

Der Fiskalpakt - Themenabend attac-kiel

Andreas Mayer - Dr. Bernd Zöllner - Dr. Thomas Herrmann

<http://www.attac-netzwerk.de/kiel>

Zöllner, Bernd: Der Fiskalpakt in rechtlicher Bewertung

Vorbemerkung

Dies sind die Notizen zu den Präsentationsfolien (im Folgenden F genannt) des Vortrags in überarbeiteter Form, um sie auch für andere lesbar und verstehbar zu machen. Außerdem wurden die wissenschaftlichen Nachweise hinzugefügt. Trotz dieser Bearbeitungen bleiben es doch persönliche Notizen. Die Umformung in einen Fachaufsatz habe ich in Erwägung gezogen, dann aber wieder verworfen: Das Bundesverfassungsgericht wird im September über den Fiskalpakt urteilen, und dieses Urteil hat normativen Charakter und wird die künftige Fachliteratur prägen. Eine weitergehende Bearbeitung dieses Papiers sollte nach der Veröffentlichung des Urteils eventuell vorgenommen werden.

Entstehungsgeschichte (I,1) F2

F2 [Hinweisfolie]

Am 1. und 2.3.2012 haben 25 Staats- bzw. Regierungschefs der EU - (nicht Gb u. Tschechien) - in Brüssel den Fiskalpakt unterzeichnet.¹

Ausgehandelt wurde der Vertrag unter dem Vorsitz des lux. Finanzstaatssekretärs Georges Hinrich. Die Verhandlungen wurden ohne Konsultation der nationalen Parlamente, der Sozialpartner oder der Zivilgesellschaft durchgeführt, sie dauerten nicht einmal zwei Monate, nur 4 Beobachter des Europäischen Parlaments waren zeitweise anwesend. Die Staaten müssen - entsprechend der nationalen Verfahren - die Verträge ratifizieren. In Deutschland war der Zeitplan für die Anhörungen, die Lesungen im Parlament und im Bundesrat sehr eng, so dass die Abgeordneten kaum Zeit für eine genaue Beschäftigung mit der Materie hatten. Vorgesehen war die letzte Abstimmung im Bundesrat für den 16.6.2012.² Dieser Zeitplan wurde nicht eingehalten, wegen des anstehenden Verfahrens vor dem BVerfG hat der Bundespräsident die Verträge nicht unterzeichnet

Ursprünglich hatten die europäischen Regierungen die EU-Verträge ändern wollen; dies hätte Einstimmigkeit verlangt; angesichts der britischen Haltung war dies unrealistisch. Deshalb ist der Fiskalpakt als normaler zwischenstaatlichen Vertrag mit 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union konzipiert. Festzuhalten ist:

1. Realistisch ist die Annahme, dass diese Konstruktion (kein EU-Vertrag) politisch von vornherein gewollt war, vgl. hierzu Folie 11.
2. Die Bundesregierung unter Kanzlerin Merkel war insgesamt treibende Kraft bei den Verhandlungen.
3. Auf eine knappe, leicht vereinfachende Formel gebracht: Der Fiskalpakt ist Einführung der Schuldenbremse auf EU-Ebene, aber in deutlich verschärfter Form.

¹ Die Darstellung folgt weitgehend dem *Hintergrundpapier Fiskalvertrag* von A. Karrass 2012, s. Lit.verzeichnis.

² Der ursprüngliche Zeitplan ist aufgeführt in: <http://www.verfassungsbeschwerde.eu/> Zeitplan von *Mehr Demokratie*

F3 Zeitplan (Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Staaten)

Eine solche Aufstellung hat die *Forschungsgruppe EU-Integration - Deutsches Institut für Int. Politik u. Sicherheit Berlin* angefertigt.³

Inhaltlicher Überblick (1,2) F4

Offizielle Bezeichnung des Fiskalpaktes: **Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)**.

F5 Übersicht:

Der Vertrag umfasst in der dt. Fassung 25 Seiten mit insgesamt 16 Artikeln, die inhaltlich in sog. Titel zusammengefasst sind. Davor eine Präambel (8 Seiten Text), diese enthält in feierlicher Form Inhalte und Absichten des Vertrages. Fachbegriff: *Erwägungsgründe*.⁴ Diese Präambel ist in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen, vgl. die Ausführungen zur Folie 7 (letzter Absatz).

F6 Thematischer Aufbau des Vertrages

In Titel 1 wird das Vertragszweck angesprochen. Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die in den einzelnen Titeln angesprochenen Maßnahmen.

In Titel II wird der Vertrag rechtlich dem EU - Recht zugeordnet; das ist notwendig, weil der Fiskalpakt kein EU-Vertrag ist.

Haushaltsdisziplin (Titel III), [Thema meines Koreferenten]

Koordination der Wirtschaftspolitik (Titel IV), der einzelnen Mitgliedsländer und mehr Steuerung im EURO-Raum (Titel V)

Ziel der Union ist *nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt*.

Die Bestimmungen gelten für die EURO-Staaten und eingeschränkt auch für die anderen Vertragsstaaten mit nationaler Währung.

F7 Bezug auf andere Verträge

Der Fiskalpakt bezieht sich insgesamt häufig auf den **Vertrag von Lissabon**, insgesamt 14mal, und zwar auf den 2. Teil (**AEUV - Vertrag über die Arbeitsweise**) und sieht sich in der Kontinuität der Verträge (Titel 2. Kohärenz mit dem Unionsrecht). Die in der Präambel genannten Bezüge auf den **AEUV** beziehen sich überwiegend auf schon vorhandene Kontrollmechanismen der EU gegenüber den Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen und finanziellen Fragen.

Außerdem wichtig: Geplante Gesetzgebungsmaßnahmen werden genannt, Bezüge zum **ESM-Vertrag** werden hergestellt, und auf die Mitgliedsstaaten wird politischer Druck, dem Vertrag beizutreten, ausgeübt: In der Präambel heißt es (S. 7): „Wer diesen Vertrag nicht ratifiziert, bekommt ab 1.3.2013 keine Hilfe aus den Mitteln des Rettungsschirms ESM“.

³ Kirch, Anna-Lena 2012

⁴ Zweck der Erwägungsgründe ist es, die wichtigsten Bestimmungen des verfügenden Teils in knapper Form zu begründen, ohne deren Wortlaut wiederzugeben oder zu paraphrasieren. Sie dürfen keine Bestimmungen mit normativem Gehalt und auch keine politischen Willensbekundungen enthalten. (-so: <http://eur-lex.europa.eu>)

Rechtliche Bewertung (F8)

Vorbemerkung

Bei der Behandlung der Rechtsfragen wird folgende Auswahl getroffen:

- Wo wird das Rechtliche politisch?
- Ist der Vertrag in der vorliegenden Form verfassungsgemäß?

F9. Rechtliche Einordnung des Fiskalvertrag

Er ist ein völkerrechtlicher Vertrag, kein EU-Vertrag. Das ist in rechtlicher wie politischer Hinsicht wichtig, wie im Folgenden dargelegt wird.

F. 10 Auflistung einer Rechtsfragen

Der Fiskalpakt als völkerrechtlicher Vertrag vereinfacht den Vertragsabschluss, denn EU-Verträge können nur einstimmig verändert werden, das hätte das forcierte Tempo verzögert, denn die erwartbare Ablehnung Großbritanniens wird umgangen, ebenso die Mitwirkung der EU-Parlamentarier (nur 4 Beobachter).

Andererseits wirft diese Konstruktion Rechtsfragen auf: In welchem Verhältnis stehen die EU-Verträge zum Fiskalpakt?. Auch wenn der Fiskalpakt eine salvatorische Klausel⁵ (Art. 2, Abs 2). enthält - ausdrücklich wird den EU-Verträgen Vorrang zuerkannt und die Konformität dieses Vertrages behauptet -, das Rechtsproblem bleibt bestehen.

Die deutsche Regierung reagiert auf das Problem dadurch, dass die Ratifizierung vorgenommen werden soll nach Art 59GG [völkerrechtliche Verträge einfache Mehrheit] und gleichzeitig nach Art 23GG [2/3Mehrheit, weil EU-Recht].

Es gibt in der Fachliteratur Kontroversen über das Komplementärrecht. Das sind Verträge oder andere Rechtsakte, die eine sachliche Nähe zum EU-Recht aufweisen. Ist dieser Vertrag ein solcher? Das könnte wichtig werden für die Rolle des EuGH als Prüfkompetenz. Dazu gibt der Wiss. Dienst des BT in einen Papier Auskunft.⁶

F11 Kündbarkeit des Vertrages

Politisch und rechtlich noch gewichtiger ist die Tatsache, dass der Vertrag keine Kündigungsformel enthält. Die BRD kann also nicht unter Hinweis auf einen Artikel im Vertrag austreten. Was dann? Hier ziehen die Juristen die sog. *Wiener Vertragsrechtskonvention* heran, in denen das Vertragsrecht völkerrechtlich festgelegt ist. Hat danach ein Vertrag keine Kündigungsformel, dann ist er nicht einseitig aufkündbar, es sei denn die Bundesrepublik würde gleich ganz aus der EU austreten. Gibt es nun doch rechtliche Schlupflöcher, um den Vertrag zu verlassen? (Rohleder 2012: S. 6). Hierzu gibt es eine kontroverse Diskussion in der Fachliteratur. Ich verweise auf den Wiss. Dienst, der da sehr skeptisch ist.⁷

Bk' Merkel auf Pressekonferenz v. 31.1.2012 zum 5. Integrationsgipfel: „Es geht darum, dass die Schuldenbremsen dauerhaft in die Rechtsordnungen eingefügt werden, dass sie bindend und ewig gelten!“ Eine Äußerung, die aus historischer Sicht je nach Temperament als naiv oder anmaßend zu bezeichnen ist und das weltliche Diesseits und den Gottesstaat der Ewigkeit, um Augustin zu bemühen, heillos vermengt.

⁵ Die salvatorische Klausel (auch als Erhaltungsklausel bezeichnet) ist eine Vertragsklausel zur Vermeidung der Gesamtnichtigkeit eines Vertrages bei Nichtigkeit einer einzelnen oder von mehreren Klauseln, vgl. www.juraform.de.

⁶ Rohleder 2012: Möglichkeiten der Beendigung des Vertrages [...] nach der Wiener Vertragskonvention, s. Literaturverzeichnis.

⁷ s. Rohleder 2012:

Politisch-rechtlich ist die Ewigkeit also gewollt, und die Kanzlerin nimmt weiterhin in Kauf, dass durch diesen Vertrag die Bundesrepublik die Hoheit über wesentliche Teile der Finanzverfassung verliert. Und das ist politische Absicht der Regierung und der sie tragenden Parteien, wie es im Gesetzentwurf der Fraktionen zum Ausdruck kommt.⁸

Der Fraktionsführer der LINKEN, Gysi, hat in seiner BT-Rede vom 29.3.2012 darauf abgehoben, dass nach unserem Grundgesetz diese Art. aber änderungsfähig bleiben müssen. Sonst ist es ein Verstoß nach Art 79 Abs 1 und 2. des GG.⁹

Hier wird nach meiner Einschätzung das BVG Einwände erheben. Vergleichbare Fälle:

- Lissabon-Urteil zur Stärkung der nationalen Rechte hinsichtlich Einnahmen und Ausgaben zusätzlich Kreditaufnahme.¹⁰
- Und die Entscheidung vom 28.2.2012 zum Neunergremium des Wirtschaftsausschusses, das über EFSF-Gelder entscheiden sollte (s. Fußnote 10).

F.12 Fiskalpakt - Schwächung der Legislative - Ein Zwischenergebnis

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Budgethoheit des Parlaments als einen Kernbestandteil der Demokratie, als eines der vornehmsten Rechte des Parlaments. Diese Position hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, in seiner Schrift *Über die Demokratie in Europa* unmissverständlich formuliert. Wenn die Kerngedanken dieses Aufsatzes in das anstehende Urteil über den Fiskalpakt einfließen, dann wird der Fiskalpakt in der geltenden Form nicht vor dem BVG bestehen.¹¹

Überall dort, wo das nationale Parlament in seinen zentralen Befugnissen (von dem europäischen Parlament will ich gar nicht reden, das taucht nur beratend auf) - beschnitten wurde, hat das BVG in der Vergangenheit (s. Lissabon-Vertrag) Vertragsänderungen verlangt. Die grundlegende Idee der Gewaltenteilung ist vom BVG immer verteidigt worden, und zwar gegen die Übergriffe der Exekutiven, seien sie national oder auf europäischer Ebene angesiedelt.

Ob das Bundesverfassungsgericht den Fiskalpakt in seiner Gesamtheit kippen wird, das ist zu bezweifeln. Die gesamte EU-Politik der Bundesrepublik wäre dann vernichtet. Und hier dürfte dann die Staatsraison in einen Widerstreit zu fundamentalen Rechtspositionen geraten. Im September werden wir sehen, ob ein Ausweg aus diesem Dilemma möglich ist. Es wird wohl eher auf eine Art Zwischenlösung hinauslaufen, die Nachbesserungen am Vertragswerk, in welcher Form auch immer, verlangt.

Der Verweis auf die Petition of Rights in der Präsentationsfolie soll verdeutlichen, dass das Budgetrecht der Legislative weit älter als die parlamentarische Demokratie ist und bis in der Frühe Neuzeit zurückzuverfolgen ist:

⁸ Das Vertragsgesetz bedarf entsprechend Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, 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.* [eig. Hervorhebung.] Deutscher Bundestag Drucksache 17/904617. Wahlperiode vom 20.3.2012

⁹ Die bemerkenswerte Rede ist u.a. nachzulesen unter <http://www.linksfraktion.de/reden/esm-fiskalvertrag-merkel-schaeuble-unterschreiben-grundgesetzwidrige-vertaege/?drucken> .

¹⁰ Bovenschulte 2012: S. 10,6 und dann S. 9f.,5

¹¹ Voßkuhle, Andreas 2012: *Über die Demokratie in Europa*; leicht zugänglich im Netz unter <http://www.bpb.de/apuz/126012/ueber-die-demokratie-in-europa?p=all>

F13 Weitere Probleme

Defizitverfahren. Nach den Europ. Verträgen (AEUV) - das ist eine abgekürzte Darstellung - können Kommission und Rat Der EU gegenüber Defizitstaaten (Art 126 des Lissabon Vertrages) Empfehlungen aussprechen, diese (Defizite) zu beheben. Nach Art. 126,11 sind unter bestimmten Bedingungen auch Geldbußen oder andere Sanktionen möglich. Der Staat behält aber letztlich seine Entscheidungsfreiheit, wie er die Schulden abbauen will. Die Entscheidungen des Rates bedürfen der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder.

Nach dem Fiskalpakt (Art. 5) müssen die Staaten ihre Haushalts- und Wirtschaftsprogramme der Kommission und dem Rat zur Genehmigung vorlegen. Also haben beide exekutiven europäischen Institutionen quasi ein Veto-Recht gegenüber den von den nationalen Parlamenten verabschiedeten Haushaltsplänen.

Fiskalpakt als Schritt in den Bundesstaat

Die Position der Bundesländer wird geschwächt, weil der Bund bislang keine Kompetenz zur Kontrolle der Länderhaushalte hatte (auch nicht nach dem Stabilitätsratsgesetz von 2009); es wird also eine neue Zentralisierung geschaffen.

Das Verfahren der umgekehrten Mehrheit

Für ein Verfahren gegen „sündige“ Staaten wird nicht mehr das positive Votum der Mitgliedsstaaten benötigt, es greift automatisch, es sei denn die qualifizierte Mehrheit der Länder votiert dagegen. Hier liegt eine Kollision mit Art. 126 AEUV vor. Nach langjähriger Ansicht werden EU-Verträge als höherwertiger eingeschätzt. Hier gibt es aber unterschiedliche Ansichten in der Fachwelt, auf die aber nicht weiter eingegangen werden soll.

Die Aufgabenzuweisung an die Kommission nach Art 3 und 8 ist rechtlich problematisch. Der Fiskalvertrag folgt einer intergouvernementalen Logik¹² (Brantner/Giegold-Formulierung), aber nicht EU-Recht.

Euro-Gipfel als neue Institution des Fiskalvertrags (Titel V mit gewähltem Präsidenten) problematisch, denn dies ist eine neue Institution, die in den EU-Verträgen nicht abgesichert sind. Daraus ergibt sich ein sachlich und rechtlich nicht abgesichertes Mandat.

Das Europäische Parlament hat so gut wie keine Funktion in diesem Vertrag: „Der Präsident des Europäischen Parlaments kann eingeladen werden, um gehört zu werden. Der Präsident des Euro-Gipfels legt dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung des Euro-Gipfels einen Bericht vor (SKS Art. 12)

F 14 Fiskalpakt. - Andere Sichtweisen

- Ein Beispiel für die positive Sichtweise des Fiskalpaktes soll hier erwähnt werden. Genannt sei der Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik an der Universität Bielefeld Franz Meyer. Sein Statement bei der Anhörung des Haushaltsausschusses ist im Literaturverzeichnis berücksichtigt.¹³
- Ebenso der Vertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Stefan Mair, in seinem Schreiben an die Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Petra Merkel). Auffällig ist, dass Mair den Erfolg der Schuldenbremsen insgesamt misstraut, und den Finanzmärkten viel eher eine „wichtige Funktion bei der Durchsetzung der Haushaltsdisziplin“ zutraut. Das ist - angesichts der gegenwärtigen Krisen -

¹² So Franziska Brantner u. Sven Giegold in dem Aufsatz „Schwachpunkte des „Fiskalpakts“, s. Literaturverzeichnis. Intergouvernementalismus meint in diesem Zusammenhang, dass die Entscheidungskompetenzen auf der Staatenebene verbleibt und nicht auf der europäischen angesiedelt ist. Hinzuzusetzen wäre, dass Giegold bei der Beteiligung europäischer Institutionen das Europäische Parlament beteiligt wissen will.

¹³ Mayer 2012

ein im Wortsinne bemerkenswertes Bekenntnis zum Neoliberalismus und dem Primat der Finanzmärkte.¹⁴

Abschließend soll der Präsident des BVG zitiert werden:

Wie Vosskuhle an diesem Donnerstag, dem 1. März, noch einmal klarstellte garantiert Artikel 20 GG das Demokratieprinzip. Soll heißen: das Budgetrecht als das **“Zentralrecht der politischen Willensbildung der Volksvertretung”**, das keinen **“finanzwirksamen Mechanismen”** ausgeliefert werden darf, die zu **“unüberschaubaren Belastungen des Bundeshaushalts führen”** [eigene Hervorhebungen].¹⁵

F 15 verweist auf den Vortrag meines Koreferenten

Zitierte Literatur:

Bovenschulte, Andreas u. Andreas Fisahn 2012: Fiskalpakt entmachtet Bundestag.
<http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/fisahn/BovenschulteFisahn-Fiskalpaktentmacht-etBundestag1.pdf> [12.8.2012].

Brantner, Franziska u. Sven Giegold 2012: Schwachpunkte des „Fiskalpakts“. Schlussfolgerungen aus der Anhörung der grünen Europafraktion zum Fiskalpakt am 8.2.2012.
http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2012/02/Giegold-Brantner_Schwachpunkte-des-Fiskalpakts_02-2012.pdf [Stand: 12.8.2012].

Gysi, Gregor 2012: ESM und Fiskalvertrag: Merkel und Schäuble unterschreiben grundgesetzwidrige Verträge.
<http://www.linksfraktion.de/reden/esm-fiskalvertrag-merkel-schaeuble-unterschreiben-grundgesetzwidrige-vertraege/> [15.8.2012].

Karrass, Anne 2012: Hintergrundpapier Fiskalvertrag.
http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/120329_anne_karrass_hintergrundpapier_fiskalvertrag.pdf [11.8.2012].

Kirch, Anna-Lena u. Daniela Schwarzer 2012: Die Ratifizierung des Fiskalpakts und des ESM in den Ländern der Eurozone - rechtliche und politische Rahmenbedingungen.
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Fiskalpakt_Ratifizierung_KS.pdf [11.8.2012].

Mayer, Franz 2012: 13 Thesen zu Fiskalvertrag und ESM.
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/Fiskalpakt_und_ESM/Stellungnahmen/Prof_Dr_Franz_C_Mayer.pdf (Stand 13.8.2012)

¹⁴ Mair 2012. Die Bemerkung über die disziplinierende Funktion der Märkte auf S. 4 (Einführung von Schuldenbremsen)

¹⁵ Donnerstag, dem 1. März, wurde im Landtag des Bundeslandes Hessen auf Einladung des CDU-Fraktionsvorsitzenden Christian Wagner eine Veranstaltung abgehalten. Die Veranstaltung “Bewahrung und Erneuerung des Nationalstaates im Lichte der Europäischen Einigung”-. Hier soll diese unmissverständliche Klarstellung gefallen sein. Leider habe ich keinen Hinweis gefunden, wie die CDU-Politiker diese Äußerung goutiert haben. Die CDU-Hessen hat diesen Vortrag auf ihre WebSeite gesetzt; ich würde vermuten, dass die Tatsache, dass der Präsident des BVG gesprochen hat, entscheidend war. Was er gesagt hat, das war wohl im Rahmen dieses konservativen Festakts sekundär:
https://www.epenportal.de/web/datapool/storage/audio100140/WR3_Falter_Rede.mp3

Mair, Stefan: Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum „Euro-Rettungspaket“ am 7.5.2012. Online in Internet: URL: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/Fiskalpakt_und_ESM/Stellungnahmen/Dr_Mair-BDI.pdf [13.8.2012].

Rohleder, Kristin 2012: Möglichkeiten der Beendigung des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Wiener Vertragsrechtskonvention. <http://www.axel-troost.de/article/6044.fiskalv-vertrag-ueber-stabilitaet-koordinierung-und-steuerung-in-der-wirtschafts-und-waehrungsunion.html> [12.8.2012].

Voßkuhle, Andreas 2012: Über die Demokratie in Europa; <http://www.bpb.de/apuz/126012/ueber-die-demokratie-in-europa?p=all> [12.8.2012].