktioniert, ist fraglich.

Inkrafttreten (Art. 14):

Der Vertrag soll möglichst zum 1.1.2013 in Kraft³⁰ 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 1. 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 geeinigt.

Kündbarkeit

Der Fiskalvertrag sieht kein Kündigungsrecht vor, die Kündigungsmöglichkeit ist somit völkerrechtlich geregelt: Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge sieht jedoch die einseitige Kündigung völkerrechtlicher Verträge nur in Ausnahmefällen vor, die beim Fiskalvertrag nicht gegeben sind. Das bedeutet, dass es einzelnen Mitgliedstaaten nicht möglich ist, den Vertrag einseitig zu kündigen, er muss einstimmig von allen Mitgliedstaaten aufgehoben oder geändert werden.³¹ Somit jubelte Angela Merkel zu recht: „[E]s geht darum, dass die Schuldenbremsen dauerhaft in die Rechtsordnungen eingefügt werden, dass sie bindend und ewig gelten.“³²

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.³³ Dies ist nicht ganz richtig, in wichtigen Punkten geht der Vertrag darüber hinaus: Dies betrifft zum einen die Schuldenbremse. Die Zielmarke der Schuldenbremse bei Fiskalpakt liegt bei 0,5%, während der verschärfte SWP ein strukturelles Defizit von 1% erlaubt. Sehr viel bedeutender ist die Verpflichtung auf die Verankerung von Schuldenbremsen in nationales Recht.³⁴ Dies wäre - so sagt es selbst die deutsche Bundesregierung - auf Grundlage der bestehenden Verträge nicht möglich.³⁵ Durch die Verknüpfung mit dem Rettungsschirm ESM wird ein sehr großer Druck auf verschuldete Mitgliedstaaten ausgeübt, die Schuldenbremsen auch tatsächlich einzuführen, aber auch für die anderen Mitgliedstaaten ist die Einbeziehung des EuGH und die Möglichkeit, dass dieser Geldstrafen verhängen kann, ein Druckmittel, das im Rahmen der bestehenden EU-Verträge nicht möglich wäre.³⁶ Denn im Bereich Haushaltsdisziplin hat der EuGH bisher nichts zu sagen und Strafzahlungen in Höhe von 0,1% des BIP sind nicht wenig.

Auch der SWP wird noch einmal weiter verschärft: Durch den Fiskalvertrag kann nun auch die *Einleitung* des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. 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 verschärfen SWP, das Verfahren, das bei Verletzungen dieser Regel greift, ist im AEUV festgehalten, hier konnte sich die Bundesregierung nicht mit weitergehenden Automatismen durchsetzen.

Bei weiteren Regelungen bleibt abzuwarten, wie sie sekundärrechtlich ausgestaltet werden, dies gilt v.a. für den automatischen Korrekturmechanismus und 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 wollte (allerdings führt Irland nun am 31. Mai ein Referendum über den Fiskalvertrag durch, wobei der Druck durch die Verknüpfung mit dem ESM-Vertrag besonders zum Tragen kommen dürfte). 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 abgemildert werden kann, werden Kommission und EuGH schon sorgen.

Vergleich zur deutschen Schuldenbremse

Die Bundesregierung argumentiert häufig, auf Deutschland kämen durch den Fiskalvertrag keine oder kaum neuen Verpflichtungen zu, weil hierzulande ja bereits die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert ist.³⁷ Es gibt dennoch einige wichtige Unterschiede zwischen der vom Fiskalvertrag geforderten und der deutschen Schuldenbremse.³⁸

- Defizitkriterium: Im Fiskalvertrag wird das Ziel eines strukturellen Defizits von 0,5% des BIP vorgegeben, die deutsche Schuldenbremse sieht für den Bund ein strukturelles Defizit von maximal 0,35%, für die Länder von 0% vor.
- Übergangszeitraum: Der Fiskalvertrag verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Schuldenbremse ein Jahr nach Unterzeichnung in nationales Recht umzusetzen, dann gilt diese sofort (bzw. der zeitliche Rahmen für die Umsetzung wird von der Kommission vorgeschlagen), die deutsche Schuldenbremse muss vom Bund ab dem Haushaltsjahr 2016, von den Ländern ab 2020 eingehalten werden.³⁹
- Bezugsgröße Defizitkriterium: Während die Schuldenbremse sich nur auf Bund und Länder bezieht, sind beim Fiskalvertrag auch die Gemeinden und Sozialversicherungsträger incl. der Nebenhaushalte einbezogen.
- Berechnung des Defizitkriteriums: In beiden Fällen werden konjunkturelle Effekte herausgerechnet, beim Fiskalvertrag werden jedoch zusätzlich Einmaleffekte (einmalige Erlöse aus Versteigerungen, Ausgabenbelastungen aus Steuerurteilen etc.) herausgerechnet, während bei der Schuldenbremse nur finanzielle Transaktionen herausgerechnet werden, keine nicht sofort kassenwirksamen Einmaleffekte.⁴⁰
- Automatischer Korrekturmechanismus: Da noch unklar ist, wie dieser genau aussieht, müssen die Vorschläge der Kommission abgewartet werden.⁴¹

Überdies konnte die deutsche Schuldenbremse durch eine Zweidrittelmehrheit wieder aus dem Grundgesetz entfernt werden, was nach der Ratifizierung des Fiskalvertrags nicht mehr möglich ist, da der Vertrag nicht einseitig zu kündigen ist (s.o.).

Ratifizierungsverfahren in Deutschland

Für die Ratifizierung des Fiskalvertrags sind in Deutschland eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich.⁴²

Das Kabinett hat am 7.3.2012 das Ratifizierungsgesetz zum Fiskalvertrag beschlossen. Im Bundestag fand die 1. Lesung am 29.3. statt, am 7.5. gibt es eine Anhörung im Haushaltsausschuss, die 2./3. Lesung findet am 25.5. statt. Im Bundesrat findet die 1. Lesung am 11.5. statt, die 2. Lesung am 15.6.⁴³ SPD und Grüne stellen den Zeitplan derzeit in Frage, weil sie für ihre Zustimmung zum Fiskalpakt Bedingungen gestellt haben.

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 Im Bundestag war die 1. Lesung am 29.3., die 2. und 3. Lesung ist am 25.5. Der Bundesrat soll am 15. Juni zustimmen. SPD und Grüne drängen allerdings derzeit auf eine Verschiebung der endgültigen Abstimmung.

³ „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).

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 Dies kam im 4. Entwurf neu hinzu (Art. 3, Abs. 1b). Das BMF schreibt dazu: „Die Konkretisierung dessen, was unter einer raschen Annäherung an das mittelfristige Ziel zu verstehen ist, erfolgt auf Basis eines Vorschlags der Kommission, den diese unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorlegt. Wesentliche Kriterien, nach denen das Erfordernis einer raschen Annäherung in Anlehnung an den Stabilitäts- und Wachstumspakt bestimmt werden kann, ergeben sich aus Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011.“ (BMF: Denkschrift zum Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, März 2012)

⁶ „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).

⁷ Dass Abweichungen vom Anpassungspfad auch nur unter diesen Umständen erlaubt sind, wurde in Entwurf 4 eingefügt.

⁸ „Dieser ist gegeben, wenn das reale Bruttoinlandsprodukt sinkt oder das reale Bruttoinlandsprodukt über einen längeren Zeitraum deutlich unterhalb seines Produktionspotentials liegt.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

⁹ Art. 3, Abs. 3. Das BMF weist extra darauf hin, dass diese Bedingung „die Möglichkeit und den Umfang vorübergehender Abweichungen deutlich ein[schränkt].“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

¹⁰ Hierauf weist auch das BMF hin: „Buchstabe b Satz 4 sieht entsprechend Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 3 dieser Verordnung eine zusätzliche Evaluierung vor, bei der die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung mit besonderem Blick auf die Entwicklung der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen analysiert werden.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

¹¹ Dies ist die Auslegung des BMF: „Buchstabe e sieht vor, dass Abweichungen entweder vom mittelfristigen Ziel oder dem Anpassungspfad einen Korrekturmechanismus auslösen müssen. Dies gilt sowohl für rechtmäßige Abweichungen nach Buchstabe c wie auch für rechtswidrige Abweichungen. Die Einführung des Korrekturmechanismus wird in Absatz 2 Satz 2 und 3 näher geregelt.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

¹² Lukas Oberndorfer kommt zu dem Schluss: „Die demokratische Kontrolle über den Austeritätsmechanismus verlieren die Parlamente jedenfalls ab der Ratifikation des Fiskalpaktes, de jure ist allein die Kommission zu seiner Ausgestaltung berufen.“ (Lukas Oberndorfer: Der Fiskalpakt - ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung, in: AK Wien, Infobrief eu&international, Ausgabe 1, März 2012)

¹³ Das Bundesfinanzministerium stellt gleich klar, dass diese Bestimmung die „Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente innerhalb des vom Vertrag vorgegebenen Rahmens“ gewährleisten soll. (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

¹⁴ 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.

¹⁵ Um der Kommission diese Kompetenz zu verschaffen, müssten die bestehenden Verträge geändert werden.

¹⁶ Annex zum Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion: Von den Vertragsparteien bei der Unterzeichnung getroffene Regelung betreffend Artikel 8 des Vertrags. Dieser Annex ist auch vom Ratifizierungsgesetz umfasst.

¹⁷ Dies entspricht den Wünschen der Bundesregierung (vgl. Staaten sollen gegen Staaten klagen, FAZ vom 1.2.2012). Von der Pflicht zur Klage ausgenommen sind Staaten, die die Schuldenbremse nach Analyse der Kommission ebenfalls nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben, die deswegen bereits verklagt wurden oder die „aus Gründen übergeordneter Natur“ nicht klagen können. Trifft dies auf alle Staaten des Dreiervorsitzes zu, muss der vorangegangene Dreiervorsitz klagen.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

²⁰ Das BMF beschreibt dies so: „Der Fiskalvertrag ändert diese Verfahren des AEUV selbst nicht. Vielmehr schließen die Mitgliedstaaten in Artikel 7 eine verbindliche Vereinbarung über ihre Stimmrechtsausübung im Rat mit der Folge, dass sich die Mehrheitserfordernisse faktisch umkehren. Die Vertragsparteien beschränken damit ihren Ermessensspielraum bei Abstimmungen im Rat und führen so eine weitgehende Automatisierung des Entscheidungsprozesses herbei. Dies stellt keine Umgehung des Unionsrechts oder einen Verstoß gegen die Pflicht der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV dar. Vielmehr dient es dem Ziel des AEUV, das Defizitverfahren möglichst effektiv durchzuführen.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.). Laut cep ist die Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen trotzdem schwierig: „**Die Verpflichtung der Euro-Staaten, im Defizitverfahren den Kommissionsempfehlungen – außer bei Ablehnung mit qualifizierter Mehrheit – zu folgen, widerspricht** zumindest **vordergründig dem EUrechtlichen 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.“ (cepAnalyse Nr. 13/2012 vom 26.03.2012: Fiskalpakt, Hervorhebungen im Original)

²¹ 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 des Verfahrens aus Art. 126 AEUV gilt.

²² „Artikel 5 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion knüpft an die Feststellung eines übermäßigen Defizits nach Artikel 126 Abs. 6 AEUV an, unabhängig davon ob dieses wegen eines Verstoßes gegen das Defizitkriterium oder das Schuldenstandskriterium festgestellt wurde.“ (Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage von A. Ulrich, 20.03.2012). Defizitverfahren laufen derzeit gegen alle EU-Staaten mit Ausnahme von Estland, Finnland, Luxemburg und Schweden.

²³ Laut cep informieren sich die nationalen Schuldenagenturen bereits heute über die geplanten Emissionstermine (cepAnalyse Nr. 13/2012 vom 26.03.2012: Fiskalpakt). Auch das BMF schreibt: „Sinn und Zweck ist es, die bereits gängige und bewährte Praxis der Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten zu kodifizieren.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

²⁴ 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.

²⁵ Das BMF schreibt dennoch, dass die Regelungen aus Artikel 9 „inhaltlich in engem Zusammenhang mit dem Euro-Plus-Pakt [steht]“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

²⁶ Beschlossen wurde dies bereits am 26.10.2011 von den Staats- und Regierungschefs der Eurozone, der Fiskalvertrag schafft nun die rechtlich Grundlage und „leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur Implementierung eines wichtigen und neuen Instruments zur politischen Steuerung des Euro-Währungsgebiets“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

²⁷ Im 2. Entwurf wurde auch der Wirtschafts- und Währungskommissar als normaler Teilnehmer genannt, davon rückte man jedoch bereits im 3. Entwurf wieder ab.

²⁸ Das EP konnte sich somit nicht damit durchsetzen, explizit Art. 9 des Protokolls zu erwähnen.

²⁹ Es handelt sich um folgenden Satz: „Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hat das Recht der Europäischen Union Vorrang vor den Bestimmungen dieses Vertrages.“

³⁰ 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.

³¹ Die Bundesregierung schreibt am 20. März 2012 auf eine schriftliche Frage von A. Ulrich: „Ein Kündigungsrecht ist im Vertrag [...] nicht vorgesehen. Die Möglichkeiten einer einseitigen Kündigung bestimmen sich folglich nach allgemeinem Völkervertragsrecht. In den Artikeln 54ff. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 [...] ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen völkerrechtliche Verträge einseitig gekündigt werden können.“ Auf Nachfrage stellt sie klar: „Nach Auffassung der Bundesregierung sind die darin [im Wiener Übereinkommen] festgelegten Voraussetzungen für eine einseitige Kündigung in Bezug auf den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion nicht erfüllt.“ (Antwort vom 27.03.2012). Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kommt zum gleichen Schluss: „Art. 56 Abs. 1 WVK bestimmt, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht - so wie der Fiskalvertrag - grundsätzlich nicht einseitig kündbar ist.“ (WD: Möglichkeiten der Beendigung des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Wiener Vertragsrechtskonvention, Gutachten im Auftrag von A. Ulrich, 20.03.2012)

³² Pressekonferenz anlässlich des Euro-Gipfels, Ö1-Morgenjournal vom 31.01.2012, zitiert in: Oberndorfer 2012, a.a.O.

³³ 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.“

³⁴ So argumentiert auch das BMF in seiner Denkschrift zum Fiskalvertrag: „Ein wesentlicher Unterschied der Regelung dieses Vertrags gegenüber Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011

liegt darin, dass dieser Vertrag die Festlegung eines auch im innerstaatlichen Rechtssystem verbindlichen Haushaltsziels verlangt, dessen Einhaltung innerstaatlich gewährleistet sein muss.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

³⁵ „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 A. Ulrich, 26.01.2012)

³⁶ „Artikel 8 stellt nach seinem Absatz 3 und Erwägungsgrund 15 des Vertrages einen **Schiedsvertrag im Sinne des Artikels 273 AEUV** dar. Dadurch wird eine Gerichtsbarkeit des EuGH über europäische Vorgaben für das nationale Haushaltsrecht geschaffen, die ohne vertragliche Verankerung im Primärrecht der Europäischen Union oder den vorliegenden Vertrag nicht möglich wäre.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O., Hervorhebung im Original)

³⁷ „Mit den im Grundgesetz verankerten Schuldenregeln und der begleitenden Einrichtung des Stabilitätsrats hat Deutschland bereits die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern im Einklang mit den Vorgaben des mittelfristigen Haushaltsziels zu sichern. Ob und welche Folgeänderungen durch den Fiskalvertrag im nationalen Recht notwendig werden, wird im Zuge der Umsetzung von Artikel 3 des Vertrages unter Berücksichtigung der durch die Kommission vorzulegenden konkreten Regelungsvorschläge im Detail zu klären sein. Die Umsetzung hat gemäß Artikel 3 Absatz 2 innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrages zu erfolgen.“ (BMF: Factsheet Fiskalvertrag und Europäischer Stabilitätsmechanismus, März 2012)

³⁸ Die Übersicht basiert auf: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Verschiedene Fragen zum Fiskalvertrag, Gutachten im Auftrag von A. Ulrich, 15.03.2012 sowie auf der Antwort des BMF auf die schriftliche Frage von A. Ulrich vom 08.03.2012

³⁹ Zur Frage, ab wann die Vorgaben des Fiskalvertrags gelten schreibt das BMF: „Die Vorgaben des Fiskalvertrags gelten ab dem Tag des Inkrafttretens. Vorgaben zum Übergangszeitraum werden derzeit von der Europäischen Kommission erarbeitet. Die Vertragsparteien müssen ihre nationalen Schuldenbremsen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten in ihre nationalen Rechtsordnungen implementiert haben.“ (BMF: Factsheet Fiskalvertrag und ESM, März 2012)

⁴⁰ „Die Berechnung des strukturellen Defizits nach den Vorgaben des Fiskalpaktes erfolgt in der Abgrenzung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, ... Die deutsche Schuldenbremse folgt der Abgrenzung der Finanzstatistik (kassenmäßige Orientierung).“ (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Verschiedene Fragen zum Fiskalvertrag, Gutachten im Auftrag von A. Ulrich, 15.03.2012)

⁴¹ „Vorschläge der Europäischen Kommission [zum automatischen Korrekturmechanismus]liegen derzeit noch nicht vor. Ob und welche Folgeänderungen im nationalen Recht erforderlich werden, wird im Zuge der Umsetzung von Artikel 3 im Lichte dieser Kommissionsvorschläge zu klären sein.“ (BMF: Antwort auf eine schriftliche Anfrage von A. Ulrich, 8.3.2012)

⁴² „Da der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt, durch die sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bindet, keine Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes, insbesondere der Artikel 109, 115 und 143d des Grundgesetzes, die diesem Vertrag entgegenstehen würden, vorzunehmen, bedarf das Vertragsgesetz entsprechend Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 und gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.“ (BMF: Denkschrift, a.a.O.)

⁴³ BMF: Entwurf eines Zeitplans: Umsetzung ESM und Fiskalvertrag, Stand 01.03.2012